

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annettua lakia. Muutoksilla mahdollistettaisiin henkilötunnuksen muuttaminen nykyistä laajemmin niissä tilanteissa, joissa henkilötunnus on rikoksen seurauksena kolmannen osapuolen tiedossa ja olosuhteiden perusteella olisi ilmeistä, että henkilötunnusta tullessaan käyttämään rikollisiin tarkoituksiin. Lisäksi henkilötunnuksen muuttamisella olisi voitava suurella todennäköisyydellä ehkäistä henkilötunnuksen väärinkäytöstä aiheutuvia merkittäviä haitallisia seurauksia.

Ehdotetuista säädösmuutoksilla on merkitystä tilanteissa, joissa henkilötunnuksia on joutunut sivullisten käsiin rikollisen toiminnan johdosta. Kysymys henkilötunnuksen muuttamisen mahdollisuuksien laajentamisesta liittyy myös yleisemmin yhteiskunnan ja tietojenkäsittelyn digitalisoitumisen mahdollistamiin uudenlaisiin väärinkäytöksiin tai niiden yleistymiseen ja se on noussut tarkasteluun erityisesti laajojen tietomurtotapausten yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.6.2021.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
2.1 Henkilötunnuksen tarkoitus	4
2.2 Henkilötunnuksen muuttaminen	5
2.3 Henkilötunnuksen nykyisiin käsittelytapoihin liittyviä ongelmia.....	6
2.4 Henkilötunnuksen muuttamisen hyödyt ja haitat	8
2.5 Tieto- ja viestintärikoksia koskeva sääntely.....	9
2.6 Sääntelyn arviointi	10
3 Tavoitteet	10
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	11
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	11
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	12
4.2.1 Vaikutukset viranomaisille ja viranomaisten toimintaan	12
4.2.2 Vaikutukset elinkeinoelämälle	15
4.2.3 Vaikutukset yksityishenkilöille	16
4.2.4 Vaikutukset tiedonhallintaan.....	18
4.2.5 Vaikutukset henkilötunnusjärjestelmään ja henkilötunnusten riittävyyteen	19
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	20
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	20
5.1.1 Henkilötunnuksen muuttamisen edellytysten jättäminen ennalleen - muut väärinkäytösten ehkäisemisen keinot	20
5.1.2 Vaihtoehtoiset sääntelymallit henkilötunnuksen muuttamisen edellytyksille.....	22
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	23
6 Lausuntopalaute	24
7 Säännöskohtaiset perustelut	24
8 Lakia alemman asteinen sääntely	26
9 Voimaantulo	26
10 Toimeenpano ja seuranta	27
11 Suhde muihin esityksiin.....	27
11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	27
11.2 Suhde talousarvioesitykseen	27
12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	27
LAKIEHDOTUS	32
Laki väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta	32
LIITE	34
RINNAKKAISTEKSTI.....	34
Laki väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta	34

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Hallitus linjasi 11.11.2020, että on tarpeen selvittää ja valmistella tarpeelliset lainsäädäntömuutokset, jotka mahdollistaisivat henkilötunnuksen vaihtamisen nykyistä laajemmin useammissa tilanteissa. Lainsäädäntöhankkeen lähtökohtana on, että muutos lainsäädäntöön tehtäisiin pysyvänä.

Tarve arvioida henkilötunnuksen muuttamista koskevaa sääntelyä on noussut esille Psykoteraapiakeskus Vastaamon tietomurron yhteydessä. Kyse on erittäin laajasta tietomurrosta, joka koskee isoa määrää ihmisiä. Tietomurron johdosta tapahtuneessa tietovuodossa on vuotanut myös henkilöiden arkaluonteisia asiakastietoja. Tiedot ovat mahdollisesti levinneet internetissä laajasti kolmansien osapuolien käsiin. Tietoja on käytetty muun muassa kiristystarkoituksissa.

Käsillä oleva tapaus on yksittäinen, vaikkakin merkittävä ja laajavaikutteinen. Se tuo kuitenkin esiin yhteiskunnan muutosta entistä verkottuneemmaksi myös rikollisten toimien näkökulmasta. Tilastokeskus tekee tilastoja ilmoitetuista rikoksista. Viranomaisten tietoon tulleita tietomurtorikoksia on viimeisen vuosikymmenen aikana ollut vuosittain joitakin satoja. Lukumäärä on vaihdellut vuosittain noin 300 ja 800 välillä. Vuonna 2019 määrä on ollut suurin. Selkeää trendiä tietomurtorikosten kasvusta ei tilastojen perusteella kuitenkaan ole pääteltävissä. Vuonna 2017 on ollut merkittävä piikki törkeissä tietomurtorikoksissa. Identiteettivarkaus on säädetty rikoslakiin (39/1889) vuonna 2015. Sen jälkeen identiteettivarkauksia on tilastoitu viranomaisten tietoon tulleiksi 3000 – 4000 vuosittain.

Edellä mainitut tilastot eivät kerro sitä, kuinka paljon rikollisesti hankittuja tai erilaisten tietovuotojen vuoksi kolmansien haltuun joutuneita henkilötietoja on käytetty muussa rikollisessa toiminnassa kuten petoksenteon välineenä tai kiristystarkoituksissa. Voidaan arvioida, että kiristystarkoitus on jossain määrin uusi ilmiö.

1.2 Valmistelu

Käsillä oleva Vastaamon tietomurtotapaus ja yhteiskuntakehitys ovat tuoneet esiin tarpeen arvioida henkilötunnuksen muuttamista koskevaa sääntelyä. Tarve johtuu myös siitä, että henkilötunnusta käytetään jossain määrin henkilön tunnistamiseen vahvan sähköisen tunnistamisen sijasta, josta syystä yksilön oikeuksien loukkauksia on entistä laajemmin mahdollista tehdä sähköisien asiointipalvelujen avulla ja internetissä yleisesti. Yhteiskunnan ja tietojen käsittelyn digitalisoituminen on mahdollistanut myös entistä laajempia ja yleisesti vahingollisempia tieto- ja viestintärikoksia, kuten tietomurtoja. Myös tietoturvaloukkaukset, jotka eivät täytä tietomurron tunnusmerkistöjä, voivat johtaa laajoihin ja pitkäaikaisiin henkilötietojen väärinkäytöksiin.

Valtiovarainministeriö asetti 25.11.2020 lainsäädäntöhankkeen tarvittavien muutosten valmistelemiseksi henkilötunnuksen muuttamista koskevaan lainsäädäntöön hallituksen 11.11.2020 tekemien linjausten mukaisesti.

Hanke toteutettiin valtiovarainministeriössä virkatyönä. Hallituksen esityksen valmistelussa hyödynnettiin Digi- ja väestötietoviraston asiantuntijoita. Vaikutusten arvioimisessa hyödynnettiin myös muiden viranomaisten asiantuntijoita sekä yksityisen sektorin toimijoiden asiantuntemusta.

Hallituksen esitysluonnokseen voitiin lausuntokierrosta varten sisällyttää vain hyvin pintapuolisesti virkatyönä Digi- ja väestötietoviraston kanssa tehdyt alustavat vaikutusarviot ja ensimmäiset tulokset henkilötunnuksen uudistamisen hankkeen kyselyiden vastauksista. Vaikutustenarviointia täydennettiin lausuntokierroksen aikana ja myös lausuntopalautteen perusteella.

Hallituksen esityksestä järjestettiin lausuntokierros 14.12.2020 – 14.1.2021. Lausuntoja pyydettiin yhteensä 484 organisaatiolta. Näihin organisaatioihin kuului laajasti erilaisia julkisen sektorin toimijoita, kuten kaikki ministeriöt, kaikki kunnat, maakuntaliitot, kuntayhtymät, julkisoikeudelliset rahastot, valvontaviranomaiset sekä yliopistot. Lisäksi lausuntoja pyydettiin muun muassa pankeilta, IT- ja ohjelmistoyrityksiltä, kuntien ICT- ja taloushallinnon palvelutuottajilta, ammattiliittojen keskusjärjestöiltä ja etujärjestöiltä.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM192:00/2020> tunnuksella VM192:00/2020.

[Tiedot lausuntokierroksesta ja valmistelun myöhemmistä vaiheista täydennetään esityksen jatkovalmistelussa.]

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Henkilötunnuksen tarkoitus

Väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009, jäljempänä *VTJ-laki*) 11 §:n mukaan, kun henkilön tiedot talletetaan ensimmäisen kerran väestötietojärjestelmään, hänelle on annettava henkilötunnus. Henkilötunnus annetaan automaattisesti väestötietojärjestelmästä. Korjattua tai muutettua henkilötunnusta ei saa antaa toiselle henkilölle.

Henkilötunnuksen tallentamisella väestötietojärjestelmään luodaan edellytykset jokaiselle toimialueella suomalaisessa yhteiskunnassa oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa toteuttamiseksi. Henkilötunnuksen ja muiden keskeisten tietojen rekisteröimisellä valtion ylläpitämään rekisteriin muodostetaan jokaiselle yksilöllinen rekisteröity henkilöllisyys, jota voidaan hyödyntää laajasti yhteiskunnan toiminnoissa.

Henkilötunnus on tarkoitettu henkilöiden yksilöimiseen eli erottamaan henkilö muista, esimerkiksi samannimisistä, henkilöistä. Lähtökohtaisesti henkilötunnus ja sen käsittelymenettelyt ovat toimineet ja toimivat hyvin siinä tarkoituksessa johon henkilötunnus on tarkoitettu. Henkilötunnuksen avulla voidaan yksilöidä henkilöitä tietojärjestelmissä sekä esimerkiksi laskujen perinnässä, palkanmaksussa ja terveydenhuollossa. Nykyinen henkilötunnusjärjestelmä mahdollistaa myös eri palvelutuottajien tarjoamien palvelujen ja niissä olevien tietojen yhdistämisen samaan henkilöön.

Tietosuojavaltuutettu on useassa yhteydessä korostanut, että henkilötunnusta ei ole tarkoitettu henkilöiden tunnistamiseen, vaan yksilöimiseen. Henkilötunnus voi olla myös muiden kuin asianomaisen tiedossa, mikä myös mahdollistaa tunnuksen väärinkäytön esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa käytännöksi on muodostunut käyttää henkilötunnusta asiakkaan tunnistamisen keinona.

Henkilötunnuksen käyttötarkoituksista ja käsittelyn edellytyksistä säädetään kansallisessa tietosuojalaissa (1050/2018). Sen 29 § §:n 1 momentin mukaan henkilötunnusta saa käsitellä, jos rekisteröidyn yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää: 1) laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi; 2) rekisteröidyn tai rekisterinpitäjän oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseksi; tai

3) historiallista tai tieteellistä tutkimusta taikka tilastointia varten. Edelleen mainitun lain 29 §:n 2 momentin mukaan henkilötunnusta saa käsitellä luotonannossa tai saatavan perimisessä, vakuutus-, luottolaitos-, maksupalvelu-, vuokraus- ja lainaustoiminnassa, luottotietotoiminnassa, terveydenhuollossa, sosiaalihuollossa ja muun sosiaaliturvan toteuttamisessa tai virka-, työ- ja muita palvelussuhteita ja niihin liittyviä etuja koskevissa asioissa. Lisäksi pykälän 3 momentin mukaan henkilötunnuksen saa luovuttaa osoitetietojen päivittämiseksi tai moninkertaisten postilähetysten välttämiseksi suoritettavaa tietojenkäsittelyä varten, jos henkilötunnus jo on luovutuksensaajan käytettävissä.

Henkilötunnus ei luo henkilölle mitään oikeuksia tai velvollisuuksia. Henkilötunnuksen ilmoittaminen tai esittäminen ei ole tae siitä, että kyseessä on henkilötunnuksen tarkoittama henkilö. Siten henkilötunnuksen perusteella ketään henkilöä ei voida tunnistaa tai henkilöllisyyttä varmistaa luotettavasti, vaan siihen tarvitaan myös muita tietoja tai henkilötodistus taikka luotettava sähköinen tunnistaminen.

Henkilötunnuksen käyttöä tunnistamisen keinona voidaan arvioida henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679 (*yleinen tietosuojasetus*) säädettyjen velvoitteiden kannalta myös siitä näkökulmasta, että rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän on varmistuttava tietojen täsmällisyydestä ja oikeellisuudesta. Mikäli tunnistaminen tehdään huolimattomasti varmistumatta sen henkilön henkilöllisyydestä, jonka tietoja rekisterinpitäjä ryhtyy käsittelemään, voi rekisterinpitäjä toimia yleisen tietosuojasetuksen vastaisesti.

2.2 Henkilötunnuksen muuttaminen

VTJ-lain 12 §:ssä säädetään henkilötunnuksen korjaamisesta ja muuttamisesta poikkeuksellisissa tilanteissa. Lain 12 §:n säännös henkilötunnuksen muuttamisesta on kriteereiltään tiukka ja suppeasti tulkittava, koska henkilötunnus on tarkoitettu muuttumattomaksi ja pysyväksi. Säännös on muuttamisen perusteiden osalta tyhjentävä. Voimassa olevasta säännöksestä on tämän hallituksen esityksen kannalta tarkasteltava erityisesti pykälän 2 momentin 1 ja 2 kohtia:

Väestötietojärjestelmään talletettu henkilötunnus voidaan muuttaa, jos:

- 1) muuttaminen on ehdottoman välttämätöntä henkilön suojelemiseksi sellaisissa tilanteissa, joissa hänen terveytensä tai turvallisuutensa kohdistuu ilmeinen ja pysyvä uhka;
- 2) muu kuin henkilötunnuksen haltija on toistuvasti väärinkäyttänyt tunnusta ja käytöstä on aiheutunut merkittävää taloudellista tai muuta haittaa tunnuksen oikealle haltijalle ja henkilötunnuksen muuttamisella voidaan tosiasiallisesti estää väärinkäytön haitallisten seurausten jatkuminen;

Henkilötunnuksen muuttamisesta päättää 2 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa Digi- ja väestötietovirasto. Asianosaisen on haettava henkilötunnuksen muuttamista kirjallisesti.

Käytännössä henkilötunnuksien muuttamisia on ollut vain yksittäisiä vuosittain. VTJ-lain hallituksen esityksessä (HE 89/2008) henkilötunnuksen muuttamista koskevan säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa säännöksen suppeasta tulkinnasta on todettu seuraavaa:

”Keskeisin periaate ja lähtökohta momentin säännöksiä sovellettaessa olisi, että kerran annettu henkilötunnus on tarkoitettu muuttumattomaksi ja pysyväksi. Merkittävää säännöksen soveltamisalan kannalta olisi myös se, että tunnuksen muuttamisen edellytykset on säännöksessä lueteltu tyhjentävästi. Nämä lähtökohdat huomioon ottaen säännöksen tulkinta-ala olisi hyvin suppea ja se olisi tarkoitettu sovellettavaksi vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja silloinkin vain, jos muuttamisen perusteet olisivat aivan ilmeisesti käsillä. Momentin 1 ja 2 kohdissa tarkoitetuissa tapauksissa olisi lisäksi otettava huomioon, että tunnuksen muuttaminen olisi lähtökohtaisesti poikkeuksellinen turvaamistoimi. Sen toteuttamiselle näissä tapauksissa asetetut edellytykset olisivat objektiivisia edellytyksiä eikä sitä tulisi tehdä pelkästään henkilön subjektiivisten tuntemusten perusteella.”

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan lisäksi: ”Ehdotetussa säännöksessä on menettelyä koskevan yksityiskohtaisen sääntelyn tarkoituksena ollut korostaa sitä, että tunnuksen muuttaminen on poikkeuksellinen toimenpide, joka koskee keskeisesti asianomaisen henkilön henkilöllisyyden perusteita. Säännöksellä on lisäksi tahdottu painottaa sitä, että tunnuksen muuttamisella on henkilöllisyyden määrittelyn lisäksi lukuisia vaikutuksia myös ympäröivään yhteiskuntaan.”

Henkilötunnuksen muuttamisen edellytykset on kirjoitettu tyhjentäväksi ja niitä tulisi lain esitöiden mukaan soveltaa vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa. Lakia koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on lisäksi todettu, että henkilötunnukseen liittyvän yksilöllisyyden vaatimuksen sekä tunnistusomaisuuden johdosta korjattua tai muutettua henkilötunnusta ei saa antaa toiselle henkilölle. Tällaista niin sanottua passiivia henkilötunnusta ei kuitenkaan poistettaisi väestötietojärjestelmästä, sillä henkilön aikaisemmalla tunnuksella saattaa olla myöhemmin merkitystä esimerkiksi henkilön tunnistamisessa ja henkilöllisyyden selvittämisessä tai hänen tekemiensä oikeustoimien vaikutuksia arvioitaessa.

