

Asia: VN/17113/2022

Lausuntopyyntö lakiluonnoksesta henkilötunnuksen käsittelyä koskevien säännösten täsmentämisestä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Asia

Nyt lausunnon kohteena olevassa esityksessä ehdotetaan, että henkilöllisyyttä ei saisi todentaa yksinomaan henkilötunnuksen tai henkilötunnuksen ja luonnollisen henkilön nimen yhdistelmällä. Esityksen mukaan sillä täsmennettäisiin ja selkeytettäisiin henkilötunnuksen alkuperäistä tarkoitusta toimia henkilön yksiselitteisen yksilöimisen välineenä. Henkilötunnuksen ongelmaksi on muodostunut, että tunnusta käytetään sen käyttötarkoituksen, henkilön yksiselitteisen yksilöimisen, lisäksi henkilöllisyyden todentamisen, eli laajemmin ilmaistuna tunnistamisen välineenä.

Tuomioistuinvirasto tunnistaa, että nyt ehdotetun sääntelyn herättää eräitä kysymyksiä muun muassa suhteessa tuomioistuinten päivittäiseen palvelutoimintaan liittyen. Kiinnitämme huomioita myös siihen, että ehdotettua muutosta tai sen vaikutuksia ei ole arvioitu nyt lausunnon kohteena olevassa esityksessä rekisterinpitäjän osoitusvelvollisuuden (tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 2 kohta, ns. rikosasioiden tietosuojalaki 14 §:n 1 kohta) näkökulmasta ja tällä voi olla puolestaan merkittäviä hallinnollisia ja taloudellisia vaikutuksia viranomaistoimintaan.

Tuomioistuinviraston lausunto

Nyt ehdotetun muutoksen mukaan ”Henkilötunnuksen haltijan henkilöllisyyttä ei saa todentaa yksinomaan henkilötunnuksella tai henkilötunnuksen ja luonnollisen henkilön nimen yhdistelmällä.” Rekisterinpitäjä saisi henkilöllisyyden todentamistarkoituksessa edelleen käyttää henkilötunnusta yhtenä tietona muiden joukossa. Rekisterinpitäjä ei kuitenkaan voisi rakentaa tunnistamiskäytäntöjään yksinomaan henkilötunnuksen ja nimen kysymisen varaan.

Nyt ehdotettu sääntely on omiaan aiheuttamaan hämmennystä käytännön toimintatapojen osalta, koska viranomaistoiminnassa ei kuitenkaan ole tyhjentävästi säädetty siitä, missä tilanteissa henkilöllisyyden todentamista nimenomaisesti edellytetään. Todentamisvelvoitteesta on nimenomaisesti säädetty, kun salassa pidettäviä tietoja siirretään tietoverkossa (Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (906/2019) 14 §:n 1 mom.), sähköisten todisteellisten tiedoksiantojen osalta (Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa (13/2003) 18 §) sekä digitaalisten palvelujen yhteydessä (Laki digitaalisten palvelujen tarjoamisesta (306/2019) 6 §). Muiden asiointitapojen tai eri tietotyyppien osalta vastaavaa sääntelyä tunnistamisesta tai todentamisesta ei ole, mutta nyt ehdotettu muutos koskisi puolestaan myös muita asiointitapoja ja tietotyyppisiä.

Usein henkilöllisyyden tunnistamisen tarve viranomaistoiminnassa liittyy rekisterinpitäjän tietojen luovutuksen lainmukaisuuden varmistamiseen. Yksiselitteisesti ei ole kuitenkaan määritetty sitä, miten vahvasti henkilöllisyydestä tulee varmentua riskiluokaltaan erilaisten tietotyyppien luovutusten osalta silloin, kun asiakas tavataan kasvotusten tai asiakkaan asioidessa puhelimitse, tavallisen postin tai sähköpostin kautta. Nyt ehdotettu sääntely on omiaan johtamaan epäselviin tulkintatilanteisiin sekä epäyhtenäisiin toimintakäytäntöihin erilaisten asiointitilanteiden yhteydessä.

Esimerkiksi haastemiehillä on käytännön työssään myös tilanteista, joissa asiakas tavataan kasvotusten tai tavoitetaan puhelimitse, mutta asiakkaalle ei välttämättä ole erityistä intressiä edesauttaa oman henkilöllisyytensä todentamista. Tällaisissa tilanteissa haastemiehen on voitava toteuttaa työtehtävänsä myös silloin, kun tavoitetun henkilön henkilöllisyydestä ei synny perusteltua epäilyä. Nyt ehdotetulla lainsäädännöllä ei saa aiheuttaa sellaista kynnystä henkilöllisyyden todentamiseen, joka tosiasiaa voi johtaa esimerkiksi haastemiesten käytännön työn merkittävään hankaloitumiseen.

Jos todentamisen edellytyksistä halutaan säätää esitetyllä tavalla, on myös täsmennettävä sitä, minkälaisissa tilanteissa henkilöllisyyden todentamista tulee tai on oikeus erityisesti vaatia. Tässä yhteydessä on huomioitava, että esimerkiksi tuomioistuimet palvelevat laajaa joukkoa asiakkaita, joille digitaalisten työkalujen tai vahvan tunnistamisen työkalujen käyttö ei ole mahdollista esimerkiksi henkilökohtaisten digitaalitojen tai esimerkiksi kansalaisuuteen liittyvien seikkojen johdosta. Tämän lisäksi tuomioistuinten asiakkaita edustaa usein asiamies. Riskinä on, että nyt ehdotettu sääntely tulee hankaloittamaan juurikin heikommassa asemassa olevien kansalaisten asiointimahdollisuuksia.

Esityksessä todentamisvaatimuksen lähtökohdaksi ehdotetaan riskiperusteista lähestymistapaa. Tuomioistuimet käsittelevät runsaasti myös sellaista tietoa, joka asiakirjajulkisuuden näkökulmasta on julkista, mutta tietosuoja säännösten näkökulmasta ns. korotetun tason suojausta edellyttävä tietoa (esim. rikostuomioita ja rikkomuksia koskevat henkilötiedot, Tietosuoja laki (1050/2018) 7 §:n 2 mom.). Kun tietoja luokitellaan eri tavoin eri lainsäädännösten näkökulmasta, tulee myös tietosuoja säännösten edellyttämästä riskiarvioinnista huomattavasti haastavampaa. Rekisterinpitäjä

kohtainen riskiperusteinen arviointi voi puolestaan johtaa epäyhtenäisiin käytäntöihin eri toimijoiden kesken.

Esityksen perusteluissa todetaan, että asiakkaan nimen ja henkilötunnuksen lisäksi tulisi asiakkaalta pyytää henkilöllisyyden todentamiseksi lisätietoja ”jotka eivät helposti olisi kaikkien saatavilla”, kuten osoitetieto tai asianumero. Kun otetaan huomioon viranomaistoiminnan julkisuus, joka tuomioistuinten osalta on vielä laajempi, kuin monien muiden viranomaisten, on vaikea tunnistaa sellaista tietotyyppiä, joka tosiasiallisesti nostaisi tunnistamisen varmuutta, kun asia- ja diaarinumerot sekä muutkin viranomaisen käytössä olevat tiedot (esim. osoitetiedot) ovat lähtökohtaisesti julkisia. Itseasiassa henkilötunnus on yksi niistä harvoista ”julkisista” tietotyypeistä, joiden luovuttamisen edellytykset ovat tarkemmin rajattuja juurikin kapeamman käsittelyperusteen johdosta. Todettakoon, että yksityisen sektorin toimijoilla ei välttämättä ole vastaavaa haastetta, koska heidän tietoihinsa ei kohdistu julkisuusvaatimusta. Näiltä osin ehdotusta tulisi täsmentää siten, ettei säännöksestä tule luonteeltaan sellaista, jota tosiasiasa ei voitaisi viranomaisessa noudattaa.

Nyt ehdotettu muutos esittää vaatimuksen siitä, että asioivan henkilön henkilöllisyydestä tulisi varmentua paremmin, mutta käyttökelpoisia ratkaisuja, jotka tosiasiallisesti poistaisivat henkilöllisyyden varmentamiseen liittyvän haasteen esimerkiksi puhelinasioinnin tai tavallisen sähköpostiasioinnin yhteydessä, ei yleisesti ole viranomaistoimissa saatavilla. Erityisesti tämän johdosta, viranomaispuolelle tulisi kehittää jokin helposti saavutettava tunnistautumiseen tarkoitettu työkalu, jota voitaisiin hyödyntää esimerkiksi puhelinpalveluissa ja muissa asiointitilanteissa. Yhdenvertaisuus on tärkeää muistaa ja varmistaa, että myös sellaiset kansalaiset, joiden digiasiointi on rajoittunutta, voisivat yhä asioida viranomaisessa tunnistautuen helposti.

Esityksen perusteluissa ei ole pohdittu nyt lausunnon kohteena olevan muutoksen vaikutusta tietosuojasäännösten mukaisen rekisterinpitäjän osoitusvelvollisuuden näkökulmasta, joka edellyttää, että rekisterinpitäjän kyettävä dokumentoidusti osoittamaan, että se noudattaa tietosuojasäännöksiä. Nyt lausunnon kohteena olevan esityksen muutokset tulisivat tietosuojalain 29 §:än sekä nk. rikosasioiden tietosuojalain 18 §:än. Mikäli nyt ehdotettu muutos edellyttää, että esimerkiksi puhelintiedustelujen yhteydessä ryhdyttäisiin dokumentoimaan osoitusvelvollisuuden hengessä se, kuinka ja millä kysymyksillä eri tilanteissa on varmennettu henkilöllisyydestä, olisi tällä merkittäviä vaikutuksia niin viranomaisprosessien hallinnolliseen taakaan sekä kustannusten näkökulmasta. Tämä tekisi nyt käytössä oleviin työprosesseihin merkittävän ja niitä hidastavan muutoksen. Lainsäätäjän on erittäin tärkeää tunnistaa se, että tietosuojaan liittyvässä sääntelyssä osoitusvelvollisuudesta kumpuavilla vaatimuksilla voi olla käytännössä todella suuri merkitys muutoksen aiheuttamaan hallinnolliseen taakaan sekä kustannuksiin.

Jaakkola Riku
Tuomioistuinvirasto

Leivonen Raisa
Tuomioistuinvirasto