

Asia: VN/26031/2020-VM-5

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta

VTJ-lain muutokset

- Näettekö ehdotetun VTJ-lain muutoksen tehokkaaksi keinoksi vähentää tietoturvaloukkausten uhreille aiheutuvaa vahinkoa? Onko muita tehokkaampia keinoja vähentää uhreille aiheutuvaa vahinkoa?
- Viitaten kappaleeseen 4.1. keskeisistä ehdotuksista, tulisiko selvitysvastuun jakautumisesta säätää henkilötunnuksen muuttamista hakevan ja Digi- ja väestötietoviraston välillä? Tulisiko Digi- ja väestötietovirastolle säätää jokin erityinen tiedonsaantioikeus vireillä olevaan rikosasiaan liittyvistä tiedoista siinä tapauksessa, että selvitysvastuun jakautumisen katsottaisiin edellyttävän nykyistä laajempaa tiedonsaantioikeutta?

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan ehdotettu VTJ-lain muutoksella mahdollistettava henkilötunnuksen muuttaminen on yksi tunnistettu keino vähentää tietoturvaloukkausten uhreille aiheutuvaa vahinkoa. Kuten esityksessä on tuotu esille, henkilötunnuksen muuttaminen ei kuitenkaan aukottomasti poista petosten tai muiden oikeudenloukkausten tekemahdollisuutta varastetulla identiteetillä. Vahinkoa on lisäksi mahdollista saada aikaan muidenkin henkilötietojen, kuten nimen, osoitteen, sähköpostin tai puhelinnumeron avulla. On myös mahdollista, että myös uutta henkilötunnusta käytetään kolmannen henkilön toimesta rikollisiin tarkoituksiin, jonka jälkeen on pohdittava henkilötunnuksen uudelleen muuttamista.

Henkilötietoja käytetään väärin eri tarkoituksiin tuhansia kertoja vuodessa ja esimerkiksi poliisin tietoon tulleet identiteettivarkauksien määrät ovat kasvaneet vuosi vuodelta. Identiteettivarkauksiin liittyvät myös petosrikokset, joissa rikollista taloudellista hyötyä hankitaan tilaamalla tuotteita toisen henkilön tiedoilla. Henkilötietoja käytetään rikollisesti väärin myös mm. yksityiselämää loukkaavan tiedon levittämisessä, kiristyksissä, vainoamisessa ja kunnianloukkauksissa.

Henkilötietojen väärinkäyttö identiteettivarkauksissa ja niihin liittyvissä petoksissa tapahtuu usein siten, että kolmas henkilö hankkii haltuunsa rikoksen uhrin nimen ja osoitteen lisäksi tämän henkilötunnuksen. Nimeä ja henkilötunnusta käytetään luvatta hyödykkeiden hankkimiseen ja tilaus tapahtuu useimmiten verkkokauppojen kautta. Rikoksen uhri tulee usein tietoiseksi henkilötietojen väärinkäytöstä vasta siinä vaiheessa, kun hän saa laskun tuotteista, joita ei ole tilannut eikä saanut.

Yksittäisessä rikoksessa kärsityt rikosvahingot eivät välttämättä ole merkittäviä, mutta yksi rikosentekijä voi aiheuttaa kymmenien tuhansien rikosvahingot toiminnallaan ennen kiinnijäämistään. Rikosvahinkojen lisäksi edellä kuvatut rikokset aiheuttavat myös merkittäviä hankaluuksia rikosten uhreille sekä aiheuttavat huomattavia kustannuksia yhteiskunnalle rikosprosessien kautta. Mikäli näitä rikoksia saataisiin vähenemään merkittävästi, niin säästöt voisivat olla yhteiskunnalle parhaimmillaan vuositasolla useita miljoonia euroja. Vahvan tunnistautumisen edellyttäminen hyödykkeen hankkimisen yhteydessä vähentäisi poliisin tietoon tulleiden identiteettivarkaus- ja petosrikosten sekä näiden yhdistelmien määrää vuodessa arviolta yhteensä noin 1000-1500 tapauksella.

Esitettävällä muutoksella ei arvioida olevan kovin suurta vaikutusta henkilötietojen rikollisen käytön torjumiseksi, joten Poliisin näkemyksen mukaan henkilötunnuksen muuttamisen helpottamisen lisäksi olisi tärkeää tarkastella myös muita tapoja estää henkilötietojen rikollinen käyttö vaikeuttamalla rikollisten toimintaa.

Kuten lausunnolla olevassa esityksessä on todettu, niin pelkkä tietomurto ei tarkoita sitä, että henkilötiedot olisi vuodettu suuren yleisön saataville. Tietomurron tehneellä taholla ei välttämättä ole intressiä käyttää henkilötietoja väärin taloudellisen hyödyn hankkimiseksi, koska tällainen toiminta lisää merkittävästi rikosentekijän kiinnijäämisriskiä. Kun tiedot on vuodettu jonnekin internetin alustalle, niin ne ovat laajasti hyödynnettävissä ja rikosentekijällä on varsin helppo tehtävä etsiä ja väärinkäyttää henkilötietoja. Toisin kuin esityksessä on todettu, niin henkilötietojen väärinkäyttö taloudellisen hyödyn tavoittelemiseksi ei edellytä rikosentekijältä käytännössä välttämättä lainkaan teknistä osaamista.

Henkilötunnuksen väärinkäytön ja siitä aiheutuvien haitallisten seurausten ehkäisyssä ensisijaisen tärkeää on sen edistäminen ja turvaaminen, että henkilötunnusta käytettäisiin jatkossa ainoastaan henkilöiden yksilöintiin ja erotteluun, ei tunnistamiseen. Valtiovarainministeriössä on menossa hanke sähköisen henkilökortin luomiseksi. Sähköisen henkilökortin hyödyntäminen voisi tuoda parannusta nykytilanteeseen.

Henkilötunnuksen vaihtaminen aiheuttaa hallinnollisia ja taloudellisia vaikutuksia ja voi hankaloittaa merkittävästi rikoksen uhrin elämää myös muulla tavalla kuin esityksen sivuilla 17-18 esitetyillä välttämättömillä toimenpiteillä. Muun muassa erilaiset palveluntarjoajat yksilöivät ja rekisteröivät henkilön tietojärjestelmiinsä henkilötunnuksen perusteella. Kaikki järjestelmät eivät mahdollista henkilötunnuksen muuttamista, jolloin rikoksen uhri voi joutua hakemaan palveluita toiselta

palveluntarjoajalta. On hyvä, että esitysluonnoksessa on esitetty säädettäväksi toimivaltaisen viranomaisen neuvontavelvoitteesta henkilötunnuksen muuttamista haettaessa. Henkilötunnuksen vaihtamisen aiheuttamat haasteet ja kustannukset niin henkilöille itselleen kuin esimerkiksi julkiselle sektorille on syytä arvioida huolellisesti kaikista näkökulmista suhteessa saataviin hyötyihin lakiesityksen jatkovalmistelussa ja kustannusvaikutusarvioiden täsmentyessä.

Esitysluonnoksessa ei oteta kantaa siihen, voiko alaikäisen henkilön henkilötunnuksen vaihtaa ja miten tällaisessa tapauksessa tulisi toimia. Vähintään esitysluonnoksen perusteluissa olisi hyvä olla maininta tästä asiasta.

Pykäläkohtaiset perustelut

Esityksen 12 a §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan henkilötunnuksen muuttamisen edellytys voisi olla se, että rikosasia on vireillä esitutkinnassa, syyteharkinnassa, tuomioistuimessa taikka sitä koskevasta tapauksesta on annettu lainvoimainen tuomio. Esityksessä on kirjoitettu, että kyse on rikoksesta, jonka johdosta tunnus on 3 momentin 1 kohdan mukaisesti tullut kolmannen tietoon. Henkilötunnuksen muuttamista koskevassa asiassa toimivaltainen viranomainen ei voisi itse arvioida rikoksen tapahtumisen todennäköisyyttä tai rikosepäilyn varteenotettavuutta, vaan tunnuksen muuttamiseen riittäisi, että poliisi on aloittanut asiassa esitutinnan. Edellytys täytyisi luonnollisesti myös rikosasian käsittelyn myöhemmissä vaiheissa, kun asia on vireillä tai kun asiassa on annettu lainvoimainen tuomio.

Yllä mainitun 12 a §:n 3 momentin 2 kohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa on epäselvästi ilmaistu, mihin rikokseen viitataan: Kyse on rikoksesta, jonka johdosta tunnus on 3 momentin 1 kohdan mukaisesti tullut kolmannen tietoon. Ei ole selvää, viitataanko kyseisellä kohdalla esimerkiksi tietomurtoon tai varkauteen vai koskeeko viittaus esimerkiksi identiteettivarkautta.

Mikäli perusteluiden kohdassa on tarkoitus viitata tietomurtoon rikoksena, jonka johdosta henkilötiedot ovat oikeudettomasti joutuneet kolmannen osapuolen haltuun, niin poliisilla ei välttämättä ole tietoa siitä, että henkilön tiedot ovat joutuneet rikoksen johdosta kolmannen osapuolen haltuun, koska tietomurrossa asianomistajana on se taho, jonka tietojärjestelmiin on kohdistunut tietomurto. Henkilö, jonka tiedot ovat joutuneet oikeudettomasti jonkin toisen tahon haltuun ei voi olla voimassa olevan lainsäädännön mukaan tietomurrossa asianomistaja, koska tietomurron sanktioinnilla on suojattu tietojärjestelmärauha-nimistä oikeushyvää. Mikäli perustelutekstiä tulkitsee laajasti niin henkilötunnuksen joutuminen toisen haltuun voi tapahtua esimerkiksi anastamalla uhrilta henkilöllisyyden osoittavan asiakirjan (varkaus) tai pitämällä hallussaan löytämänsä asiakirjat, joissa on rikoksen uhrin henkilötietoja (kavallus). Laajan tulkinnan mukaisesti mahdollisia alkurikoksia voisi olla lukuisia, kun edellytyksenä olisi ainoastaan henkilötunnuksen joutuminen väriin käsiin.

Perustelutekstissä ei ole myöskään otettu kantaa siihen, tarkoittaisiko vireillä oleva esitutkinta, syyteharkinta tai tuomioistuinkäsittely ainoastaan Suomessa vireillä olevaa asiaa.

Tietoverkkorikokset ovat perusluonteeltaan rajat ylittäviä rikoksia ja Suomen kansalaiseen ja Suomessa vakituisesti asuvaan kohdistunut rikosta, jossa henkilötiedot joutuvat väriin käsiin ei välttämättä voida tutkia Suomessa. Selvittäisikö näissä tapauksissa Digi- ja väestötietovirasto ulkomaiselta lainvalvonta- tai oikeusviranomaiselta, onko rikosprosessi kesken tai onko tapauksesta olemassa lainvoimainen tuomio? Kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun sekä toimintaympäristön voimakkaan muuttumisen vuoksi asiassa on otettava huomioon se, että tieto rikosprosessista ei ole välttämättä Suomessa.

Pykälän 3 momentin 3 kohdan esitetystä muotoilusta haasteita saattaa aiheuttaa sanamuoto, jonka mukaan pitäisi olla ilmeistä, että henkilötunnusta tullaan käyttämään rikollisiin tarkoituksiin. Sanamuoto asettaa varsin korkean kynnyksen sille, että edellytykset täytyisivät henkilötunnuksen muuttamiselle tapauksissa, joissa rikoksen uhrin tiedot olisivat vasta julkaistu jollain alustalla. Mikäli rikoksen uhri esimerkiksi hankkisi omaehtoisen luottokiellon, kieltäisi osoitteiden muutokset ja luovutukset sekä ryhtyisi muihin ennakoiviin toimenpiteisiin, niin henkilötunnuksen käyttäminen rikollisiin tarkoituksiin olisi mahdotonta tai erittäin vaikeaa. Olisiko henkilötunnuksen muuttamisen johdosta jätettyä hakemusta tarkasteltava siten, että mikäli kaikki ennakoivat väärinkäytön torjunnan toimenpiteet on tehty kansalaisen toimesta, niin henkilötunnuksen väärinkäyttö rikollisiin tarkoituksiin ei voisi olla ilmeistä? Mikäli hakemuksen tehnyt on ollut passiivinen tai muusta syystä ei halua ryhtyä väärinkäytöksiä ennalta estäviin toimenpiteisiin, niin näissä tapauksissa kynnys henkilötunnuksen muuttamista koskevan hakemuksen hyväksymiseen olisi matalampi?

Pykälän 3 momentin 4 kohta edellyttäisi arviointia siitä, voiko henkilötunnuksen muuttaminen suurella todennäköisyydellä estää henkilötunnuksen väärinkäytöstä aiheutuvia merkittäviä haitallisia seurauksia. Kuten esityksessäkin on todettu, niin henkilötunnuksen muuttamisen todelliset vaikutukset eivät olisi todennettavissa. Esitysluonnostekstissä ei ole tuotu esille sitä, miten suurta todennäköisyyttä ja toisaalta merkittäviä haitallisia seurauksia -ilmaisuja tulisi tulkita. Kuten edellisessäkin kohdassa, niin tämänkin kohdan osalta olisi otettava huomioon se, että mikäli rikoksen uhri on ryhtynyt väärinkäytöksiltä suojaavaan toimintaan, niin henkilötunnuksen muuttamisella ei enää todennäköisesti suurella todennäköisyydellä estettäisi ennalta merkittäviä haitallisia seurauksia.

Koko pykälän osalta on tarpeen täsmentää, että harkinnan henkilötunnuksen vaihtamisen perusteista samoin kuin tapahtuneiden rikosten aiheuttamasta merkittävästä haitasta sekä ennalta estämisen tehokkuudesta tekee Digi- ja väestötietovirasto eikä esimerkiksi tiedot luovuttanut esitutkinta- tai oikeusviranomainen, joiden rooli tulee olla vain Digi- ja väestötietoviraston hakemusta varten pyydettyjen tietojen toimittaminen. Ehdotetun muutoksen ei tule aiheuttaa poliisille velvollisuutta antaa esimerkiksi lausuntoja tai uhka-arvioita henkilötunnuksen muuttamista hakevalle tai Digi- ja väestötietovirastolle saati suoraan henkilötunnuksen muutosta hakevalle henkilölle.

Tietojen pyytäminen vireillä olevasta tai päättyneestä esitutkinnasta tulee toimittaa poliisille keskitetysti Digi- ja väestötietovirastosta, jolloin varmistetaan se, että Digi- ja väestötietovirasto saa hakemuksen käsittelyä varten tarvittavat tiedot. Vireillä olevan esitutkinnan osalta on huomattava, että esitutkintalain (805/2011) 11 luvun 7 §:ssä säädetään esitutkinnasta tiedottamisesta. Pykälän 4 momentin mukaan oikeus antaa tietoja esitutkinnasta julkisuuteen on tutkinnanjohtajalla ja hänen esimiehillään sekä heidän määräämällään muulla virkamiehellä. Oikeus tietojen antamiseen on myös syyttäjällä esitutkinnan päättymisen jälkeen. Harkinta tietojen antamisesta vireillä olevasta esitutkinnasta on ehdottoman tarpeellista säilyttää tutkinnanjohtajalla.

Poliisihallitus ehdottaa, että Digi- ja väestötietoviraston oikeudesta saada viranomaisilta salassa pidettäviä tietoja säädetään riittävän tarkkarajaisesti ottaen huomioon tutkinnanjohtajan oikeudesta päättää vireillä olevasta esitutkinnasta tiedottaminen. Salassa pidettävä tieto voidaan antaa vain niistä rikoksista, joissa hakijan henkilötunnus on joutunut rikoksen johdosta väärin käsiin ja luovutettava tieto on rajoitettava salassa pidettävän tiedon osalta vain ehdottoman välttämättömään ja hakemuksen käsittelyn kannalta olennaiseen tietoon.

Laissa olisi tarpeen myös täsmentää prosessia, jonka kautta Digi- ja väestötietovirasto saa viranomaisilta tarvittavat tiedot hakemuksen käsittelyä varten. Poliisihallituksen tietoon on tullut voimassa olevan lainsäädännön aikana tapauksia, joissa kansalaista on kehoitettu olemaan poliisiin yhteydessä hankkiakseen henkilötunnuksen muuttamista varten tarvittavat tiedot häneen kohdistuneesta rikoksesta. Prosessien sujuvuuden, oikeusvarmuuden ja rikoksen uhrin tukemiseksi on tärkeää noudattaa "yhden luukun periaatetta", jolloin tietopyyntö poliisiin suuntaan saatetaan vireille Digi- ja väestötietovirastossa, jonka tehtävänä on hankkia viranomaisten hallussa oleva hakemuksen kannalta oleellinen tieto hakijaan kohdistuneista ja hakemuksen käsittelyyn vaikuttavista rikoksista.

Henkilötunnuksen muuttamista koskevaa hakemusta tehdessään hakijalle on kerrottava, että Digi- ja väestötietovirasto hankkii ja käsittelee hakijaa koskevia tietoja, joista ilmenee hakijan asema esitutkinnassa olleista tapauksista.

Vaikutusten arviointi

- **Keskeiset kehitys- ja tarkennuskohteet esityksen vaikutusten arvioinnin osalta (esimerkiksi vaikutukset tietoja käsittelevien tiedonhallintaan ja tietoineistojen muodostamiseen tai vaikutukset asiakkaisiin, mikäli asiakas ei ole toteuttanut hänen vastuullaan olevia toimenpiteitä).**

Kohdassa 4.2.1 käsitellään esityksen vaikutuksia viranomaistoimintaan. Kohdassa on hyvin huomioitu mahdolliset vaikutukset Digi- ja väestötietoviraston toimintaan henkilötunnuksen muutosta haettaessa. Esityksessä arvioidaan, että hakemusten määrän lisääntyminen edellyttää

Digi- ja väestötietovirastolta olemassa olevien hakemusten vastaanotto-, käsittely- ja rekisteröintimenettelyiden kehittämistä vastaamaan muuttunutta tarvetta. Esityksessä arvioidaan, että 5000 henkilötunnuksen muutoshakemukset aiheuttaisivat 8 henkilön kokoaikaisen työpanoksen kolmen kuukauden ajan (2 henkilötyövuotta).

Viranomaistoiminnan vaikutuksissa ei ole otettu huomioon lainkaan poliisille aiheutuvia kustannus- ja henkilöresurssivaikutuksia. Kun hakemus laitetaan vireille, niin miltei kaikissa tapauksissa asia tulisi myös poliisiin käsiteltäväksi. Asiaan liittyvä tietopyyntö pitäisi aluksi poliisissa vastaanottaa ja kirjata. Asian kirjaamisen jälkeen poliisiin olisi selvitettävä, onko poliisin tiedossa hakijaan kohdistunut ehdotetussa 12 a §:ssä tarkoitettu rikos ja mikäli rikoksen/rikosten esitutkinta on edelleen kesken, voiko tiedon antaa keskeneräisestä esitutkinnasta, jotta rikoksen tutkinta ei vaarannu. Asiaa poliisissa käsittelevän henkilön on selvitettävä henkilötunnuksen muuttamista hakeneen henkilön asema esitutkinnassa ja onko henkilöä koskien tehty esitutkinnan päätöksiä esimerkiksi tutkinnan lopettamisesta.

Hakemusta koskevan tiedon käsittelyn prosesseja ei voitane poliisissa koskaan täysin automatisoida ja muun muassa tieto vireillä olevan esitutkinnan tilasta ei ole keskitetysti saatavilla, jonka vuoksi tiedon etsintä ja kirjaaminen saattaa viedä merkittävästi aikaa. Edellä mainitut tehtävät ja tietopyyntöön vastaaminen vaatisivat poliisille vähintään 3 htv:n pysyvän resurssilisäyksen, johon olisi välttämätöntä saada erikseen tähän kohdennettua lisärahoitusta. On myös hyvä huomata, että isot tietomurtotapaukset saattavat muodostaa piikkejä henkilötunnuksen muutoshakemuksiin liittyviin tietopyyntöihin poliisille ja aiheuttaa ruuhkaa poliisissa.

Esityksen perusteluissa on arvioitu, ettei ehdotuksen aiheuttamista muutoksista aiheutuisi muutoksia valtion viranomaisten käyttämiin tietojärjestelmiin. Poliisihallituksen on hyvin vaikea omalta osaltaan yhtyä tähän arvioon jäljempänä tarkemmin kuvatuista syistä.

Poliisihallitus kiinnittää huomiota siihen, että monien poliisin lakisäateisten tehtävien näkökulmasta on keskeistä, että tietojärjestelmien tietosisältöön kohdentuvia, kyseisessä käsittelytarkoituksessa suoritettavia rekisterihakuja suoritettaessa ja rekistereiden välisissä ristiinajoissa yhdistyy haetun ja yksilöidyn henkilön tiedot ja henkilöhistoria mahdollisimman hyvin. Henkilötunnuksen muuttaminen aiheuttaa tälle haasteita. Olisikin tärkeää, että mikäli henkilötunnusta muutetaan, olisi tarvittavien tahojen, kuten viranomaisten, käytettävissä edelleen helposti löydettävällä tavalla sekä nykyiset tiedot että historiatiedot ja niiden liityntä samaan henkilöön. Edellä kuvatulla tavalla henkilötunnuksen muutostilanteessa on tärkeää, että saadaan poliisissa pidettyä hallinnassa koko henkilöä koskeva tietokokonaisuus, mukaan lukien historiatieto. Tätä kautta henkilötunnusten muuttumismahdollisuus olisi tärkeä ottaa huomioon poliisi tietojärjestelmien haku- ja analyysitoiminnallisuuksissa.

Lainsäädännön poliisille aiheuttamiin välttämättömiin tietojärjestelmämuutoksiin tulee varata rahoitus lisärahoituksena. Henkilötunnus on poliisin kaikissa tietojärjestelmissä henkilön keskeinen

yksilöivä tunniste. Vain harvoissa järjestelmissä on edes osittain varauduttu teknisesti tilanteisiin, jossa käyttäjän henkilötunnus muuttuu. Henkilötunnuksen muutoksia tapahtuu toki nykyisinkin erityistilanteissa ja nykyisillä erittäin pienillä volyyymeillä muutokset eivät aiheuta tietojärjestelmissä eikä poliisin prosesseissa merkittävää kuormaa. Asia hoidetaan manuaalisilla prosesseilla, tietojen uudelleen kirjauksilla ja vanhojen tietojen editoinneilla. Mikäli henkilötunnusmuutosten volyymit kasvavat merkittävästi, tulee tilanteeseen reagoida ja toteuttaa automaattinen käsittely tietojärjestelmiin. Henkilötunnusta käytetään kaikissa poliisin hallinnoimissa kansalaisen henkilötietoja sisältävissä tietojärjestelmässä. Lukumääräisesti niitä on poliisilla arviolta noin 80. Näistä noin 20 on erittäin suuria tietojärjestelmiä. Jos henkilötunnusmuutosten kasvusta johtuen poliisissa joudutaan toteuttamaan merkittäviä tietojärjestelmämuutoksia, voivat kustannukset kohota useisiin miljooniin euroihin.

Lakimuutoksen on hallituksen esitysluonnoksessa ehdotettu tulevan voimaan 1.6.2021. On selvää, että tuohon aikaan mennessä ei tietojärjestelmämuutoksia ennätetä toteuttamaan, vaan on toimittava manuaalisella prosessilla.

Yleiset kommentit

- **Yleiset kommentit hallituksen esityksen luonnoksesta**

-

Hautala Annina
Poliisihallitus