

Lausunto

14.1.2021

VN/26031/2020
VN/26031/2020-OM-59Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi
Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta
Yleistä

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikossa mainitusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annettua lakia (jäljempänä VTJ-laki). Muutoksilla mahdollistettaisiin henkilötunnuksen muuttaminen nykyistä laajemmin niissä tilanteissa, joissa henkilötunnus on rikoksen seurauksena kolmannen osapuolen tiedossa ja olosuhteiden perusteella olisi ilmeistä, että henkilötunnusta tullaan käyttämään rikollisiin tarkoituksiin. Lisäksi henkilötunnuksen muuttamisella olisi voitava suurella todennäköisyydellä ehkäistä henkilötunnuksen väärinkäytöstä aiheutuvia merkittäviä haitallisia seurauksia.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa.

Henkilötietojen suoja

Sääntämisjärjestysperusteluissa (s. 28–29) todetaan, että lain tarkoituksena on osaltaan edistää yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa. Lisäksi ehdotuksella parannettaisiin yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa tilanteissa, joissa väärinkäyttö on erityisen todennäköistä. Oikeusministeriö toteaa, että muutosehdotukset ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Ehdotettu sääntely on myös merkityksellistä EU:n perusoikeuskirjan kannalta. Perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan. Perustuslakivaliokunta on useassa lausunnossaan todennut, että kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuojaa-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (PeVL 20/2020, s. 3 ja 14/2018 vp, s. 4–5). Oikeusministeriön käsityksen

| Postiosoite Postadress Postal Address Oikeusministeriö | Käyntiosoite Besöksadress Office | Puhelin Telefon Telephone | Faksi Fax Fax | s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet |
|---|--|---------------------------------|----------------------------------|---|
| PL 25 00023 Valtioneuvosto | Eteläesplanadi 10 Helsinki | 0295 16001 +358 295 16001 | 09 1606 7730 +358 9 1606 7730 | oikeusministerio@om.fi oikeusministerio.fi |

mukaan esitysluonnoksessa ehdotetulla sääntelyllä olisi tarkoitus parantaa yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa erityissääntelyllä, joka antaisi yksilölle mahdollisuuden hakea henkilötunnuksen muuttamista eräissä tilanteissa. Luonnoksessa ei ehdoteta sellaista henkilötietojen käsittelyä koskevaa erityissääntelyä, joka edellyttäisi arviointia suhteessa yleisen tietosuoja-asetuksen kansalliseen liikkumavaraan. Oikeusministeriö katsoo, että esitys on tältä osin ongelmaton.

Sääntämisyjärjestysperusteluissa viitatus lausuntokäytännön lisäksi perustuslakivaliokunta on henkilötietodirektiivin 95/46/EY täytäntöönpanoa koskevassa lausunnossaan katsonut, että henkilötunnuksella on keskeinen osuus henkilötietojen käsittelyssä, koska tunnus mahdollistaa samaa henkilöä koskevien tietojen nopean löytymisen rekisteristä ja niiden joustavan yhdistelyn muihin henkilörekisterien tietoihin samasta henkilöstä. Näin muodostunut kokonaisuus saattaa olla luonteeltaan arkaluontoisempi kuin yksittäinen tieto (PeVL 25/1998 vp, s. 4). Vaikka henkilötunnus ei ole salassa pidettävä tai erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluva henkilötieto, sen huolimaton käsittely saattaa aiheuttaa rekisteröidyn oikeuksille ja vapauksille huomattavan suuren riskin ottaen huomioon, millaisia oikeustoimia henkilötunnuksella voi vielä nykyisin tehdä. Oikeusministeriö toteaa, että ehdotettu sääntely on tarpeellinen ja oikeasuhtainen henkilötietojen ja yksityiselämän suojan kannalta.

Yhdenvertaisuus

Esitysluonnoksen sääntämisyjärjestystä koskeissa perusteluissa yhdenvertaisuuden kannalta merkityksellisenä on pidetty ennen kaikkea sitä, että mahdollisuus henkilötunnuksen muuttamiseen väärinkäytöksen uhan perusteella rajautuu ainoastaan tilanteisiin, joissa henkilötunnus on päätyntä sivullisten käsiin rikoksen seurauksena. Valittua ratkaisua rajata henkilötunnuksen uhkaperusteinen vaihtaminen vain näihin tilanteisiin on esitysluonnoksen sääntämisyjärjestysperusteluissa perusteltu sillä, että rikoksella hankitut tiedot tulevat kaikkein todennäköisimmin väärinkäytetyiksi. Valitun rajauksen sisältöä ja merkitystä on esitysluonnoksessa käsitelty kokonaisuudessaan varsin suppeasti. Luonnoksessa on kuitenkin tältä osin tuotu esiin se, että henkilötunnuksia voi tulla sivullisten tietoon myös muuten kuin rikosten seurauksena ja että myös tällaisissa tilanteissa voi erityisten olosuhteiden johdosta olla ilmeistä, että henkilötunnusta tullaan käyttämään rikollisiin tarkoituksiin. Esitysluonnoksessa kuitenkin katsotaan, että tunnuksen tuleminen kolmannen tietoon nimenomaan rikoksen yhteydessä nostaa huomattavasti tätä todennäköisyyttä, jonka vuoksi muuttaminen on perusteltua rajata vain kyseisiin tilanteisiin.

Edellä kuvattu rikollisiin tarkoituksiin käyttämisen todennäköisyyden ero voinee sinänsä yleisellä tasolla olla hyväksyttävä peruste erilaiselle kohtelulle haettaessa henkilötunnuksen muuttamista. Jatkovalmistelussa tulisi kuitenkin oikeusministeriön arvion mukaan kyetä kuvaamaan nykyistä huomattavasti selvemmin se, mihin tämän eron katsotaan varsinaisesti perustuvan ja myös se, kuinka merkittävänä tätä eroa on tunnuksen tulevan väärinkäytön ilmeisyyden kannalta pidettävä. Esitysluonnoksessa on sääntelyvaihtoehtoja koskevassa jaksossa yleisellä tasolla käsitelty muita kuin rikokseen perustuvia tilanteita, mutta näiden tilanteiden ja rikokseen perustuvien tilanteiden välistä suhdetta ja eroja ei esityksessä ole juurikaan käsitelty yleisesti tai erityisesti edellä kuvatun yhdenvertaisuuskysymyksen kannalta. Jatkovalmistelussa näitä kysymyksiä on yhdenvertaisuuteen liittyvän perusratkaisun perustelujen vahvistamiseksi syytä käsitellä selvästi nykyistä enemmän. Tämän ohella esityksen jatkovalmistelussa tulisi myös pyrkiä kuvaamaan nykyistä selvemmin se, mitä 1. lakiehdotuksen 12 §:n 2 momentin 3 kohdassa säädettäväksi ehdotettavalla vaatimuksella siitä, että rikoksen laadun tai olosuhteiden perusteella on ilmeistä, että henkilötunnusta tullaan käyttämään rikollisiin tarkoituksiin, katsotaan tältä osin edellytettävän.

On syytä korostaa, että yksilöiden kannalta ehdotetussa sääntelyssä on kyse siitä, minkälaisen tietojen sivullisille päätyminen seurauksena hänellä on mahdollisuus ennalta ehkäisevästi muuttaa henkilötunnustaan tilanteessa, jossa riski sen rikolliseen väärinkäyttöön on ilmeinen. Vaikka sinänsä on selvää, kuten esitysluonnoksessakin on tuotu esiin, että yksilöillä on varsinaisissa väärinkäyttötilanteissa käytössään jälkikäteisiä keinoja puuttua heihin kohdistuneisiin varsinaisiin loukkauksiin, on myös säädettäväksi ehdotettavien ennakoivien keinojen käytön mahdollisuuksien täytettävä yhdenvertaisuusvaatimuksesta nousevat edellytykset. Sikäli kuin rikoksella ja ei-rikoksella sivullisille päätyminen välillä ei voida esitysluonnoksessa keskeisenä pidetyn rikollisen väärinkäytön ilmeisen todennäköisyyden kriteerin valossa tunnistaa merkityksellistä eroa, tulee esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa kyetä esittämään jokin muu hyväksyttävä peruste yksilöiden erilaiselle kohtelulle. Esimerkiksi pelkästään hallinnolliseen tarkoituksenmukaisuuteen liittyviä näkökohtia ei voida pitää tältä osin riittävinä.

Muut huomiot

Perusteltuna voidaan pitää sitä, että 12 a §:n 3 momentin 2 kohdan mukaisesti henkilötunnus voidaan muuttaa tapauksesta riippuen rikosprosessin eri vaiheissa (rikosasia on vireillä esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa taikka rikosasiassa on annettu lainvoimainen tuomio). Rikosepäily voi olla vahvaa jo epäillyn rikoksen tullessa esitutkintaviranomaisen tietoon, mutta toisaalta se voi myös vahvistua vasta prosessin myöhäisemmissä vaiheissa.

On kuitenkin aiheellista pohtia 12 a §:n 3 momentin 2 kohtaan liittyen vielä sitä, onko ilmaisu ”sitä koskevassa asiassa on annettu lainvoimainen tuomio” säännöstasolla riittävän täsmällinen, kun on perusteltua edellyttää jonkun nimenomaan syyllistyneen 1 kohdassa tarkoitettuun rikokseen (”sitä koskevassa asiassa jonkun on lainvoimaisella tuomiolla katsottu syyllistyneen sellaiseen rikokseen”). Kohdan perusteluissa (hallituksen esityksen luonnoksen sivu 25) kylläkin todetaan syytteiden hylkääminen seikkana, joka sulkee pois 2 momentin soveltamisen.

Mitä tulee 12 a §:n 3 momentin 3 kohtaan, siinä todetaan ”tehdyksi epäiltyjen rikosten tai muuten olosuhteiden perusteella”. Kun jonkun katsotaan lainvoimaisella tuomiolla syyllistyneen rikokseen, kyse ei ole enää tehdyksi epäilystä rikoksesta. On sen vuoksi aiheellista vielä pohtia, pitäisikö kohdan alkua täsmentää (esimerkiksi ”tehdyksi epäiltyjen tai tehtyjen rikosten taikka muuten olosuhteiden perusteella”).

Luonnoksen sivulla 7 todetaan toisessa kappaleessa, että identiteettivarkauksia on vuosittain noin 3000–4000. Kuten sivulla 3 todetaan vastaavien lukumäärien yhteydessä, kysymys on tilastoiduista viranomaisten tietoon tulleista identiteettivarkauksista. Näiden rikosten tosiasiallinen kokonaismäärä on oletettavasti merkittävästi suurempi.

Luonnoksen sivun 9 kolmannessa kappaleessa käsitellään henkilötunnuksen tai henkilötietojen väärinkäytön taustalla olevia tunnuksen tai tietojen saamistapoja. Kuten kappaleesta ilmenee, väärinkäytön taustalla ei ole välttämättä tietoverkkorikosta, mutta taustalla ei ole välttämättä muutakaan rikosta. Henkilötunnus on voinut päätyä sitä väärin käyttävän käsiin laillisesti, mikä on eri asia kuin kappaleessa mainittu tietojen laillinen ja asiallinen merkitseminen asiakirjaan.

Luonnoksen sivulla 23 todetaan toisella rivillä, että muutos edellyttäisi vireillä olevaa rikosasiaa. Koska kysymys voisi olla myös siitä, että rikosasia on päättynyt lainvoimaiseen tuomioon, se olisi aiheellista todeta myös tässä yhteydessä (”... muutos edellyttäisi vireillä olevaa tai jo lainvoimaisesti ratkaistua rikosasiaa ...”).

Luonnoksen sivulla 25 alimman kokonaisen kappaleen viimeisessä virkkeessä käsitellään tilanteita, joissa 3 momentin asemesta henkilötunnuksen muuttamista arvioitaisiin 2 momentin perusteella. Rikosprosessin eri vaiheiden kattamiseksi on aihetta todeta myös tilanne, jossa syytettä ei ole nostettu.

Luonnoksen sivulla 26 on 12 a §:n 3 momentin 4 kohdan perusteluissa aiheellista avata sitä, mitä ovat kysymyksessä olevat henkilötunnuksen väärinkäytöstä aiheutuvat merkittävät haitalliset seuraukset, myös suhteessa mainitun pykälän 2 momentissa henkilötunnuksen muuttamisen edellytyksenä todettuun merkittävään taloudelliseen tai muuhun haittaan. Mainitut edellytykset muistuttavat toisiaan, mutta ilmeisesti jonkin verran erilaisesta muotoilusta päätellen eivät täysin vastaa toisiaan.

Osastopäällikkö, ylijohdaja

Johanna Suurpää

Erityisasiantuntija

Petteri Jartti

Liitteet

Jakelu VM Valtiovarainministeriö

Tiedoksi