

Asia: VN/25041/2020

Henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskevat säädös- ja muut ehdotukset

Luonnos hallituksen esitykseksi

Yleiset huomiot esityksen tavoitteista

Tietosuojavaltuutetun lausunto

Luonnos hallituksen esitykseksi

Yleiset huomiot

Valtiovarainministeriö on pyytänyt tietosuojavaltuutetun toimistolta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (myöhemmin VTJ-laki) sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta, henkilötunnuksen käyttöä koskevasta informaatio-ohjauksen ja sidosryhmäyhteistyön suunnitelmasta, sekä henkilötunnuksen vaihtamista koskevasta arviomuistiosta. Lausuntopyyntöön kohteena olevat ehdotukset on valmisteltu valtiovarainministeriön perustamassa henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman identiteetin hallinnoimista koskevassa hankkeessa.

Kiitän mahdollisuudesta lausua asiassa.

Yleisenä huomiona katson, että tietojen väestötietojärjestelmään tallettamisen osalta henkilötietojen käsittelyn roolitusta ei ole arvioitu riittävästi. Digi- ja väestötietoviraston, Maahanmuuttoviraston ja Verohallinnon rooleja ja vastuita tulisi edelleen selkeyttää.

Esityksessä ehdotetaan, että Verohallinnon ja Maahanmuuttoviraston tehtäviä ulkomaan kansalaista koskevien tietojen rekisteröinnissä väestötietojärjestelmään laajennettaisiin siten, että ne voisivat jatkossa myös muuttaa ja lisätä väestötietojärjestelmään aiemmin rekisteröidyn ulkomaan kansalaisen tietoja. Rekisteröitävät tiedot olisivat kuitenkin muuhun lainsäädäntöön perustuvien viranomaistehtävien hoitamisen yhteydessä kerättyjä henkilötietoja. Oikeus muuttaa ja lisätä väestötietojärjestelmään aiemmin rekisteröidyn henkilön tietoja rajattaisiin koskemaan vain niitä tietoja, joita ky-seisillä viranomaisilla olisi ehdotuksen toteutuessa oikeus myös ensirekisteröinnissä tallettaa väestötietojärjestelmään. (esityksen s. 31). Mainitut tehtävät olisi määritelty VTJ-lain 22 §:n 1 momentin toisessa virkkeessä ja 22 a §:n 1 momentin kolmannessa virkkeessä.

Pyydän kiinnittämään huomiota siihen, että henkilötietojen käsittelyn vastuut ja näin ollen myös henkilötietoja käsittelevien tahojen roolit on määriteltävä selkeästi ennen henkilötietojen käsittelyn aloittamista. Yleisen tietosuoja-asetuksen tietosuojaperiaatteiden mukaisesti henkilötietojen käsittelyn tulee olla läpinäkyvää rekisteröidyille. Erityisesti rekisteröidyn perusoikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi rekisteröidylle tulee olla selvää, kuka vastaa häntä koskevien henkilötietojen käsittelystä, jotta rekisteröity pystyy käyttämään yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia oikeuksia. Siten, ennen henkilötietojen käsittelyn aloittamista tulisi määritellä, kuka vastaa siitä, että tiedot ovat oikein.

Esityksessä todetaan ensinnäkin, että Digi- ja väestötietovirastolla, Maahanmuuttovirastolla ja Verohallinnolla olisi kaikilla oikeus tallettaa tietoja ensirekisteröinnissä sekä myös oikeus muuttaa ja lisätä tietoja väestötietojärjestelmään. Verohallinnon ja Maahanmuuttoviraston oikeus muuttaa ja lisätä väestötietojärjestelmään aiemmin rekisteröidyn tietoja rajattaisiin koskemaan vain niitä tietoja, joita niillä olisi ehdotuksen toteutuessa oikeus myös ensirekisteröinnissä tallettaa väestötietojärjestelmään (esityksen s. 31). Verohallinnon ja Maahanmuuttoviraston päivitysoikeuden ulkopuolelle rajattaisiin niiden tietojen päivittäminen, millä on vaikutusta henkilötunnuksen muodostumiseen (esityksen s. 31-32). Maahanmuuttovirasto ja Verohallinto toimisivat myös tietojen tallettajana ja ylläpitäjänä yhdessä Digi- ja väestötietoviraston kanssa. (esityksen s. 62)

Mainittu tehtävä olisi niin ikään päällekkäinen sillä jokainen edellä mainittu taho olisi vastuussa samojen tietojen tallettamisesta ja muuttamisesta. Nähdäkseni edellä esitetyn mukaisesti Digi- ja väestötietovirasto, Maahanmuuttovirasto ja Verohallinto vastaisivat kaikki siitä, että rekisterimerkinnot ovat oikein. Korostan tässä yhteydessä yleisen tietosuoja-asetuksen täsmällisyyden periaatetta, jonka mukaan rekisterinpitäjä vastaa siitä, että tiedot ovat täsmällisiä ja tarvittaessa päivitettyjä (5 artikla 1 kohta d alakoh-ta). Esityksessä ei ole tuotu riittävän selvästi esiin sitä, kuka vastaa tietojen täsmällisyydestä tilanteessa, jossa jokainen edellä mainittu taho voi tehdä muutoksia väestötietojärjestelmässä oleviin tietoihin.

