

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 132/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Maarit Huotari, valtiovarainministeriö
- erityisasiantuntija Kaj Välimäki, valtiovarainministeriö
- neuvotteleva virkamies Petteri Jartti, oikeusministeriö
- apulaistietosuojavaltuutettu Annina Hautala, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Janne Salminen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annettua lakia, tietosuojalakia, henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettua lakia, osakeyhtiölakia, osuuskuntalakia, henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettua lakia, meripelastuslakia, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa annettua lakia ja henkilötietojen käsittelystä Tullissa annettua lakia.

Ehdotetut lait on pääasiassa tarkoitettu tulemaan voimaan 1.9.2023. Ehdotettu lainmuutos sukupuolitiedon poistamiseksi henkilötunnuksesta on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027.

Valiokunnan lausunto PeVL 87/2022 vp

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotusta tarkastellaan perustuslain 6 §:ssä turvatus yhdenvertaisuuden, 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan, 21 §:ssä turvatus oikeusturvan ja 124 §:ssä julkisen hallintotehtävän antamisesta muun kuin viranomaisen hoidettavaksi säädetyn kannalta.

Hallituksen käsityksen mukaan esitys voidaan hyväksyä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohdat

(1) Hallituksen esityksen tavoitteena on uudistaa henkilötunnusjärjestelmää mahdollistamalla henkilötunnuksen myöntäminen ulkomaalaisille nykyistä laajemmin, mahdollistamalla sähköinen etärekisteröityminen väestötietojärjestelmään, kehittämällä väestötietojärjestelmän identiteetin hallintaa, vähentämällä organisaatiokohtaisten yksilöivien tunnusten tarvetta, luomalla edellytykset kokonaan uuden yksilöintitunnuksen käyttöönotolle sekä täsmentämällä henkilötunnuksen käsittelyä koskevia säännöksiä. Henkilötunnuksen rakennetta ehdotetaan muutettavaksi poistamalla siitä tieto henkilön sukupuolesta.

(2) Lakiehdotuksia tarkastellaan hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa. Perustuslakivaliokunta voi pääpiirteissään yhtyä säätämisyjärjestysperusteluissa tehtyihin johtopäätöksiin. Valiokunnalla ei ole huomauttamista sääntelyn tavoitteista tai perusratkaisuista.

Henkilö- ja yksilöintitunnuksen määrittely

(3) Henkilön yksilöinnin ja tunnistamisen muodollisilla edellytyksillä on keskeinen merkitys henkilön toimimiselle erilaisissa yhteiskunnallisissa tilanteissa, ja luotettava yksilöinti on usein välttämätöntä erilaisissa asiointitilanteissa. Yksilöintiä ja tunnistamista käytetään vakiintuneesti erilaisten oikeuksien ja velvollisuuksien kohdentamisen perusteena, ja niillä on käytännössä merkitystä myös perusoikeuksien toteuttamisessa.

(4) Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntely on pääosin asianmukaista. Lakiehdotuksiin ei kuitenkaan sisälly henkilön yksilöinnin ja tunnistamisen määritelmiä, vaikka esimerkiksi tietosuojalain 29 §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännös henkilötunnuksen käsittelystä rekisteröidyn yksiselitteiseksi yksilöimiseksi eräissä tilanteissa. Lisäksi tietosuojalain 29 §:ään ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain 12 §:ään ehdotetaan lisättäviksi säännökset kiellosta tunnistaa rekisteröity yksinomaan henkilötunnuksella tai henkilötunnuksen ja rekisteröidyn nimen yhdistelmällä. Perustuslakivaliokunnan mielestä tunnistaminen ja yksilöinti on syytä määritellä selkeästi laissa.

Automaattinen päätöksenteko

(5) Lakiehdotuksen perustelujen mukaan ehdotettu etärekisteröintimenettely on tarkoitus toteuttaa pääsääntöisesti automatisoituna menettelynä, jossa rekisteröinti tapahtuu ilman luonnollisen henkilön käsittelyä. Nyt arvioitava hallituksen esitys on esityksen perustelujen mukaan (s. 133)

Valiokunnan lausunto PeVL 87/2022 vp

valmisteltu sillä oletuksella, että automaattisen päätöksenteon käyttöalasta ja muista siihen liittyvistä seikoista säädetään hallintolaissa hallituksen esitykseen eduskunnalle julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 145/2022 vp) sisältyvän lakiehdotuksen mukaisesti. Nyt arvioitavan hallituksen esityksen perusteluissa (s. 126) viitataan myös siihen, että mikäli mainitussa hallituksen esityksessä esitetty automaattisen päätöksenteon yleislainsäädäntö ei tule voimaan suunnitellusti vuoden 2023 alkupuolella, on myös etärekisteröintimenettelyn säädösehdotusten voimaantuloa lykättävä joko automaattisen päätöksenteon yleislainsäädännön voimaantuloon saakka tai kunnes menettely voidaan toteuttaa erillisratkaisuin ilman automaatiota. Perustuslakivaliokunta on vasta hiljattain antanut mainitusta esityksestä lausunnon (PeVL 81/2022 vp).

