



Dnro 8027/91/2022

21.11.2022

Perustuslakivaliokunta

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

Apulaistietosuoja-valtuutetun lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt tietosuoja-valtuutetun toimistolta kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (myöhemmin VTJ-laki).

Kiitän mahdollisuudesta lausua asiassa.

Tietosuoja-valtuutettu on antanut valtiovarainministeriölle lausunnon VTJ-lakia koskevasta hallituksen esityksestä. Lisäksi tietosuoja-valtuutettu on antanut oikeusministeriölle lausunnon henkilötunnuksen käsittelyä koskevien säännösten täsmentämisestä koskevasta lakiluonnoksesta. Tietosuoja-valtuutetun näkemykset on otettu huomioon molempien lakiluonnosten jatkovalmistelussa.

Etärekisteröintimenettelyä koskevat huomiot (VTJ-lakia koskevan ehdotuksen 9 a–9 d ja 34 a §)

Lakiehdotuksen 9 a §:ssä säädettäisiin muun kuin Suomen kansalaisen tietojen tallettamisesta väestötietojärjestelmään sähköisessä etärekisteröintimenettelyssä.

Vaikka ehdotettu sääntely ei sitä edellytä, menettely on käytännössä tarkoitettu täysin automatisoiduksi menettelyksi, johon ei yleensä osallistuisi lainkaan Digi- ja väestötietoviraston tai muun viranomaisen virkailijaa. Ehdotetussa 9 a §:ssä ei kuitenkaan säädettäisi menettelyn automaattisuudesta, vaan tältäkin osin menettelyyn sovellettaisiin valmisteilla olevia hallintolain automaattista hallintoasian käsittelyä koskevia säännöksiä (HE 145/2022 vp). Koska etärekisteröintimenettelyssä olisi kyse tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettua automatisoidusta yksittäispäättöksestä, olisi lisäksi huomioitava kyseisen alakohdan edellyttämät asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 71 kappaleen perusteella toimenpiteisiin olisi kuuluttava muun muassa käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen.

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

Hallituksen esityksen 9 d §:ssä säädettäisiin tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa ja tietojen lähdettä kuvaavien tietojen muuttamisesta tai lisäämisestä. Esityksen mukaan mainituilla tiedoilla voisi olla vaikutusta henkilön tosiasiallisiin mahdollisuuksiin

hyödyntää VTJ-identiteettiään yhteiskunnan palveluissa, tietojen ajantasaisuudella olisi erityisen suuri merkitys rekisteröidylle.

Käytännössä 9 d § tulisi useimmiten sovellettavaksi silloin, kun väestötietojärjestelmään ehdotetun 9 a §:n mukaisesti etärekisteröitynyt ulkomaalainen ensimmäisen keran asioisi fyysisesti jonkun mainituista viranomaisista luona tai hänen henkilöllisyydestään varmistuttaisiin Suomen ulkomaan edustuston, toisen Schengen-valtion edustuston tai ulkoisen palveluntarjoajan toimesta ehdotetun 22 §:n mukaisesti ja perustietojen lähteestä tehtäisiin merkitä väestötietojärjestelmään. Henkilön VTJ-tiedoissa oleva merkintä etärekisteröitymisestä olisi tällöin päivitettävä merkinnäksi kasvokkain tunnistamisesta.

Esityksen 34 a § olisi uusi ja siinä säädettäisiin etärekisteröintimenettelyyn perustuvien tietojen luovuttamisesta väestötietojärjestelmästä. Ehdotuksen mukaan etärekisteröintimenettelyssä tunnistetun henkilön tietoja voitaisiin luovuttaa väestötietojärjestelmästä vain yhdessä lain 13 §:n 1 momentin 22 kohdassa tarkoitetun tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaavan tiedon kanssa.

Tältä osin kiinnitän huomiota tietosuojavaltuutetun valtiovarainministeriölle antamaan lausuntoon, jossa on korostettu tietosuojasetuksen 19 artiklan mukaista velvoitetta. Tietosuojasetuksen 19 artiklan mukaan *rekisterinpitäjän on ilmoitettava kaikenlaisesta 16 artiklan, 17 artiklan 1 kohdan ja 18 artiklan mukaisesti tehdyistä henkilötietojen oikaisusta, 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 ilmoittaa niille vastaanottajille, joille ehdotetun uuden 34 a §:n mukaisesti tieto tunnistamisen tai yksilöinnin tavasta on toimitettu ennen fyysistä asiointia viranomaisessa.