Esityksen mukaan esitystä valmisteltaessa on arvioitu, tulisiko väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjä järjestää yhteisrekisterinpitäjyytenä. Esityksen mukaan [e]duskunnan perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa yhteisrekisterinpitäjyyttä koskeviin säännösehdotuksiin arvioidessaan maahanmuuttohallinnon henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä (PeVL 62/2018

vp, s. 4–5 ja 7/2019 vp, s. 5–8). Valiokunnan mukaan sääntelyratkaisu, jossa laaja joukko viranomaisia olisi määritelty rekisterinpitäjiksi sen sijaan, että niiden tarpeellinen tiedonsaanti olisi varmistettu esimerkiksi tiedon luovutusta ja saamisoikeuksia koskevalla sääntelyllä, poikkeaisi tavanomaisesta. (esityksen s. 63) Mainitussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa on ollut kyse lakiehdotuksesta, jossa laaja joukko eri viranomaisia olisivat toimineet yhteisrekisterinpitäjänä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan [l]akiehdotus ja sillä perustettavaksi ehdotettava poikkeuksellisen laaja yhteisrekisterinpitäjyys vaikuttavat perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan koskevan käyttötarkoitukseltaan varsin erilaisia tietoja, joiden yhteinen tekijä on ainoastaan maahanmuuttoon tavalla tai toisella liittyminen. Esityksen perusteluista käy ilmi, että mainittujen viranomaisten tarpeet henkilötietojen käsittelyyn eroavat paljon toisistaan. Valiokunnan mielestä sääntelyratkaisu, jossa kaikki mainitut viranomaiset on kuitenkin määritelty rekisterinpitäjiksi sen sijaan, että niiden tarpeellinen tiedon- saanti olisi varmistettu esimerkiksi tiedon luovutusta ja saamisoikeuksia koskevalla sääntelyllä, poikkeaa tavanomaisesta. (PeVL 62/2018 vp. s.5)

Yhdyn perustuslakivaliokunnan näkemykseen siitä, että yhteisrekisterinpitäjyyttä ei tule tulkita liian laajasti. Kuitenkin nyt lausuttavana olevassa lakiehdotuksessa henkilötietojen käyttötarkoitus, henkilötietojen ylläpitäminen väestötietojärjestelmässä, koskisi samoja ennalta määriteltyjä tietoja. Mahdollisen yhteisrekisterinpitäjyyden osalta on myös kiinnitettävä huomiota siihen, että yhteisrekisterinpitäjyys voi tulla kyseeseen myös vain tietyn käsittelytoimen osalta. Euroopan unionin tuomioistuimen tuomiossa Fashion ID katsottiin, että [y]ksikköä pidetään toisen (toisten) kanssa yhteisrekisterinpitäjänä vain niiden toimintojen osalta, joiden osalta se määrittää yhdessä muiden kanssa saman tietojenkäsittelyn keinot ja tarkoitukset erityisesti silloin, kun päätökset ovat yhteneviä. Jos jokin näistä tahoista päättää yksin käsittelyketjua edeltävien tai seuraavien toimintojen tarkoituksista ja keinoista, tätä yksikköä on pidettävä tämän edeltävän tai myöhemmän toimen ainoana rekisterinpitäjänä. (Tuomio Fashion ID, C-40/17, ECLI:EU:2018:1039, kohta 74)

Vaikka katsottaisiin, että Digi- ja väestötietovirasto, Maahanmuuttovirasto ja Verohallinto eivät toimisi yhteisrekisterinpitäjänä, tulisi henkilötietojen käsittelyn vastuut olla selviä ja läpinäkyviä. Kuten jo edellä totesin, olisi oltava selvää, mikä edellä mainituista tahoista vastaa siitä, että rekisterimerkinnät ovat oikein.

Lisäksi kiinnitän huomiota siihen, että esityksessä toisaalta myös todetaan [m]aahanmuuttoviraston ja Verohallinnon toimivan Digi- ja väestötietoviraston ohjeiden mukaisesti (esityksen s.32). Esityksestä ei kuitenkaan käy selkeästi ilmi, minkä käsittelytoimen osalta Maahanmuuttovirasto ja Verohallinto toimivat Digi- ja väestötietoviraston ohjeiden mukaisesti. Katson, että edellä mainittua tulee selkeyttää, mikäli kyse on henkilötietojen käsittelystä rekisterinpitäjänä toimivan Digi- ja väestötietoviraston lukuun. Henkilötietojen käsittelystä säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen 28 artiklassa, jonka mukaan henkilötietojen käsittelijä käsittelee henkilötietoja ainoastaan rekisterinpitäjän ohjeiden mukaisesti (28 artikla 3 kohta a alakohta).

Huomiot mahdollisuuteen saada henkilötunnus jo Suomessa oleskeluun oikeuttavaa lupaa tai rekisteröintiä koskevan hakemuksen perusteella (1. lakiehdotuksen 9 ja 22.2 §)

Ei lausuttavaa toimivallan puitteissa.

Huomiot mahdollisuudesta tallettaa ulkomaalaisen henkilön tiedot väestötietojärjestelmään ulkoisen palveluntarjoajan oleskelulupa-asiassa tekemän henkilöllisyydestä varmistumisen perusteella (1. lakiehdotuksen 22.3 §)

Esityksessä ehdotetaan 22 §:n 3 momenttiin lisättäväksi säännös, joka mahdollistaisi toisen Schengen-valtion edustuston tai ulkoisen palveluntarjoajan toimimisen 3 momentissa yksilöidyissä tehtävissä Suomen edustuston sijasta. Ehdotettu 3 momentin mukaan [s]uomen edustusto voi ottaa Maahanmuuttoviraston puolesta vastaan ulkomaan kansalaisen esittämät henkilötiedot ja asiakirjat väestötietojärjestelmään tallettamista, tietojen muuttamista sekä lisäämistä varten. Suomen edustuston on varmistuttava ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä voimassa olevasta matkustusasiakirjasta tai sen puuttuessa 19 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen sekä toimitettava henkilötiedot ja asiakirjat viipymättä Maahanmuuttovirastolle. Toisen Schengen-valtion edustusto tai ulkoinen palveluntarjoaja voi toimia tässä momentissa yksilöidyissä tehtävissä Suomen edustuston sijasta, jos ulkoministeriö on antanut Suomen edustustolle kuuluvat oleskelulupatehtävät toisen Schengen-valtion edustustolle tai ulkoiselle palveluntarjoajalle ulkomaalaislain (301/2004) 69 b §:n mukaisesti.

Ehdotetulla säännöksellä mahdollistettaisiin toisen Schengen-valtion edustustolle ja ulkoiselle palveluntarjoajalle Suomen edustuston sijasta ottaa vastaan ulkomaalaisen esittämät henkilötiedot ja asiakirjat väestötietojärjestelmää varten oleskelulupatehtäviä hoitaessaan. Oikeus vastaanottaa tietoja ja asiakirjoja rajattaisiin tilanteisiin, joissa ulkomaan kansalainen esittää toisen Schengen-valtion edustustolle tai ulkoiselle palveluntarjoajalle voimassa olevan matkustusasiakirjan. Toisen Schengen-valtion edustusto tai ulkoinen palveluntarjoaja ei itse tallettaisi, muuttaisi tai lisäisi ulkomaan kansalaisesta tietoja väestötietojärjestelmään. (esityksen s.93)

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 8/2022 vp) katsonut, että julkisen hallintotehtävän antamista muun kuin viranomaisen hoidettavaksi koskevan perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. (PeVL 8/2022 vp. s. 3)

Näkemykseni mukaan mainitussa ulkoisen palveluntarjoajan harjoittamassa henkilötietojen käsittelyssä olisi kyse yleisen tietosuoja-asetuksen V luvun mukaisesta tietojen siirrosta kolmansiin maihin. Tämä tulee arvioida ja ottaa huomioon lakiesitystä jatkovalmisteltaessa

Etärekisteröintimenettelyä koskevat huomiot (1. lakiehdotuksen 9 a–9 d ja 34 a §)

Ehdotetussa sähköisessä etärekisteröintimenettelyssä olisi kyse automatisoidusta päätöksenteosta sillä etärekisteröinnissä tapahtuvalla tunnistamisella on luonnollista henkilöä (rekisteröityä) koskevia oikeusvaikutuksia. Siten etärekisteröintimenettelyn tulee arvioida yleisen tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaisesti.

Lakiehdotuksen 9 a §:ssä säädettäisiin muun kuin Suomen kansalaisen tietojen tallettamisesta väestötietojärjestelmään sähköisessä etärekisteröintimenettelyssä. Ehdotetun pykälän pykäläkohtaisten perusteluiden mukaan matkustusasiakirjan kasvokuvan ja henkilön itse ottaman kuvan ja videon vertaaminen olisi tarkoitus lähtökohtaisesti toteuttaa hyödyntäen automaattista kasvojentunnistusohjelmaa, mutta sen voisi tarvittaessa suorittaa myös Digi- ja väestötietoviraston virkailija. (esityksen s. 82-83)

Mainittua oikeutta vaatia, että tiedot käsittelee luonnollinen henkilö eli virkailija, ei kuitenkaan tuoda esiin varsinaisessa 9 a §:n pykälätekstissä. Katson tämän olevan erittäin olennainen rekisteröidyn oikeussuojakeino erityisesti ottaen huomioon mitä automatisoidusta päätöksenteosta ja automatisoidun päätöksenteon suojatoimista säädetään. Yleisen tietosuojasetuksen 22 artiklan 3 kohdan mukaan automatisoidussa päätöksenteossa on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi; tämä koskee vähintään oikeutta vaatia, että tiedot käsittelee rekisterinpitäjän puolesta luonnollinen henkilö [...]. Katson, että mainittu oikeus vaatia luonnollista henkilöä eli virkailijaa suorittamaan tunnistaminen tulisi käydä ilmi myös itse pykälästä.

Matkustusasiakirjan lukemisesta etärekisteröintimenettelyssä säädettäisiin 9 a §:n 3 momentissa. Tiedot voitaisiin lukea matkustusasiakirjassa olevalta sirulta, joka pitää sisällään asiakirjan haltijan nimen, syntymäajan, sukupuoli tiedon ja kasvokuvan. Tässä yhteydessä kiinnitän huomiota siihen, että mainitun sovelluksen on oltava oletusarvoisen tietosuojan mukainen ja sen on täytettävä riittävä henkilötietojen turvallisuustaso (yleinen tietosuojasetus 25 ja 32 artikla).

Lisäksi ehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi arvioida julkisen hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaa oikeusministeriön mietintöä.

Lakiehdotuksen 9 b §:ssä säädettäisiin siitä, mitä tietoja väestötietojärjestelmään talletettaisiin etärekisteröintimenettelyssä. Lakiehdotuksen 9 c §:ssä säädettäisiin puolestaan etärekisteröintimenettelyssä kerättävien biometrinen tietojen käsittelystä. Ehdotetut pykälät ovat sisällöltään asianmukaisia ja tarpeellisia.

Esityksessä on myös ehdotettu, että henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tavasta ja perustietojen lähteestä tehtäisiin merkitä väestötietojärjestelmään (ehdotettu uusi 9 d §). Mainitun 9 d §:n pykäläkohtaisissa perusteluissa todetaan mainituilla tiedoilla voivan olla vaikutusta henkilön tosiasiallisiin mahdollisuuksiin hyödyntää VTJ-identiteettiään yhteiskunnan palveluissa (esityksen s. 85-86). Lakiehdotuksen pykäläkohtaisissa perusteluissa todettaisiin, että merkintä etärekisteröinnistä poistettaisiin kun henkilö on fyysisesti asioinut Digi- ja väestötietoviraston, Maahanmuuttoviraston tai Verohallinnon luona (esityksen s. 86).

Etärekisteröintimenettelyssä tunnistetun henkilön tietoja tulisi esityksessä ehdotetun uuden 34 a §:n mukaan luovuttaa väestötietojärjestelmästä vain yhdessä 13 §:n 22 kohdassa tarkoitetun tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaavan tiedon kanssa. [..]

Yleisen tietosuojasetuksen 19 artiklan mukaan rekisterinpitäjän on ilmoitettava kaikenlaisesta 16 artiklan, 17 artiklan 1 kohdan ja 18 artiklan mukaisesti tehdyistä henkilötietojen oikaisuista, poistosta tai käsittelyn rajoituksista jokaiselle vastaanottajalle, jolle henkilötietoja on luovutettu paitsi jos tämä osoittautuu mahdottomaksi tai vaatii kohtuutonta vaivaa. Mikäli esityksessä esitetyllä tavalla henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa koskevalla tiedolla olisi vaikutuksia henkilön tosiasiallisiin mahdollisuuksiin hyödyntää VTJ-identiteettiä, tulisi tunnistamisen tapaa koskevasta muutoksesta (9 d §) ilmoittaa niille vastaanottajille, joille esitetyn 34 a §:n mukaisesti tieto tunnistamisen tai yksilöinnin tavasta on toimitettu.

Sukupuolineutraalia henkilötunnusta koskevat huomiot

Pidän esityksessä ehdotettua sukupuolineutraalia henkilötunnusta positiivisena uudistuksena. Mainittu muutos vastaisi myös yleisen tietosuojasetuksen tietojen minimoinnin periaatetta

Uutta yksilöintitunnusta koskevat huomiot

Yksilöintitunnuksen käsittelystä säädettäisiin VTJ-lain uudessa 11 a §:ssä. Pykälän mukaan [k]un henkilön tiedot talletetaan ensimmäisen kerran väestötietojärjestelmään, hänelle annetaan yksilöintitunnus. Yksilöintitunnus annetaan automaattisesti väestötietojärjestelmästä. Yksilöintitunnus on yksilöllinen ja muodostuu 11 merkistä, joista viimeinen on tarkistusmerkki. Yksilöintitunnus ei saa sisältää henkilöön liittyviä tunnistetietoja. Muutettua yksilöintitunnusta ei saa antaa toiselle.

Yksilöintitunnuksen määräytymisestä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Yksilöintitunnuksen käsittelystä säädettäisiin myös tietosuojalain 29 a §:ssä ja rikosasioiden tietosuojalain vastaavassa 12 a §:ssä. Mainitun pykälän mukaan yksilöintitunnusta saa käsitellä, jos käsittely on tarpeen henkilön yksiselitteiseksi yksilöimiseksi. Yksilöintitunnuksella ei saa todentaa sen haltijan henkilöllisyyttä. Ehdotuksen mukaan yksilöintitunnuksen käsittelystä säädettäisiin hieman eri tavalla kuin henkilötunnuksen käsittelystä säädetään tietosuojalain 29 §:ssä. Uudessa ehdotetussa pykälässä ei olisi esityksen mukaan tarpeen määritellä niitä toimialoja tai käsittelytilanteita, joiden yhteydessä yksilöintitunnusta saisi käsitellä, vaan pykälässä säädettäisiin ainoastaan tunnuksen käyttötarkoituksesta.

Mikäli henkilötunnusta koskevaa järjestelmää lähdetäisiin rakentamaan tähän suuntaan, olisi ehdotettu muutos positiivinen. Kuitenkin ehdotetulla tavalla säänneltynä ehdotus

yksilöintitunnuksesta tulisi poistaa. Ehdotuksen mukaan henkilötunnukselle luotaisiin rinnakkainen yleisen tietosuoja-asetuksen 87 artiklan tarkoittama kansallinen henkilönumero tai muu yleinen tunniste, josta kuitenkin säädettäisiin eri tavalla kuin henkilötunnuksesta. Mikäli yksilöintitunnuksella ja henkilötunnuksella olisi sama tarkoitus, tulisi sitä koskea samat säännökset. Jos yksilöintitunnus olisi tarkoitettu henkilötunnuksen rinnalla käsiteltäväksi tiedoksi, ja jos yksilöintitunnuksen käsittelyyn olisi ”kevyemmät” edellytykset kuin henkilötunnuksen käsittelyyn, olisi uuden henkilötiedon luomista vaikea oikeuttaa näillä perusteilla.

Kiinnitän tässä yhteydessä huomiota myös hallituksen esityksessä esiin nostettuun ongelmaan, joka koskee henkilötunnuksen käyttöön todentamisen/tunnistamisen välineenä (esim. sivut 9 ja 97). Näen tarpeelliseksi arvioida jatkovalmistelussa olisiko tässä yhteydessä perusteltua joko rajoittaa tehokkaammin tai kieltää henkilötunnuksen käyttö kyseiseen tarkoitukseen lain tasolla. Tietosuojalakiin esitetään säädettävän 29 a §, jonka mukaan yksilöintitunnuksella ei saa todentaa haltijan henkilöllisyyttä. Tämä voisi johtaa tulkintaa, jonka mukaan henkilötunnuksella henkilöllisyys voitaisiin todentaa.

Se, että henkilötunnuksesta ei esityksen mukaan olisi nähtävissä esimerkiksi henkilön ikä, ei ole keskeinen kriteeri sen arvioimisessa, onko kyse yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettusta kansallisesta henkilötunnuksen käsittelystä. Näin ollen yksilöintitunnusta, josta sinänsä ei ole pääteltävissä henkilön ikä, koskee suojaamisvelvoite samalla tavalla kuin henkilötunnusta (yleinen tietosuoja-asetus 87 artikla).

Tietosuojavaltuutettu on jo henkilötunnuksen uudistamista pohtineen työryhmän loppuraporttia koskevassa lausunnossa todennut, että mikäli henkilötunnus olisi jatkossa sattumanvarainen merkkijono, yhtenä mahdollisena riskinä olisi se, että henkilöiden tiedot menevät keskenään sekaisin. Vaikka nyt lausuttavana olevassa lakiehdotuksessa ei ole kyse henkilötunnuksen muuttamisesta, näen kuitenkin edelleen riskinä sen, että tiedot voisivat mennä sekaisin mikäli yksilöinnin välineenä ryhdyttäisiin käyttämään ehdotettua yksilöintitunnusta, joka ei ole yhtä helposti muistettavissa sen rakenteen (11 merkin merkkijono) vuoksi. Onkin syytä huolellisesti tarkastella, millaisia riskejä henkilötunnuksen rinnalle luotava yksilöintitunnus puolestaan voi aiheuttaa.

Kiinnitän tässä yhteydessä huomiota rekisteröidyn oikeuteen saada tietää, mitä henkilötietoja rekisterinpitäjä käsittelee (yleisen tietosuoja-asetuksen 12-14 artiklat). Jos organisaatiot voisivat pyytää ehdotetun yksilöintitunnuksen väestötietojärjestelmästä, tulisi tämän organisaation (rekisterinpitäjä) informoida rekisteröityä siitä, mitä rekisteröityä koskevia tietoja se käsittelee ja mistä se on saanut rekisteröityä koskevat tiedot. Ehdotuksen mukaan rekisteröity ei itse pyytäisi yksilöintitunnusta väestötietojärjestelmästä ja toimittaisi sitä rekisterinpitäjälle.

Näkemykseni mukaan henkilötunnuksen käsittelyä koskeva ongelma ei sinänsä ole ollut siinä, että organisaatioilla ei ole tietosuojalain 29 §:n mukaista oikeutta käsitellä henkilötunnusta. Nähdäkseni

ne organisaatiot, joilla ei lain mukaan ole oikeutta käsitellä henkilötunnusta ovat jo nykyisellään pystyneet yksilöimään henkilöt muiden henkilötietojen avulla.

Lopuksi kiinnitän huomiota siihen, että yksilöintitunnusta koskevissa pykäläkohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavaa: [t]oisin kuin henkilötunnus, ehdotettu yksilöintitunnus ei sisältäisi lainkaan sen haltijaa koskevia henkilötietoja (esityksen s.88). Toisaalta esityksessä todetaan myös, että yksilöintitunnus olisi silti itsessään tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu henkilötieto (esityksen s.87). Ilmaisua ”yksilöintitunnus ei sisältäisi lainkaan sen haltijaa koskevia henkilötietoja” on omiaan johtamaan harhaan sillä yksilöintitunnus on kuitenkin itsessään henkilötieto. Katson, että tätä ilmaisua tulisi selkeyttää.

Muut hallituksen esitystä ja alustavaa asetuseronnosta koskevat huomiot

Muina huomioina totean seuraavaa.

Matkustusasiakirjan numeroa ja voimassaoloaika koskeva säilytysaika:

Esityksessä ehdotetaan 20 §:n 1 momenttia muutettavaksi siten, että 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös matkustusasiakirjan numeroa ja voimassaoloaika koskevien tietojen poistamisesta väestötietojärjestelmästä. Matkustusasiakirjan numeroa ja voimassaoloaika koskevat tiedot kerättäisiin 9 a §:ssä tarkoitettussa etärekisteröintimenettelyssä ja niiden avulla olisi mahdollista varmistaa, ettei henkilön tietoja kirjata väestötietojärjestelmään kaksinkertaisesti. Ehdotuksen mukaan mainitut tiedot olisi poistettava väestötietojärjestelmästä viimeistään viiden vuoden kuluttua matkustusasiakirjan voimassaolon päättymisestä. (esityksen s. 90)

Esityksessä ei ole perusteltu sitä, mihin mainittu viiden vuoden säilytysaika perustuu. Katson, että säilytysaika ei ole perusteltu riittävästi.

Asetuksenantovaltuus:

Esitys sisältää ehdotuksen yhdestä uudesta asetuksenantovaltuudesta, minkä lisäksi useat siihen sisältyvät ehdotukset edellyttäisivät voimassa olevan VTJ-asetuksen muuttamista.

Ehdotetun VTJ-lain 9 a §:n mukaan etärekisteröintimenettelyssä tapahtuvasta henkilöllisyyden varmistamisesta ja menettelyssä hyväksyttävistä matkustusasiakirjoista voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Asetuksenantovaltuus olisi uusi ja sen myötä asetuksella olisi mahdollista säätää tarkemmin esimerkiksi kasvojentunnistusmenettelystä ja siinä hyödynnettävistä

kasvokuvista ja videoista. Asetuksella olisi myös mahdollista tarvittaessa säätää tarkemmin etärekisteröintimenettelyssä käytettävän matkustusasiakirjan teknisistä tai luotettavuuteen liittyvistä vaatimuksista. (esityksen s. 99)

Ehdotuksesta ei käy selvästi ilmi se, olisiko asetuksella tarkoitus luoda yksinomaan teknisluonteisia edellytyksiä vai olisiko sillä tarkoitus luoda henkilötietojen suojaa koskevia edellytyksiä. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä vakiintuneessa käytännössään katsonut, että henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. (PeVL 14/2018 vp. s. 2). Tässä yhteydessä olisi siten arvioitava erityisesti sitä, missä määrin asetuksella voidaan luoda edellytyksiä VTJ-lain 9 a §:n mukaisesta kasvojentunnistusmenettelystä ja siinä hyödynnettävistä kasvokuvista, ja missä määrin siitä olisi säädettävä lailla. Lisäksi olisi arvioitava yleisen tietosuojasetuksen kansallista liikumavaraa

Sukupuolیتiedon poistaminen henkilötunnuksesta edellyttäisi VTJ-lain 11 §:n muuttamisen lisäksi VTJ-asetuksen 2 §:n 3 momentin muuttamista. Voimassa olevan momentin mukaan yksilönumeron antamista varten väestötietojärjestelmään talletetaan henkilön sukupuolیتiedoksi mies tai nainen. Yksilönumeroksi annetaan kolminumeroinen luku, joka on miespuolisilla pariton ja naispuolisilla parillinen. Asetuksen säännöstä tulisi lakiin ehdotetun muutoksen myötä muuttaa vastaamaan sitä, ettei henkilötunnuksesta käy enää ilmi henkilön sukupuolta. Muutoksen myötä asetuksella olisi myös tarpeen säätää erikseen sukupuolیتiedon kirjaamisesta väestötietojärjestelmään. (esityksen s.99)

VTJ-lain 13 §:n 1 momenttiin ehdotetaan esityksessä lisättäväksi uusi 22 ja 23 kohta, joiden mukaan väestötietojärjestelmään talletettaisiin uusina tietoryhminä henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaava tieto sekä henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin perusteella talletettävien syntymäpäivä-, sukupuoli-, nimi- ja kansalaisuustietojen lähdettä kuvaava tieto. Uusien kohtien sisällöstä voisi säätää pykälän voimassa olevan 2 momentin mukaisesti tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Asetuksella olisi tarpeen säätää tarkemmin tietojen lähdettä sekä tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaavien tietokenttien yksityiskohtaisesta sisällöstä ja kirjaamistavasta eri tilanteissa. (esityksen s.99)

Voimassa oleva VTJ-lain 22 § sisältää erilliset asetuksenantovaltuutukset pyynnön vastaanottajan tehtävistä, tehtävää hoidettaessa noudatettavista menettelytavoista sekä pykälän perusteella talletettavista tiedoista. Pykälän sisältämät erilliset asetuksenantovaltuudet ehdotetaan koottavaksi yhteen. Samalla ehdotetaan muutettavaksi talletettavia tietoja koskeva asetuksenantovaltuus velvoittavasta mahdollistavaksi säännökseksi sekä sisällyttämällä pyynnön vastaanottajan tehtäviä koskeva asetuksenantovaltuus osaksi tehtäviä hoidettaessa noudatettavia menettelytapoja koskevaan asetuksenantovaltuutukseen. Koska nykyisen 22 §:n sääntely ehdotetaan eriytettäväksi erilliseksi maahanmuuttohallinnon tehtäviä säänteleväksi 22 §:ksi ja Verohallinnon tehtäviä säänteleväksi 22 a §:ksi, toteutettaisiin myös 22 a §:n vastaavat asetuksenantovaltuudet kuin edellä on kuvattu tehtäväksi 22 §:ään. Asetuksella olisi mahdollista säätää tietotasoisesti talletettavista,

muutettavista ja lisättävistä tiedoista sekä ulkomaalaisen tietoja väestötietojärjestelmään varten vastaanotettaessa ja tietoja talletettaessa noudatettavista menettelytavoista. (esityksen s. 99

Katson, ettei edellä mainituista VTJ-lain 11 §:n ja 2 §:n 3 momentin, VTJ-lain 13 §:n 1 momentin 22 ja 23 kohdan, ja VTJ-lain 22 §:n mukaisista henkilötietojen käsittelyä koskevista seikoista voida säätää lailla. Perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa (PeVL 14/2018 vp. s 3) Edellä mainituissa säännöksissä säädettäisiin siitä, mitä tietoja väestötietojärjestelmään kirjataan. Tämä olisi nähdäkseni ristiriidassa perustuslakivaliokunnan näkemyksen kanssa.

Kysymys vain ministeriöille: Seuraako esitykseen sisältyvistä muutosehdotuksista muutostarpeita hallinnonalanne lainsäädäntöön? Jos kyllä, mihin lakeihin muutoksia on tarpeen tehdä ja onko muutokset tarpeen sisällyttää esitykseen liitelakeina?

-

Informaatio-ohjauksen suunnitelma

Ovatko toimenpidesuositukset oikean suuntaisia? Mitä pidätte erityisen hyvänä tai mitä pidätte tarpeettomana?

Pidän sinänsä ehdotettuja toimenpidesuosituksia positiivisina ja näistä voidaan pyydettäessä esittää yksityiskohtaisempia huomioita.

Sinänsä en koe, että henkilötunnusta koskevaa lainsäädäntöä (tietosuojalaki) olisi välttämättä tarpeen muuttaa. Tiedossani olevat henkilötunnukseen liittyvät väärinkäytökset ovat suurilta osin yksittäisiä (pois lukien Vastaamo). Monet tietooni saatetut tapaukset liittyvät siihen, että henkilötunnusta on käytetty henkilön tunnistamisessa. Syytä olisi enemmän pyrkiä keskittymään tunnistamiseen liittyvien toimintatapojen kehittämiseen eikä niinkään henkilötunnusta koskevan lainsäädännön muuttamiseen.

Millä muilla toimenpiteillä henkilötunnuksen kysymistä ainoana tunnistustapana voitaisiin ehkäistä sähköisessä asiointissa, käyntiasioinnissa ja puhelinasiointissa?

Jo nykyisellään henkilötunnusta käytetään yhtenä tunnistuksen välineenä vaikka henkilötunnus on tarkoitettu nimenomaisesti henkilöiden yksilöintiin. Olen katsonut, että henkilötunnusta saa kysyä esimerkiksi puhelinasiointissa yhtenä tietona muiden tietojen joukossa, mikäli organisaatio käsittelee jo entuudestaan henkilön henkilötunnusta. Henkilötunnusta ei kuitenkaan tulisi käyttää esimerkiksi nimen kanssa ainoana tietona henkilöä tunnistettaessa vaan henkilötunnus voi olla yksi kysyttävistä tiedoista. Onkin syytä huomioida, että henkilötunnus voi olla myös muiden henkilöiden tiedossa samalla tavalla kuin esimerkiksi henkilön kotiosoite tai puhelinnumero. Tämän vuoksi tunnistamisessa tulisi pyrkiä aina käyttämään mahdollisimman luotettavaa tunnistamisen välinettä.

Tunnistaminen ei siten saisi perustua yksinomaan henkilötunnuksen tai jonkun muun tiedon varaan. Tässä yhteydessä olisi syytä aina arvioida tapauskohtaisesti sitä, mitä tietoja tunnistamisessa tulisi käyttää.

Mitä säädösmuutostarpeita tai ohjeistuksia tunnistatte eri toimialoilla tai palveluissa, jotta henkilötunnuksen kysymistä ainoana tunnistustapana voitaisiin ehkäistä?

ks. tarkemmin lausunnossa esitetty.

Mitä säädösmuutostarpeita tunnistatte, että tunnistustapahtuma olisi tarpeeksi luotettava palvelutapahtumaan nähden ja näettekö tarvetta velvoittaa laajemmin vahvan sähköisen tunnistamisen käyttöön (millä toimialoilla, missä palveluissa)?

Kannatan vahvan sähköisen tunnistamisen käyttöönottoa laajemmin. Kuitenkin kiinnitän erityisesti huomiota siihen, että arvioitaessa sähköisen vahvan tunnistamisen käyttöönottoa olisi otettava huomioon kaikkien mahdollisuudet käyttää sähköistä vahvaa tunnistamista. Sähköisen vahvan tunnistamisen käyttöönotto ei saa aiheuttaa tilannetta, jossa henkilöt jäisivät täysin palveluiden ulkopuolelle.

Henkilötunnuksen vaihtamiskynnyksen madaltamista koskeva arviomuistio

Kommentit muistioon

Tarve henkilötunnuksen muuttamiseen nousi ymmärrettävästi esille valitettavan Vastaamon tietomurron yhteydessä. Siitä näkökulmasta ymmärrän tarpeen arvioida henkilötunnuksen muuttamista. Kuitenkin henkilötunnuksen muuttaminen ei nähdäkseni ole erityisen kestävä keino suojata henkilötietoja ottaen huomioon sen, että tiedot saattavat henkilötunnuksen muuttamisen jälkeen jäädä joidenkin toimijoiden tietokantoihin virheellisenä, joka on omiaan aiheuttamaan riskin henkilön oikeuksille.

Korostan kuitenkin, että henkilötunnus tulee olla tietyissä tilanteissa mahdollista muuttaa sillä eräissä tilanteissa henkilötunnuksen muuttaminen voi olla ainoa keino suojata yksityisyys. Henkilötunnuksen muuttamista koskeva VTJ-lain 12 §:n mukainen sääntely olisi siten edelleen perusteltua. Kuitenkaan henkilötunnuksen muuttamista koskevaa kynnystä ei tulisi mielestäni laskea edellä mainitun tietojen virheellisyyttä koskevan riskin takia.

Yhteiskunta nojaa hyvin vahvasti henkilötunnuksen varaan, jonka takia henkilötunnuksen muuttamista koskevan kynnyksen madaltaminen voisi aiheuttaa merkittäviä riskejä ja tällä voisi olla ikäviä oikeusvaikutuksia luonnollisiin henkilöihin. Katson, että henkilötunnuksen muuttamisen sijaan pitäisi nimenomaisesti varmistua siitä, ettei henkilötunnusta voida käyttää väärinkäytöstilanteissa.

Lausunnon antaja: Tietosuojavaltuutettu Anu Talus ja asian esittelijä ylitarkastaja Mari-Ilona Korhonen

Laiho Erna
Tietosuojavaltuutetun toimisto - Tietosuojavaltuutetun toimisto