

Olli Mäenpää
22.11.2022

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 132/2022 vp)

Henkilö- ja yksilöintitunnuksen määrittely

Lailla säätämisen vaatimus

Henkilön yksilöinnin muodollisilla edellytyksillä on keskeinen merkitys henkilön toimimiselle erilaisissa yhteiskunnallisissa, ja luotettava yksilöinti on usein välttämätöntä erilaisissa asiointitilanteissa. Niitä käytetään vakiintuneesti erilaisten oikeuksien ja velvollisuuksien kohdentamisen perusteena ja niiden mukaisella yksilöinnillä on käytännössä merkitystä myös perusoikeuksien toteuttamisessa.

Vaikka henkilö- tai yksilöintitunnus ei sellaisenaan perusta oikeuksia tai velvollisuuksia ja yksilöinti voidaan joissain yhteyksissä toteuttaa myös ilman niitä, henkilö- ja yksilöintitunnuksen keskeinen merkitys huomioon ottaen on välttämätöntä, että niiden sisällön perusteet määritellään yksiselitteisesti lailla. Tällaisten tunnusten perussisältöä määrittelevää sääntelyä 1. lakiehdotuksessa voidaan läh-
tökohtaisesti pitää riittävänä ja asianmukaisena lakisääteisyysvaatimuksen kannalta.

Lakiehdotuksiin ei kuitenkaan sisälly henkilön yksilöinnin ja tunnistamisen määritelmiä. Tätä voidaan pitää varsin ongelmallisena etenkin, kun lisäksi otetaan huomioon 2. lakiehdotuksen 29 §:ään lisättäväksi ehdotettu uusi kielto, jonka mukaan rekisteröityä ei saa tunnistaa yksinomaan henkilötunnuksella tai henkilötunnuksen ja rekisteröidyn nimen yhdistelmällä. Tunnistamisen kieltävällä säännöksellä ei perustelujen mukaan olisi tarkoitus muuttaa nykytilaa, joka tosin ilmenee selvästi vain tietosuojalain esitöistä (s. 117-118). Tällaista kieltä ei käytännössä juurikaan tunnisteta ja sovelleta, vaan kiellon vastaista toimintaa kuvataan perusteluissa tyypilliseksi (s. 135). Kiellon keskeisenä tarkoituksena onkin muuttaa vallitsevaa käytäntöä.

Ehdotettu nimenomainen ja lakisääteinen tunnistamiskielto on sinänsä hyvin aiheellinen, mikä käy ilmi sen perusteluista. Se edellyttäisi kuitenkin olennaista muutosta verraten vakiintuneeseen käytäntöön. On myös ilmeistä, että kiellon lainmukainen soveltaminen on mahdollista vain, jos tunnistaminen ja yksilöinti ovat selkeästi erotettavissa toisistaan. Tämä on voidaan toteuttaa vain, jos ne määritellään selkeästi laissa. Kuten perusteluista ilmenee, voimassa oleva lainsäädäntö ei

sisällä kaikkea toimintaa kattavia määritelmiä luonnollisen henkilön yksilöinnistä tai tunnistamisesta eikä henkilöllisyyden varmentamisesta tai todentamisesta. Vain soveltamisalaltaan varsin rajattuun rahanpesulakiin sisältyy joitain tältä kannalta relevantteja säännöksiä. Niitä ei kuitenkaan voida pitää riittävinä säädettäväksi ehdotetun yleislainsäädännön sovellettavuuden kannalta.

Tunnuksen sisällön määrittely

1. lakiehdotuksen 11 §:ää ehdotetaan muutettavaksi niin, että henkilötunnus muodostuisi edelleen syntymäajasta, yksilönumerosta ja tarkistusmerkistä, mutta se ei enää sisältäisi tietoa henkilön sukupuolesta. Henkilötunnuksen tiedollisen neutraaliuden lisääminen ei heikentäisi tunnuksen käytettävyyttä tunnistautumisen välineenä. Sen voidaan tältä osin katsoa vahvistavan perustuslain 6 §:n 1 momentissa turvattua ihmisten yhdenvertaisuutta lain edessä. Henkilötunnuksen sukupuolimerkinnän poistamisen parantaisi myös sukupuolivähemmistöön kuuluvien ihmisten yksityisyydensuojaa, mikä samalla suojelisi heitä syrjinnältä.

Yksilöintitunnuksen tiedot

1. lakiehdotuksen uuden 11 a §:n mukaan yksilöintitunnus olisi yksilöllinen ja muodostuu 11 merkistä, joista viimeinen on tarkistusmerkki. Yksilöintitunnus ei saisi sisältää henkilöön liittyviä tunnistetietoja. Yksilöintitunnus toimisi yleisen tietosuoja-asetuksen 87 artiklassa tarkoitettuna kansallisena henkilötunnuksena. Henkilölle annetaan säännösehdoituksen mukaan yksilöintitunnus, kun hänen tietonsa talletetaan ensimmäisen kerran väestötietojärjestelmään.

Kokonaan henkilötietoriippumattoman yksilöintitunnuksen laintasoista sääntelyä voidaan pitää riittävän yksiselitteisenä. Koska rekisteröityä ei saisi tunnistaa myöskään yksilöintitunnuksella 2. lakiehdotuksen 29 a §:n mukaan, myös tältä osin lakia tulisi täydentää ainakin tunnistamisen ja yksilöinnin määritelmällä.

Henkilöön liittyviä tunnistetietoja sisältämättömän yksilöintitunnuksen voidaan arvioida vahvistavan yhdenvertaisuuden toteutumisen edellytyksiä.

Ulkomaan kansalaisen etärekisteröinti

1. lakiehdotuksen uudessa 9 a §:ssä säädettäisiin perusteet ulkomaan kansalaisen etärekisteröintimenettelylle. Säännöksen tarkoituksena on perustelujen mukaan mahdollistaa henkilötunnuksen antamisen muille kuin Suomen kansalaisille huomattavasti nykytilaa laajemmin. Merkittävänä rajoituksena voidaan kuitenkin pitää sitä, että väestötietojärjestelmän luotettavuuden turvaamiseksi ulkomaalaisella tulisi henkilötunnuksen saadakseen olla kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön ICAO:n vahvistamat eritelmät ja turvallisuutta koskevat vähimmäisvaatimukset täyttävä biometrinen matkustusasiakirja sekä edellytyksiä teknologian käyttämiseen. Pääsääntönä olisi kuitenkin edelleen käytettävissä väestötietojärjestelmälain 9 §:n mukainen menettely, jossa asioidaan ihmisten välillä.

Tunnistautumisen vähimmäisedellytysten kannalta välttämättömänä pidettävistä rajoituksista huolimatta ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa edistävän sääntelyn

kohteena olevien ihmisten mahdollisuutta osallistua ja integroitua yhteiskunnan toimintoihin. Perusoikeuksien turvaamisen kannalta voidaan pitää merkityksellisenä, että menettely myös vahvistaisi sen kohteena olevien henkilöiden tasa-arvoista asemaa suhteessa voimassa olevan lain mukaisen henkilötunnuksen saaneisiin henkilöihin.

Henkilötietojen suoja

Henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely laissa

Väestötietojärjestelmää koskeva lainsäädäntö on merkityksellistä henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tällaista sääntelyä yleensä katsonut, että sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa henkilötietojen suoja. EU:n tuomioistuimen antamat tuomiot määrittävät näiltä osin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan keskeistä sisältöä (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 3–4). Samoin Euroopan ihmisoikeussopimuksen yksityiselämän suojaa koskevan 8 artiklan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan.

Perustuslakivaliokunnan mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee siten suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4–5).

Toisaalta perustuslakivaliokunta on pitänyt selvänä, että kansallisen erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksenkin edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä suurempi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (PeVL 14/2018 vp, s. 5).

Väestötietojärjestelmässä tapahtuvan henkilötietojen käsittelyn oikeusperustana on yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettu rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite. Esityksen perusteluissa arvioidaan, että väestötietojärjestelmän täsmällistä ja kattavaa laintasoista erityissääntelyä on edelleen pidettävä tarpeellisena, koska kyseessä on yhteiskunnan perusrekisteri, jonka sisältämiä tietoja hyödynnetään erittäin laajasti yhteiskunnan toiminnoissa, ja johon voidaan siten liittyvän erityisen suuria henkilötietojen suojaan liittyviä riskejä.

Perusteluissa arvioidaan myös väestötietojärjestelmässä käsiteltävien henkilötietojen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta. Näihin arvioihin on perusteltua yhtyä henkilötietojen suojan kannalta.

Arkaluonteisten tietojen käsittely

Esitys mahdollistaisi myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien, valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien arkaluonteisten tietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on, tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa, edelleen syytä arvioida sääntelyn laintasoisuuden näkökulmasta. Yleistä tietosuoja-asetusta yksityiskohtaisemman sääntelyn tarve tulee kuitenkin perustella myös tietosuoja-asetuksen puitteissa tapauskohtaisesti. Tällöin on syytä kiinnittää huomiota myös asetuksessa omaksuttuun riskiperusteiseen lähestymistapaan.

Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvaa tietoa on suojeltava erityisen tarkasti, koska sen käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille. Valiokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 3/2017 vp, s. 3). Ehdotettua sääntelyä voitaneen näiltä osin pitää yleisesti arvioiden riittävänä. Sääntelyn tarkempi arviointi kuuluu näiltä osin erityisvaliokunnan tehtäviin.

Erityisesti biometristen tietojen käsittelyedellytysten kannalta voidaan todeta, että tietoja käsiteltäisiin ehdotuksen mukaan vain henkilöllisyyden varmistamiseksi eikä niitä olisi sallittua hyödyntää muihin tarkoituksiin. Biometrisiä tietoja ei myöskään talletettaisi väestötietojärjestelmään. Tietojen säilytysaika rajattaisiin samoin välttämättömyysperiaatteen mukaisesti siten, että tiedot olisi poistettava heti, kun niiden käsittely ei ole enää välttämätöntä. Sääntelyä voidaan tältä osin pitää asianmukaisena (ks. myös PeVL 48/2022 vp, kohta 20).

Automaattinen päätöksenteko

Lakiehdotuksen perustelujen mukaan etärekisteröintimenettely olisi tarkoitus toteuttaa pääsääntöisesti automatisoituna menettelynä, jossa rekisteröinti tapahtuu ilman luonnollisen henkilön käsittelyä. Tällainen menettely toteutettaisiin hallintolakiin lisättäväksi ehdotetun 8 b luvun mukaisesti ja siihen sovellettaisiin myös tiedonhallintalakiin ehdotettuja muutoksia, joita koskeva hallituksen esitys (HE 145/2022 vp) on arvioitavana perustuslakivaliokunnassa. Automaattinen päätöksenteko etärekisteröintimenettelyssä on tämän sääntelyn perusteella ja rajoissa mahdollista sikäli kuin se ei edellytä tapauskohtaista harkintaa ja siinä noudatetaan automaattista päätöksentekomenettelyä koskevaa lainsäädäntöä, mikäli eduskunta hyväksyy esityksen.

Henkilöllisyyden varmistumisen automaattisessa etärekisteröintimenettelyssä voi käytännössä estyä tai keskeytyä erilaisista teknisistä syistä. Yksilön oikeusturvan kannalta on siksi merkittävää, että tietojen tallettaminen olisi pääsääntöisesti

mahdollista väestötietojärjestelmälain 9 §:n mukaisessa menettelyssä. Tässä menettelyssä henkilö voi asioida kasvokkain esimerkiksi oleskelulupa-asiassaan, joten asian käsittelee ja ratkaisee luonnollinen henkilö.

Julkisen hallintotehtävän ulkoistaminen

1. lakiehdotuksen 22 §:n 4 momentin mukaan toisen Schengen-valtion edustusto tai ulkoinen palveluntarjoaja voisi toimia 3 momentissa yksilöidyissä tehtävissä Suomen edustuston sijasta, jos ulkoministeriö on antanut näitä Suomen edustustolle kuuluvia oleskelulupatehtäviä ulkomaalaislain 69 b §:n nojalla tehtävällä sopimuksella toisen Schengen-valtion edustustolle tai ulkoiselle palveluntarjoajalle. Säännös mahdollistaa julkisen hallintotehtävän antamisen muulle kuin (Suomen) viranomaiselle, joten sitä on arvioitava perustuslain 124 §:n kannalta.

Ulkoistettavat tehtävät olisivat luonteeltaan oleskelulupahakemusten vastaanottamiseen ja tietojen välittämiseen liittyvistä teknis- ja rutiiniluontoisista tehtävistä, joihin ei sisälly harkinta- tai päätösvaltaa. Tehtävien hoitaminen ei myöskään sisällä merkittävän julkisen vallan käyttöä. Käytettävissä olevien tietojen mukaan oleskelulupahakemuksiin liittyviä ulkomaalaislain 69 c §:ssä säädettyjä tehtäviä on ulkoistettu kymmenessä maassa ja kokemukset ulkoisen palveluntarjoajan käyttämisestä oleskelulupa asioissa ovat olleet positiivisia (HE 122/2021 vp, s. 48). Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa mukautuvan perustuslain 124 §:n vaatimuksiin (ks. vastaavantyyppisistä tilanteista myös PeVL 62/2014 vp, s. 2-3, PeVL 55/2010 vp, s. 2, PeVM 8/2002 vp, s. 3-4).