(6) Perustuslakivaliokunta kiinnittää hallintovaliokunnan huomiota esitysten keskinäisen suhteen asianmukaiseen huomioimiseen myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 81/2022 vp automaattisesta päätöksenteosta sanottu huomioiden. Valiokunta kiinnittää lisäksi perustuslain 21 §:ssä turvatus oikeusturvan ja hyvän hallinnon näkökulmasta huomiota hallintolakiin ehdotetun automaattista päätöksentekoa koskevan sääntelyn asianmukaiseen soveltamiseen.

Henkilötietojen suoja

(7) Väestötietojärjestelmä on yhteiskunnan toiminnan kannalta keskeinen tietovaranto ja yksi maan keskeisimmistä perusrekistereistä. Tietojärjestelmään sisältyy runsaasti henkilötietoja, ja osa henkilötiedoista on arkaluonteisia (ks. myös PeVL 3/2009 vp, s. 2/I). Esitykseen sisältyy säännöksiä henkilötietojen käsittelystä väestötietojärjestelmässä. Sääntely on siten merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan kannalta.

(8) Perustuslakivaliokunnan mukaan yleisen tietosuojasetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuojasetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuojasetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4–5).

(9) Väestötietojärjestelmässä tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn oikeusperustana pidetään esityksen perusteluissa (s. 130) yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettua rekisterinpitäjän lakisääteistä velvoitetta. Esityksen perusteluissa arvioidaan edelleen, että väestötietojärjestelmän täsmällistä ja kattavaa laintasoista erityissääntelyä on edelleen pidettävä tarpeellisena, koska kyseessä on yhteiskunnan perusrekisteri, jonka sisältämiä tietoja hyödynnetään erittäin laajasti yhteiskunnan toiminnoissa ja johon voidaan siten arvioida liittyvän erityisen suuria henkilötietojen suojaan liittyviä riskejä. Perustuslakivaliokunta yhtyy arvioon.

(10) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 9 a §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että rekisteröintiä pyytävän henkilön henkilöllisyys varmistetaan vertaamalla hänen rekisteröintimenettelyssä kasvoistaan ottamiaan kuvia ja videoita hänen matkustusasiakirjansa tekniseltä osalta

Valiokunnan lausunto PeVL 87/2022 vp

luettavaan kasvokuvaan. Esityksen perustelujen (s. 99) mukaan käsittelyä suoritetaan siten, että rekisteröintiä pyytävä henkilö ottaa menettelyssä itsestään kasvokuvan ja videon sekä esittää ne Digi- ja väestötietovirastolle sähköistä tunnistusmenetelmää hyödyntäen.

(11) Perustuslakivaliokunnan mukaan tällaiset biometriset tunnistetiedot ovat monin tavoin rinnastettavissa arkaluonteisiin tietoihin (ks. myös PeVL 40/2021 vp, kappale 8). Arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I). Myös EU:n tuomioistuin on katsonut, että esimerkiksi sormenjälkien ottaminen ja tallentaminen puuttuu perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa tarkoitettuun yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan (Schwarz vastaan Stadt Bochum C-291/12, tuomion kohta 30).

(12) Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on sanotun johdosta tällaisissa perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa edelleen arvioitava sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostaneen käytännön pohjalta (ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 7). Valiokunnan mukaan on ollut selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely (PeVL 14/2018 vp, s. 5).

(13) Perustuslakivaliokunta pitää nyt ehdotettua sääntelyä tästä näkökulmasta asianmukaisena. Hallintovaliokunnan on kuitenkin syytä varmistua ehdotetun sääntelyn yhteensopivuudesta EU:n tietosuoja-asetuksen kanssa kiinnittäen huomiota erityisesti etärekisteröintimenettelyn suhteen asetuksen 22 artiklassa automatisoiduista yksittäispäätöksistä säädettyyn.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 87/2022 vp

Helsingissä 24.1.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd
varapuheenjohtaja Heikki Vestman kok
jäsen Jukka Gustafsson sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Mikko Kinnunen kesk
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Mats Löfström r
jäsen Sakari Puisto ps
jäsen Wille Rydman ps
jäsen Ville Valkonen kok
varajäsen Johannes Koskinen sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen