

Asia: VN/10378/2019

Lausuntopyyntö henkilötunnuksen uudistamista pohtineen työryhmän loppuraportista

Lausunnonantajan huomiot ehdotuksen vaikutuksista oman organisaation näkökulmasta

Toimintatapoihin liittyvät suorat ja epäsuorat vaikutukset

-

Arvioidut kustannusvaikutukset

-

Muut vaikutukset

-

Aikataulu ja siirtymäajat

-

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon henkilötunnuksen uudistamista käsitelleen työryhmän loppuraportista. Oikeusministeriö on osallistunut työryhmän työhön ja on aiemmin antanut lausunnon työryhmän väliraportista.

Oikeusministeriö toteaa, että pääministeri Marinin hallitusohjelmaan on kirjattu yhtenä keinona vahvistaa yhteiskunnan eheyttä se, että henkilötunnuksen sukupuolisidonnaisuudesta luovutaan osana henkilötunnuksen uudistamista valtiovarainministeriön selvityksen pohjalta. Se on myös huomioitu työryhmän loppuraportissa. Loppuraportissa myös tuodaan esiin useita muita näkökohtia, joita oikeusministeriö pitää tärkeinä, mukaan lukien yhdenvertaisuusnäkökohdat sekä väärinkäytösten riskien vähentämisen tavoite. Oikeusministeriö kiinnittää yleisesti huomiota siihen,

että nykyisen mallin etuja ja haittoja on syytä vertailla ja arvioida kattavasti. Myös eräitä raportissa esiin nostettuja näkökohtia on syytä arvioida jatkotyössä tarkemmin.

Henkilötunnus toimii jo nykyisellään erityisesti keinona, jonka avulla henkilöt erotetaan mm. tietoverkoissa ja rekistereissä. Henkilötunnuksen rakenne ei oikeusministeriön käsityksen mukaan kovinkaan usein ole aiheuttanut ongelmia erottaa henkilöitä toisistaan. Henkilötunnuksen käyttö onkin yleistä sekä viranomaisten että yritysten ja muiden yhteisöjen toiminnassa. Oikeusministeriön arvion mukaan jatkotyössä tarkemmin arvioitavat kysymykset liittyvät erityisesti henkilötietojen käsittelyä koskeviin reunaehtoihin.

Loppuraportin valossa henkilötunnuksen käyttöön ja väärinkäyttöihin liittyviä ongelmia vaikuttaisi paikannetun lähinnä henkilön tunnistamisen ja henkilöllisyyden varmentamiseen liittyvissä menettelyissä sen sijaan, että henkilötunnuksen rakenne olisi aiheuttanut merkittäviä ongelmia. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että jatkotyössä selvitetään tarkemmin keinoja vähentää henkilötunnuksen väärinkäyttöihin liittyviä riskejä. Henkilötunnuksen väärinkäyttöihin liittyvät riskit kytkeytyvät usein siihen, että henkilöllisyyttä ei varmenneta, ja esimerkiksi etätunnistuksessa on usein luotettu pelkkään annettuun henkilötunnukseen.

Hallitusohjelmassa linjattuun sukupuolineutraaliin henkilötunnukseen liittyisi yhdenvertaisuutta edistävää vaikutusta. Myös sillä, että henkilötunnus ei olisi sidottu henkilön syntymäaikaan, voisi oikeusministeriön arvion mukaan olla yhdenvertaisuutta edistäviä vaikutuksia. On kuitenkin tärkeää arvioida kattavasti myös muutoksen muita kansalaisvaikutuksia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia sekä sen vaikutuksia perusoikeuksien ja henkilötietojen suojaan. Oikeusministeriö kiinnittää lausunnossaan myös huomiota taloudellisiin vaikutuksiin, joita henkilötunnuksen rakenteellisista muutoksista ja käyttöön liittyvistä muutoksista aiheutuisi erityisesti tietojärjestelmissä.

