

RE/Mirjami Gyllenberg

14.1.2021

Valtiovarainministeriö

Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta VN/26031/2020

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Eläketurvakeskukselta lausuntoa väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta.

Lausunnossa on eritelty vastaukset lausuntopyynnössä esitettyjen väliotsikoiden ja lakiesitykseen kirjattujen *kysymysten* mukaisesti.

Eläketurvakeskuksen kanta**VTJ-lain muutokset**

Näettekö ehdotetun VTJ-lain muutoksen tehokkaaksi keinoksi vähentää tietoturvaloukkausten uhreille aiheutuvaa vahinkoa? Onko muita tehokkaampia keinoja vähentää uhreille aiheutuvaa vahinkoa?

Henkilötunnusten muuttamisella voidaan jossakin määrin rajoittaa väärin käsiin joutuneiden henkilötunnusten avulla tehtävistä rikoksista asianosaisille aiheutuvaa haittaa. Toisaalta henkilötunnuksen muuttaminen on asianosaiselle raskas ja tarvittavien asiakirjojen muutoksineen aikaa vievä ja kustannuksia aiheuttava prosessi eikä välttämättä yksinomaisena toimenä tehokas eikä riittävä. Henkilötunnuksen muuttaminen mahdollisesti parantaa yksityisyyden suojaa, mutta esimerkiksi Psykoterapiakeskus Vastaamon laajan tietomurron mukaisessa tilanteessa väärin käsiin joutui henkilöön liittyviä arkaluonteisia tietoja, joten pelkästään henkilötunnuksen muuttaminen ei välttämättä poista kaikkia myöhemmin uhrille aiheutuvia haittoja. Henkilötunnuksen muutos tulee myös hyvin useiden tahojen tietoon ja voi herättää ei-toivottua huomiota.

Koska henkilötunnus ei ole salassa pidettävä tieto vaan sitä käytetään laajalti eri tilanteissa, henkilötunnuksen tietoon saaminen ei ole erityisen vaikeaa. Tämän vuoksi henkilötunnuksen muuttamisen helpottaminen ei Eläketurvakeskuksen mielestä ratkaise henkilötunnuksen käyttöön liittyviä ongelmia. Digitalisaation lisääntymisen myötä lisääntyvät myös tietoturvaloukkaukset. Tämän vuoksi olisi tarkoituksenmukaisempaa etsiä keinoja, joilla vaikutetaan henkilötunnuksen väärinkäytön ongelmiin ja käyttöön tunnistamisen

RE/Mirjami Gyllenberg

14.1.2021

välineenä. Henkilötunnuksen uudistamista selvittäneen työryhmän loppuraportissa esiin tuoma ajatus siitä, että henkilötunnuksen käyttöä tunnistuksessa ohjattaisiin tai rajoitettaisiin ja muut hallituksen esityksen kohdassa 5.1.1 esitetyt vaihtoehdot ovat selvittämisen arvoisia ja todennäköisesti tehokkaampia keinoja väärinkäytösten estämiseen.

Tulisiko selvitysvastuun jakautumisesta säätää henkilötunnuksen muuttamista hakevan henkilön ja Digi- ja väestötietoviraston välillä? Tulisiko Digi- ja väestötietovirastolle säätää jokin erityinen tiedonsaantioikeus vireillä olevaan rikosasiaan liittyvistä tiedoista siinä tapauksessa, että selvitysvastuun jakautumisen katsottaisiin edellyttävän nykyistä laajempaa tiedonsaantioikeutta?

Ehdotetun säännöksen tarkoituksena on ehkäistä henkilölle itselleen aiheutuvia haittoja. Kappaleen 4.1. keskeisissä ehdotuksissa todetaankin, että henkilö itse on parhaassa asemassa arvioimaan, ovatko haitat tai mahdolliset haitat sellaisia, että tunnuksen muuttamisesta aiheutuvat vaikutukset ja kustannukset ovat hänen kohdallaan perusteltuja. Henkilön tulee kuitenkin esittää henkilötunnuksen muuttamisesta hyväksyttävät perustelut eikä henkilötunnusta pidä muuttaa liian kevyin perustein. Tärkeää on, että henkilölle kerrotaan hänelle henkilötunnuksen muuttamisesta aiheutuvat hyödyt ja haitat mahdollisimman laajasti.

Henkilötunnuksen muuttaminen edellyttää ehdotetun säännöksen mukaan muun muassa sitä, että henkilötunnuksen muuttamisella voidaan hyvin suurella todennäköisyydellä ehkäistä henkilötunnuksen väärinkäytöstä aiheutuvia merkittäviä haitallisia seuraamuksia. Eri henkilöille koituvat haitat henkilötunnuksen joutumisesta väriin käsiin voivat olla henkilökohtaisten tilanteiden takia hyvinkin erilaisia. Digi- ja väestötietovirastolla ei välttämättä ole mahdollisuutta saada selvitystä hakijan henkilökohtaisesta tilanteesta ja sen vaikutuksesta niihin seuraamuksiin, joita henkilötunnuksen väärinkäytöstä voi henkilölle aiheutua, jos asianosainen ei esitä tästä selvitystä. Tämän vuoksi Eläketurvakeskuksen mielestä olisi syytä harkita säännöstä, jossa selvitysvastuuta asetettaisiin myös asianosaiselle itselleen.

Ehdotetussa säännöksessä ei ole rajattu säännöksen soveltamisalaa tiettyihin rikoksiin, mutta perusteluissa todetaan, että säännöksen soveltamisen 3 ja 4 alakohdan edellytykset rajaisivat säännöksen soveltamista käytännössä todennäköisimmin tietomurtoon tai törkeään tietomurtoon. Rikoksen laadulla on merkittävä vaikutus selvitetessä täyttyvätkö ehdotetun säännöksen mukaiset edellytykset henkilötunnuksen muuttamiselle. Tämän vuoksi Eläketurvakeskuksen näkemys on, että Digi- ja väestötietovirastolla tulisi olla oikeus saada vireillä olevasta rikosasiasta ja sen käsittelytilanteesta ajantasaiset ja asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot.

RE/Mirjami Gyllenberg

14.1.2021

Vaikutusten arviointi

Keskeiset kehitys- ja tarkennuskohteet esityksen vaikutusten arvioinnin osalta (esimerkiksi vaikutukset tietoja käsittelevien tiedonhallintaan ja tietoaaineistojen muodostamiseen tai vaikutukset asiakkaisiin, mikäli asiakas ei ole toteuttanut hänen vastuullaan olevia toimenpiteitä).

Henkilötunnuksen epävarmuus tunnistamisen välineenä on jo aiemmin tiedostettu työeläkealalla. Työeläkealan palvelu perustuu suurimmalta osin vahaan tunnistautumiseen eikä esimerkiksi puhelinpalvelussa pystytä esiintymään vakuutettuna pelkästään henkilötunnuksella.

Lakiesityksen mukaan henkilötunnuksen muuttaminen tapahtuisi henkilön omasta hakemuksesta, eikä sitä tulisi muuttaa viranomaisaloitteisesti. Laajamittaisesta viranomaisaloitteisesta henkilötunnusten muuttamisesta aiheutuisi työeläkealalle mittavia kustannuksia, joten tunnuksen muuttaminen henkilön omasta hakemuksesta on työeläkejärjestelmän näkökulmasta hyvä ratkaisu.

Hallituksen esityksen kohdassa 4.2.1 (vaikutukset muulle julkiselle hallinnolle ja julkista hallintotehtävää toteuttaville yksityisille tahoille) mainitaan, ettei ehdotuksella arvioida olevan suoria taloudellisia vaikutuksia muille julkisoi-keudellisille laitoksille tai julkista hallintotehtävää toteuttaville yksityisille vastaavilla perusteilla kuin valtion ja kunnallisten viranomaisten osalta. Työeläkejärjestelmässä henkilötunnus on avain kaikissa henkilötietoja sisältävissä tietojärjestelmissä. Henkilötunnuksen muutos sekä tietojen yhdistäminen tulee tehdä kaikkiin henkilön tietoja sisältäviin tietojärjestelmiin.

Henkilötunnuksen muutoksista aiheutuu työtä ja kustannuksia Eläketurvakeskukselle ja työeläkevakuuttajille. Muuttamisesta aiheutuva työmäärä vaihtelee suuresti toimijoittain. Osalla eläkevakuuttajista muutosprosessit ovat osittain automatisoitu ja osalla muutokset tehdään tietojärjestelmiin manuaalisesti, mihin tarvitaan myös tietojärjestelmätoimittajien työpanosta. Aiheutuva työmäärä riippuu suuresti myös siitä, kuinka moneen eri tietojärjestelmään henkilön tiedot pitää muuttaa.

Työeläkealalla on paljon tietojenvaihtoa eri viranomaisten ja muiden sidosryhmien kanssa. Ylimääräistä selvittelytyötä aiheutuu tilanteissa, joissa uusi henkilötunnus ei ole samanaikaisesti kaikkien sitä tarvitsevien tahojen käytössä. Ylimääräistä selvittelytyötä voi aiheutua myös silloin, jos henkilötunnuksen muutosta ei ole tehty kaikkiin rekistereihin ja sekä muutettu että vanha henkilötunnus esiintyvät eri rekistereissä samanaikaisesti.

Lakiesityksen mukaan yksittäinen laajamittainen tunnusten muuttamistarve ei todennäköisesti aiheuttaisi tunnusten loppumista. Se voisi kuitenkin siinä

RE/Mirjami Gyllenberg

14.1.2021

määrin merkittävästi lisätä yksittäiselle päivälle annettavia tunnuksia, että riittävyyden varmistamisen ratkaisu tulisi olla käyttöönotettavissa jo vuoden 2022 alussa. Henkilötunnuksen uudistamista selvittäneen työryhmän jatko-työn virkamiesvalmistelussa on ehdotettu, että henkilötunnusten riittävyyden varmistamiseksi henkilötunnuksessa otettaisiin käyttöön uusia välimerkkejä. Työeläkeala on tehnyt Digi- ja väestötietoviraston pyynnöstä joulukuussa 2020 arvion henkilötunnuksen muuttamisesta vaikutuksista työeläkealalle. Tehdyssä arviossa todettiin, että uusien välimerkkien käyttöönotosta aiheutuvien tietojärjestelmämuutosten tekeminen vaatii työeläkealalla usean vuoden siirtymäaikaa. Huomioitava on myös, että valmius uusien välimerkkien vastaanottamiseen ja välittämiseen tulisi olla myös kaikilla työeläkealan yhteistyöta- hoilla sekä lukuisilla sidosryhmillä, joille tietoja välitetään. Uusien välimerk- kien käyttöönotto ei ole työeläkejärjestelmän näkökulmasta mahdollista vuo- den 2022 alkuun mennessä.

Eläketurvakeskus ehdottaa esitetyn lainmuutoksen taloudellisten ja toimin- nallisten vaikutusten arviointia ja kuvaamista tarkemmalla tasolla.

Yleiset kommentit

Hallituksen esityksen luonnoksessa ehdotettu säännös sisältää paljon harkin- taa vaativia ilmauksia. Edellytyksenä henkilötunnuksen muuttamiselle on eh- dotetussa säännöksessä muun muassa, että tehdyiksi epäiltyjen rikosten tai muuten olosuhteiden perusteella on ilmeistä, että henkilötunnusta tullaan käyttämään rikollisiin tarkoituksiin. Lisäksi edellytyksenä on, että henkilötun- nuksen muuttamisella voidaan hyvin suurella todennäköisyydellä ehkäistä henkilötunnuksen väärinkäytöstä aiheutuvia merkittäviä haitallisia seurauk- sia.

Tietyntyypisten rikosten osalta voidaan arvioida olevan ilmeistä, että rikok- sen perusteella haltuun saatua henkilötunnusta tullaan käyttämään rikollisiin tarkoituksiin. Tulkinnanvaraiseksi kuitenkin jää, miten tulkitaan hyvin suuren todennäköisyyden vaatimusta tai haitallisten seuraamusten merkittävyyttä säännöstä sovellettaessa. Minkälaisen selvityksen perusteella voidaan katsoa, että henkilötunnuksen muuttamisella voidaan hyvin suurella todennäköisyy- dellä ehkäistä väärinkäytöksestä aiheutuvia merkittäviä haitallisia seuraamuk- sia. Riittääkö merkittäväksi haitalliseksi seuraukseksi yksittäisen henkilön mainehaitta tai jos kyse on taloudellisen menetyksen uhasta, milloin sen voi- daan katsoa olevan merkittävä. Ihmisten oikeusturvan varmistamiseksi edel- lytysten henkilötunnuksen muuttamiselle tulisi olla laissa selkeämmin ja yksi- selitteisemmin määritelty.

Yhteenvetona Eläketurvakeskus toteaa, että esitetyllä lainmuutoksella yritetään perustellusti korjata tietomurron uhreiksi joutuneiden kansalaisten

RE/Mirjami Gyllenberg

14.1.2021

asemaa ja tietosuojaaja, mutta todellisilta vaikutuksiltaan ja hyödyiltään lakiesitys jää vähäiseksi. Muutosprosessi on joka tapauksessa hidas, eikä henkilötunnuksen muutos estä kaikkia muutosprosessin aikaisia ja myöhempiä henkilötunnuksen väärinkäytösmahdollisuuksia. Lisäksi sekä uhreille että eri henkilötietojen rekisterinpitäjille aiheutuu henkilötunnuksen muuttamisesta seuraaviin hyötyihin nähden huomattavaa vaivaa ja kustannusta.

Eläketurvakeskus arvioi, että pitkällä aikavälillä vaikuttavampaa olisi panostaa tietoturvaloukkauksia ja tieto- ja viestintärikoksia ehkäiseviin toimenpiteisiin. Tärkeää olisi edistää mm. henkilötunnuksen käytön rajaamista muussa kuin yksilöintitarkoituksessa sekä vahvaa sähköistä tunnistamista. Lisäksi tulisi ohjata riittävästi resursseja tietosuoja-asetuksen toimeenpanon valvontaan sekä kyberrikollisuuden ehkäisyyn ja rikosten nopeaan selvittelyyn.

Eläketurvakeskus