

LAUSUNTO HALLINTOVALIOKUNNALLE

Asia:

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

Hallintovaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 132/2022 vp.

Esitän valiokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan muutettavaksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annettua lakia (661/2009, jäljempänä VTJ-laki). Lisäksi muutoksia ehdotetaan muun muassa tietosuojalakiin (1050/2018) ja rikosasioiden tietosuojalakiin (1054/2018). Hallituksen esityksen tavoitteena on uudistaa eräiltä osin henkilötunnusjärjestelmää, väestötietojärjestelmään rekisteröitäviä tietoja sekä säättää uudesta yksilöintitunnuksesta. Hallituksen esityksellä on joitakin osin kiinteä sidos eduskunnan käsittelyssä olevaan hallituksen esitykseen digitaalista henkilöllisyyttä koskevasi lainsäädännöksi 133/2022 vp. Hallituksen esitykset muodostavat varsin teknisluonteisen ja osin vaikeaselkoisen kokonaisuuden, jossa sääntelykohteena on monin osin valittuun tekniseen ratkaisumalliin liittyviä ongelmallisia kysymyksiä. *Esitän seuraavassa joitakin huomiota nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen lakiehdotusten tarkoituksenmukaisuudesta ja sääntelyn irrationaalisuudesta.* Perustuslakivaliokunta antanut lausunnon kummastakin hallituksen esityksestä, joten en tässä lausunnossani ryhdy tekemään valtiosääntöistä arviointia nyt lausuttavana olevaan hallituksen esitykseen 132/2022 vp.

2. Henkilötunnus

Henkilötunnuksesta ja sen antamisesta eri käyttötarkoituksiin on säädetty VTJ-laissa ja puolestaan henkilötunnuksen käytön perusteista on säädetty tietosuojalain (1050/2018) 29 §:ssä. Henkilötunnuksen käsittelyä on rajoitettu mainitussa tietosuojalain pykälässä ja yleisestikin sen käyttöön eri yhteyksissä suhtaudutaan yleisesti valvontaviranomaisissa kriittisesti, *vaikka henkilötunnusta ei ole säädetty yleisesti salassa pidettäväksi eikä se ole myöskään arkaluonteinen tieto.*

Kaiken kaikkiaan henkilötunnuksen sääntelyssä on ollut ongelmana vuosikymmeniä se, ettei sille ole määriteltyä peruskäyttötarkoitusta, vaan sen käytöstä on säädetty paitsi yleislakina nykyisin sovellettavassa tietosuojalaissa ja rikosasioiden tietosuojalaissa (1054/2018), mutta yli 200 eri säädöksessä. Kaiken kaikkiaan henkilötunnuksen peruskäyttötarkoitus on kadonnut sääntelykokonaisuudessa ja käyttöön liittyvissä tulkintoissa. Kysymys on kuitenkin hyvin laajasti yhteiskuntamme eri toiminnoissa käytetystä tietyn henkilön yksiselitteisesti yksilöivästä tunnuksesta, jota käytetään henkilön yksilöinnissä hyvin monenlaisissa tilanteissa henkilön fyysisen tunnistamisen ja sähköisen tunnistamisen yhteydessä sekä erilaisten todistusten yksilöimisessä ja tietojen keräämisessä eri tietojärjestelmistä ja tietolähteistä.

Laillisuusvalvojien kriittinen suhtautuminen henkilötunnuksen käyttöön eri yhteyksissä (esim. AOKS 82/1/05, 17.5.2006; AOA 923/2018, 14.3.2019; AOA 1777/4/08, 31.12.2009; EOAK/2455/2016, 22.9.2017, OKV/1639/1/2016, 10.10.2017, OKV/735/1/2011, 31.8.2012; TSV 1325/41/2007, 16.8.2007) ja osin tietosuojalaissakin omaksuttu henkilötunnuksen ”suojakehän” malli on johtanut siihen, että henkilötunnuksen rinnalle on luotu eri tietojärjestelmiin rinnakkaistunnuksia, joita käytetään tiettyssä tietojärjestelmässä operatiivisesti yksilöimään tietty henkilö. Tällaisia tietojärjestelmäkohtaisia tunnuksia

ovat erilaiset asiakasnumerot tai esimerkiksi valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa (884/2017) säädetty oppijanumero, jota käytetään rinnakkain henkilötunnuksen kanssa. Viime kädessä tässäkin tilanteessa tietyn henkilön yksilöinti mainitun lain tietovarannoissa tapahtuu henkilötunnuksen avulla.

Nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 11 §:än ehdotetaan muutosta siten, että henkilötunnuksesta ei ilmene jatkossa tietoa henkilön sukupuolesta. Muutos tulisi voimaan 1.1.2027. Säännöksen perustelujen mukaan ”henkilötunnuksia, jotka on annettu ennen ehdotetun muutoksen voimaantuloa, ei muutettaisi, mutta ennen 1.1.2027 annetusta henkilötunnuksesta ei voisi enää oikeudellisesti pätevällä tavalla päätellä henkilön sukupuolta, vaan niitäkin olisi pidettävä sukupuolineutraaleina. Muutos koskisi näin siis myös ennen sen voimaantuloa annettuja henkilötunnuksia. Henkilötunnusta käsittelevät henkilöt ja organisaatiot eivät siten saisi muutoksen jälkeen päätellä henkilön sukupuolta myöskään niistä henkilötunnuksista, jotka on annettu ennen muutosta voimassa olevien säännösten perusteella.” *Perustelut vaikuttavat varsin erikoisilta. Henkilötunnus sisältää aina vuoteen 2027 asti tiedon henkilön sukupuolesta ja myös sen jälkeenkin, jos henkilötunnusta ei muuteta. Siten henkilötunnuksesta, joka on annettu ennen vuoden 2027 alkua, ilmenee henkilön sukupuoli ja se on pääteltävissä myös muutoksen jälkeen silmämääräisesti. Perusteluissa asetetaan jopa kiello sille, ettei henkilön sukupuolta saa enää päätellä henkilötunnuksesta muutoksen jälkeen. Tällaista kieltä en havaitse varsinaisessa sääntelyssä eikä perusteluissa voida asettaa tällaisia kieltoja, jotka jokainen voi havaita muutenkin. Jos tällainen kiello haluttaisiin asettaa, tulisi siitä säätää tietosuojalaissa siten, että siinä kiellettäisiin henkilön sukupuolen määrittely henkilötunnuksen avulla tai henkilön sukupuolen käsittely henkilötunnuksen perusteella. Tällaista ei ole kuitenkaan ehdotettu.*

Tietosuojalain 29 §:än ja rikosasioiden tietosuojalain 12 §:än ehdotetaan muutoksia, joiden mukaan ”Rekisteröityä ei saa tunnistaa yksinomaan henkilötunnuksella tai henkilötunnuksen ja rekisteröidyn nimen yhdistelmällä”. *Ehdotettu kieltosäännös on ongelmallinen, koska siitä ei ilmene millaisessa tunnistamisessa mainittuja tietoja ei saa käyttää yksinomaan henkilön tunnistamiseen. Lakiehdotus ei sisällä mitään edes suuntaa-antavaa tunnusmerkkiä siitä, mitä siinä tunnistamisella tarkoitetaan. Perusteluissa on kylläkin esitetty esimerkinomaisia tilanteita, jotka nekään eivät ole yksiselitteisiä. Lisäksi on syytä huomata, että henkilötunnus on tarkoitettu nimenomaan henkilön yksilöimiseen, vaikka tätä tarkoitusta ei ole suoraan säädetty laissa. Pelkästään tällainen käyttötarkoitus rajaa henkilötunnuksen käyttöä eikä sitä voida yksin käyttää henkilön tunnistamiseen.*

Toisaalta tosiasiallisesti henkilön sähköisessä tunnistustapahtumassa saatetaan välittää ainoastaan henkilötunnus, jonka perusteella digitaalisen palvelun tarjoaja yksilöi henkilön ja siten tunnistaa palvelun käyttäjän juuri tämän tiedon perusteella, vaikka tosiasiallisesti tunnistamisessa on käytetty tunnistuspalvelussa jotain välinettä. Kieltäisikö ehdotettu sääntely tällaisen välitetyn tiedon kautta tapahtuvan tunnistamisen digitaalisen palvelun tarjoajan toiminnassa? Varsinainen tunnistaminen tapahtuu tunnistusmenetelmän mukaisesti tunnistuspalvelussa, mutta tunnistuspalvelua hyödyntävä digitaalisen palvelun tarjoaja tunnistaa henkilön sähköisesti omassa toiminnassaan tyypillisesti henkilötunnuksen tai siihen yhdistetyn nimen avulla tunnistuspalvelun välittämänä tietoina. Ehdotettu säännös edellyttäisi soveltamistilanteen täsmentämistä, jota ei voida nähdäkseni tehdä pelkästään perusteluissa tai valiokunnan mietinnössä.

On selvää, ettei henkilötunnuksen ja nimen perusteella voida varmistaa henkilön henkilöllisyyttä, mutta käytännössä voi muodostua tilanteita, joissa esimerkiksi potilaalla ei ole henkilötodistusta mukana, jolloin hänet joudutaan yksilöimään ja tunnistamaan hänen antaman nimen ja yksilöintitiedon perusteella. Niin ikään apteekeissa reseptilääkkeitä hankittaessa henkilön henkilöllisyyttä ei varmisteta, vaan lääkkeet saa Kela-korttia ja käytännössä siinä olevan viivakoodin esittämällä, jonka perusteella reseptilääkkeet toimitetaan henkilölle. Kela-kortti voi olla myös muun kuin sen haltijan hallinnassa. Epämääräisen tunnistamiskäsitteen vuoksi epäselväksi jää, missä kaikissa tilanteissa henkilötunnuksen avulla tehtävät toimet kuuluisivat kiellon piiriin. Näissä tilanteissa kysymys ei ole kuitenkaan henkilön henkilöllisyyden varmistamisesta. Tästä syystä tunnistamisen käsite ehdotetussa säännöksessä on hyvin ongelmallinen, koska tunnistamista on myös muu kuin henkilöllisyyden varmistaminen tai todentaminen. Nähdäkseni henkilötunnuksen käyttöön liittyvät ongelmat kulminoituvat siihen, että henkilön henkilöllisyyden varmentamista on tehty eri yhteyksissä yksinomaan henkilötunnuksen tai nimen ja henkilötunnuksen yhdistelmällä.

Ehdotettu säännös on jossain määrin myös absurdi, koska tyypillisesti vireillepanon yhteydessä henkilö tunnustetaan viranomaisessa esimerkiksi vireillepanoa koskevasta paperilomakkeesta siinä ilmenevän nimen ja henkilötunnuksen perusteella. Kysymys ei ole varsinaisesta henkilön henkilöllisyyden varmistamisesta. Sinällään hallintolaki ei esimerkiksi edellytä henkilön henkilöllisyyden varmistamista vireillepanossa, vaan riittävää yksilöinti asiakirjan lähettäjistä. Puolestaan henkilöllisyyden varmistaminen hallintolaissa on yhdistetty ongelmallisesti asiakirjan täydentämistä koskevaan sääntelyyn allekirjoitusvaatimuksena poikkeuksellisissa tilanteissa. Tällaisella ehdotuksella vaikuttaisi olevan jopa ennakoimattomia vaikutuksia hallintoasian vireillepanoa koskevaan sääntelyyn, jos ehdotus jää nyt esitetyssä muodossa näin yleiseksi ja siten epämääräiseksi sekä siten tulkinnanvaraiseksi esimerkiksi laillisuusvalvojen tulkittavaksi.

Lisäksi perusteluissa viitataan, että ehdotuksella ei vaikutettaisi muualla lainsäädännössä säädettyihin menettelyihin. Nyt kuitenkin lakiehdotuksissa kieltosäännös on muotoiltu ehdottomaksi.

Kaiken kaikkiaan ongelmatilannetta saattaisi avata osittain se, että säännöksessä säädettäisi siitä, ”ellei muualla laissa ole toisin säädetty”. Edelleen ehdotettua säännöstä tulisi täsmentää siten, että kiello koskee henkilöllisyyden varmistamista tai todentamista yksinomaan henkilötunnuksella tai henkilötunnuksen ja rekisteröidyn nimen yhdistelmällä. Tunnistamisen käsite ja siihen liittyvät soveltamistilanteet jättävät sääntelyn epäselväksi esitetyssä muodossaan.

Todettakoon myös, että tietosuojalain 29 §:än ja rikosasioiden tietosuojalain 12 §:än olisi ollut syytä tehdä säädöshuollollinen muutos, koska niissä viitataan henkilörekisteriin, jollaista ei ole enää määritelty kansallisessa tai unionin lainsäädännössä. Säännös periytyy sellaisenaan kumotusta henkilötietolaista eikä sitä muutettu tietosuojalainsäädännön yhteydessä, vaikka käsitteistö muuten muuttuikin. Säännös aiheuttaa epätietoisuutta siitä, mikä on se tietovaranto, johon säännöksessä mainittu rajoitus kohdistuu.

3. Yksilöintitunnus

Voimassa olevassa VTJ-laissa on jo säädetty kahdesta henkilön yksilöintitunnuksesta. VTJ-lain 11 §:ssä on säädetty luonnollisen henkilön henkilötunnuksesta ja 62 §:ssä kansalaisvarmenteen haltijan yksilöivästä sähköisestä asiointitunnuksesta. Nyt ehdotettava tunnus olisi jo kolmas tunnus, jonka tarkoitus olisi VTJ-lakiehdotuksen 11 a §:n mukaan varsin tekninen, kun perusteluissa todetaan, että: ”Yksilöintitunnus otettaisiin käyttöön Digi- ja väestötietoviraston digitaalisista palveluista annettavan lain 3 luvun mukaisessa ydinidentiteetin todisteessa, joka sisältyisi ulkomaalaisen digitaaliseen asiointivälineeseen sekä digitaaliseen henkilöllisyystodistukseen. Ydinidentiteetin todiste toimisi teknisesti luotettavana tapana sitoa todisteen salaisen avaimen haltija väestötietojärjestelmässä hallittuun ydinidentiteettiin. Yksilöintitunnus toimisi henkilön yksilöivänä tunnisteena ydinidentiteetin todisteella.” Lisäksi yksilöintitunnuksen perustarkoitus näyttää olevan nimenomaan perusteluissa mainitun asiointivälineen ja henkilöllisyystodistuksen teknisissä toiminnallisuuksissa teknisten avainten hallinta ja siinä henkilön yksilöinti. Käytännössä ehdotettava yksilöintitunnus vastaa tarkoitukseltaan kansalaisvarmenteesta käytettävää asiointitunnusta sillä erotuksella, että asiointitunnusta joudutaan käyttämään varmenteen haltijan henkilöllisyyden yksilöimisessä tunnistustilanteissa siten, että varsinainen yksilöinti tapahtuu sähköisen asiointitunnuksen ja henkilötunnuksen muodostaman parin avulla. Lakiehdotus ei sisällä kuitenkaan varsinaista yksilöintitunnuksen tarkoitusta koskevaa säännöstä. Sen sijaan tietosuojalain muutosehdotuksen 29 a §:ssä säädettäisiin niistä tilanteista, joissa yksilöintitunnusta saa käyttää tai ei saa käyttää.

Kun yksilöintitunnuksen sääntelyä katsotaan tietosuojalaista tai rikosasioiden tietosuojalaista, irtoaa se VTJ-laissa esitetyistä tarkoituksistaan. Tietosuojalain muutosehdotuksen mukaan ”yksilöintitunnusta saa käsitellä, jos käsittely on tarpeen rekisteröidyn yksiselitteiseksi yksilöimiseksi tietojärjestelmässä, laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi tai rekisteröidyn tai rekisterinpitäjän oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseksi. Rekisteröityä ei saa tunnistaa yksilöintitunnuksella”. Perustelujen mukaan ehdotetut yleissäännökset ”vähentäisi tarvetta sen käsittelyä koskeville erityissäännöksille toimialakohtaisessa erityislainsäädännössä.” Ehdotuksen perustelu vaikuttaa varsin erikoiselta, koska samassa hallituksen esityksessä

ehdotetaan säädettäväksi 5., 6., 7., 8., 9., 10. ja 11. lakiehdotuksissa säädettäväksi erikseen yksilöintitunnuksen käsittelyn mahdollistavista lisäyksistä erityislakeihin. Siten vaikuttaa siltä, että yleislaissa ehdotettua tavoitetta ei voida toteuttaa edes nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen lakiehdotusten puitteissa. Mainittujen lakiehdotusten yksityiskohtaisista perusteluista ei ilmene de facto, mikä näissä tilanteissa yksilöintitunnuksen tarkoitus on tai miksi sen käsittelystä on tarpeen säätää yleislain lisäksi erityislaisia.

Puolestaan 1. lakiehdotuksen 43 §:n muutossäännöksen mukaan ” Väestötietojärjestelmään talletettu yksilöintitunnus voidaan luovuttaa, jos tiedon käyttäjällä on oikeus käsitellä tunnusta tietosuojalain tai henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain perusteella.” *Hallituksen esitys kuitenkin sisältää joukon erityislakeja, joiden perusteella kaiketi myös muodostuu oikeus niissä käyttötarkoituksissa käsitellä henkilötunnusta. Toisaalta VTJ-lakiehdotuksen 31 ja 31 a §:t sisältävät myös muutoksen, jonka perusteella yksilöintitunnus voitaisiin luovuttaa pykälissä mainituille toimijoille, jolloin vaikutelmaksi jää, että näissä tilanteissa luovuttaminen tapahtuisi 43 §:stä huolimatta. Tässä suhteessa 43 §:n muutos näyttää rajaavan luovutusedellytyksiä, jos käsittely perustuisi johonkin erityislakiin sekä näyttäisi edellyttävän vielä erillisiä luovutussäännöksiä.*

Tietosuojalain 29 a §:ssä ja rikosasioiden tietosuojalain 12 a §:ssä kielletäisiin rekisteröidyn tunnistaminen yksilöintitunnuksella. Ehdotettu kieltosäännös ei avaa, mitä siinä tarkoitetaan tunnistamisella. Jos yksilöintitunnusta käytetään esimerkiksi henkilön yksilöintiin tietojärjestelmien välillä tapahtuvassa tietojenvaihdossa, tapahtuu tässäkin tilanteessa nimenomaan vastaanottavassa järjestelmässä henkilön tekninen tunnistaminen yksilöintitunnuksen perusteella, koska se on tällaisissa teknisissä viesteissä anoa tieto, jolla voidaan todentaa, että kysymys on juuri tietyn henkilön tiedoista. Säännöstä olisi syytä tarkentaa, ettei se rajaa käytännössä ainakin laajasti tulkiten niitä tilanteita, joita varten lainvalmistelijat ovat ajatelleet yksilöintitunnusta käytettävän.

Kaiken kaikkiaan 1. lakiehdotuksessa tarkoitettu yksilöintitunnusta koskeva sääntely ja siitä aiheutuvat kustannukset johtuvat Suomen epäonnistuneesta henkilön yksilöintitunnusta koskevasta sääntelystä, joka on johtanut VTJ-laissakin nyt tilanteeseen, jossa henkilöä on tarpeen yksilöidä osin välinesidonnaisestikin erilaisten yksilöintiin tarkoitettujen tunnusten avulla. Kuitenkin viime kädessä kukin yksilöintitunnus tulee olla palautettavissa henkilötunnuksen, jota käytetään osana henkilön tunnistamista henkilön yksilöivänä tietona. Kuten olen edellä todennut, eri viranomaisilla ja yksityisillä toimijoilla on käytössään erilaisia omaan toimialaansa liittyviä tunnuksia esimerkiksi oppijanumero opetushallinnon valtakunnallisissa tietovarannoissa, veronumero Verohallinnon tietovarannoissa, sosiaali- ja terveydenhuollossa sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöiden rekisteröintinumero sekä erälle terveydenhuollon ammattihenkilöille vielä erikseen oma yksilöintitunnus (entinen SV-numero). Eri tunnuksilla operointi johtaa epäyhteentoimiviin ratkaisuihin tietojenvaihdossa eikä nyt ehdotettu yksilöintitunnus tule muuttamaan tätä ongelmatilannetta, koska se on yksi yksilöintitunnus muiden joukossa ja sen käyttötarkoituksin on varsin teknisluonteinen.

DVV:n toiminnassa voidaan pitää yleisemminkin ongelmana, että siellä teknisiin ratkaisuihin haetaan pistemäisiä ratkaisuja, jotka johtavat tiedonhallinnallisestikin vaikeasti yhteensovitettavaan toimintamalliin. Tässä suhteessa DVV:n teknisiin palveluihin vahvasti sidottujen tietojen kiinnittämien väestötietojärjestelmään ei ole nähdäkseni perusteltua, kun otetaan huomioon väestötietojärjestelmän käyttötarkoitus laajasti käytettävänä yhteiskunnan perustietovarantona. Kysymys viime kädessä palautuu yhtäältä tietosuoja-asetuksessa korostettuun käsittelyn minimointivaatimukseen, mutta myös julkisten varojen tarkoituksenmukaiseen käyttöön. Väistämättä uusia lakisäätteisiä tunnuksia luomalla myös tunnuseheyteen liittyvät riskit kasvavat.

4. Ulkomaalaisen etärekisteröinti

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 9 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi ulkomaan kansalaisen etärekisteröintimenettelystä. Ehdotus liittyy toiseen hallituksen esitykseen 133/2022 vp, jonka 1. lakiehdotuksessa on ehdotettu säädettäväksi ulkomaalaisen digitaalisesta asiointivälineestä.

Ulkomaalaisen etärekisteröinti voidaan pitää lähtökohtaisestikin korkeariskisenä toimenä niin toiminnallisesti, teknisesti, oikeudellisesti kuin tietosuojankin kannalta katsottuna. Tästä syystä etärekisteröinnissä korostuu asiankäsittelyn huolellisuusvaatimus viranomaisessa erityisesti, kun etärekisteröinti luo oikeuden saada myös digitaalisen asiointivälineen, jonka perusteella henkilö voi asioida digitaalisissa palveluissa. Ehdotus on vaikeaselkoinen eikä nähdäkseni edusta hyvää lainvalmistelutapaa, koska etärekisteröintiä koskevasta menettelystä ehdotetaan säädettäväksi erillisessä hallituksen esityksessä ja etärekisteröintiin liitännäisestä ulkomaalaisen digitaalisesta asiointivälineestä toisessa hallituksen esityksessä.

Nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 9 a §:n 2 momentin mukaan ”Rekisteröintiä pyytävän henkilön henkilöllisyys varmistetaan vertaamalla hänen rekisteröintimenettelyssä kasvoistaan ottamia kuvia ja videoita hänen matkustusasiakirjansa tekniseltä osalta luettavaan kasvokuvaan”. *Momentista ei ilmene, kenelle tiedot esitetään. Toisaalta säännös on kirjoitettu muotoon, jossa rekisteröintiä pyytävää henkilöä ei velvoite ottamaan valokuvia ja videoita itsestään hänen henkilöllisyytensä todentamista varten. Perusteluissa säädettynä kuitenkin todetaan, että ”Rekisteröintiä pyytävän henkilön tulisi ehdotuksen mukaan ottaa menettelyssä itsestään vähintään yksi kasvokuva ja video ja esitettävä ne Digi- ja väestötietovirastolle sähköistä tunnistusmenetelmää hyödyntäen.” Varsinaisesta säännöksestä tällaista vaatimusta ei ole luettavissa. Keskeiset yksilöä koskevat velvollisuudet tulee esittää suoraan laissa eikä perusteluissa säädettynä perustuslain 80.1 §:stä johtuvista syistä.*

Perustelujen mukaan kasvokuva ja videot esitetään DVV:lle ja siinä käytettäisiin omaa sovellusta. Lisäksi DVV käyttäisi kasvojentunnistusohjelmaa. *Nähdäkseni säännöksestä tulisi ilmetä selkeästi toimivaltainen viranomainen, vaikka saman pykälän 4 momentissa on säädetty DVV:n tehtävistä eräiltä osin sekä rekisteröintiä pyytävän henkilön tietojen antamiseen velvoittamisesta teknisesti hyväksyttävässä muodossa.*

Koska henkilöllisyyden varmistamisella on vaikutuksensa digitaalisen asiointivälineen saantiin, on selvää, että DVV:ssä henkilö täytyy tunnistaa luotettavasti siten, että sen tekee viime kädessä joku henkilö virkavastuulla. Säännöksen perusteluista kuitenkin ilmenee, että rekisteröintiin liittyvät toimet olisi tarkoitus tehdä täysin automatisoidussa menettelyssä. Perusteluissa on viitattu eduskunnan käsittelyssä olevaan automaattisen päätöksenteon mahdollistavaan hallituksen esitykseen 145/2022 vp. Nyt lausuttavana olevaan menettelyyn ei kuitenkaan välttämättä sovellu HE 145/2022 vp sääntely, kun otetaan huomioon siinä ehdotetut vaatimukset automaattisen päätöksenteon käyttöalasta ja edellytyksistä ja käyttöönoton edellytyksistä. Lisäksi on syytä huomata edelleen, että etärekisteröintimenettelyyn liittyy viranomaisessa kaksi asiaratkaisua: ensinnäkin rekisteröintitoimi on viranomaisen hallintoasiassa tekemä ratkaisu ja toiseksi ulkomaalaisen etärekisteröintiin on automaattisesti sidottu myös asiointivälineen myöntäminen, joka on toinen toimivaltaisen viranomaisen hallintoasiassa tekemä ratkaisu. On varsin poikkeuksellista, että rekisteröintiasiaan liitetään automaattisesti asia, joka tyypillisesti käsitellään viranomaisessa hakemusasiassa (välineen myöntäminen), johon sisältyy viranomaisen maksullinen suorite (HE 133/2022 vp perustelut: ”Ulkomaalaisen digitaalinen asiointiväline olisi maksullinen siten, että sen käyttöönottoon sisältyisi viranomaismaksu”). Ehdotus on altis oikeusturvan kannalta ongelmille. Tässä suhteessa olisi syytä arvioida, tulisiko menettelyt erottaa toisistaan selkeämmin.

Hallituksen esityksen perusteluissa ilmenee, että etärekisteröinnistä tehtäisiin hallintopäätös, mutta epäselväksi tässä jää, tehdäänkö kaikista rekisteröintimerkinnöistä päätös vai ainoastaan VTJ-lain 75.2 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa. Puolestaan etärekisteröintimenettelyyn liitännäisenä käsiteltävän asian ratkaisusta on ehdotettu säädettäväksi HE 133/2022 vp 1. lakiehdotuksen 15.3 §:ssä, jonka mukaan ”Jos ulkomaalaisen digitaalinen asiointiväline myönnetään, hakijalle ei anneta erillistä hallintopäätöstä tai valitusosoitusta”. Nyt lausuttavana olevasta ehdotuksesta ei ilmene, miten sääntely suhtautuu perustuslain 21 §:ssä säädettyyn jokaisen oikeuteen saada asiastaan perusteltu päätös sekä miten sääntely suhtautuu HE 145/2022 vp ehdotettuihin automaattisen päätöksenteon rajoittaviin säännöksiin ja siellä säädettyihin menettelyihin tilanteissa, joissa päätöstä ei annettaisi.

Etärekisteröintimenettelyä voidaan pitää puutteellisena sen subteen, että siinä ei ole säädetty DVV:n velvollisuudesta toimittaa tieto rekisteröintiä pyytäneelle henkilölle rekisteröinnin tekemisestä väestötietojärjestelmään. Rekisterimerkinnän tekeminenkin on viranomaisen ratkaisu, joka tulee antaa asianosaiselle tiedoksi hänen oikeusturvansa varmistamiseksi mm. siten, että hän voi vielä varmistaa rekisteröityjen tietojen oikeellisuuden erityisesti ennen kuin hän ottaa digitaalisen asiointivälineensä käyttöön. Perustuslain 21 §:stä johtuvista syistä ja kun hallintolaissa (434/2003) ei ole rekisterimerkintöjen tekemistä koskevasta ratkaisun antamisesta säädetty mitään, tulisi asiasta säätää nyt erityislaissa riippumatta siitä, mitä eduskunta päättää HE 145/2022 vp sisällöstä. Ei ole poikkeuksellista, että väestötietojärjestelmään merkitään virheellisiä tietoja rekisteröidyistä ja nämä virheet ilmenevät vasta muun viranomaisen lähettämistä asiakirjoista, kuten veroehdotuksesta, mahdollisesti ajallisesti pitkäänkin ajan kuluttua. Näillä virheellisillä tiedoilla voi olla merkittäviä vaikutuksia rekisteröityjen asemaan. Tästä syystä on syytä painottaa sitä, että rekisteröintimerkinnän tekemisestä tiedottaminen/tiedoksianto eivät ole muodollisuuksia, vaan oikeusturvan ja tietosuojan toteuttamiseen liittyviä toimia, jotka ovat tässä tapauksessa välttämättömiä.

5. Lopuksi

Nyt lausuttavana oleva yksilöintitunnusta koskeva ehdotus ja siihen rinnakkaisena käsiteltävä hallituksen esitys 133/2022 vp muodostavat asetelmaltaan vastaavan tilanteen, joka oli 1990-luvun lopussa, jossa Suomi halusi olla tietoyhteiskuntakehityksessä maailman johtavia valtioita. Tuolloin kehitettiin henkilökorttiin sidottu kansalaisvarmenne, jonka yhteydessä säädettiin paitsi kansalaisvarmenteesta, mutta myös siihen sidotusta asiointitunnuksesta. Viranomaisvetoisesti kehitetyn kansalaisvarmenteen käyttö on jäänyt mitättömäksi ja siihen on liittynyt lukuisia ongelmia samaan aikaan kun varmennepalvelun kustannukset ovat olleet kokonaisuudessaan kymmeniä miljoonia euroja. Näitä ongelmia on käsitelty eduskunnan tarkastusvaliokunnan mietinnöissä TrVM 1/2008 vp ja TrVM 1/2009 vp. Tarkastusvaliokunnan mietinnön pohjalta eduskunta on edellyttänyt jo vuonna 2008, että hallitus ryhtyy ”toimenpiteisiin esille tulleiden sähköisen tunnistamisen ja viranomaisten varmennepalveluiden puutteiden ja ongelmien korjaamiseksi ja esittävän niitä koskevat lainsäädäntöratkaisut sekä muut tarpeelliset toimenpiteet”. *Varmennepalveluita koskevia ongelmia ei ole edelleenkään kaikilta osin ratkaistu. Edellä esitetyt riskit, jotka totentuivat kansalaisvarmenteesta, ovat asetelmaltaan nyt yksilöintitunnukseen sidotussa kontekstissa samat ottamatta kantaa laajemmin HE 133/2022 vp lakiehdotusten problematiikkaan.*

Vantaalla 3.2.2023

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti