



Dnro 457/93/23

26.1.2023

Hallintovaliokunta  
HaV@eduskunta.fi

*Hallintovaliokunta perjantai 27.01.2023 klo 12.00 / HE 132/2022 vp / Asiantuntijapyyntö*

## **Apulaistietosuojavaltuutetun lausunto koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi**

### **Asia**

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

Esityksen tavoitteena on uudistaa henkilötunnusjärjestelmää mahdollistamalla henkilötunnuksen myöntäminen ulkomaalaisille nykyistä laajemmin, mahdollistamalla sähköinen etärekisteröityminen väestötietojärjestelmään, kehittämällä väestötietojärjestelmän identiteetinhallintaa, vähentämällä organisaatiokohtaisten yksilöivien tunnusten tarvetta, luomalla edellytykset kokonaan uuden yksilöintitunnuksen käyttöönotolle sekä täsmentämällä henkilötunnuksen käsittelyä koskevia säännöksiä. Henkilötunnuksen rakennetta ehdotetaan muutettavaksi poistamalla siitä tieto henkilön sukupuolesta.

Kiitän mahdollisuudesta lausua asiassa.

### **Apulaistietosuojavaltuutetun lausunto**

Tietosuojavaltuutettu on antanut valtiovarainministeriölle lausunnon VTJ-lakia koskevasta hallituksen esityksestä. Lisäksi tietosuojavaltuutettu on antanut oikeusministeriölle lausunnon henkilötunnuksen käsittelyä koskevien säännösten täsmentämisestä koskevasta lakiluonnoksesta. Tietosuojavaltuutetun näkemykset on otettu huomioon molempien lakiluonnosten jatkovalmistelussa.

### **Määritelmiä koskevat huomiot**

Perustuslakivaliokunta on antanut hallituksen esitystä koskevan lausunnon PeVL 87/2022 vp. Lausunnossa on kiinnitetty huomiota siihen, ettei lakiehdotuksiin sisälly henkilön yksilöinnin ja tunnistamisen määritelmiä. Perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaan tunnistaminen ja yksilöinti-termit on syytä määritellä selkeästi laissa. Apulaistietosuojavaltuutettuna yhdyn perustuslakivaliokunnan näkemykseen.

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

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 9 a §:ssä on esitetty säädettävän muun kuin Suomen kansalaisen tietojen tallentamisesta väestötietojärjestelmään sähköisessä



etärekisteröintimenettelyssä. Vaikka ehdotettu sääntely ei sitä edellytä, menettely on käytännössä tarkoitettu automaattiseksi menettelyksi, johon ei yleensä osallistuisi lainkaan Digi- ja väestötietoviraston tai muun viranomaisen virkailijaa (esitys s. 126). Ehdotetussa 9 a §:ssä ei kuitenkaan säädettäisi automaattiseen päätöksentekoon liittyvistä seikoista, kuten automaattisen päätöksenteon käyttöalasta sekä vastuista ja velvollisuuksista, vaan menettelyyn sovellettaisiin valmisteilla olevia Hallituksen esitykseen HE 145/2022 vp sisältyviä säännöksiä.

Etärekisteröintimenettelyssä olisi täten lähtökohtaisesti kyse tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettusta automatisoidusta yksittäispäätöksestä, jolta edellä mainitun alakohdan mukaan edellytetään asianmukaisia toimenpiteitä rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Edellä mainitun säädöksen vaatimusten toteutumisen varmistamiseksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 87/2022 vp) esitetty vaatimus siitä, että etärekisteröintimenettelyyn liittyvien säädösehdotusten voimaantuloa tulisi perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetyllä tavalla lykätä joko automaattisen päätöksen teon yleislainsäädännön voimaantuloon saakka tai kunnes menettely voidaan toteuttaa ilman automaattista päätöksentekoa, on tietosuoja-asetuksen näkökulmasta perusteltu vaatimus.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 9 b §:ssä säädettäisiin siitä, mitä tietoja väestötietojärjestelmään talletettaisiin etärekisteröintimenettelyssä. Lakiehdotuksen 9 c §:ssä säädettäisiin puolestaan etärekisteröintimenettelyssä kerättävien biometristen tietojen käsittelystä. Ehdotetut pykälät ovat tarpeellisia ja vaikuttavat sisällöltään asianmukaisilta.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 9 d §:ssä esitetään säädettävän tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa ja tietojen lähdeä 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.

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 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 tarkoitettun tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaavan tiedon kanssa.

Tältä osin kiinnitän huomiota tietosuoja-asetuksen 19 artiklan mukaiseen velvoitteeseen. Tietosuoja-asetuksen 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 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 tietosuojan näkökulmasta kannatettavana uudistuksena. Mainittu muutos vastaisi esimerkiksi tietosuojasetuksen tietojen minimoinnin periaatetta.

### Asetuksenantovaltuutus

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

Hallituksen esityksen mukaan sukupuolitiedon poistaminen henkilötunnuksesta edellyttäisi esimerkiksi 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. 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 lähde kuvaava tieto. Uusien kohtien sisällöstä voisi säätää pykälän voimassa olevan 2 momentin mukaisesti tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Asetuksella olisi tarpeen säätää tarkemmin tietojen lähde 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 asetuksenantovaltuus velvoittavasta mahdollistavaksi säännökseksi sekä sisällyttämällä pyynnön vastaanottajan tehtäviä koskeva asetuksenantovaltuus osaksi tehtäviä hoidettaessa noudatettavia menettelytapoja koskevaan asetuksenantovaltuuteen. 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. 124)

Edellä mainituista VTJ-lain 11 §:n ja 2 §:n 3 momentin, VTJ-lain 13 §:n 1 momentin 22 ja 23 kohdan, VTJ-lain 22 §:n ja 22a §:n mukaisista henkilötietojen käsittelyä koskevista seikoista ei voida ainakaan kaikilta osin 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 esitetään säädettävän asetustasolla muun muassa siitä, mitä tietoja väestötietojärjestelmään kirjataan. Tämä olisi nähdäkseni ristiriidassa perustuslakivaliokunnan näkemyksen kanssa.

#### Resurssivaikutukset tietosuojavaltuutetun toimintaan

Hallituksen esityksen sivulla 47 on todettu muun muassa, että etärekisteröintimenettely 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 lisääväksi ja uutena esitetty otettavaksi käyttöön yksilöintitunnus. Hallituksen esityksen mukaisilla uudistuksilla tullee olemaan vaikutuksia myös tietosuojavaltuutetun toimiston työmäärään ja sitä kautta resurssitarpeita lisääviä vaikutuksia tietosuojavaltuutetun toimintaan. Tässä kohtaa ei ole mahdollista antaa tarkkaa arviota työmäärän kasvusta ja sitä kautta tarvearviota lisäresursseista, mutta toivon, että sääntelystä aiheutuva työmäärä ja siitä johtuvat lisäresurssitarpeet voidaan myöhemmin ottaa huomioon tietosuojavaltuutetun toimiston kokonaisresurssisuunnittelussa.

Apulaistietosuojavaltuutettu

Annina Hautala