Sukupuolineutraali henkilötunnus (VTJ-lakia koskevan ehdotuksen 11 §)

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

Matkustusasiakirjan numeroa, myöntäjävaltiota ja voimassaoloaika koskevien tietojen säilyttäminen ja hävittäminen (VTJ-lakia koskevan ehdotuksen 20 §)

Esityksen 20 §:n 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 kohta matkustusasiakirjan numeroa, myöntäjävaltiota ja voimassaoloaika koskevien tietojen poistamisesta väestötietojärjestelmästä. Matkustusasiakirjan numeroa, myöntäjävaltiota ja voimassaoloaika koskevat tiedot kerättäisiin alkuvaiheessa 9 a §:ssä tarkoitetussa etärekisteröintimenettelyssä ja niiden avulla olisi mahdollista varmistaa, ettei henkilön tietoja kirjata väestötietojärjestelmään useampaan kertaan. Ehdotuksen mukaan mainitut tiedot olisi poistettava väestötietojärjestelmästä viimeistään viiden vuoden kuluttua matkustusasiakirjan voimassaolon päättymisestä.

Tietosuojavaltuutettu on valtiovarainministeriölle antamassa lausunnossa katsonut, ettei esityksessä ole perusteltu sitä, mihin mainittu viiden vuoden säilytysaika perustuu. Katson, että säilytysaika ei ole edelleenkaan perusteltu riittävästi.



Tietojen väestötietojärjestelmään tallettamista koskevat tehtävät (VTJ-lakia koskevan ehdotuksen 22 ja 22 a §)

Esityksen 22 ja 22 a §:ssä säädettäisiin Maahanmuuttoviraston ja Verohallinnon tehtävistä. Esityksen 22 §:ssä ehdotetaan säänneltäväksi henkilön Suomessa oleskeluun oikeuttavaa lupaa tai rekisteröintiä koskevien asioiden käsittelyyn osallistuvien Maahanmuuttoviraston, Suomen edustuston, toisen Schengen-valtion edustuston ja ulkoi-sen palveluntarjoajan tehtävistä. Vastaavasti 22 a §:ssä ehdotetaan säänneltäväksi Verohallinnon tehtävistä ylläpitää ulkomaan kansalaisen tietoja väestötietojärjestelmässä.

Tietosuojavaltuutettu on valtiovarainministeriölle antamassa lausunnossa yleisesti pyytänyt kiinnittämään huomiota siihen, että henkilötietojen käsittelyn vastuut ja näin ollen myös henkilötietoja käsittelevien tahojen roolit on määriteltävä selkeästi ennen henkilötietojen käsittelyn aloittamista. Yleisen tietosuojasetuksen 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 pysyy käyttämään yleisen tietosuojasetuksen mukaisia oikeuksia. Siten, ennen henkilötietojen käsittelyn aloittamista/laajentamista tulisi varmistaa, että on riittävän selkeästi määriteltä, kuka vastaa siitä, että tiedot ovat oikein ja että muut rekisteröityjen oikeudet toteutuvat.

Asetuksenantovaltuutus

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

Esityksen mukaan sukupuolitiedon 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 sukupuolitiedoksi 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 sukupuolitiedon kirjaamisesta väestötietojärjestelmään. Yksilöintitunnuksen rakenteesta ehdotetaan 11 §:ssä annettavaksi tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksella vastaavasti kuin henkilötunnuksen osalta on säädetty. Asetuksenantovaltuutus olisi uusi. (esitys s. 124).

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 talletettavien 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. 124)

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 asetuksenantovaltuutus velvoittavasta mahdollistavaksi säännökseksi sekä sisällyttämällä pyynnön vastaanottajan tehtäviä koskeva asetuksenantovaltuutus osaksi tehtäviä hoidettaessa noudatettavia menettelytapoja koskevaan asetuksenantovaltuutukseen. Koska nykyisen 22 §:n sääntely ehdotetaan eriytettäväksi erilliseksi Maahanmuuttopoliisin 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 tallettaessa noudatettavista menettelytavoista. (esityksen s. 124)

Katson kuten tietosuojavaltuutettu, että 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 ei voida säätää asetuksella, vaan tulee 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.

Henkilötunnuksen käsittelyä koskeva täsmennys (tietosuojalaki 29 §)

Tietosuojalain 29 §:än ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhdessä annetun lain 12 §:ään ehdotetaan lisättäväksi momentti, jossa säädettäisiin rajoituksesta henkilötunnuksen käsittelyyn rekisteröidyn tunnistamisen yhteydessä. Momentissa kielletäisiin rekisteröidyn tunnistaminen yksinomaan henkilötunnuksella tai henkilötunnuksen ja rekisteröidyn nimen yhdistelmän perusteella. Säännöksellä ei olisi tarkoitus muuttaa nykytilaa. Säännöksellä täsmennettäisiin ja selkiytettäisiin henkilötunnuksen alkuperäistä käyttötarkoitusta toimia rekisteröityjen yksilöintikeinona rajoittamalla henkilötunnuksen käsittelyä tunnistamistilanteissa.

Edellä mainittujen pykälien säännöskohtaisissa perusteluissa on todettu muun muassa, että rekisterinpitäjä saisi rekisteröidyn tunnistamistarkoituksessa edelleen käyttää henkilötunnusta yhtenä tietona muiden joukossa. Rekisterinpitäjän tulisi rakentaa esimerkiksi puhelinasiointinissa tapahtuva tunnistaminen siten, että tunnistettavalta henkilöltä kysyttäisiin muitakin tunnistetietoja, kuten asiakasnumeroa tai muita asiakassuhteelle tyypillisiä lisätietoja, jotka eivät olisi helposti kaikkien saatavilla. Rekisterinpitäjän olisi kuitenkin arvioitava soveltuvia lisätietoja tapauskohtaisesti, huomioiden käsittelytilanteeseen liittyvät riskit.

Säännöskohtaisissa perusteluissa lisäksi todetaan, että tunnistamiskäytäntöjä rakentaessa rekisterinpitäjän olisi kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, olisiko kyse ns. ensivaiheen tunnistamisesta esimerkiksi asiakassuhteen aloittamiseksi, jossa saattaa asian laadusta riippuen olla korkeampi riski identiteettivarkauksille kuin voimassa olevan asiakassuhteen hoitamiseen liittyvässä tunnistamisessa, tai jossa toisen henkilön identiteetin hyödyntämisestä seuraisi erityistä haittaa tai vahinkoa, kuten taloudellisia



menetyksiä. Ensivaiheen tunnistamisessa voi usein olla tarpeen tunnistaa henkilö todentamalla henkilöllisyys esimerkiksi henkilöllisyyden osoittavasta asiakirjasta tai edellyttämällä vahvaa sähköistä tunnistautumista. Rekisterinpitäjän olisi myös kiinnitettävä huomiota siihen, että tunnistamiskäytäntöjä ja -välineitä valitessa olisi otettava huomioon EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa omaksuttu riskiperusteinen lähestymistapa, joka edellyttää rekisterinpitäjää arvioimaan henkilötietojen käsittelyn riskitasoa.

Tietosuojavaltuutetun oikeusministeriölle antama lausunto tietosuojalain 29 §:ä koskevan täsmennyksen osalta on otettu hyvin huomioon sekä ko. 29 §:ssä että rikosasioiden tietosuojalain 12 §:ssä. Katson ehdotetun ko. uusien momenttien ja niitä koskevien perustelujen olevan asianmukaisia ja tarpeellisia. Tarkoituksenmukaista on säätää vastaavasti myös koskien yksilöintitunnusta eli ettei myöskään sitä saa käyttää luonnollisen henkilön tunnistamiseen.

Resurssivaikutukset tietosuojavaltuutetun toimintaan

Hallituksen esityksen sivulla 47 on todettu muun muassa, että etärekisteröintimenettelyssä on Digi- ja väestötietovirastolle menettelynä uusi ja on mahdollista, että erärekisteröintimenettelyn käyttöönotto lisää ko. viraston tehtäviä. Esityksen mukaan myös joukko, jolle henkilötunnus voidaan myöntää tulee kasvamaan merkittävästi. Lisäksi ulkoisen palvelutarjoajan käyttömahdollisuuksia on esitetty lisättäväksi ja uutena esitetty otettavaksi käyttöön yksilöintitunnus. Esitetyillä uudistuksilla voi olla työ määrää ja sitä kautta resurssitarpeita lisääviä vaikutuksia myös tietosuojavaltuutetun toimintaan. Tässä kohtaa ei ole mahdollista antaa tarkkaa arviota työ määrän kasvusta ja sitä kautta tarvearviota lisäresursseista, mutta toivon, että sääntelystä aiheutuva työ määrä ja siitä johtuvat lisäresurssitarpeet voidaan myöhemmin ottaa huomioon tietosuojavaltuutetun toimiston kokonaisresurssitarvearviossa.

Apulaistietosuojavaltuutettu _____

Asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi tarvittaessa tarkistaa tietosuojavaltuutetun toimiston kirjaamosta.