

Janne Salminen

21.11.2022

Perustuslakivaliokunta

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

1. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä on esitys, jossa uudistetaan henkilötunnusjärjestelmää niin, että mahdollisuudet antaa henkilötunnus laajentuu ja joustavoituu. Samalla mahdollistetaan sähköinen etärekisteröityminen väestötietojärjestelmään. Henkilötunnuksesta poistettaisiin tieto henkilön sukupuolesta. Ennen sääntelyn voimaantuloa annetut henkilötunnukset pysyisivät ennallaan, mutta säännöksen mukaan niistäkään ei tulisi enää muutoksen jälkeen päätellä henkilön sukupuolta.
2. Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.9.2023. Lakimuutos sukupuolitiedon poistamiseksi henkilötunnuksesta on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027. Kysymys on budjettilaeista.
3. Hallitus on katsonut, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Arviointia

4. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa ehdotettua sääntelyä arvioidaan perustuslain 6 §:ssä turvatus yhdenvertaisuuden ja sukupuolten tasa-arvon, 10 §:ssä turvatus yksityisyyden suojan ja henkilötietojen suojan sekä 21 §:ssä turvatus oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden kannalta. Samoin siinä käsitellään ehdotusta perustuslain 124 §:n kannalta.
5. Väestötietojärjestelmä on suomalaisen yhteiskunnan keskeinen perusrekisteri, jota pidetään yhteiskunnan toimintojen ja tietohuollon sekä sen jäsenille kuuluvien oikeuksien ja velvollisuuksien mahdollistamiseksi, toteuttamiseksi ja turvaamiseksi. Suomessa on kehittynyt väestötietojärjestelmä, ja sen ylläpitämisellä ja tiedoilla siinä on merkitystä koko yhteiskunnan ja yhteiskunnan jäsenten kannalta. Sillä seikka, että Suomessa henkilötunnuksella ilmaistaan tiettyjä seikkoja, ja se on myös laajasti käytössä, on itsessään huomattavaa oikeudellista ja myös tosiasiasiallista merkitystä.
6. Tilanteessa, jossa ihminen asuu Suomessa, mutta hänellä ei ole täällä tunnistettavaa ja suomalaista henkilötunnusta, henkilö tosiasiasa asettuu eriarvoiseen asemaan suomalaisessa yhteiskunnassa. Siltä kannalta ehdotuksilla, jotka pyrkivät siihen, että Suomeen tulevalle ja

Suomessa asuvalle ihmiselle jo varhemmin ja yksinkertaisemmin kyetään antamaan suomalainen henkilötunnus, itessään lisää yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa. Esitys mahdollistaa henkilötunnuksen antamisen muille kuin Suomen kansalaisille nykyistä laajemmin, mutta henkilötunnuksen antamiseen liittyy edelleen myös rajoitteita etenkin ihmisten luotettavaan tunnistamiseen liittyen. Kun väestötietojärjestelmällä on yllä todettu keskeinen merkitys ja siihen liittyy mielestäni hyväksyttäviä tarpeita asianmukaisesti varmistua siitä, että ne tiedot, joita sinne rekisteröidään ovat oikeita ja varmennettu tavoilla joita pidetään luotettavina, oman käsitykseni on olemassa hyväksyttävät perusteet sille, että vain tietyt, laissa säädetty edellytykset, jotka ovat täysin perustellut ja oikeasuhtaiset, täyttävät henkilöiden tiedot rekisteröidään järjestelmään ja sitä kautta henkilölle tulee henkilötunnus. Käsitykseni mukaan ehdotus on siis tältä osin Suomen perustuslain 6.2 §:n vaatimusten mukainen.