Henkilötiedon määritelmä ja henkilötietojen käsittely

Henkilötunnuksen käsittelyä ja käyttöä koskevassa sääntelyssä on kyse tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen sääntelyliikkumavaran käytöstä. Tietosuoja-asetuksen 87 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat määritellä tarkemmin erityiset kansallisen henkilönumeron tai muun yleisen tunnisteen käsittelyn edellytykset. Tässä tapauksessa kansallista henkilönumeroa tai muuta yleistä tunnistetta on käytettävä ainoastaan noudattaen rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevia asianmukaisia suojoitoimia tämän asetuksen mukaisesti. Henkilötunnuksen käsittelyn edellytyksistä säädetään tarkemmin tietosuojalain 29 §:ssä.

Työryhmän ehdotukset liittyvät henkilötunnuksen rakenteen uudistamiseen. Työryhmän loppuraportin mukaan ”tavoitetilassa henkilötunnuksesta ei kävisi ilmi henkilön yksilöiviä tietoja eikä

sitä tarvitsisi muuttaa, vaikka henkilöön liitettyjä tietoja muutettaisiin. Tämä tarkoittaisi sitä, että tunnus ei muodostuisi enää henkilön syntymäpäivästä eikä siinä eroteltaisi sukupuolta. Tunnuksen myöntämisen irrottaminen henkilöstä käytettävissä olevista tiedoista muuttaa merkittävästi koko henkilön tuntemisen ja todentamisen käytänteitä. Eri tavoin toteutetut henkilöllisyyden todentamismenetelmät edellyttävät henkilön yksilöintiedon yhteydessä tiedon myös henkilön tunnistamisen tavasta sekä henkilöstä väestötietojärjestelmään tallennettujen tietojen lähteestä.” (s. 17)

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että edellä olevaan lainaukseen ja sivulla 18 olevaan tekstiin sisältyy henkilötiedon käsitteen osalta epätarkkuutta. Henkilötieto määritellään tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa, jonka mukaan henkilötiedoilla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja; tunnistettavissa olevana pidetään luonnollista henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa erityisesti tunnistetietojen, kuten nimen, henkilötunnuksen, sijaintiedon, verkkotunnistetietojen taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, geneettisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella. Oikeusministeriö toteaa, että henkilötiedon määritelmä on laaja ja myös henkilötunnus on henkilön yksilöivä tieto. Henkilötunnuksen käsittelyä koskevat siten samat vaatimukset kuin muiden henkilötietojen käsittelyä. Näihin vaatimuksiin liittyy mm. henkilötietojen käsittelyä koskeva täsmällisyysvaatimus (tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan d alakohta), josta ei voida poiketa. Lisäksi henkilötunnuksen käyttöä koskevien muutosten osalta olisi erityisesti huomioitava tietosuoja-asetuksen 87 artiklassa asetettu vaatimus suojatoimista. Tämä tilanne ei muuttuisi työryhmän ehdottamien muutosten myötä, vaikka uudenlaisen henkilötunnuksen perusteella ei voitaisi päätellä muita henkilötietoja. Tavoite, jonka mukaan henkilölle voitaisiin myöntää henkilötunnus, vaikka kaikkia henkilöön liittyviä tietoja ei voida varmentaa tai niiden oikeellisuudesta ei voida varmistua (s. 17), ei olisi välttämättä ongelmaton tietosuojalainsäädännön valossa. Jatkotyössä olisi vielä hyvä arvioida tarkemmin, voisiko erityisesti henkilötietojen yhdistämisestä uudenlaisen yksilöivän tunnuksen avulla aiheutua ongelmia rekisteröidyille.

Loppuraportin mukaan ”yksilöivän tunnuksen rooli olisi henkilötietojen kytkeminen toisiinsa eri rekistereiden ja palveluiden välillä. Muutos edellyttäisi nykyisen henkilötunnuksen luotettavuuteen perustuvan tunnistuskulttuurin purkamista.” Oikeusministeriö katsoo, että henkilötunnukseen liittyvä tunnistamiskulttuuri onkin tärkeä huomioitava näkökohta. Jatkotyössä olisi kuitenkin hyvä kiinnittää huomiota myös mahdollisiin vaikutuksiin ja riskeihin, joita liittyy henkilötietojen laajaan yhdistämiseen.

Biometriset henkilötiedot

Biometrisillä tiedoilla tarkoitetaan kaikkia luonnollisen henkilön fyysisiin tai fysiologisiin ominaisuuksiin tai käyttäytymiseen liittyvällä teknisellä käsittelyllä saatuja henkilötietoja, kuten kasvokuvia tai sormenjälkitietoja, joiden perusteella kyseinen luonnollinen henkilö voidaan tunnistaa tai kyseisen henkilön tunnistaminen varmistaa (tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 14 kohta).

Biometrinen tietojen käsittelyä säädetään Suomessa esimerkiksi passilaissa (671/2006), henkilökorttilaissa (663/2016) ja ulkomaalaislaissa (301/2004).

Työryhmän loppuraportin mukaan ”jo olemassa olevia poliisin ja Maahanmuuttoviraston henkilön tunnistamista varten (passin ja henkilökortin myöntämisen yhteydessä sekä pakolais-, turvapaikka- ja oleskelulupamenettelyssä) kerättyjä biometrisia tunnisteita tulisi tavoitetilassa voida käyttää estämään useampikertaisia rekisteröimisiä. Väestötietojärjestelmässä olisi tämän ehdotuksen toteutuessa tieto ainoastaan siitä, että henkilöstä on tallennettu biometrisiä tunnisteita.” (s. 20) Lisäksi raportissa todetaan, että ”biometrinen tunnisteiden käsittelyn tietoturva- ja tietosuojariskit pystytään hallitsemaan parhaiten, kun biometrinen tunnisteiden käsittelytilanteita, tallennusaloja tai käsittelyyn oikeutettuja ei laajenneta nykyisestä.”

Oikeusministeriö pitää asianmukaisena tavoitteena sitä, että biometrinen tietojen tallentaminen rajattaisiin nykyisiin tietovarantoihin. Loppuraportista jää kuitenkin epäselväksi, onko biometrinen tunnisteiden käyttötarkoituksia tarkoitus laajentaa suhteessa siihen, mihin biometrisiä tietoja saa voimassa olevan lainsäädännön nojalla käyttää, vaikkakin työryhmä lähtökohtaisesti ehdottaa nykyisiin viranomaisiin ja prosesseihin nojautumista. Työryhmän ehdotuksen mukaan ”biometrisiä tunnisteita voitaisiin tavoitetilassa käyttää varmistamaan ensirekisteröinnissä henkilön henkilöllisyys ja estämään useampikertaisia rekisteröintejä.” (s. 28) Ensinnäkin on syytä huomioda, että ensirekisteröinti on eri asia kuin ensitunnistaminen. Ensirekisteröintien osalta puolestaan on syytä kiinnittää huomiota siihen, että Suomessa henkilöllisyyttä ei läheskään kaikissa tilanteissa varmenneta esimerkiksi kuvallisen henkilökortin avulla. Jatkotyössä olisi syytä tarkentaa, tarkoittaisiko tavoitetilalla pelkästään viranomaisia vai myös muita organisaatioita. Työryhmän loppuraportin liitteissä on kuitenkin arvioitu pääasiassa viranomaisvaikutuksia.

Työryhmän ehdotuksessa ei tarkenneta, mitä biometrisiä tunnisteita olisi tarkoitus hyödyntää ensirekisteröinnissä. Ehdotuksesta ei myöskään käy ilmi, millä tavalla biometrisiä tunnisteita käytettäisiin ensirekisteröinnissä. Jo tällä hetkellä lähitunnistamisessa käytetään ensitunnistamisen menetelmänä tyypillisesti henkilökorttia tai muuta tarkoitukseen hyväksyttyä asiakirjaa, jota varten on jo nykyisellään mahdollista ottaa biometrinen tunniste (valokuva, sormenjälki). Esimerkiksi biometrinen tunnisteiden vertailu tarkoittaisi oikeusministeriön käsityksen mukaan laajamittaisempaa käsittelyä ja käyttötarkoitusten laajenemista. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että myös tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa säädetyt henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuuden ja oikeasuhteisuuden periaatteet ovat sitovia. Tietosuojalainsäädäntö sallii henkilötietojen myöhemmän käytön muuhun tarkoitukseen, edellyttäen että uusi käyttötarkoitus on yhteensopiva sen tarkoituksen kanssa, johon tiedot on alun perin kerätty. Erityisiin henkilötietoryhmiin ja muihin arkaluonteisiin tietoihin kuuluvien henkilötietojen osalta lainsäädäntö asettaa lisäksi muita henkilötietoja tiukempia rajoituksia.

Jatkotyössä on syytä kiinnittää erityistä huomiota tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa säädettyihin erityisten henkilötietoryhmien käsittelyä koskeviin vaatimuksiin sekä eduskunnan perustuslakivaliokunnan aiemmin kannanottoihin biometrinen tietojen käytöstä. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota biometrisiä tunnisteita sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyviin riskeihin. Valiokunta on muun muassa todennut, että tällaisiin tietokantoihin saattaa liittyä tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp). Valiokunta on myös korostanut

biometriisiin tunnisteisiin liittyvää erityistä tarvetta huolehtia järjestelmän suojaamisesta väärinkäytöksiltä ja laittomalta käytöltä (PeVL 29/2016 vp). Näistä syistä biometriisiä tunnisteita sisältävien tietokantojen perustamiseen tulee suhtautua varoen ja tietojen käyttötarkoitus tulee säätää suppeaksi. Perustuslakivaliokunta on suhtautunut kielteisesti biometrinen tietojen käyttämiseen muuhun kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen, esimerkiksi rikostutkintaan (PeVL 51/2018 vp). Henkilöllisyyden varmentaminen biometrisen tiedon avulla on sinänsä luotettavana pidettävä tapa varmistua henkilön identiteetistä, mutta sen rinnalla olisi hyvä arvioida myös, olisiko tavoite saavutettavissa muilla keinoilla.

Yhdenvertaisuusnäkökohdat

Yhteiskunnan eheyttä koskevaan hallitusohjelman tavoitteeseen sisältyy syrjinnän ehkäisy. Oikeusministeriö suhtautuu myönteisesti työryhmän kirjaamiin ehdotuksiin, joilla pyritään vaikuttamaan tämän tavoitteen saavuttamiseen. Rakenteellisiin muutoksiin, joita työryhmä ehdottaa, sisältyisikin hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti sukupuolen ilmaisevan tiedon poistaminen tunnuksesta. Tällä voitaisiin oikeusministeriön arvion mukaan vaikuttaa sukupuoleen perustuvan syrjinnän ehkäisemiseen. Oikeusministeriö katsoo, että myös iän ilmaiseva tieto henkilötunnuksessa voi vastaavasti aiheuttaa eri tavoin ilmenevää syrjintää.

Työryhmän loppuraportin mukaan yksilöivän tunnisteiden myöntämisperusteiden muutokset koskisivat pääasiassa ulkomaalaisia henkilöitä. Oikeusministeriö toteaa, että maahanmuuttajien asemaa on jo parannettu eräiltä osin aiemmillä henkilökorttilain muutoksilla. Ehdotettavilla henkilötunnusta koskevilla muutoksilla pyritään helpottamaan esimerkiksi mahdollisia henkilökohtaisten ominaisuuksien muutoksia, työperäistä maahanmuuttoa tai rajat ylittävää asiointia (s. 17). On selvää, että asiointi ilman henkilötunnusta on haasteellista esimerkiksi maahanmuuttajille ja turvapaikanhakijoille. Suomessa asuvien henkilöiden yhdenvertaisen kohtelun näkökulmasta syntymään tai kansallisuuteen sitomattomalla henkilötunnuksella olisi kieltämättä myönteisiä vaikutuksia erityisesti maahanmuuttajien oikeuksien toteutumiseen. Tältä osin on huomattava, että valtioiden väliset käytännöt henkilöiden identiteetin rekisteröinnissä poikkeavat usein toisistaan, eikä esimerkiksi nimellä tai syntymäajalla ole samaa luotettavuutta kuin Suomessa.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että vaikutustenarviointia olisi hyvä laajentaa hankkeen jatkotyössä siten, että kansalaisvaikutukset huomioitaisiin kattavammin. Henkilötunnuksen muuttuminen voinee aiheuttaa erilaisia vaikutuksia kansalaiseen riippuen siitä, missä viranomaisrekistereissä tai yritysten rekistereissä on käytetty henkilötunnuksia, ja osa vaikutuksista voi olla kielteisiäkin. Myös jäljempänä kommentoidut väärinkäytösriskit liittyvät osaltaan yhteiskunnallisiin ja kansalaisvaikutuksiin.

Henkilötunnuksen väärinkäytösten riskit

Jatkotyössä on syytä arvioida huolella, millä tavalla henkilötunnuksen väärinkäyttöihin liittyvät riskejä voitaisiin vähentää tehokkaimmin, ja mitkä keinot olisivat tarkoituksenmukaisia. Kuten työryhmän raportistakin käy ilmi, pelkkä tunnuksen rakenteen muuttaminen ei poista sellaisenaan näitä riskejä. Työryhmän mukaan ”jatkotyössä olisi tarkasteltava, voitaisiinko henkilötunnuksen käyttöä henkilön tunnistuksessa lainsäädännön keinoin jotenkin ohjata tai rajoittaa sekä mahdollisesti säätää tarkemmin, jotta henkilötunnusta käytettäisiin jatkossa ainoastaan tunnisteena, joka olisi avain tietojärjestelmien välillä henkilöiden yksilöintiin ja erotteluun. Myös henkilötunnuksen julkisuutta tulisi arvioida siitä näkökulmasta, miten tämän tiedon mahdollinen julkisuus vaikuttaisi ei toivottuun käytäntöön käyttäen henkilötunnusta yhtenä tunnistautumiskeinona.” (s. 29)

Oikeusministeriön arvion mukaan henkilötietojen suojan ja yksityiselämän suojan turvaamisen sekä identiteettivarkauksien ennalta estämisen kannalta merkitystä on erityisesti sillä, missä määrin ja minkälaisiin tarkoituksiin henkilötunnusta voidaan käyttää itsenäisesti ilman varmentamista esimerkiksi kuvallisen henkilökortin avulla. Tämä ongelma tuskin poistuisi sillä, että henkilötunnuksen rakennetta muutetaan. Identiteettivarkauden aiheuttamien vahinkojen laajuus liittyy osin myös siihen, millä tavalla henkilötietoja on pystytty yhdistämään eri rekisterien välillä.

Lainsäädännön keinoin rajoittaminen voisi sinänsä olla tehokas keino vähentää riskejä. Tietosuojalain 29 §:n yleisten henkilötunnuksen käsittelyn edellytysten lisäksi erityislainsäädännöstä löytyy jo nykyisin rajoituksia esimerkiksi henkilötunnuksen luovuttamisen osalta. Henkilötunnuksen tai sen loppuosan luovuttamista koskevien rajoitusten tarkoituksena on esimerkiksi kaupparekisterissä ollut sen ennalta estäminen, että henkilötunnuksen avulla pystyttäisiin yhdistelemään eri rekistereistä saatavilla olevia tietoja. Väärinkäytöksiä aiheuttaa myös se, että henkilötunnusta on käytetty yleisesti rekisteröidyn etätunnistamisessa, vaikka se ei tosiasiallisesti anna varmuutta henkilön identiteetistä. Laajat tietojen yhdistelymahdollisuudet oikeusministeriön arvion mukaan lisäävät identiteettivarkauksien ja muiden väärinkäytösten riskejä sekä tällaisten tekojen aiheuttamia vahinkoja. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että henkilöllisyyden varmentamiseen ohjaavaa sääntelyä löytyy lainsäädännöstä verrattain vähän. Riskien vähentämisen kannalta sääntelyn kautta ohjaaminen voisi tarkoittaa laajojakin lainsäädännön muutoksia.

Lainsäädännön jatkotyössä olisi myös syytä arvioida huolella mahdollisesti ehdotettavien lainmuutosten suhde yleisesti sovellettavaan tietosuojalainsäädäntöön ja julkisuuslakiin. Loppuraportista jää epäselväksi, mitä henkilötunnuksen julkisuudella mahdollisesti tavoiteltaisiin, ottaen huomioon, että sen olisi tarkoitus olla henkilöiden erottelukeyti tietojärjestelmien välillä. Julkisuus voisi oikeusministeriön käsityksen mukaan päinvastoin lisätä väärinkäytösten riskejä. Tältä osin on syytä huomioida myös tietojärjestelmien tietoturvallisuuden liittyvät riskit, joita seuraisi tunnisteiden julkisuudesta.

Taloudelliset vaikutukset oikeusministeriön hallinnonalalla

Työryhmän loppuraportista ja sen liitteistä ilmenee, että taloudellisia vaikutuksia on kartoitettu eräiltä osin. Nämä on kuitenkin toistaiseksi arvioitu vain yksittäisten viranomaisten osalta, eikä yrityksiin kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia ole arvioitu. Yritysvaikutusten ja viranomaisiin kohdistuvien taloudellisten vaikutusten arviointi on syytä tehdä kattavammin jatkotyön yhteydessä. Tällä on myös vaikutusta siihen, miten pitkä siirtymäaika muutosten toteuttamiseen olisi tarpeen.

Viranomaisten tietojärjestelmät riippuvat toisistaan entistä enemmän ja henkilötunnusta käytetään kriittisenä tietona tietojärjestelmissä. Panoksia ja huomiota on syytä kiinnittää henkilötunnusmuutoksessa tietojärjestelmien kokonaisuutosten koordinaation, hallinnan ja toteutuksen tukeen huomioiden riittävän siirtymäajan. Jotta viranomaisten tietojärjestelmien tietovirrat ja integraatiot muuttuvat poikkihallinnollisesti hallitusti tarvitaan yhteistä muutosprosessia ja paljon sopimista – unohtamatta eri viranomaisten ja yritysten välisiä tietovirtoja ja integraatioita.

Oikeusministeriön hallinnonalalla on kahdeksankymmentä (80) toimialasidonnaista tietojärjestelmää. Hallinnonalan tietojärjestelmissä henkilötunnusta käytetään laajasti avainkenttänä ja henkilötunnusta hyödynnetään myös poikkihallinnollisissa tietovirroissa ja integraatioissa muiden viranomaisten tietojärjestelmissä. Alustavat arviot lisärahoitustarpeista muutoksen koordinaatiosta, hallinnasta ja kymmenistä rinnakkaisista toteuttamisista hallinnonalan tietojärjestelmiin ovat suuruusluokaltaan n. 10 miljoonaa euroa. Hallinnonalan tietojärjestelmissä on paljon integraatioita, joten tarkemmat kustannusarviot edellyttävät laajoja selvityksiä ja muutosten määrittelyjä tietojärjestelmiin ja niiden integraatioihin.

Suurpää Helka
OM

Koivu Virpi
OM - Demokratia- ja julkisoikeusosasto