7. Uudet henkilötunnukset muodostettaisiin siirtymäajan jälkeen siten, että niissä ei enää ole sukupuolitietoa. Järjestelmä itessään sen sisältäisi. Sukupuolitieto poistuisi ennen vuotta 2027 annetuista tunnuksista vain muodollisesti. Lisäksi otettaisiin käyttöön (vapaaehtoinen) henkilötietoriippumaton yksilöintitunnus. Molemmat muutokset osaltaan edistävät yhdenvertaisuuden toteutumista yhteiskunnassa. Tosin muutosnopeus on tällä tavalla toteutettuna vaatimaton. Vaikka oikeudellisesti todetaan, että henkilötunnukset muuttuisivatkin sukupuoli-neutraaleiksi, vanhojen tunnusten osalta tämä on sangen muodollinen lähestymistapa. Uudistus joka tapauksessa edistää sukupuolten tasa-arvoa ja voi myös ennaltaehkäistä sukupuoli-identiteettiin kytkeytyviä syrjinnän muotoja ja lisätä myös yksityisyydensuojaa. Koska edelleen väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta annettuun lakiin (12.3 §:n) sisältyy säännös siitä, että väestötietojärjestelmään talletettu henkilötunnus muutetaan lisäksi hakemuksesta, jos henkilö on transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain (563/2002) mukaisesti vahvistettu vastakkaiseen sukupuoleen kuuluvaksi tai jos tieto henkilön väestötietojärjestelmään talletetusta sukupuolesta on korjattu ja uuden henkilötunnuksen yksilönumero annetaan tässä momentissa tarkoitettuihin tapauksissa naiselle parillisena ja miehelle parittomana, säännös toteuttaa yhdenvertaisuutta myös tältä osin suhteessa niihin ihmisiin, jotka saavat uuden oikeudellisen sukupuolen oloissa, joissa vanhoihin ikäperustaisiin henkilötunnuksiin, joista myös sukupuoli ilmenee, ei pääosin puututa. Pidän tätä säännöstä tärkeänä yhdenvertaisuuden kannalta.

8. Laissa ehdotettu yksilöintitunnus olisi paitsi sukupuolineutraali ja myös niukempi muutinkin, koska se ei enää sisältäisi myöskään syntymäaikaa. Yksilöintitunnus ja sen käyttöön-otto on siten useiden tässä mainittujen perusoikeussäännösten näkökulmasta hyvin perusteltua. Yksilöintitunnuksen käyttöönottoon ei olla kuitenkaan velvoittamassa. Vaikka yksilöintitunnus itessään olisi perusoikeusjärjestelmän kannalta perustellumpi vaihtoehto ja siten esimerkiksi voisi olla perusteita velvoittaa sen käyttöön myös laajemmin ja lainsäädännössä velvoittavammin ohjaten ja perustuslain 22 §:n turvaamisvelvoitteen ja perusoikeuksien edistämismääräysten näkökulmasta nimenomaan sellaisia ratkaisuja voitaisiin enemmänkin puoltaa, käsitykseni mukaan perustuslaista ei johdu esteitä nyt hallituksen esityksessä ehdotetulle sääntelytavalle.

9. Väestötietojärjestelmää koskevan lainsäädännön osalta on lisäksi huomatta, että se on kokonaisuudessaan yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta erittäin relevanttia. Väestötietojärjestelmästä on säädetty ennen Euroopan unionin tietosuoja-asetuksen voimaantuloa, ja siten myös sen kokonaisuuden tarkastelu siltä kannalta on valtiosääntöoikeudellisesti tarpeellista.

10. Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilö-tietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä, kuten väestötietojärjestelmän sääntelyä on siten tarkasteltava myös perustuslain 10 §:n kannalta. Henkilötiedoista säädettyä lainsäätäjän tulee turvata ihmisen oikeus yksityiselämään siten, että sääntelyä voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Henkilötietojen suojan kannalta tärkeitä ovat rekisteröinnin tavoite, rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, niiden käyttötarkoitukset ja luovutettavuus sekä tietojen säilytysaika henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn tulee olla riittävän kattavaa ja yksityiskohtaista (esim. PeVL 14/2018 vp). Euroopan unionin tietosuojasetuksen myötä arviointiin on tullut riskiperustaista lähestymistapa. Erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta tarvitaan intensiivistä sääntelyä (PeVL 14/2018 vp).

11. Arvioni mukaan väestötietorekisteriin tallennettavat tiedot ovat sellaisia, että niiden henkilötietojen suojaan liittyy huomattavia riskejä, mikä perustelee intensiivistä sääntelyä. Suomessa lainsäädäntöehdotuksella HE 19/2018 vp on aikoinaan pyritty varmistumaan siitä, että kansallinen sääntely väestötietolain tasolla on yhteensopivaa tietosuojasetuksen ja tietosuojasetusta täydentävän tietosuojalain kanssa. Perustuslakivaliokunta ei ole havaintojeni mukaan osallistunut sen ehdotuksen käsittelyyn. Kuten tunnettua, tietosuojasetus on suoraan sovellettavaa oikeutta, mutta eräissä asioissa se jättää kansallista liikkumavaraa. Henkilötietojen suoja tulee lähtökohtaisesti turvata tietosuojasetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla ja erityislainsäädännön säätämiseen tulee suhtautua pidättyvästi (PeVL 14/2018 vp ja PeVL 26/2018 vp). Käsillä olevassa asiassa on mielestäni asianmukaisesti selostettu näitä ulottuvuuksia sekä sääntelyn tarvetta. Pidän itse perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella tärkeänä, että väestötietojärjestelmästä säännellään kansallisesti täsmällisesti ja kattavasti erityissääntelyssä. Mielestäni hallituksen esityksessä on asianmukaisesti ja perustuslakivaliokunnan käytäntöön tukeutuen avattu ehdotettua henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä suhteessa välttämättömyys- ja oikeussuhtaisuusvaatimuksiin.

12. Tietosuojasetuksen 5(1) artiklan c alakohdan mukaisesti henkilötietojen rekisteröintiä pitäisi minimoida. Yksityselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (mm. PeVL 14/2018 vp). Henkilötietojen minimointi liittyy perusoikeuksien rajoitusedellytyksissä etenkin henkilötietojen käsittelyn välttämättömyyteen ja oikeasuhtaisuuteen. Perustuslakivaliokunta on lisäksi painottanut henkilötietojen suojan kannalta keskeisenä myös tiedollista itsemääräämisoikeutta (mm. PeVL 23/2020 vp), jolla on yhteys esimerkiksi perustuslain 7 §:n tarkoittamaan henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä perustuslain 10 §:n tarkoittamaan yksityiselämän suojaan. Nyt käsillä olevassa ehdotuksessa pitäydytään siirtymäaikaisten vuoksi sellaisessa henkilötunnuksessa, josta ilmenee ihmisen oikeudellinen sukupuoli ja ikä tarkasti. Itse henkilötietojen rekisteröintiä tämä ei muuta. On tulkinnanvaraista missä määrin tietosuojasetuksesta voitaisiin johtaa pidemmälle meneviä velvoitteita itse henkilötunnuksen muotoiluun liittyen tältä osin vain näiden periaatteiden perusteella nyt kun järjestelmää muutetaan: muutokseen kuitenkin kuuluu elementtejä, jotka pyrkivät minimoidaan henkilötietojen ilmenemistä henkilötunnuksesta pitkän siirtymän jälkeen, sekä yksilöintitunnuksen käyttöönotto. Lisäksi on ylipäättään huomattava, että kansallisia henkilötunnuksia koskevista tietosuojavaatimuksista säädetään tietosuojasetuksen 87 artiklassa, jonka mukaan jäsenvaltiot voivat määritellä tarkemmin erityiset kansallisen henkilötunnuksen tai muun yleisen tunnisteen käsittelyn edellytykset ja silloin kansallista henkilötunnusta tai muuta yleistä tunnistetta on käytettävä ainoastaan noudattaen rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevia asianmukaisia suojatoimia asetuksen mukaisesti.

13. Siltä osin kuin hallituksen esityksessä on lisäksi käsitelty biometrinen tietojen käsittelyä osana henkilötietojen suojan perustuslaillista viitekehystä ja etärekisteröintimenettelyn käyttöönottoa automaattisen päätöksenteon valtiosääntöoikeudellisten vaatimusten kannalta, eikä minulla ole niiltä osin hallituksen esityksessä todettuun nähden lisättävää. Sama koskee hallituksen esityksen arvioita siitä ehdotuksesta, jonka mukaan Suomen edustuston ja toisen Schengen-valtion edustuston lisäksi myös ulkoinen palveluntarjoaja voisi ottaa vastaan ulkomaan kansalaisen esittämät henkilötiedot ja asiakirjat väestötietojärjestelmään tallettamista varten ja sitä on arvioitu myös hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan perustuslain 124 §:n kannalta.