Voimassa olevaa sääntelyä ei voi soveltaa ennalta ehkäisevästi tilanteessa, jossa henkilötunnus on oikeudettomasti toisen hallussa ja on perusteltua syytä epäillä sen väärinkäyttöä. Ainoastaan terveyden tai turvallisuuden vuoksi tämä on hyvin rajoitetusti mahdollista. Tällöinkin olisi yksittäistapauksittain todettava objektiivisesti tällaisen uhan olevan olemassa. Pelkästään asianomaisen subjektiivinen käsitys terveyteen kohdistuvasta uhasta ei riitä. Uhan olisi oltava myös ilmeinen ja pysyvä luonteeltaan. Näiden kriteerien olemassaoloa on vaikea perustella ainakaan yleisesti ja kattavasti niissä tilanteissa, joissa esimerkiksi tietomurron johdosta henkilötunnustietoja on päätyntä rikollisiin käsiin.

Henkilötunnusjärjestelmän perustana on, että henkilötunnus on ainutkertainen, pysyvä ja muuttumaton. Voimassa olevan lainsäädännön lähtökohtana on, että henkilötunnuksen muuttaminen on vain hyvin poikkeuksellisesti mahdollista. Tällä on tarkoitus varmistaa se, ettei muodostuisi kaksoisidentiteettejä ja että henkilötietojen yhdistäminen eri rekistereissä olisi mahdollisimman sujuvaa ja virheetöntä.

2.3 Henkilötunnuksen nykyisiin käsittelytapoihin liittyviä ongelmia

Yhteiskunta on kehittynyt merkittävästi digitaalisemmaksi viimeisen vuosikymmenen aikana. Tämä asettaa myös henkilötunnusjärjestelmän kehittämiselle paineita. Näitä kysymyksiä on laajasti selvitetty valtiovarainministeriön asettamassa henkilötunnuksen uudistamista ja valtion taakaaman identiteetin hallinnoimista selvittäneessä työryhmässä. Työryhmän toimikausi oli 1.9.2017-31.12.2019 ja sen laatimat väli- ja loppuraportti ovat luettavissa hankkeen sivulla <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=VM068:00/2017> (hanketunnus VM068:00/2017).

Yhteiskunnan muutos entistä digitaalisemmaksi on synnyttänyt myös uudenlaisia riskejä henkilötietojen käsittelyyn. Yksilön oikeuksien loukkauksia on entistä laajemmin mahdollista tehdä sähköisten asiointipalvelujen avulla ja internetissä yleisesti. Yhteiskunnan ja tietojenkäsittelyn digitalisaatio on mahdollistanut myös entistä laajempia ja yleisesti vahingollisempia tieto- ja viestintärikoksia, kuten tietomurtoja. Myös tietoturvaloukkaukset, jotka eivät täytä tietomurron tunnusmerkistöjä, voivat johtaa laajoihin ja pitkäaikaisiin henkilötietojen väärinkäyttöihin tai muihin vahingollisiin seurauksiin. Toisaalta tietoturvaloukkaukset ja tietovuodot eivät läheskään aina johda henkilötietojen väärinkäyttöihin, vaan esimerkiksi väärään paikkaan joutunut henkilötietoja sisältävä tiedosto saadaan palautettua tai tuhottua ennen kuin tiedoilla on tehty mitään vahinkoa. Myös käsillä oleva tietomurto on tuonut esiin tämän kehityksen ja samalla vahvistanut tarvetta arvioida nykyisiä toimintatapoja henkilön tunnistamisessa asiointitilanteissa sekä henkilötunnuksen käsittelyssä ja arvioida myös nykyisen sääntelyn toimivuutta.

Tätä yhteiskunnallista kehitystä kuvaa myös se, että tieto- ja viestintärikoksia koskevaa sääntelyä uudistettiin 2015, muun muassa lisäämällä rikoslakiin uutena rikoksena identiteettivarkaus. Identiteettivarkauksia on vuosittain noin 3000-4000.

Syitä henkilötunnuksen käytön laajentumiselle henkilön yksilöintitehtävästä laajemmaksi voidaan hakea henkilötunnukseen liittyvästä luottamuksesta ja käytön helppoudesta. Henkilöön liittyvät viralliset henkilötiedot ylläpidetään Digi- ja väestötietoviraston väestötietojärjestelmässä. Käsitys henkilötunnusta koskevan tiedon luotettavuudesta on mahdollisesti osaltaan myös johtanut siihen, että henkilötunnusta käytetään yhteiskunnassa myös muuhun kuin henkilön yksilöintiin, esimerkiksi henkilön tunnistamiseen. Henkilötunnuksen saanut henkilö on olemassa, ja henkilötunnusta on pidetty helppona ja riittävän luotettavana tietona, jolla voidaan todentaa henkilön henkilöllisyys erilaisissa asiointitilanteissa. Ongelma ei siis yksistään poistu henkilötunnuksen muotoa tai yksittäisen henkilön henkilötunnusta muuttamalla, vaan muuttamalla koko henkilön identiteetin hallinnan ja -hyödyntämisen prosessit vastaamaan digitaalisen toimintaympäristön vaatimuksia.

Henkilötunnuksella ja muilla henkilön yksilöivillä tiedoilla, kuten nimi ja osoite, on mahdollista toimia väärällä identiteetillä joissakin tilanteissa, koska henkilötunnuksen käyttötavoista on muodostunut sellaisia, että tunnusta käytetään tunnistamisessa. Toisen identiteettiä voidaan oikeudettomasti hyödyntää sellaisissa tilanteissa, joissa toimija mahdollistaa henkilöllisyyden todentamisen tietoturvasoltaan heikolla tavalla.

Henkilötunnuksen käyttötapoihin vaikuttaa myös se, missä määrin voimassa olevassa lainsäädännössä on asetettu vaatimuksia henkilöllisyyden todentamiseksi erilaisissa asiointitilanteissa.

Viranomaisasiointi pohjautuu vahvasti hallintolakiin (434/2003). Hallintolain 16 §:n mukaan viranomaiselle toimitettavasta asiakirjasta on käytävä ilmi, mitä asia koskee. Asiakirjassa on mainittava lähettäjän nimi sekä tarvittavat yhteystiedot asian hoitamiseksi. Hallintolain 19 §:n mukaan asia pannaan vireille kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perusteineen. Viranomaisen suostumuksella asian saa panna vireille myös suullisesti. Tämä sääntely merkitsee sitä, ettei vireillepanon yhteydessä henkilöä tarvitse tunnistaa eikä esimerkiksi paperiasioinnissa vaadita passikopiota hakemuksen liitteeksi, vaan riittää kun hakijan voidaan yksilöidä riittävän luotettavasti. Vastaava toimintamalli on luonnollisesti mahdollista myös digitaalisessa toimintaympäristössä, jossa esimerkiksi sähköpostilla toimitettu vapaamuotoinen hakemus tulee käsitellä, jos sitä käy ilmi mitä asiaa hakemus koskee. Asioitaessa viranomaisten digitaalisten palvelujen avulla vahvaa sähköistä tunnistamista on käytettävä digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019) 6.2 §:n perusteella, jos digitaalisesta palvelusta on mahdollista saada salassa pidettäviä tietosisältöjä nähtäväksi ja käytettäväksi.

Laissa on myös mahdollista säätää henkilöllisyyden todentamista koskevista velvoitteista sopimusta tehtäessä, kuten on tehty kuluttajansuojalaissa (38/1978) kuluttajaluottosopimusten osalta. Kuluttajansuojalain 7 luvun 15 §:n mukaan luotonantajan on ennen kuluttajaluottosopimuksen tekemistä todennettava luottoa hakevan henkilöllisyys huolellisesti. Jos henkilöllisyys todennetaan sähköisesti, luotonantajan on ensitunnistamisvaiheessa käytettävä tunnistusmenetelmää, joka täyttää vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain (617/2009) 8 §:ssä säädetyt vaatimukset. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että sähköisessä ympäristössä tunnistamisen tulisi tapahtua esimerkiksi verkkopankkitunnuksilla tai teleyritysten mobiilivarmenteilla. Kuluttajansuojalain säännökset henkilöllisyyden todentamisesta eivät koske hyödykesidonnaisia kertaluottoja tai laskutuspalveluja, joita tyypillisesti tarjotaan rahoitusvaihtoehdoksi verkkokaupassa.

Lisäksi esimerkiksi maksupalvelulaissa (290/2010) on vahvan tunnistamisen käyttöä edellyttävää sääntelyä, joka soveltuu esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilö ostaa verkkokaupasta hyödykkeen ja maksaa sen verkkopankkinsa kautta taikka maksukortilla tai muulla maksuvälineellä. Maksupalvelulain 85 c §:n mukaan vahvaa tunnistamista on käytettävä muun muassa, jos maksaja käyttää maksutiliään tietoverkon välityksellä tai käynnistää sähköisen maksutapahtuman.

Asiakkaan tunnistaminen on olennaista myös telealan tietoturvasääntelyn sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevan sääntelyn toteuttamisessa. Etenkin rahanpesun estämistä koskeva sääntely vaikuttaa laajasti eri toimialoilla, kuten finanssialalla, tilintarkastuksessa ja kiinteistönvälityksessä.

Vaikka lainsäädännöstä ei seuraisi velvoitetta sopimusta sähköisesti tehtäessä käyttää vahvaa tunnistamista, on sopimusosapuolen, erityisesti elinkeinonharjoittajan omassa intressissä, että hän oikeustoimen laatu ja muut olosuhteet huomioon ottaen riittävän luotettavasti varmistuu sopimuskumppaninsa henkilöllisyydestä. Sopimusoikeudessa lähtökohtana on, että sopimukseen vetoavan on näytettävä toteen sopimuksen syntymiseen vaadittavat tosiseikat, kuten sopimuksen solmiminen.

Syytä on kiinnittää huomiota myös siihen, että vahvaa sähköistä tunnistamista koskeva vaatimus ei tarkoita sitä, että sopimus olisi tehtävä tietyssä muodossa, kuten kirjallisesti, taikka että sen laiminlyönnistä seuraisi automaattisesti lain nojalla se, ettei sopimus sido. Kyse ei ole siis lainsäädännössä joidenkin (harvalukuisten) oikeustoimien tekemiselle asetetusta ns. varsinaisesta muotovaatimuksesta. Vahvan sähköisen tunnistamisen laiminlyönnistä voi kuitenkin seurata sanktio, esim. kuluttajansuojalain 7 luvussa säädetyt velvoitteet rikkomisesta voidaan määrätä luotonantajalle seuraamusmaksu.

2.4 Henkilötunnuksen muuttamisen hyödyt ja haitat

Yksilön suojaamisen ja aseman kannalta henkilötunnuksen muuttamisella on sekä hyötyjä että haittoja. Hyödyt liittyvät yksityisyyden suojan parantamiseen ja mahdollisten henkilötunnuksen avulla tehtävien myöhempien rikosten ehkäisemiseen. Haitat kytkeytyvät hallinnolliseen ja myös taloudelliseen taakkaan, mikä henkilötunnuksen muuttamisesta aiheutuu yksilölle.

Sellaisissa laajamittaisissa tietoturvaloukkauksissa tai tietomurroissa, joissa muita, esimerkiksi erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia (ns. arkaluonteisia) henkilötietoja on vuotanut henkilötunnuksen lisäksi, rikoksen uhrien yksityisyyden loukkaus aiheutuu ennen muuta muista sivullisen tietoon joutuneista tiedoista kuin henkilötunnuksesta. Henkilötunnuksen muuttamisella ei kovinkaan kattavasti voida vaikuttaa näiden tietojen lainvastaiseen käsittelyyn.

Henkilötunnuksen muuttaminen ei myöskään aukottomasti poista petosten tai muiden oikeudenloukkausten tekemahdollisuutta varastetulla identiteetillä. Toimija, joka ei noudata hyviä käytäntöjä ja luottaa vain henkilön itsensä ilmoittamiin tietoihin, ei myöskään todennäköisesti tarkista henkilötunnuksen voimassaoloa väestötietojärjestelmästä. Näin ollen petosten tekeminen myös vanhalla henkilötunnuksella voi jatkua. Identiteettivarkauden tyyppisiä rikoksia ja petoksia voi tehdä sekä aiheuttaa muuta vahinkoa myös muiden henkilötietojen, kuten nimen, osoitteen, sähköpostin tai puhelinnumeron avulla.

Henkilötunnuksen muuttamisella voidaan edellä mainittuja väärinkäytöksiä jossain määrin rajoittaa, mutta ei kuitenkaan täysin ehkäistä. Laaja-alaisen tietoturvaloukkauksen tai tietomurron yhteydessä tekijällä tai sillä, joka tällaisen tietovuodon johdosta on saanut käsiinsä henkilötietoja, mukaan lukien henkilötunnuksen, on saamiensa tietojen perusteella mahdollista saada uusikin henkilötunnus tietoonsa verrattaen helposti, koska väärinkäyttäjällä on jo valmiiksi tiedossa henkilön syntymäaika ja sukupuoli vanhan henkilötunnuksen perusteella. Henkilötunnus ei ole salassa pidettävä tieto, vaan sitä käytetään laajasti yhteiskunnan eri toiminnoissa.

Henkilötunnuksen tai muiden henkilötietojen väärin käsiin joutumisen taustalla ei välttämättä myöskään ole tietoverkkorikosta. Tieto on voinut joutua kolmannen osapuolen haltuun esimerkiksi asiakirjasta, johon nämä tiedot ovat aivan laillisesti ja asiallisesti merkitty. Taustalla voi olla myös tietoturvaloukkaus, jossa ei sinällään ole tapahtunut rikosta, mutta tiedot ovat kuitenkin sen johdosta päätyneet väärinkäytöksiä tekevien käsiin tai esim. ns. pimeään verkkoon.

Henkilötunnus mahdollistaa harvoin sellaisenaan rikoksen tekemisen. Henkilötunnuksen ja muiden yksilöä koskevien tunnistetietojen, kuten nimen ja osoitteen avulla, on mahdollista tehdä joissain tilanteissa väärinkäytöksiä tai rikoksia, esimerkiksi petoksia. Tämä rajoittuu kuitenkin käytännössä osamaksusopimusten tekemiseen verkkokaupan yhteydessä ja kulutusluoton hakemiseen sellaisilta toimijoilta, jotka eivät noudata toimialan hyviä käytäntöjä. Luottolaitokset, kuten pankit eivät hyväksy luottohakemuksia ainoastaan henkilön itsensä ilmoittamiin tietoihin perustuen tekemättä muita tarkistuksia.

2.5 Tieto- ja viestintärikoksia koskeva sääntely

Tieto- ja viestintärikoksia koskevat rangaistussäännökset ovat rikoslain 38 luvussa. Luvun mukaan rangaistavia rikoksia ovat salassapitorikos, salassapitorikkomus, viestintäsalaisuuden loukkaus, törkeä viestintäsalaisuuden loukkaus, tietoliikenteen häirintä, törkeä tietoliikenteen häirintä, lievä tietoliikenteen häirintä, tietojärjestelmän häirintä, törkeä tietojärjestelmän häirintä, tietomurto, törkeä tietomurto, suojauksen purkujärjestelmärikos, tietosuojarikos ja identiteettivarkaus. Lisäksi useat rikoslain muissa luvuissa sijaitsevat säännökset soveltuvat teknikkaneutraaleina myös sähköisessä ympäristössä tehtyihin rikoksiin ja niitä on myös uudistettu kattamaan sellaiset rikokset.

Tieto- ja viestintärikoksia koskevia rikoslain 38 luvun säännöksiä täydennettiin ja muutettiin viimeksi merkittävästi vuonna 2015, kun lainsäädäntö saatettiin vastaamaan vaatimuksia, jotka johtuivat tietojärjestelmiin kohdistuvia hyökkäyksiä koskevasta direktiivistä 2013/40/EU. Tuolloin muun ohessa korotettiin tietomurron ja törkeän tietomurron enimmäisrangaistuksia, lisättiin tekotapoja useisiin luvun rikoksiin ja säädettiin uutena rikoksena rangaistavaksi identiteettivarkaus.

Laajamittaiset verkkohyökkäykset voivat aiheuttaa merkittäviä taloudellisia vahinkoja vaarantamalla tietotietojärjestelmien tai viestinnän tietoturvallisuuden sekä aiheuttamalla luottamuksellisten tietojen tai muun datan joutumisen väärin käsiin, menetyksen tai muuttumisen. Direk-

tiivin ja samalla tuolloin tehtyjen lainsäädäntömuutosten taustalla oli direktiivin johdantokappaleiden mukaan se, että tietojärjestelmiä vastaan tehdyt hyökkäykset ovat kasvava uhka maailmanlaajuisesti. Elintärkeitä tietojärjestelmiä vastaan pyritään tekemään entistä vaarallisempia ja toistuvia laajamittaisia hyökkäyksiä. Tuossa yhteydessä korostettiin myös identiteettivarkauden ja muiden henkilöllisyyteen liittyvien rikosten estämistä. Rikoslakiin tehtävillä muutoksilla laajennettiin sähköisessä muodossa olevan tiedon ja tiedonvälityksen rikosoikeudellista suojaa. Lisäksi lainsäädännön lähentämisen Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä arvioitiin jossakin määrin edesauttavan Suomen viranomaisten mahdollisuuksia parantaa yhteistyön edellytyksiä rajat ylittävien rikosten selvittämisessä.

Yleisesti ottaen tekninen kehitys on lisännyt tietoverkkoon ja sähköiseen viestintään kohdistuvien laajamittaisen rikosten tekemisen mahdollisuutta rikostekijöiden teknisen osaamisen ja järjestelmien suojausten asettamisessa rajoissa. Tällaisesta rikollisuudesta on tullut myös yhä enemmän rajat ylittävää rikollisuutta.

2.6 Säätelyn arviointi

Käsillä oleva tietomurtotapaus on nostanut esiin sen, ettei henkilötunnuksia voida muuttaa tietoturvaloukkauksien tai tieto- ja viestintärikosten yhteydessä ennakkolisena yksilöitä suojaavana toimenpiteenä. Voidaan katsoa, että käsillä oleva laajaksi arvioitava rikos (Psykoterapiakeskus Vastaamon tietomurtotapaus) on tuonut esiin tarpeen arvioida henkilötunnuksen muuttamisen säätelyn muutostarpeita myös yhteiskuntakehityksestä johtuvista syistä. Yhteiskunta on kehittynyt merkittävästi digitaalisemmaksi viimeisen kymmenen vuoden aikana. Yksilön oikeuksien loukkauksia on laajasti mahdollista tehdä sähköisten asiointipalvelujen avulla ja internetissä yleisemmin. VTJ-lain säätämisen aikaan rikollisin keinoin haltuun saatujen henkilötunnusten avulla tehtävät muut rikokset ovat olleet harvinaisempia ja suppeampia. Esimerkiksi identiteettivarkaus kriminalisoitiin vasta 2015. Myös kiristystarkoituksissa tehdyt rikokset ovat uudehko ilmiö. Digitalisaation ja yhteiskunnan kehitys on mahdollistanut laajempia ja yleisesti vahingollisempia tieto- ja viestintärikkoksia, joita ei ole tässä mittakaavassa voitu huomioida VTJ-lain säätämisen yhteydessä.

3 Tavoitteet

Ehdotetuilla VTJ-lain henkilötunnuksen muuttamisen edellytyksiä koskevilla säännöksillä pyritään mahdollistamaan henkilötunnuksen muuttaminen nykyistä laajemmilla perusteilla.

Henkilötunnuksen muuttamisen mahdollistamisella nykyistä laajemmin on tarkoitus vähentää henkilötunnuksen avulla tehtävien väärinkäytösten mahdollisuuksia ja vähentää esimerkiksi tieto- ja viestintärikosten uhreiksi joutuneille aiheutuvaa vahinkoa väärin käsiin joutuneista identiteettitiedoista.

Ehdotetuista säädösmuutoksilla on merkitystä esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilötunnuksia on joutunut sivullisten käsiin rikollisen toiminnan johdosta. Kysymys henkilötunnuksen muuttamisen mahdollisuuksien laajentamisesta on noussut tarkasteluun erityisesti Psykoterapiakeskus Vastaamon tietomurtotapauksen johdosta, mutta liittyy myös yleisemmin yhteiskunnan ja tietojenkäsittelyn digitalisoitumisen mahdollistamiin uudenslaisiin väärinkäytöksiin ja niiden yleistymiseen.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi VTJ-lakia. Keskeisin muutos on, että laissa mahdollistetaan henkilötunnuksen muuttaminen nykyistä laajemmin niissä tilanteissa, joissa henkilötunnus on rikoksen seurauksena kolmannen osapuolen tiedossa, tätä rikosta koskeva asia on vireillä esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa taikka sitä koskevassa asiassa on annettu lainvoimainen tuomio. Tehdyiksi epäiltyjen rikosten tai muuten olosuhteiden perusteella tulisi olla ilmeistä, että henkilötunnusta tullaan käyttämään rikollisiin tarkoituksiin. Lisäksi henkilötunnuksen muuttamisella olisi voitava hyvin suurella todennäköisyydellä ehkäistä henkilötunnuksen väärinkäytöstä aiheutuvia merkittäviä haitallisia seurauksia.

Myös voimassa olevaan lakiin sisältyvää säännöstä henkilötunnuksen muuttamisesta jo tapahtuneen väärinkäytöksen johdosta muutettaisiin siten, ettei väärinkäytöksen tarvitse olla toistuva.

Keskeistä on, että tunnuksen muuttamisen väärinkäytösuhkan tilanteessa tulisi aina tapahtua henkilön omasta hakemuksesta. Henkilötunnus on keskeinen henkilön identiteetille ja oikeusasemalle, vaikkakin henkilötunnuksen käyttö ja oikeellisuus on tärkeä myös yhteiskunnan toiminnan kannalta. Henkilötunnusta ei kuitenkaan väärinkäytösten tai niiden uhkan perusteella ehdoteta muutettavaksi viranomaisaloitteisesti. Tätä puoltaa myös se, että sääntelyn tarkoituksena olisi ehkäistä henkilölle itselleen aiheutuvia haittoja. Henkilö itse on parhaassa asemassa arvioimaan, ovatko haitat tai mahdolliset haitat sellaisia, että tunnuksen muuttamisesta aiheutuvat vaikutukset ja kustannukset ovat hänen kohdallaan perusteltuja.

Päätöksen henkilötunnuksen muuttamisesta väärinkäytöstilanteessa ja sellaisen uhan ollessa käsillä tekisi aina Digi- ja väestötietovirasto. Lisäksi säädettäisiin toimivaltaisen viranomaisen neuvontavelvoitteesta henkilötunnuksen muuttamista haettaessa. Viranomaisen olisi annettava hakijalle tarvittavat tiedot henkilötunnuksen muuttamisen vaikutuksista ennen päätöksen tekemistä. Velvollisuus koskisi Digi- ja väestötietoviraston lisäksi Ahvenanmaan valtionvirastoa, kun se päättää henkilötunnuksen muuttamisesta sukupuolen vahvistamisen perusteella.

[Esityksen jatkovalmistelussa tullaan selvittämään Digi- ja väestötietoviraston mahdollisuuksia arvioida henkilötunnuksen muuttamisen edellytysten käsilläoloa. Ehdotetun säännöksen mukaan henkilötunnus voitaisiin muuttaa tunnuksen väärinkäytön uhan perusteella, kun:

- 1) henkilötunnus on rikoksen seurauksena kolmannen osapuolen tiedossa;
- 2) edellä 1 kohdassa tarkoitettua rikosta koskeva asia on vireillä esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa taikka sitä koskevassa asiassa on annettu lainvoimainen tuomio;
- 3) tehdyiksi epäiltyjen rikosten tai muuten olosuhteiden perusteella on ilmeistä, että henkilötunnusta tullaan käyttämään rikollisiin tarkoituksiin; ja
- 4) henkilötunnuksen muuttamisella voidaan hyvin suurella todennäköisyydellä ehkäistä henkilötunnuksen väärinkäytöstä aiheutuvia merkittäviä haitallisia seurauksia.

Jatkovalmistelussa tulee arvioitavaksi mahdollinen tarvittava sääntely edellä kuvattuja seikkoja koskevan selvitysvastuun jakautumisesta henkilötunnuksen muuttamista hakevan ja Digi- ja väestötietoviraston välillä. Lisäksi on arvioitava, tulisiko Digi- ja väestötietovirastolle säätää jokin erityinen tiedonsaantioikeus vireillä olevaan rikosasiaan liittyvistä tiedoista siinä tapauksessa,

että selvitysvastuun jakautumisen katsottaisiin edellyttävän nykyistä laajempaa tiedonsaantioikeutta. Asiassa on otettava huomioon myös henkilötunnuksen muuttamista hakevan mahdollisuudet esittää selvitystä muuttamisen edellytyksistä. Lausunnonantajia pyydetään osaltaan esittämään näkemyksensä myös näihin kysymyksiin.]

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Sääntelymuutokseen, joka mahdollistaisi henkilötunnuksen muuttamisen tietojen hyväksikäyttöön liittyvien väärinkäytösten uhkien johdosta, liittyy useita arvioitavia asioita. Tällaisen sääntelymuutoksen valmistelussa on otettava huomioon esimerkiksi henkilötunnuksen pysyvä luonne ja merkitys henkilön oikeusasemalle, olemassa olevan sääntelyn tyhjentävä ja poikkeuksellinen luonne, viranomaisten mahdollisuudet ja toimivalta arvioida tapahtuneen loukkauksen lainvastaisuutta sekä käytännön vaikutukset ja hyödyt henkilötunnuksen muuttamisesta.

[Ehdotuksen vaikutuksia viranomaisten ja muiden henkilötunnustietoa hyödyntävien toimijoiden tietojen käsittelyyn ja tietoaineistojen muodostamiseen ei ole pystytty selvittämään valmistelun kuluessa tarvittavassa määrin. Arvioita ehdotuksen taloudellisista vaikutuksista sekä vaikutuksista viranomaisille sekä muille tiedon hyödyntäjille tarkennetaan valmistelun edetessä ja myös lausuntopalautteen perusteella. Lisäksi valmistelun yhteydessä tarkennetaan edelleen muutoksen aiheuttamaa taakkaa henkilötunnusta muuttavalle henkilölle.]

4.2.1 Vaikutukset viranomaisille ja viranomaisten toimintaan

Digi- ja väestötietovirasto

Digi- ja väestötietovirasto muuttaa henkilötunnuksen asianosaisen vireille paneman hakemuksen perusteella. Hakemuksen käsittelyn yhteydessä kuullaan henkilöä ja arvioidaan tapausta yksilökohtaisesti. Henkilötunnusta ei voi muuttaa viranomaisaloitteisesti, vaan sen on tapahduttava henkilön aloitteesta. Henkilötunnuksen muuttamisen tarpeellisuuden arvioinnin ja hakemuksen laatimisen tueksi viraston on annettava tarvittavaa informaatiota ja neuvontaa.

Henkilötunnuksen muuttaminen tarkoittaa väestötietojärjestelmässä sitä, että uudesta tunnuksesta tulee järjestelmässä aktiivinen ja vanha tunnus jää historiatiedoksi. Uusi tunnus välitetään pääsääntöisesti väestötietojärjestelmän tietopalvelun yhteydessä eri viranomaisille, esimerkiksi rekisterinpäivityksenä tai kyselynä tietojen katselu- tai rajapintapalvelun kautta.

Henkilötunnusmuutosten lukumäärän lisääntyminen edellyttää Digi- ja väestötietovirastolta olemassa olevien hakemusten vastaanotto-, käsittely- ja rekisteröintimenettelyiden kehittämistä vastaamaan muuttunutta tarvetta..

Digi- ja väestötietovirasto on arvioinut, että 5 000 henkilötunnuksen muuttamista koskevan hakemuksen käsittely automatisoidun henkilötunnusmuutossovelluksen avustuksella (sisältäen diarioinnin, käsittelyn, esittelyn, päätöksen, tallentamisen ja arkistoinnin) vaatisi nykyisten resurssien lisäksi näihin tehtäviin resursoitavana lisätyövoimana 8 henkilön täysiaikaisen työpanoksen kolmen kuukauden ajan (2 henkilötyövuotta). Arvio sisältää myös henkilötunnuksen muuttamiseen liittyvän neuvonnan. Keskimääräinen yhden tapauksen kokonaiskäsittelyaika-arvio on 45 minuuttia, kun kaikki edellä mainitut vaiheet lasketaan mukaan. Työaika-arvio on laskettu sitä silmällä pitäen, että väärinkäytöksen uhan perusteella haettavissa henkilötunnuksen muuttamisasioissa työaikaa kuluu muita tapauksia vähemmän, kun hakijalta ei edellytetä näyttöä jo tapahtuneen vahingon määrästä ja väärinkäytösten toistuvuudesta. Työmääräarvio on mi-

nimi ja mahdollisesti työaikaa kuluu enemmän ehdotetun informointivelvollisuuden täyttämiseen hakemusvaiheessa, koska hakemuksia tehdään myös muilla tavoilla kuin sähköisellä vi-
reillepanolla eikä verkkosivujen kautta annettava informaatio todennäköisesti tavoita kaikkia
potentiaalisia henkilötunnuksen muuttamista harkitsevia. Neuvontatarpeen määrä voi vaihdella
hakemuksittain.

Henkilötunnusta käsittelevät viranomaiset

Sääntelymuutoksella ei muuteta viranomaisten tiedonhallinnan vastuita tai henkilötietojen ja
henkilötunnuksen käsittelyä koskevia säännöksiä. Tämän vuoksi ehdotuksen viranomaisten toi-
mintaan aiheuttamia vaikutuksia arvioidaan yleisellä tasolla väestötietojärjestelmään tallenne-
tun henkilötunnuksen muuttamisesta johtuvien tiedon hyödyntäjältä edellytettävien toimenpi-
teiden kautta.

Digi- ja väestötietoviraston väestötietojärjestelmän tietopalveluasiakkaana olevat viranomaiset
saavat tiedon muuttuneesta henkilötunnuksesta asiakasrekisterin päivityspalveluiden sekä väes-
tötietojärjestelmän hakupalvelujen avulla.

Väestötietojärjestelmän asiakasrekisterin päivityspalvelun asiakkaat saavat tiedon väestötieto-
järjestelmään kirjatun henkilötunnuksen muutoksista joko säännöllisesti tietyin väliajoin tai
kertaluonteisesti. Säännöllisen muutostietopalvelun yhteydessä välitetään tieto henkilötunnuksen
muutoksesta, jonka tietojen hallinnasta vastaava viranomainen tallentaa omiin tietovarantoihin ja tietojärjestelmiinsä. Menettelyt, joilla väestötietojärjestelmästä saatujen tietojen tallentaminen viranomaisten tietovarantoihin toteutetaan vaihtelevat viranomaiskohtaisesti riippuen muun muassa tietoaineistolla päivitettävien tietovarantojen määrästä sekä tietojen päivityksen automaatioasteesta.

Asiakasrekisterin päivityspalvelun lisäksi viranomaisten on mahdollista saada tieto väestötieto-
järjestelmässä olevasta ajantasaisesta henkilötunnuksesta ja siihen liittyvistä tiedoista väestötieto-
järjestelmän katseluyhteyden tai teknisen rajapinnan kautta. Hakupalvelujen avulla saatujen
tietojen tallentamisessa ja tietoaineistojen yhdistämisessä käytettävät menettelyt vaihtelevat vi-
ranomaiskohtaisesti.

Koska säännöksillä ei muuteta väestötietojärjestelmän tietopalvelujen tietojen luovutusmuotoa
tai tapaa, ei ehdotuksen arvioida edellyttävän muutoksia viranomaisten tietoaineistojen muo-
dostamisessa käytäviin menettelyihin. Koska väestötietojärjestelmän hakupalveluissa henkilön
yksilöivänä tunnisteena käytetään pääosin voimassa olevaa henkilötunnusta, voi henkilötunnus-
muutosten lukumäärän lisääntyminen lisätä hakupalveluja käyttävien viranomaisten työmäärää
asiakkaiden yksilöintitietojen tarkistamiseksi tilanteissa, joissa viranomaisten asiakasrekiste-
rissä on yksilöivänä tietona vanha henkilötunnus.

Lukumäärällisesti suurta osaa viranomaisten asiakasrekistereistä ylläpidetään menettelyillä,
joissa rekistereihin sisältyvät asiakastiedot ja asiakkaan yksilöintiedot päivittyvät suoraan asi-
akkaan ilmoittamalla tiedoilla asiointiin liittyvissä eri tilanteissa. Ehdotus ei muuta viranomais-
ten tietojen ylläpidossa käyttämiä menettelyjä näiden rekisterien osalta.

Muuttuneen tiedon saantitavasta riippumatta, viranomaisten tulee päivittää uusi henkilötunnus
tietojärjestelmiinsä ja huolehtia tietojen tarvittavasta yhdistämisestä asiakasrekisterissään ole-
viin tietoihin. Tietojen yhdistämisessä käytetyt menettelyt vaihtelevat suuresti viranomaisittain
riippuen sekä niiden tehtävistä että tavasta, jolla viranomainen on tiedonhallintansa järjestänyt.

[Ehdotuksen aiheuttamaa vaikutusta viranomaisten ja muiden henkilötunnustietoa hyödyntävien toimijoiden tietojen käsittelyyn ja tietoaaineistojen muodostamiseen ei ole pystytty selvittämään valmistelun kuluessa tarvittavassa määrin. Arvioita tarkennetaan valmistelun edetessä.]

Valtion virastot ja laitokset

Henkilötunnuksen muutos välitetään monille valtion virastoille ja laitoksille väestötietojärjestelmän tietojen päivitysaineistojen yhteydessä. Väestötietojärjestelmään edellisen päivän aikana muuttuneista henkilötunnuksista tiedot välitetään muutostietopalveluna viranomaisille, joko arkipäivisin, kerran viikossa tai kahden viikon välein. Henkilötunnusmuutoksia on välitetty aikaisemmin ja niiden hallinta kuuluu tietopalveluaineistojen käsittelyn sääntöihin. Ehdotuksella ei myöskään muuteta asiakasrekisterin päivityspalveluasiakkaiden tietopalvelujen kautta välitettävien tietojen muotoa tai tiedonantotapaa, jonka vuoksi ehdotuksen ei arvioida vaikuttavan valtion virastojen ja laitosten tietojen saantia koskeviin menettelyihin tai tietoaaineistojen muodostamiseen erityisesti tilanteissa, joissa tietoaaineistojen ylläpito on pitkälle automatisoitu.

Tietojen hyväksikäyttöön liittyvien väärinkäytösten uhkien johdosta muutettavien henkilötunnusten lukumäärä tulee todennäköisesti nousemaan. Hetkellistä nousua voivat aiheuttaa esimerkiksi yksittäiset isot tietomurtotapaukset, jotka saattavat edellyttää valtion viranomaisilta ylimääräistä työtä, erityisesti olemassa olevien asiakastietojen liittämiseksi uudelle henkilötunnukselle. Tietoaaineistojen yhdistämisen aiheuttama lisätyömäärä vaihtelee viranomaiskohtaisesti tietojen muodostamisessa käytetyistä menettelyistä riippuen. Sen sijaan, koska henkilötunnuksen muoto säilyy muutoksissa samana, ei muutosten lisääntymisen arvioida edellyttävän muutoksia valtion viranomaisten käyttämiin tietojärjestelmiin. Ehdotuksen aiheuttamista muutoksista ei myöskään aiheudu valtion viranomaisille lisäkustannuksia tietoturvallisuusvaatimusten ja –toimenpiteiden toteuttamisesta.

[Ehdotuksen aiheuttamaa taloudellista vaikutusta henkilötunnustietoa hyödyntävien valtion viranomaisten tietojen käsittelyyn ja tietoaaineistojen muodostamiseen ei ole pystytty selvittämään valmistelun kuluessa tarvittavassa määrin. Arvioita tarkennetaan valmistelun edetessä.]

Kunnat ja kuntayhtymät

Henkilötunnuksen muutos välitetään useille kunnille ja kuntayhtymille väestötietojärjestelmän tietojen päivitysaineistojen yhteydessä. Väestötietojärjestelmään edellisen päivän aikana muuttuneista henkilötunnuksista tiedot välitetään muutostietopalveluna kunnallisille viranomaisille kerran viikossa tai kahden viikon välein. Henkilötunnusmuutoksia on välitetty aikaisemmin ja niiden hallinta kuuluu tietopalveluaineistojen käsittelyn sääntöihin. Ehdotuksella ei myöskään muuteta asiakasrekisterin päivityspalveluasiakkaiden tietopalvelujen kautta välitettävien tietojen muotoa tai tiedonantotapaa, jonka vuoksi ehdotuksen ei arvioida vaikuttavan kuntien ja kuntayhtymien sekä niissä toimivien viranomaisten tietojen saantimenettelyihin tai tietoaaineistojen muodostamiseen tilanteissa, joissa tietoaaineistojen ylläpito on pitkälle automatisoitu.

Valtion viranomaisia vastaavasti tietojen hyväksikäyttöön liittyvien väärinkäytösten uhkien johdosta muutettavien henkilötunnusten lukumäärän nousu saattaa edellyttää kunnallisilta viranomaisilta ylimääräistä työtä, erityisesti laajojen tietomurtotapausten yhteydessä, olemassa olevien asiakastietojen liittämistä uudelle henkilötunnukselle. Tietoaaineistojen yhdistämisen aiheuttama lisätyömäärä vaihtelee kunta- ja kuntayhtymäkohtaisesti tietojen muodostamisessa käytettävistä menettelyistä riippuen. Lisäksi työmäärä olemassa olevien tietojen yhdistämisen uudelle henkilötunnukselle vaihtelee toimialoittain ja tehtävien luonteen johtuen. Niissä palve-

luissa, joissa tietojen ylläpito tapahtuu asiointitilanteissa, ei henkilötunnusmuutosten lukumäärän kasvu väestötietojärjestelmässä aiheuta merkittäviä toiminnallisia muutoksia. Tilanteissa, joissa tehtävään liittyvien tietojen käsittely on pitkälle automatisoitu, henkilötunnusmuutosten määrän lisääntyminen saattaa edellyttää lisätyötä, jolla varmistetaan palvelutoiminnassa tarvittavien tietoaineistojen yhdistäminen uudelle henkilötunnukselle.

Henkilötunnuksen muuttamista ehdotetuilla uusilla perusteilla hakevat asuvat todennäköisesti usean kunnan alueella. Näin ollen muutosten lukumäärän lisääntymisen kuntakohtaisten vaikutusten on arvioitu jäävän vähäisiksi. Henkilötunnuksen säilyessä muodoltaan nykyisenlaisena, ei muutosten lisääntymisen arvioida edellyttävän muutoksia kuntien käyttämiin tietojärjestelmiin, eikä ehdotuksesta aiheudu kunnille lisäkustannuksia tietoturvallisuusvaatimusten ja –toimenpiteiden osalta.

[Ehdotuksen aiheuttamaa taloudellista vaikutusta henkilötunnustietoa hyödyntävien kuntien ja kuntayhtymien tietojen käsittelyyn ja tietoaineistojen muodostamiseen ei ole pystytty selvittämään valmistelun kuluessa tarvittavassa määrin. Arvioita tarkennetaan valmistelun edetessä.]

Muu julkinen hallinto ja julkista hallintotehtävää toteuttavat yksityiset

Ehdotuksella ei arvioida olevan suoria taloudellisia vaikutuksia muille julkisoikeudellisille laitoksille tai julkista hallintotehtävää toteuttaville yksityisille vastaavilla perusteilla kuin valtion ja kunnallisten viranomaisten osalta. Osa julkisoikeudellisista laitoksista ja julkista hallintotehtävään toteuttavista yksityisistä saavat tiedon muuttuneesta henkilötunnuksesta väestötietojärjestelmän asiakasrekisterin päivityspalvelujen ja kyselypalvelujen kautta, muun muassa Kansaneläkelaitos. Henkilöasiakkaan yksilöinnissä käytettäviä tunnistetietoja ylläpidetään myös asiointitilanteissa.

[Ehdotuksen aiheuttamaa taloudellista vaikutusta henkilötunnustietoa hyödyntävien toimijoiden tietojen käsittelyyn ja tietoaineistojen muodostamiseen ei ole pystytty selvittämään valmistelun kuluessa tarvittavassa määrin. Arvioita tarkennetaan valmistelun edetessä.]

4.2.2 Vaikutukset elinkeinoelämälle

Henkilötunnusmuutosten lukumäärän lisääntyminen vaikuttaa henkilötunnustietoa käsittelevien yritysten ja muiden yksityisten toimintaan tietojen käsittelyn ja tietoaineistojen muodostamisen sekä niiden toimenpiteiden kautta, joita ne joutuvat toteuttamaan tilanteissa, joissa asiakkaan henkilötunnus on muuttunut. Väestötietojärjestelmästä yksityissektorin rekistereitä päivittävät Digi- ja väestötietoviraston yhteistyökumppanit (Bisnode Finland Oy ja Posti Oy), jotka välittävät muutokset edelleen niille rekisterinpitäjille, joilla on oikeus käsitellä henkilötunnuksia (esim. pankit, vakuutusyhtiöt, rahoitusala ja perintätoimistot). Henkilötunnusmuutokset välittyvät näille tahoille eri aikatauluilla. Tietojen päivittämiseen yhteistyökumppanit käyttävät tietoaineistoa, joka päivittyy kerran viikossa. Kaikilla yksityissektorin toimijoilla, kuten esim. lehtitaloilla ei ole oikeutta käsitellä henkilötunnuksia, joten ne eivät saa myöskään muutettuja henkilötunnuksia tietoonsa, vaan vain henkilötunnukseen liitetyn muuttuneen osoitetiedon. Muilta osin tieto muuttuneista tiedoista saadaan asiakkaalta asiointitilanteen yhteydessä, joka tarkoittaa, että suuri osa yksityissektorin toimijoista ei saa välittömästi tietoa henkilötunnuksen muutoksesta.

Henkilötunnuksen muuttaminen ei vaikuta henkilön ja yrityksen asiakassuhteeseen, mutta tilanteissa joissa asiakassuhteeseen liittyy tarve henkilön yksilöintiin henkilötunnuksen avulla, muun

muassa laskutusta varten, muodostuu tarve päivittää muuttunut henkilötunnus asiakasrekistereihin. Henkilötunnusmuutoksesta mahdollisesti seuraavat pankkitunnisteiden ja mobiilivarmen-
teiden uusimiset edellyttävät toimenpiteitä myös niitä tarjoavilta yrityksiltä. Vastaavasti henkilön henkilötunnuksen muuttuminen ja sähköisessä asiointissa tunnistusvälineen uusimistarve saattavat vaikuttaa yrityksen ja sen asiakkaan väliseen asiointiin. Yritysten käyttämät men-
nettelyt asiakasrekisterin ylläpidossa, samoin kuin asiakasrekistereissä olevien henkilön yksilöintitietojen ajantasaisuuden vaikutukset yrityksen toimintaan, vaihtelevat yrityskohtaisesti.

[Ehdotuksen aiheuttamaa vaikutusta henkilötunnustietoa hyödyntävien yritysten tietojen käsit-
telyyn ja tietoaaineistojen muodostamiseen ei ole pystytty selvittämään valmistelun kuluessa tar-
vittavassa määrin. Arvioita tarkennetaan valmistelun edetessä.]

4.2.3 Vaikutukset yksityishenkilöille

Arvioitaessa, henkilötunnuksen muuttamisen vaikutuksia henkilölle esimerkiksi tietomurtota-
pausten seurausten torjunnassa, tulee ottaa huomioon myös muut suojautumiskeinot väärinkäy-
töksiä vastaan. Pelkkä henkilötunnuksen muuttaminen ei suojaa henkilöä, vaan henkilön tulisi
toteuttaa myös muita toimenpiteitä henkilötietojen väärin käsiin joutumisen haitallisten vaiku-
tusten vähentämiseksi. Muita suojautumistoimenpiteitä henkilötietojen väärinkäyttöä vastaan
ovat muun muassa rahallisten vahinkojen ehkäisy oman pankin kanssa, rikosilmoituksen teke-
minen poliisille sekä luottokiellon rekisteröinti, rekisteröintikiellon tekeminen Patentti- ja re-
kisterihallitukselle ja osoitteenmuutoskiellon tekeminen Digi- ja väestötietovirastolle ja Pos-
tille.

Ehdotuksen hyötynä yksilölle on mahdollisuus hakea henkilötunnuksen muuttamista tilan-
teessa, jossa yleisellä tasolla on tiedossa merkittävä uhka hänen henkilötunnuksensa väärinkäy-
tölle. Henkilötunnuksen muutoksella on mahdollista ehkäistä jossakin määrin tunnuksen avulla
tehtäviä jatkorikoksia, muun muassa petoksia tai muita väärän identiteetin käyttämisestä aiheu-
tuvia haittoja. Lisäksi henkilötunnuksen muuttaminen varmistaa väärinkäyttötilanteissa yksi-
tyisyyden suojaa.

Laajamittaisen ja hyvin julkisen tietomurron tapauksessa on kuitenkin huomattava, että henkilö
voi joutua asiointitilanteissa yksityiselämänsä suojan kannalta hankalaan asemaan. Henkilötun-
nuksen muuttaminen on voimassa olevan sääntelyn piirissä harvinaista ja tunnusten aiempaa
laajempi muuttaminen saisi todennäköisesti myös laajaa huomiota. Näin henkilö saattaa tahto-
mattaan paljastaa arkaluonteisia tietoja tai joutua ei toivotun huomion kohteeksi ilmoittaessaan
uudesta tunnuksesta tai muuttaessaan asiakirjojaan. Henkilötunnuksen muuttamisella olisi sen
haltijalle erilaisia, myös ajankäyttöä ja kustannuksia aiheuttavia seurauksia, jotka on yleis- ja
tapauskohtaisen neuvonnan keinoin saatettava henkilön tietoon ennen mahdollisen henkilötun-
nuksen muutoshakemuksen vireille panoa.

Henkilötunnuksen muuttaminen ei aukottomasti poista petosten tekemahdollisuutta varastetulla
identiteetillä. Toimija, joka ei noudata hyviä käytäntöjä ja luottaa vain henkilön itsensä ilmoit-
tamiin tietoihin, ei myöskään todennäköisesti tarkista henkilötunnuksen voimassaoloa väestö-
tietojärjestelmästä. Näin ollen petosten tekeminen myös vanhalla henkilötunnuksella voi jatkua.
Identiteettirikoksia ja vahinkoa, myös petoksia, voi toteuttaa myös muiden henkilötietojen, ku-
ten nimen, osoitteen sähköpostin tai puhelinnumeron avulla.

Osa viranomaisista saa väestötietojärjestelmästä tiedon vanhan ja uuden henkilötunnus yhtey-
destä, mutta henkilö tarvitsee joka tapauksessa uuden henkilöllisyystodistuksen ja asiointi eri
viranomaisissa voi viivästyä sen vuoksi. Myös esimerkiksi lentoliput on uusittava, koska tietoi-
hin on tallennettuna vanhan passin tiedot. Henkilön sähköinen asiointi, joka edellyttää vahvaa

tunnistautumista, estyy siihen saakka, kunnes henkilöllä on käytössä uudet sähköiset tunnistusvälineet.

Vaikka lain säätämisessä ja täytäntöönpanossa pyrittäisiin poikkeuksellisen nopeaan menettelyyn, on muutoksen vaikuttavuuden osalta huomattava, että suurin osa käsillä olevan tietomurron asianosaisista ei todennäköisesti saisi uusia henkilötunnuksia käyttöönsä ennen kesää 2021.

Henkilöltä vaaditut toimenpiteet henkilötunnuksen muutoksen jälkeen

Väestötietojärjestelmästä tieto henkilötunnuksen muuttumisesta välitetään eri viranomaisille ja muun muassa pankeille ja vakuutuslaitoksille. Henkilö joutuu itse kuitenkin varmistamaan ja ilmoittamaan henkilötunnuksensa muuttumisesta pienemmille yrityksille, joiden asiakas hän on sekä niille viranomaisille, jotka eivät ylläpidä asiakasrekisteriä väestötietojärjestelmän tiedoilla. Tiedot väestötietojärjestelmässä muuttuneista henkilötunnuksista välitetään muutostietopalveluna viranomaisille sekä yksityissektorilla yhteistyökumppaneille (Bisnode Finland Oy ja Posti Oyj), jotka välittävät muutokset edelleen niille rekisterinpitäjille, joilla on oikeus käsitellä henkilötunnuksia (muun muassa pankit, vakuutusyhtiöt, rahoitusalan yritykset ja perintätoimistot). Kaikilla yksityissektorin toimijoilla, kuten esim. lehtitaloilla ei ole oikeutta käsitellä henkilötunnuksia, joten ne eivät saa myöskään muutettuja henkilötunnuksia tietoonsa väestötietojärjestelmästä. Mainittujen tahojen osalta asiakassuhteet säilyvät henkilötunnuksen muutoksesta huolimatta ja jatkossakin osoitemuutokset välittyvät normaalisti eri asiakasrekistereihin, mutta henkilötunnukset jäävät vain edellä mainittujen yhteistyökumppaneiden haltuun.

Henkilön on lisäksi suoritettava useita välttämättömiä toimenpiteitä henkilötunnuksen muuttamisen johdosta, joita viranomaiset eivät hänen puolestaan voi tehdä. Näitä ovat muun muassa:

1. Henkilön on uusittava henkilökortti ja passi, mistä aiheutuu kustannuksia (valokuvaus, uusien asiakirjojen hinta) sekä ajankäyttöä niiden hakemisesta poliisilta
2. Henkilön on uusittava ajokortti, mistä aiheutuu kustannuksia (valokuvaus, uusien asiakirjojen hinta) sekä ajankäyttöä ajokortin hakemisesta Liikenne- ja viestintävirastolta
3. Henkilön on otettava yhteys pankkiinsa vanhoilla tiedoillaan olevien pankkitunnisteiden sulkemiseksi ja uusien tunnisteiden saamiseksi. Pankkiasiointi estyy siihen saakka. Henkilö ei pysty nostamaan rahaa pankkiautomaateilta, eikä maksamaan ostoksia korteillaan, joten hänen tulee myös varautua asiaan riittävällä käteiskassalla. Menettelyt vaihtelevat pankeittain.
4. Henkilön on pyydettävä Digi- ja väestötietovirastolta henkilökortilla olevan sähköisen kansalaisvarmenteensa sulkemista. Sulkemista ei tehdä automaattisesti viran puolesta henkilötunnusmuutoksen hakemusvaiheessa, koska ei tiedetä, onko henkilöllä jotakin sähköisiä prosesseja vireillä, jotka jäisivät kesken, eikä niitä voi uusilla varmenteilla enää myöhemmin jatkaa.
5. Mobiilivarmenteiden sulkeminen edellyttää henkilöltä yhteydenottoa omaan teleoperaattoriin, josta on lisäksi noudettava matkapuhelimeen uusi SIM-kortti. Tämä edellyttää henkilökohtaista asiointia ja vahvaa tunnistusta, mikä ei onnistu ennen kuin henkilöllä on uusi sähköinen henkilökortti tai passi.

6. Kelan OmaKanta-palvelussa henkilön historiatiedot eivät automaattisesti siirry uudelle henkilötunnukselle. Kun tarvitaan potilaskertomustietoa, se haetaan vanhalla henkilötunnuksella, mutta henkilö itse ei pääse sähköisellä tunnistautumisella siihen käsiksi, kunnes historiatiedot on yhdistetty uudelle henkilötunnukselle. Tämän vuoksi henkilö joutuu asiomaan omasta ja mahdollisesti huollettaviensa puolesta perinteisin menetelmin.

7. Henkilö saa automaattisesti uuden Kela-kortin uusilla tiedoilla, mutta vanhalla henkilötunnuksella olevat reseptit eivät automaattisesti siirry muutetulle henkilötunnukselle, jolloin henkilön on oltava yhteydessä reseptit kirjoittaneeseen lääkäriinsä. Muutoksia ei tehdä automaattisesti, vaan siihen tarvitaan potilaan suostumus. Vanhalle henkilötunnukselle tehdyt lääkemääräykset mitätöidään ja potilaalle kirjoitetaan lääkemääräykset uudelle henkilötunnukselle. Lääkäri ei voi korjata henkilötunnusta reseptille. Sähköiset reseptitkään eivät automaattisesti muutu uudelle henkilötunnukselle. Tästä aiheutuu henkilölle, jonka henkilötunnusta on muutettu, ajankäyttöä yhteydenotosta lääkäriin uusien reseptien saamiseksi sekä muuta vaivannäköä ajanjaksona, jolloin tietoja ei löydy sähköisenä. Henkilön tulee myös varautua välttämättömien lääkkeittensä osalta niin, etteivät lääkkeet lopu kesken.

8. Netposti ei saa automaattisesti tietoonsa henkilötunnuksen muutoksia. Tältä osin henkilön tulee olla yhteydessä Postin asiakaspalveluun. Sen jälkeen pystytään yhdistämään asiakkaan Netposti-tili uuteen muuttuneeseen henkilötunnukseen.

9. Jos henkilö haluaa saada vanhat koulu- tai työtodistuksensa uudella henkilötunnuksella (mikäli henkilötunnus on niihin kirjattu), henkilön on pyydettävä uusi todistus opetuksen ja koulutuksen järjestäjiltä tai työnantajilta uusilla henkilötiedoillaan.

Mikäli henkilötunnuksen muuttaminen ajoittuu vaalien aikaan ja riippuen siitä, muutetaan henkilö tunnus äänioikeusrekisterin perustamista edeltävänä ajankohtana vai sen jälkeen, tästä seuraa tiettyjä toimenpiteitä. Jos henkilötunnuksen muutos ajoittuu äänioikeusrekisterin perustamista edeltävään ajankohtaan, henkilöllä pitää olla uusi henkilöllisyystodistus, jotta hän voi äänestää. Mikäli henkilötunnuksen muuttaminen tapahtuu äänioikeusrekisterin perustamisen jälkeen, äänioikeusrekisterissä on vanha henkilötunnus, jolloin henkilön olisi todistettava henkilöllisyytensä äänestyspaikalla vanhalla henkilöllisyystodistuksellaan. Jos henkilö kuitenkin haluaa henkilötunnuksensa korjattavaksi myös äänioikeusrekisteriin, mikä on välttämätöntä, jos henkilö on asettumassa vaaleihin ehdokkaaksi, on äänioikeusrekisteriä oikaistava. Jos ehdokasasettelussa on käytössä uusi henkilötunnus, mutta äänioikeusrekisterissä on vielä vanha, henkilöltä puuttuu äänioikeus rekisterin mukaan, eikä hän ole kelpoinen ehdokkaaksikaan. Tässä on huomioitava, että henkilö ehtii saada uuden henkilöllisyystodistuksen äänestämistä varten. Oikaisu voidaan tehdä joko henkilön hakemuksesta tai Digi- ja väestötietoviraston itseoikaisuna.

Edellä esitettyjen muutosten yhteydessä on syytä lisäksi huomioida henkilötunnuksen muuttamisen aiheuttaman ajankäytön lisäksi myös se, että henkilötunnuksen muutos tulee hyvin useiden tahojen tietoon ja voi herättää ei toivottua huomiota. Lisäksi henkilön tulisi pystyä arvioimaan hänen elämäntilanteeseen sopiva ajankohta, josta alkaen henkilötunnuksen muutos tulisi voimaan, jotta muutos aiheuttaisi henkilölle itselleen mahdollisimman vähän lisätyötä ja mahdollisia muita haitallisia vaikutuksia esimerkiksi asioinnin estymisestä.

4.2.4 Vaikutukset tiedonhallintaan

Sääntelymuutoksella ei muuteta viranomaisten tiedonhallintaan koskevia vastuita muilta osin kuin lisäämällä Digi- ja väestötietoviraston toimivaltaan päättää henkilötunnuksen muuttami-

sesta myös väärinkäytöksen uhkan perusteella, kun henkilötunnus on rikoksen seurauksena kolmannen osapuolen tiedossa. Muilta osin viranomaisten tiedonhallinnasta (*tiedonhallintalaki*), tietojen käsittelyssä noudatettavista menettelyistä ja tietojen luovuttamisesta säädetään yleisellä tasolla julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019), viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa (13/2003), hallintolaissa sekä digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetussa laissa. Henkilötietojen ja henkilötunnuksen käsittely ja käsittelyperusteista säädetään erikseen yleisessä tietosuoja-asetuksessa sekä henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetussa laissa (1054/2018).

Ehdotuksella ei muuteta viranomaisten tietoturvallisuusvaatimuksia ja –toimenpiteitä koskevaa sääntelyä, eikä tietoaineistojen muodostumista ja tietojen luovutustapaa koskevaa sääntelyä. Henkilötunnusten muutosten lukumäärän lisääntyessä, ehdotuksella saattaa olla viranomaisten työmääriä nostavia vaikutuksia niiden muodostaessa tietoaineistoja sekä mahdollisia tarpeita luovuttaa poikkeavalla tavalla erityisesti, jos luovutus perustuu henkilötunnuksella yksilöitäviin tietoihin. Esimerkiksi tilanteissa, joissa tietojen luovutuksessa käytettävä tietojärjestelmä ei pysty luovuttamaan tarvittavia tietoja, kun hakutekijänä on käytetty vanhentunutta henkilötunnusta.

Ehdotetuilla säännöksillä ei muuteta viranomaisten asianhallintaa, asiarekisteriä ja palvelujen tiedonhallintaa koskevaa sääntelyä. Käytännössä henkilötunnuksen muutosten määrän voimakkaalla lisääntymisellä saattaa olla väliaikaisia toimintaa hidastavia vaikutuksia niissä tilanteissa, joissa viranomaisen tiedonhallintalain 25, 26 sekä 27 §:n vaatimusten mukaisesti toteuttaa asiakirjajulkisuuden vaatimuksia ja järjestää muun kuin asiakäsittelyn yhteydessä muodostuvan tietoaineistojen hallinnan tavalla, joka mahdollistaa tietojen antamisen siihen oikeutetulle vaittomasti. Näiden mahdollisten toimintaa hidastavien vaikutusten ei kuitenkaan arvioida olevan pitkäaikaisia. Henkilötunnuksen muutos voi myös aiheuttaa hidastavia vaikutuksia viranomaisten tiedonsaantioikeuksien käytännön toteutumiseen niissä tilanteissa, joissa tietopyynnössä tietojen yksilöintitietona käytetään uutta henkilötunnusta, eikä tietoja luovuttavalla viranomaisella ole sitä tiedossa.

4.2.5 Vaikutukset henkilötunnusjärjestelmään ja henkilötunnusten riittävyteen

Henkilötunnuksen muuttamisen perusteiden laajentamisella voi olla ennakoimattomia vaikutuksia koko henkilötunnusjärjestelmän toimivuuteen. Seurauksia voi aiheutua esim. kaksoisidentiteettien johdosta tapahtuvasta eri henkilöiden henkilötietojen sekoittumisesta, minkä lisäksi saman henkilön henkilötietojen yhdistäminen eri rekistereiden välillä voi häiriintyä. Lain-säädännön keventämisen johdosta aiheutuva henkilötunnusten muutosmäärien kasvu voi johtaa siihen, että henkilötunnusjärjestelmän nykyinen hyvä toimivuus yhteiskunnan tietohuollon ”linkkinä” huononee merkittävästikin. Muutos voi aiheuttaa arvaamattomia vaikutuksia henkilötunnuksen käyttämiseen koko yhteiskunnassa.

Psykoterapiakeskus Vastaamon tietomurron johdosta voi seurata ensivaiheessa henkilötunnusten varsin laajamittainen muuttaminen. Tämä voi aiheuttaa ongelman henkilötunnusten riittävyydelle, erityisesti mikäli uhrien joukossa on maahanmuuttajia sellaisista alkuperämaista, joissa syntymäpäiväksi virallisiin rekistereihin ja dokumentteihin merkitään usein 1. tammikuuta henkilön todellisesta syntymäpäivästä riippumatta.

Jo nyt tiettyjen vuosien 1. tammikuuta syntymäpäivillä on käytössä enää joitain kymmeniä vapaita tunnuksia. Henkilötunnuksen uudistamisen valmistelun yhteydessä on arvioitu, että nykyisillä menettelyillä tunnuksia tietyiltä kriittisiltä päiviltä voivat loppua jo 2-3 vuoden kuluttua. Tämä arvio perustuu siihen, että noin 30 uutta tunnusta myönnetään yhdelle syntymäpäivälle

vuosittain. Yksittäinen laajamittainenkaan tunnusten muuttamisalto ei kerralla todennäköisesti aiheuttaisi tunnusten loppumista, mutta se voisi siinä määrin merkittävästi lisätä yksittäiselle päivälle annettavia tunnuksia, että henkilötunnusten riittävyyden varmistamisen ratkaisu tulee olla käyttöönotettavissa jo vuoden 2022 alussa.

Lainsäädännössä ei ole varauduttu siihen tilanteeseen, että vapaat henkilötunnukset loppuvat jonkin syntymäpäivämäärän osalta, Myös tätä koskevan sääntelyn aikaansaamista voidaan pitää entistä kriittisempänä asiana, mikäli henkilötunnuksen muuttamisen perusteluja kevennetään.

Henkilötunnuksen uudistamista selvittäneen työryhmän jatkotyön virkamiesvalmistelussa on ehdotettu, että henkilötunnusten riittävyyden varmistamiseksi henkilötunnuksessa otettaisiin käyttöön uusia välimerkkejä. Uuden välimerkin käyttöönotto organisaatioiden tietojärjestelmissä edellyttää järjestelmämuutoksia, joiden avulla järjestelmät voivat käsitellä uuden välimerkin mukaisia identiteettejä ja niihin liittyviä tietoja. Tämän muutoksen käyttöönotto yhteiskunnassa edellyttää arvon mukaan vähintään kahden vuoden siirtymäaikaa. Uuden välimerkin käyttöönottoisuuden vaikutusten arviointi on käynnistymässä.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Henkilötunnuksen muuttamisen edellytysten jättäminen ennalleen - muut väärinkäytösten ehkäisemisen keinot

Esityksen valmisteluun ryhdyttäessä ja valmistelun aikana on arvioitu myös vaihtoehtoa, että henkilötunnuksen muuttamista koskeva sääntely jätettäisiin ennalleen ja henkilötunnuksen väärinkäyttöön liittyviä seurauksia pyrittäisiin ehkäisemään muilla keinoilla. Arvioinnissa kartoitettiin lyhyen ja pitkän aikavälin keinoja vähentää henkilötunnuksella tehtävien väärinkäytösten mahdollisuuksia ja vähentää tietoturvaloukkausten ja tieto- ja viestintärikosten uhreiksi joutuneille aiheutuvaa vahinkoa väärin käsiin joutuneista identiteettitiedoista.

Henkilötunnuksen ja muiden henkilöä yksilöivien tietojen käyttäminen tunnistamisen keinona on ongelma. Nykytilanteeseen on vaikuttanut osaltaan se, että henkilötunnukseen tietona luotetaan yleisesti ja sen kysyminen asiointitilanteessa on vaivatonta. Toisaalta samaan aikaan tietoturvalisten tunnistamismenetelmien käyttöön liittyy haasteita. Tunnistusvälineet eivät ole yhdenvertaisesti kaikkien suomalaisissa palveluissa asioivien henkilöiden saatavilla. Lisäksi haasteena on, etteivät kaikki toimijat ole valmiita käyttämään palveluissaan vahvan sähköisen tunnistamisen menettelyjä. Tähän voi liittyä yhtäältä arviot vahvan sähköisen tunnistamismeneteltyjen soveltuvuudesta palveluntarjoajan muuhun palvelukokonaisuuteen tai mahdollisesti nykyisten tunnistuspalvelujen hinta.

Jo käynnissä olevana toimenpiteenä voidaan jatkaa valtiovarainministeriön Digitaalisen henkilöllisyyden hanketta, jossa kehitetään toimintamalli ja tuotetaan tarvittavat ratkaisut, joiden avulla valtion takaama digitaalinen henkilöllisyys voidaan tarjota digitaalisena henkilöllisyystodistuksena henkilöiden käyttöön. Tämä edistää osaltaan yhä laajemmin ottamaan käyttöön tietoturvallisia tapoja henkilöllisyyden todentamiseen. Digitaalisen henkilöllisyyden hankkeen on tarkoitus päättyä vuonna 2022.

Henkilötunnuksen uudistamistyö on ollut käynnissä viime vaalikaudella asetetun valtiovarainministeriön työryhmän puitteissa vuodesta 2017 alkaen. Henkilötunnuksen ympärille rakentuvaa identiteetin hallintaa on uudistettava useastakin syystä. Uudistamisen yhteydessä on tullut

esiin myös ongelmat henkilötunnuksen käyttämisessä henkilön tunnistamiseen. Henkilötunnuksen uudistustoimintojen yhtenä tarkoituksena on edistää henkilötunnuksen käyttöä nimenomaan yksilöintitarkoituksessa ja parantaa identiteettihallinnan järjestelmää digitalisoituvassa yhteiskunnassa. Se edellyttää henkilötunnuksen hallintamenettelyjen kehittämistä ja samanaikaisesti myös totutuista henkilötunnuksen käsittelytavoista luopumista. Henkilötunnuksen uudistamista selvittänyt työryhmä on loppuraportissaan todennut, että henkilötunnuksen uudistamisen tavoiteltavia hyötyjä ei täysimääräisesti saavuteta, jos nykyisen kaltainen henkilötunnuksen hallitsematon käyttö henkilön tunnistamisessa ei muutu. Työryhmä on ehdottanut, että jatkotyössä olisi tarkasteltava, voitaisiinko henkilötunnuksen käyttöä henkilön tunnistuksessa lainsäädännön keinoin jotenkin ohjata tai rajoittaa sekä mahdollisesti säätää tarkemmin, jotta henkilötunnuksia käytettäisiin jatkossa ainoastaan tunnistena, joka olisi avain tietojärjestelmien välillä henkilöiden yksilöintiin ja erotteluun. Myös henkilötunnuksen julkisuutta tulisi arvioida siitä näkökulmasta, miten tämän tiedon mahdollinen julkisuus vaikuttaisi ei-toivottuun käytäntöön käyttäen henkilötunnuksia tunnistamiseen. Kysymykset kytkeytyvät henkilön identiteettihallintaan ja digitaalisen toimintaympäristön – ja osin myös fyysisen asioinnin - toimintamalleihin yhteiskunnassa. Näihin tavoitteisiin tähtäviä toimenpiteitä voidaan tehdä pidemmällä aikavälillä.

Voisi olla mahdollista velvoittaa tunnistamaan henkilö käyntiasioinnissa henkilöllisyysasiakirjasta, tai riittävän luotettavalla sähköisellä tunnistusmenetelmällä, jolla henkilö tulisi tunnistaa myös hänen asioidessaan sähköisesti. Tämä koskisi sekä viranomaisten että yksityisen sektorin toimintaa. Velvoittavaa sääntelyä henkilöllisyyden todentamiseen voisi olla tarkoituksenmukaista arvioida erityisesti, jos asiointissa on mahdollisuus tehdä merkittäviä oikeustoimia.

Henkilön tunnistamisen vaatimuksia tulisi hallinnossa asioinnin osalta arvioida erityisesti suhteessa hallintolakiin, lakiin sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa sekä lakiin digitaalisten palvelujen tarjoamisesta, joihin ei sisälly yleistä velvollisuutta tunnistaa hallinnossa asioiva henkilö.

Yksityisen sektorin osalta kuluttajakaupassa edellytetään jo voimassa olevan lainsäädännön nojalla laajalti vahvaa tunnistamista haettaessa luottoa tai maksettaessa ostos verkossa verkkopankin kautta taikka maksukortilla tai muulla maksuvälineellä. Velvollisuus todentaa kuluttajansuojalain mukaisesti luottoa hakevan henkilön henkilöllisyys huolellisesti koskee niin luottolaitoksia kuin muita elinkeinonharjoittajia, jotka myöntävät kuluttajille luottoja, eli myös ns. pikaluottoyrityksiä. Kuluttajansuojalain säännökset henkilöllisyyden todentamisesta eivät koske hyödykesidonnaisia kertaluottoja tai laskutuspalveluja, joita tarjotaan monesti yhtenä rahoitusvaihtoehtona verkossa ostoksia maksettaessa. Kun henkilöllisyyden todentamista koskevat säännökset lisättiin kuluttajansuojalakiin vuonna 2009, tiedossa olivat lähinnä ns. pikaluottoihin liittyvät ongelmat. Keväällä 2021 käynnistettävän kuluttajaluottosäännösten uudistamista koskevan hankkeen yhteydessä arvioidaan, tuleeko kuluttajansuojalain 7 luvun lainanhakijan henkilöllisyyden todentamisesta sääntelyä tiukentaa laajentamalla se koskemaan kaikkien kuluttajaluottosopimusten tekemistä. Lainsäädäntöesitys arvioidaan voitavan antaa syksyllä 2021.

Henkilöllisyyden todentamisvelvollisuuden laajentaminen sellaisiin oikeustoimiin ja aloille, joille laissa ei nykyisin tällaista velvoitetta aseteta, saattaa kuitenkin johtaa esimerkiksi oikeusturvan vaarantumiseen sen vuoksi, että hallinnossa ja oikeudenkäynnissä asioinnin saatavuus kärsisi. Muutoksilla olisi myös vaikutuksia oikeusjärjestelmämme lähtökohtaiseen sopimusvapauteen sekä kuluttajien ja yritysten mahdollisuuksiin tehdä sopimuksia verkossa. Olisi huomioitava myös vaikutukset perustuslain turvaamaan yhdenvertaisuuteen ja muut perusoikeusvaikutukset. Todentamisvelvollisuuden laajentaminen olisi arvioitava myös luottamusyhteiskunnan perusteita vasten, esimerkiksi sen suhteen, hyväksymmekö jatkossa sen, että kaikilla on

oltava joko fyysinen henkilöllisyyden osoittava asiakirja tai luotettava sähköinen tunnistusväline asiointia varten ja mahdollisesti vielä niin, että se on luotettavan asioinnin varmistamiseksi oltava aina mukana.

Henkilötunnuksen käyttöä koskevia edistämistoimia, kuten kansalaisten informoimista ja hyviin käytäntöihin ohjaamista voidaan toteuttaa lyhyellä aikavälillä. Erityisesti koottu ja eri viranomaisten ja toimijoiden näkökulmat esiin tuova yhtenäinen kansalaisviestintä voisi auttaa kansalaisia huolehtimaan omien identiteettitietojensa mahdollisimman hyvästä suojaamisesta. Tätä tietoa on jo saatavilla muun muassa tietovuotoapu.fi –sivustolta, Digi- ja väestötietoviraston suomi.fi/fi/tietomurto -sivustolta, Patentti- ja rekisterihallituksesta ja tietosuojavaltuutetun toimiston nettisivuilta. Myös media monilla tavoin tarjonnut ajantasaista tietoa.

Muun muassa identiteettivarkauden estämisen johdosta eri henkilöillä voi olla erilaisia tarpeita hakea asiointiin estoja ja kieltoja. Estoja ja kieltoja koskeva lainsäädäntö on hajautunut. Estojen ja kieltojen hakemiseen voi myös liittyä viranomaisen harkintaa. Osa estoista ja kielloista ylläpitävät myös yksityiset tahot ja ne voivat olla maksullisia palveluja. Lyhyellä aikavälillä on toteutettu erilaisten tietojen käsittelyä koskevien kiello- ja estopalvelujen kokoaminen yhteen paikkaan. Tiedot ja linkit ovat saatavilla sivustolla suomi.fi/fi/tietomurto. Tämä helpottaa identiteettivarkauksien uhrien tilannetta. On harkittu sitäkin, voitaisiinko tällaiset kiellot hakea ja aktivoida yhden viranomaispalvelun kautta, joko suoraan yhdestä palvelusta tai kertakirjautumisen kautta useiden toimijoiden palveluista, ja millaisia mahdollisia säädösmuutoksia tämä edellyttäisi.

Kaikilla edellä kuvatuilla keinoilla pyritään ehkäisemään muun muassa henkilötunnuksen väärinkäyttöön liittyviä seurauksia. Näiden lisäksi päädyttiin esittämään henkilötunnuksen muuttamisen edellytysten laajentamista, jotta voitaisiin vähentää henkilötunnuksella tehtävien väärinkäytösten mahdollisuuksia. Edellä kuvatut keinot ovat myös käytettävissä ja esimerkiksi Digi-taalisen henkilöllisyyden ohjelma, henkilötunnuksen uudistamistyö sekä kuluttajasuojalainsäädännön uudistaminen tulevat tulevaisuudessa edistämään samoja tavoitteita.

5.1.2 Vaihtoehtoiset sääntelymallit henkilötunnuksen muuttamisen edellytyksille

Esityksen valmistelun yhteydessä on arvioitu myös vaihtoehtoisia sääntelykeinoja henkilötunnuksen muuttamiseksi tilanteessa, jossa henkilötunnus on kolmannen hallussa ja käsillä on riskin väärinkäytöstä. Vaihtoehtoisia keinoja on tunnistettu kaksi pääasiallista tyyppiä: 1) tunnuksen muuttaminen vain tiettyjen rikosnimikkeiden, erityisesti tietomurtorikosten, yhteydessä; ja 2) tunnuksen muuttaminen tietoturvaloukkauksen yhteydessä. Näitä ratkaisuja kuvataan lyhyesti alla.

Valmistelussa arvioitiin mahdollisuutta säännellä henkilötunnuksen muuttamisesta tarkemmin vain sellaisissa yhteyksissä, joissa tunnus on tullut kolmannen tietoon tietomurron tai törkeän tietomurron seurauksena. Näissä tilanteissa riskin tulevasta väärinkäytöstä arvioitiin alustavasti olevan erityisen suuri. Lainsäädännön yhdenvertaisuuden näkökulmasta tätä sääntelytapaa pidettiin kuitenkin ongelmallisena. Vaikka todennäköisyys olisi pienempi, tunnus voi tulla kolmannen tietoon myös toisenlaisen rikoksen yhteydessä ja riski henkilön oikeusasemalle saattaa tällöin olla täysin vastaava. Tältä osin on huomattava, että vaikka tietomurtoa koskevan kriminalisoinnin soveltamisala on melko laaja, erityinen tekotapa, suojattava oikeushyvä, säännöksen luonne erityissäännöksenä tai valmisteluluonteisten tekojen väistymistä koskeva periaate voivat johtaa siihen, että muu kriminalisointi tulee sovellettavaksi (HE 232/2014). Näillä perusteilla laajempaa rikosperusteista sääntelyä pidettiin tarkoituksenmukaisena.

Valmistelussa arvioitiin mahdollisuutta säätää henkilötunnuksen muuttamisesta ilman, että muutos edellyttäisi vireillä olevaa rikosasiaa. Vaihtoehtona tunnistettiin ratkaisu, jossa eriytetäisiin yksittäistapauksissa tehtävät henkilötunnuksen muutokset voimassa olevin edellytyksin sekä laajamittaisemman tietoturvaloukkauksen yhteydessä tehtävät henkilötunnuksen muutokset, joista säädettäisiin uudessa pykälässä. Sääntely voisi rikosnimikkeiden sijasta pohjautua yleisen tietosuoja-asetuksen sekä henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain mukaisiin tietoturvaloukkausta koskeviin määritelmiin ja menettelyihin. Tällaisessa tilanteessa viranomaisen olisi mahdollista osin nojautua rekisterinpitäjän tai tietosuojavaltuutetun arvioon loukkauksen tapahtumisesta ja sen aiheuttaman riskin merkittävyydestä. Mikäli loukkaus aiheuttaisi merkittävän riskin henkilöiden oikeuksille ja vapauksille sekä tarkoittaisi korkealla todennäköisyydellä tunnusten väärinkäyttöä, tunnuksia voitaisiin muuttaa hakemuksesta. Yleinen arvio loukkauksen vaikutuksista edesauttaisi yksittäisten hakemusten käsittelyä. Tiedonsaantioikeuksien voitaisiin myös varmistaa viranomaiselle riittävät tiedot loukkauksesta aiheutuvan riskin arvioimiseksi nimenomaan henkilötunnuksen väärinkäytön näkökulmasta.

Tietoturvaloukkaukseen perustuva sääntely nähtiin kuitenkin valmistelussa hankalana toteuttaa. Sääntelyn perustaminen laajamittaisempaan loukkaukseen olisi arvioitava hyvin tarkasti lainsäädännön yhdenvertaisuuden näkökulmasta, sillä yksittäistapauksesta aiheutuva uhka voi henkilön oikeuksien näkökulmasta olla vakavuudeltaan vastaava. Sääntelyn suhde tietosuojaan koskevaan EU-lainsäädäntöön ja kansallisiin yleislakeihin olisi myös edellyttänyt tarkkaa arviota. Menettelyn oikea-aikaisuus olisi tässä ratkaisussa riippuvainen siitä, että henkilötietojen käsittelijä, rekisterinpitäjä tai muu henkilötietojen käsittelyyn liittyvä taho arvioi loukkauksen luonnetta oikein ja tekee siitä ilmoituksen. Tiedonsaantioikeuksista säätäminen ja menettely viranomaisten välillä edellyttäisi lisäksi kattavaa vaikutusarviointia. Ratkaisun edistämistä kiireellisessä aikataulussa ei näillä perusteilla nähty mahdollisena. Lisäksi arvioitiin, että rikosperusteinen sääntelytapa puuttuisi tehokkaimmin juuri niihin tilanteisiin, joissa todennäköisyys tulevalle rikolliselle väärinkäytölle on suurin.

Yhteenvetona valmistelussa pidettiin nyt esitettyä ratkaisua tarkoituksenmukaisimpana tapana laajentaa mahdollisuuksia muuttaa henkilötunnus väärinkäytön uhan perusteella.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Ruotsi

Henkilönumeron myöntämisestä säädetään väestötietolain [Folkbokföringslagen] 18 §:ssä. Henkilönumeroa voidaan muuttaa, jos henkilönumero tai henkilön sukupuoli on rekisteröity väärin, tai jos kahdelle eri henkilölle on vahingossa myönnetty sama henkilötunnus tai jos henkilö vaihtaa sukupuoltaan. Ruotsissa henkilönumeron myöntämisestä vastaa Verovirasto [Skatteverket]. Viime aikoina Ruotsissa ei ole käyty yleisesti keskustelua lainsäädäntömuutoksista koskien henkilötunnuksen muuttamista väärinkäytösten johdosta.

Tanska

Henkilönumeron muuttamisesta säädetään henkilörekisterilain [Lov om Det Centrale Personregister] 3 § 6 kohdassa. Tanskassa on 1.4.2014 lähtien ollut mahdollista hakea uutta henkilönumeroa, jos henkilönumeroa on käytetty identiteetin väärinkäytöksiin. Nykyisen lainsäädännön mukaan uuden henkilötunnuksen voi myös saada, jos siinä on virhe tai jos henkilö vaihtaa sukupuoltaan.

Talous- ja sisäministeriö [Social- og Indenrigsministeriet] vastaa uuden henkilönumeron myöntämisestä. Henkilönumeron muuttamista väärinkäyttötapauksissa haetaan kirjallisesti, ja uuden henkilönumeron myöntämisestä päätetään yksilöllisen ja tapauskohtaisen harkinnan perusteella. Harkinnassa huomioon tulee erityisesti ottaa se, onko henkilön identiteetti tosiasiallisesti ollut väärinkäytöksen kohteena ja onko henkilön numero liittynyt tähän väärinkäyttöön. Väärinkäytöksen on oltava myös tapahtunut pidemmän aikaa, minkä vuoksi yksittäinen henkilönumeron väärinkäyttö ei ole riittävä peruste henkilönumeron muuttamiselle. Uusi henkilönumero voidaan myöntää, mikäli katsotaan, että sillä voidaan estää tulevaisuudessa tapahtuvat väärinkäytökset. Lisäksi henkilöt, joille on aiheutunut fyysisiä tai psyykkisiä seurauksia siitä, että heidän identiteettiään on käytetty väärin, voivat saada uuden henkilönumeron.

Henkilörekisterilakia tullaan Tanskassa uudistamaan lähivuosina muun muassa siten, että sukupuolineutraali henkilötunnus mahdollistetaan myös alaikäisille. Tanskassa ei ole viime aikoina käyty yleisesti keskustelua lainsäädäntömuutoksista koskien henkilötunnuksen muuttamista väärinkäytösten johdosta.

6 Lausuntopalaute

[Täydentyä myöhemmin.]

7 Säännöskohtaiset perustelut

12 §. Henkilötunnuksen korjaaminen. Pykälässä säädettäisiin henkilötunnuksen korjaamisesta. Pykälä vastaisi voimassa olevan lain 12 §:n 1 momenttia eikä se merkitsisi muutosta vallitsevaan oikeustilaan.

12 a §. Henkilötunnuksen muuttaminen. Pykälässä säädettäisiin henkilötunnuksen muuttamisesta. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin henkilötunnuksen muuttamisesta, kun se on tarpeen henkilötunnuksen haltijan olosuhteissa tai oikeudellisessa asemassa tapahtuneiden muutosten johdosta. Erotuksena tästä, pykälän 2 ja 3 momentissa säädettäisiin erikseen henkilötunnuksen muuttamisesta tunnuksen väärinkäytön tai tunnuksen väärinkäytön ilmeisen uhan perusteella. Kyse olisi tilanteista, joissa henkilötunnuksen väärinkäytöstä on aiheutunut sen haltijalle haittaa, tai joissa henkilötunnuksen joutuminen kolmannen haltuun merkitsee olosuhteiden ilmeistä riskiä siitä, että tunnuksen haltijalle tulee aiheutumaan haittaa tunnuksen väärinkäytön johdosta.

Henkilötunnus voitaisiin 1 momentin mukaan muuttaa, jos muuttaminen olisi ehdottoman välttämätöntä henkilön suojelemiseksi sellaisissa tilanteissa, joissa hänen terveytensä tai turvallisuutensa kohdistuu ilmeinen ja pysyvä uhka. Säännös voisi tulla sovellettavaksi esimerkiksi todistajansuojelutilanteissa. Henkilötunnus voitaisiin lisäksi muuttaa, jos henkilö on transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain (563/2002) mukaisesti vahvistettu vastakkaiseen sukupuoleen kuuluvaksi. Käytännössä henkilötunnus muutetaan aina kun henkilö vahvistetaan vastakkaiseen sukupuoleen kuuluvaksi. Sääntely vastaisi voimassaolevan 12 §:n 2 momentin 1 ja 3 kohtaa eikä se merkitsisi muutosta vallitsevaan oikeustilaan.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin henkilötunnuksen muuttamisesta, kun muu kuin henkilötunnuksen haltija on toistuvasti väärinkäyttänyt tunnusta ja käytöstä on aiheutunut merkittävää taloudellista tai muuta haittaa tunnuksen oikealle haltijalle. Henkilötunnuksen muuttamisen edellytyksenä on, että henkilötunnuksen muuttamisella voidaan tosiasiallisesti estää väärinkäytön haitallisten seurausten jatkuminen. Säännös vastaisi pääasiassa voimassaolevan 12 §:n 2 momentin 2 kohtaa. Säännös ei kuitenkaan sisältäisi voimassa olevaa 12 §:ää vastaavaa edellytystä siitä, että väärinkäyttö on ollut toistuvaa. Tarkoituksena olisi edelleen, että väärinkäyttö

olisi luonteeltaan jatkuvaa tai se sisältäisi ilmeisen uhan väärinkäytön toistumisesta. Viranomaisen tulisi kuitenkin harkita väärinkäytön jatkuvuutta, kun se arvioi mahdollisuuksia tosiasiallisesti estää väärinkäytön haitallisten seurausten jatkuminen. Henkilötunnusta ei tulisi muuttaa yksittäisen tapauksen perusteella. Henkilötunnuksen muuttamisen seurauksena tulisi tosiasiallisesti olla jatkuvan väärinkäytöksen katkeaminen tai tunnuksen muuttamisen tulisi poistaa ilmeinen uhka sille, että väärinkäytös tulee toistumaan tai jatkumaan. Tämän uhan tulisi käydä ilmi tapahtuneen väärinkäytöksen olosuhteista. Säännöstä voitaisiin soveltaa erilaisissa väärinkäytöstilanteissa, riippumatta siitä, onko väärinkäytös täyttänyt jonkun rikoksen tunnusmerkistön.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin henkilötunnuksen muuttamisesta tilanteissa, joissa väärinkäytön uhka on ilmeinen rikoksen seurauksena. Kyse olisi pääasiassa tilanteista, joissa väärinkäytöksestä ei vielä olisi aiheutunut haittaa. Tällöin olisi edellytysten täytyessä mahdollista ehkäistä tulevaisuudessa syntyviä merkittäviä haitallisia seurauksia. Mutta säännöstä voitaisiin soveltaa myös tilanteissa, joissa väärinkäytöksestä on jo aiheutunut haittaa, kunhan edellytykset täyttyvät ja käsillä olisi myös uhka tulevasta merkittävistä haitallisista seurauksista. Säännös olisi osin päällekkäinen 2 momentin kanssa.

Henkilötunnus voitaisiin 3 momentin nojalla muuttaa, kun henkilötunnus on rikoksen seurauksena kolmannen osapuolen tiedossa, tätä rikosta koskeva asia on vireillä esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa taikka sitä koskevassa asiassa on annettu lainvoimainen tuomio. Tehdyiksi epäiltyjen rikosten tai muuten olosuhteiden perusteella tulisi olla ilmeistä, että henkilötunnusta tullaan käyttämään rikollisiin tarkoituksiin. Lisäksi henkilötunnuksen muuttamisella olisi voitava suurella todennäköisyydellä ehkäistä henkilötunnuksen väärinkäytöstä aiheutuvia merkittäviä haitallisia seurauksia.

Henkilötunnuksen muuttaminen edellyttäisi 3 momentin 1 kohdan mukaan, että tunnus on tullut kolmannen osapuolen tietoon rikoksen seurauksena. Soveltamisen kannalta ei olisi merkityksellistä, millaisesta rikosnimikkeestä on kyse. Lähtökohtaisesti kyse voisi olla sekä yksittäiseen henkilöön ja tämän tietoihin kohdistuvasta rikoksesta, että laajamittaisesta tietojen kalastelusta tai väärinkäytöstä. Käytännössä momentin 3 ja 4 alakohdan edellytykset kuitenkin rajaisivat säännöksen soveltamista tilanteisiin, joissa rikoksen luonne ja tekotapa viittaavat tarkoitukseen väärinkäyttää tunnuksia tai levittää niitä laajalti muiden käytettäväksi. Käytännössä kyse olisi tällöin todennäköisimmin rikoslain 38 luvun 8 ja 8 a §:ssä tarkoitettusta tietomurrosta tai törkeästä tietomurrosta.

Pykälän 3 momentin 2 kohdan mukaan, tunnuksen muuttaminen edellyttäisi, että rikosta koskeva asia on vireillä esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa taikka sitä koskevassa asiassa on annettu lainvoimainen tuomio. Kyse on rikoksesta, jonka johdosta tunnus on 3 momentin 1 kohdan mukaisesti tullut kolmannen tietoon. Henkilötunnuksen muuttamista koskevassa asiassa toimivaltainen viranomainen ei voisi itse arvioida rikoksen tapahtumisen todennäköisyyttä tai rikosepäilyn varteenotettavuutta, vaan tunnuksen muuttamiseen riittäisi, että poliisi on aloittanut asiassa esitutinnan. Edellytys täyttyisi luonnollisesti myös rikosasian käsittelyn myöhemmissä vaiheissa, kun asia on vireillä tai kun asiassa on annettu lainvoimainen tuomio. Tilanteessa, jossa rikosasia on päätynyt siihen, että esitutkintaa ei ole nähty aiheelliseksi jatkaa tai asia on päätynyt syytteiden hylkäämiseen tai ylipäätään rikosta ei epäiltäisi, tulisi henkilötunnuksen muuttamista arvioida ehdotetun 2 momentin perusteella.

Pykälän 3 momentin 3 kohdan mukaan henkilötunnuksen muuttaminen edellyttäisi, että tehdyiksi epäiltyjen rikosten tai muuten olosuhteiden perusteella on ilmeistä, että henkilötunnusta tullaan käyttämään rikollisiin tarkoituksiin. Epäillyillä rikoksilla viitattaisiin ensisijaisesti rikokseen, jonka johdosta tunnus on 3 momentin 1 kohdan mukaisesti tullut kolmannen tietoon. Asiassa voitaisiin lisäksi ottaa huomioon muut asiaan liittyvät rikokset, joita koskeva asia on

vireillä esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa taikka sitä koskevassa asiassa on annettu lainvoimainen tuomio. Muina olosuhteina voitaisiin ottaa huomioon esimerkiksi laajan tietomurron saama julkisuus tai tiedot henkilötunnusten leviämisestä tietoverkossa. Rikollisilla tarkoituksilla tarkoitettaisiin yleisesti henkilötunnuksen väärinkäyttöä rikoksen tekemiseksi. Kyse olisi käytännössä todennäköisesti identiteettivarkaudesta tai petosrikoksista, mutta säännöstä ei rajattaisi tiettyihin rikosnimikkeisiin.

Pykälän 3 momentin 4 kohdan mukaan henkilötunnuksen muuttaminen edellyttäisi, että henkilötunnuksen muuttamisella voidaan suurella todennäköisyydellä ehkäistä henkilötunnuksen väärinkäytöstä aiheutuvia merkittäviä haitallisia seurauksia. Koska kyse olisi väärinkäytön uhan perusteella tehtävästä henkilötunnuksen muuttamisesta, ei voitaisi edellyttää, että tunnuksen muuttaminen tosiasiaa estäisi haitallisia seurauksia. Vaikutus ei olisi todennettavissa. Toimivaltaisen viranomaisen tulisi kuitenkin olosuhteiden perusteella pitää hyvin todennäköisenä, että uhkaavasta väärinkäytöstä aiheutuvia merkittäviä haitallisia seurauksia voitaisiin ehkäistä tunnuksen muuttamisella. Henkilötunnusta ei voitaisi muuttaa varmuuden vuoksi tai hypoteettisen haitan uhan perusteella.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin menettelystä henkilötunnuksen muuttamista koskevassa asiassa. Sääntely sisältäisi voimassaolevan 12 §:n 3 momenttiin sisältyvät säännökset. Lisäksi säädettäisiin toimivaltaisen viranomaisen neuvontavelvoitteesta henkilötunnuksen muuttamista haettaessa. Viranomaisen on annettava hakijalle tarvittavat tiedot henkilötunnuksen muuttamisen vaikutuksista ennen päätöksen tekemistä. Neuvonnan yhteydessä on annettava hakijalla tieto muutoksen vaikutuksista ja siitä, miten henkilötunnuksen muuttamiseen liittyvät vaiheet menevät ja mitä asioita hänen tämän lisäksi on itse hoidettava muiden viranomaisten ja yksityisten palvelutarjoajien kanssa hänen oman asemansa ja palvelujen saannin turvaamiseksi. Hakijalle on myös kerrottava, mitä muita toimia hän mahdollisesti voisi toteuttaa hänen aseman ja oikeuksien turvaamiseksi. Velvollisuus koskisi Digi- ja väestötietoviraston lisäksi Ahvenanmaan valtionvirastoa, kun se päättää henkilötunnuksen muuttamisesta sukupuolen vahvistamisen perusteella.

21 §. *Ahvenanmaan valtionviraston toimivalta.* Pykälän 1 momentin viittaussäännöstä ehdotetaan muutettavaksi viittaukseksi 12 §:n 1 momentin sijasta 12 §:ään kokonaisuudessaan, koska 12 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi vain henkilötunnuksen korjaamisesta. Muutos ei merkitsisi muutosta vallitsevaan oikeustilaan, jossa Ahvenanmaan valtionvirasto on toimialueellaan toimivaltainen viranomainen henkilötunnuksen korjaamista koskevassa asiassa.

64 §. *Sähköisen asiointitunnuksen muuttaminen.* Pykälän 1 momentin viittaussäännöstä ehdotetaan muutettavaksi viittaukseksi 12 §:n 2 momentin sijasta 12 a §:ään, koska henkilötunnuksen muuttamisesta ehdotetaan säädettäväksi 12 §:n 2 momentin sijaan 12 a §:ssä. Muutos ei merkitsisi muutosta vallitsevaan oikeustilaan, jossa sähköinen asiointitunnus muutetaan viran puolesta, jos henkilötunnus muutetaan.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Lakiin ei ehdoteta uusia asetuksen- tai määräyksenantovaltuuksia.

9 Voimaantulo

Lain muutoksen ehdotetaan tulevan voimaan 1.6.2021. Voimaantuloajan kuluessa Digi- ja väestötietovirasto ja mahdolliset muut osallistuvat viranomaiset voivat valmistella asian käsittelyprosessin.

10 Toimeenpano ja seuranta

[Täydennetään jatkovalmistelun yhteydessä.]

11 Suhde muihin esityksiin

11.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esityksillä ei riippuvuuksia muihin lainsäädäntöesityksiin.

11.2 Suhde talousarvioesitykseen

[Mahdollinen liityntä lisätalousarvioesitykseen täydennetään myöhemmin.]

12 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Henkilötunnus oikeuksien ja velvollisuuksien mahdollistajana

Väestötietojärjestelmää pidetään VTJ-lain 5 §:n mukaan yhteiskunnan toimintojen ja tietohuollon sekä sen jäsenille kuuluvien oikeuksien ja velvollisuuksien mahdollistamiseksi, toteuttamiseksi ja turvaamiseksi. Yhteiskunnan toiminnoilla tarkoitetaan kaikkia yhteiskunnassa tehtäviä tai hoidettavia laillisia ja yleisesti hyväksytyjä toimintoja, joiden toteuttamisessa tarvitaan väestötietoja. Yhteiskunnan jäsenille kuuluvilla oikeuksilla ja velvollisuuksilla tarkoitetaan ensisijaisesti perustuslain mukaisia perusoikeuksia, mutta myös niitä oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka ovat johdettavissa muusta lainsäädännöstä tai sen vakiintuneesta tulkintakäytännöstä. Vaikka tätä ei säännöksessä mainita erikseen, lain esitöissä on lisäksi tuotu esiin, että väestötietojärjestelmän henkilötietoja käytetään myös henkilön yksilöintiin ja tunnistamiseen sekä hänen henkilö- ja perheoikeudellisen asemansa ja toimintakelpoisuutensa selvittämiseen (HE 89/2008 vp, s. 66).

Henkilötunnus on yksilöivä yhteiskäyttöinen tunnus, joka annetaan jokaiselle väestötietojärjestelmään rekisteröitävälle henkilölle. Henkilötunnuksen ja muiden keskeisten tietojen rekisteröimisellä valtion ylläpitämään rekisteriin muodostetaan jokaiselle yksilöllinen rekisteröity henkilöllisyys, jota voidaan hyödyntää yhteiskunnan toiminnoissa. Voimassa olevan lainsäädännön keskeinen periaate ja lähtökohta on, että kerran annettu henkilötunnus on muuttumaton ja pysyvä (HE 89/2008 vp, s. 73). Vaikka henkilötunnuksella itsessään ei ole oikeuksia luovaa vaikutusta, sen myöntäminen on keskeinen osa väestötietojärjestelmän toimintaa henkilön oikeuksien ja velvollisuuksien mahdollistajana.

Henkilötunnus on näillä perustein merkityksellinen perusoikeuksien toteuttamiselle. Henkilön oikeusaseman kannalta on tärkeää, että hän saa lain mukaisesti henkilötunnuksen ja että tuo tunnus säilyttää käyttökelpoisuutensa yhteiskunnan palveluissa. Tässä yhteydessä on kiinnitettävä erityistä huomiota tunnuksen tosiasialliseen säädösperusteiseen tehtävään, henkilön yksilöintiin, mutta myös niihin mahdollisiin muihin käyttötarkoituksiin, joita tunnukselle käytännössä on muodostunut.

Arvioitaessa henkilötunnuksen muuttamista henkilön oikeuksien ja velvollisuuksien näkökulmasta, vastakkain on yhtäältä tunnuksen pysyvyys ja toisaalta tarve ehkäistä tunnuksen väärinkäyttöä. Esitykseen sisältyy ehdotus uudeksi VTJ-lain 12 a §:ksi, jonka mukaan tunnus voitaisiin muuttaa, kun se on rikoksen seurauksena tullut kolmannen tietoon ja käsillä on ilmeinen rikollisen käytön uhka. Ehdotuksessa kynnys tunnuksen muuttamiseksi asetettaisiin edelleen

huomattavan korkeaksi. Henkilötunnuksen muuttaminen edellyttäisi tunnuksen tulleen tietoon epäilyn rikoksen yhteydessä siten, että esitutkinta on jo käynnistetty tai rikosasia on edennyt tätä myöhempään vaiheeseen. Lisäksi muutos edellyttäisi ilmeistä uhkaa tunnuksen rikollisesta käytöstä ja suurta todennäköisyyttä merkittävän haitan ehkäisystä tunnusta muuttamalla. Tämä turvaa tunnuksen pysyvyyttä ja säilyttää tunnuksen muuttamisen poikkeuksellisenä henkilön oikeuksia turvaavana toimenpiteenä. Henkilön oikeusasemaa turvaa tässä yhteydessä muuttamisen korkeiden edellytysten lisäksi hakemusmenettely ja viranomaisen neuvontavelvoite. Tunnusta ei voitaisi muuttaa ilmeisen aiheettomasti tai ilman tietoa menettelyn seurauksista. Muun yhteiskunnan näkökulmasta vaikutuksia lieventävät lisäksi tietopalvelut, joilla Digi- ja väestötietovirasto voi jakaa tietoa uudesta tunnuksesta ja tunnuksen muuttamisesta siihen oikeutetuille, erityisesti viranomaisille. Esitettyä muutosta voidaan tältä osin pitää perusteltuna, eikä se vaaranna tunnusten pysyvyyttä tavalla, joka olisi perusoikeusjärjestelmän kannalta ongelmallista.

Lisäksi on huomioitava tunnusten laajemman muuttamisen mahdolliset vaikutukset tunnusjärjestelmän toimintaan. Näitä käytännön vaikutuksia on kuvattu edellä jaksossa 4.2.6. Mikäli tunnuksia muutettaisiin suuressa määrin ilman, että tunnustettuun tunnusten riittävyttä koskevaan riskiin puututaan, voisi muutos vaikuttaa Digi- ja väestötietoviraston mahdollisuuteen myöntää lain mukaisia tunnuksia tietyiltä päiviltä. Tämä olisi hyvin ongelmallista viranomaisen toiminnan laillisuuden sekä tunnuksen oikeutettujen henkilöiden oikeusaseman kannalta. Riski perusoikeuksien kannalta jää kuitenkin teoreettiseksi, mikäli tunnusten riittävyys ratkaistaan henkilötunnuksen uudistamisen yhteydessä.

Henkilötietojen ja yksityiselämän suoja

Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisella on oikeus yksityiselämän suojaan. Pykälän 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Lisäksi henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumalaa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin.

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiinsa perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, kuten esimerkiksi yleiseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin, jotka voivat ääritapauksessa palautua henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 5/1999 vp). Lainsäätäjän tulee turvata yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa.

Valtiolta on yksityiselämän suojaamiseksi perinteisesti edellytetty sen ohella, että se itse pidättyy loukkaamasta ihmisten yksityiselämää, myös aktiivisia toimenpiteitä yksityiselämän suojaamiseksi toisten taholta uhkaavilta loukkauksilta. Yksityiselämää on perinteisesti suojattu rikoslainsäädännön keinoin ([HE 309/1993 vp](#), s. 53, [PeVL 6/2014 vp](#), s. 3, [PeVL 16/2013 vp](#), s. 2–4).

VTJ-lain tarkoituksena on myös osaltaan edistää yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa ja tietoturvallisuutta sekä hyvän tietojenkäsittely- ja tiedonhallintatavan kehittämistä ja noudattamista (HE 89/2008 vp, s. 63). Henkilötunnuksen rooli yhteiskäyttöisenä yksilöivänä tunnuksesta ei sellaisenaan aiheuta riskiä yksityiselämän tai henkilötietojen suojan loukkauksista. Henkilötunnusta käytetään kuitenkin yhteiskunnassa tosiasiallisesti myös tavoilla, jotka voivat vaarantaa nämä oikeushyvät tunnuksen väärinkäyttötilanteissa. Erityisesti tällainen tilanne voi olla kärsillä, kun henkilötunnusta käytetään virheellisesti asiakkaan tunnistamiseen.

Ehdotettava muutos, joka mahdollistaisi henkilötunnuksen muuttamisen tilanteessa, jossa yksilö on joutunut rikoksen uhriksi ja käsillä on ilmeinen uhka tunnuksen rikollisesta käytöstä, turvaisi osaltaan yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa. Yhteiskunta on kehittynyt merkittävästi digitaalisemmaksi ja samalla mahdollisuudet tunnusten väärinkäyttöön ovat lisääntyneet. Esitetty muutos parantaisi yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa tilanteissa, joissa väärinkäyttö on erityisen todennäköistä.

Henkilökohtainen turvallisuus

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Oikeudella henkilökohtaiseen turvallisuuteen korostetaan julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita ihmisten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta. Säännös edellyttää toimia myös rikosten uhrien oikeuksien turvaamiseksi ja aseman parantamiseksi (HE 309/1993 vp, s. 47, PeVL 44/1998 vp, s. 2–3).

Esitetty muutos henkilötunnuksen muuttamista koskeviin edellytyksiin parantaisi rikoksen uhrien asemaa tilanteissa, joissa rikoksen yhteydessä uhrin henkilötunnus on tullut kolmannen tietoon. Muutos on perusteltu tällaisten henkilöiden suojaamiseksi mahdollisten tulevien rikosten aiheuttamilta vahingoilta.

Lainsäädännön yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:ssä säädetään yhdenvertaisuudesta. Pykälän 1 momentti sisältää niin kutsutun yleisen yhdenvertaisuuslausekkeen, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Säännös ilmaisee yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskevan pääperiaatteen. Siihen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samankaltaisesta kohtelusta samankaltaisissa tilanteissa (HE 309/1993 vp, s. 42).

Yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia että asetettaessa velvollisuuksia. Yhdenvertaisuus ei kuitenkaan merkitse kaikkien ihmisten kaikissa suhteissa samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Lainsäädännölle on ominaista, että siinä kohdellaan tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin muun muassa tosiasiallisen tasa-arvon edistämiseksi (HE 309/1993 vp, s. 42–43, PeVL 45/2016 vp, PeVL 67/2014 vp, PeVL 31/2014 vp, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 2/2011 vp, s. 2, PeVL 64/2010 vp, s. 2, PeVL 35/2010 vp, s. 2, PeVL 5/2008 vp, s. 5, PeVL 38/2006 vp, s. 2, PeVL 1/2006 vp, s. 2, PeVL 15/2001 vp, s. 3).

Keskeistä lainsäädännön arvioinnissa on, voidaanko kulloisetkin erottelut perustella perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla (PeVL 75/2014 vp, PeVL 67/2014 vp, PeVL 31/2014 vp, PeVL 46/2006 vp, s. 2, PeVL 16/2006 vp, s. 2, PeVL 73/2002 vp). Perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä johtanut perustuslain yhdenvertaisuussäännöksistä vaatimuksen, että erottelut eivät saa olla mielivaltaisia eivätkä ne saa muodostua kohtuuttomiksi (PeVL 47/2018 vp, PeVL 20/2017 vp, PeVL 58/2014 vp, PeVL 7/2014 vp, s. 5–6, PeVL 11/2012 vp, s. 2, PeVL 37/2010 vp, s. 3, PeVM 11/2009 vp, s. 2, PeVL 18/2006 vp, s. 2.).

Ehdotusta muuttaa henkilötunnuksen muuttamista koskevaa säännöstä on arvioitava näiden tekijöiden valossa. Esityksen mukaisesti henkilötunnuksen muuttaminen edellyttäisi, että tunnus on tullut kolmannen osapuolen tietoon rikoksen seurauksena. Soveltamisen kannalta ei olisi merkityksellistä, millaisesta rikosnimikkeestä on kyse. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta eri rikosten uhreiksi joutuneita tulisi kohdella samalla tavalla rikoksesta riippumatta, mikäli eri rikosnimikkeet tosiasiallisesti johtavat samaan lopputulokseen eli henkilötunnuksen mahdolliseen väärinkäyttämiseen rikollisiin tarkoituksiin. Esimerkiksi tietomurtoa koskevan kriminalisoinnin soveltamisala on melko laaja, mutta erityinen teko tapa, suojattava oikeushyvä, säännöksen luonne erityissäännöksenä tai valmisteluluonteisten tekojen väistymistä koskeva periaate voivat johtaa siihen, että muu kriminalisointi tulee sovellettavaksi (HE 232/2014). Esitetty sääntelytapa olisi perusteltu yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Henkilötunnusta ei kuitenkaan voitaisi muuttaa ennakollisesti tilanteessa, jossa tunnus on tullut kolmannen tietoon laillisesti tai tilanteessa, johon ei liity vireillä olevaa rikosasiaa. Tällaisessa tilanteessa on mahdollista, että erityisten olosuhteiden johdosta olisi kuitenkin käsillä ilmeinen riski tunnuksen rikollisesta väärinkäytöstä. Valittu rikosperusteinen sääntely voi asettaa henkilöt tällaisissa tilanteissa epäedullisempaan asemaan. Tunnuksen tuleminen kolmannen tietoon nimenomaan rikoksen yhteydessä nostaa kuitenkin huomattavasti todennäköisyyttä siitä, että tunnusta saatettaisiin myös jatkossa käyttää väärin rikollisiin tarkoituksiin. Tätä vastoin voidaan olettaa, että tunnuksen luovuttaminen toiselle laillisesti johtaa vain hyvin poikkeuksellisissa tilanteissa sen väärinkäyttöön ja tällöin väärinkäytöksen jo tapahduttua henkilötunnuksen muuttaminen voisi olla mahdollista voimassa olevan sääntelyn mukaan. Rikollisen käytön todennäköisyys puoltaa valittua sääntelytapaa. Henkilötunnuksen muuttamisen sitominen vireillä olevaan rikosasiaan helpottaa myös merkittävästi hakemusasian käsittelyä Digi- ja väestötietovirastossa. Viranomaisen ei voisi luotettavasti arvioida mahdollisen rikoksen tunnusmerkistöä ja sen mahdollisuudet arvioida ennakollisesti väärinkäytön riskiä muussa tilanteessa ovat hyvin rajalliset. Eriäinen kohtelu on tältä osin perusteltua.

Yhdenvertaisuuden vaatimusta voidaan arvioida myös suhteessa sellaisiin henkilöihin, jotka ovat aiemmin joutuneet henkilötunnuksen väärinkäytön uhreiksi tai joiden hakemus tunnuksen muuttamiseksi on hylätty. Ehdotettujen säännösten soveltamisalaa ei ole rajattu ajallisesti. Henkilötunnuksen muuttamista koskevia uusia säännöksiä olisi sovellettava myös aiemmin tapahtuneisiin loukkauksiin. Sääntely ei myöskään estäisi uuden hakemuksen hyväksymistä, vaikka henkilö olisi aiemmin saanut hylkäävän päätöksen henkilötunnuksen muuttamista koskevaan hakemukseensa. Hallintoasiassa annettu hakemuksen hylkäävä päätös ei saa sellaista oikeusvoimaa, joka estäisi saman asian panemisen vireille uudella hakemuksella. Hakemus on käsiteltävä viranomaisessa siitä riippumatta, onko asia jo aiemmin ollut saman viranomaisen ratkaistavana (KHO:2016:48). Sääntely täyttäisi myös tältä osin yhdenvertaisuuden vaatimuksen.

Yhteenvedo

Edellä kuvatusti henkilötunnuksen pysyvä luonne mahdollistaa osaltaan henkilön oikeuksien ja velvollisuuksien toteutumista yhteiskunnassa. Vaikka esitys laajentaisi mahdollisuuksia muuttaa henkilötunnus rikoksen johdosta, ja näin osin heikentää tunnuksen pysyvyyttä, sitä puoltaa henkilön perusoikeuksien turvaaminen rikoksen yhteydessä. Muutos parantaisi yksityisyyden ja henkilötietojen suojaa tilanteessa, jossa tunnus on rikoksen yhteydessä tullut kolmannen tietoon. Ehdotettu sääntely on myös perusteltua rikosten uhrien aseman parantamisen näkökulmasta, sillä se suojaisi henkilöä mahdollisten tunnuksen väärinkäyttöön liittyvien rikosten aiheuttamilta vahingoilta. Esitetty sääntely asettaisi henkilöt osin eriarvoiseen asemaan sen perusteella, onko tunnus tullut kolmannen tietoon rikoksen yhteydessä vai muilla tavoin. Tämä

erottelu voidaan kuitenkin katsoa perustelluksi sekä vahingollisten seurausten todennäköisyyden että viranomaisen toimintamahdollisuuksien näkökulmasta. Lainsäädännön katsotaan täyttävän yhdenvertaisuuden vaatimukset.

Edellä esitetyillä perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 12 §, 21 §:n 1 momentti ja 64 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 12 § ja 21 §:n 1 momentti laissa 1175/2019 sekä 64 §:n 1 momentti laissa 55/2019, sekä *lisätään* lakiin uusi 12 a § seuraavasti:

12 §

Henkilötunnuksen korjaaminen

Väestötietojärjestelmään talletettu henkilötunnus on korjattava, jos tunnus on teknisesti virheellinen tai tieto tunnukseen sisältyvästä syntymäajasta tai sukupuolesta on virheellinen. Korjaamisesta päättää Digi- ja väestötietovirasto. Digi- ja väestötietoviraston on varattava sille henkilölle, jota asia koskee, tai hänen lailliselle edustajalleen tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta. Korjaamisesta on ilmoitettava edellä mainitulle henkilölle.

12 a §

Henkilötunnuksen muuttaminen

Väestötietojärjestelmään talletettu henkilötunnus voidaan muuttaa, jos muuttaminen on ehdottoman välttämätöntä henkilön suojelemiseksi sellaisissa tilanteissa, joissa hänen terveyteensä tai turvallisuuteensa kohdistuu ilmeinen ja pysyvä uhka tai, jos henkilö on transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain (563/2002) mukaisesti vahvistettu vastakkaiseen sukupuoleen kuuluvaksi.

Väestötietojärjestelmään talletettu henkilötunnus voidaan muuttaa tunnuksen väärinkäytön perusteella, kun muu kuin henkilötunnuksen haltija on väärinkäyttänyt tunnusta, käytöstä on aiheutunut merkittävää taloudellista tai muuta haittaa tunnuksen oikealle haltijalle ja henkilötunnuksen muuttamisella voidaan tosiasiallisesti estää väärinkäytön haitallisten seurausten jatkuminen.

Väestötietojärjestelmään talletettu henkilötunnus voidaan muuttaa tunnuksen väärinkäytön uhan perusteella, kun:

- 1) henkilötunnus on rikoksen seurauksena kolmannen osapuolen tiedossa;
- 2) edellä 1 kohdassa tarkoitettua rikosta koskeva asia on vireillä esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa taikka sitä koskevassa asiassa on annettu lainvoimainen tuomio;
- 3) tehdyiksi epäiltyjen rikosten tai muuten olosuhteiden perusteella on ilmeistä, että henkilötunnusta tullaan käyttämään rikollisiin tarkoituksiin; ja
- 4) henkilötunnuksen muuttamisella voidaan hyvin suurella todennäköisyydellä ehkäistä henkilötunnuksen väärinkäytöstä aiheutuvia merkittäviä haitallisia seurauksia.

Asianosaisen on haettava henkilötunnuksen muuttamista kirjallisesti. Henkilötunnuksen muuttamisesta sukupuolen vahvistamisen perusteella päättää transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain 3 §:ssä tarkoitettu viranomainen. Henkilötunnuksen muuttamisesta

muulla perusteella päättää Digi- ja väestötietovirasto. Toimivaltaisen viranomaisen on annettava hakijalle tarvittavat tiedot henkilötunnuksen muuttamisen vaikutuksista ennen päätöksen tekemistä.

21 §

Ahvenanmaan valtionviraston toimivalta

Mitä 9 §:n 2 momentissa, 10 §:ssä, 12 §:ssä, 19 §:ssä, 22 §:n 2 ja 4 momentissa sekä 35–37, 44, 50 a ja 72 §:ssä säädetään Digi- ja väestötietovirastosta, sovelletaan Ahvenanmaan valtionvirastoon sen toimialueella.

64 §

Sähköisen asiointitunnuksen muuttaminen

Päätettäessä henkilötunnuksen muuttamisesta 12 a §:n mukaisesti, muutetaan sähköinen asiointitunnus viran puolesta. Sähköisen asiointitunnuksen muuttamisesta on ilmoitettava tunnuksen haltijalle.

[Mahdollinen siirtymäsäännös: Vireillä olevissa henkilötunnuksen muuttamista koskevissa asioissa sovellettaisiin uusia säännöksiä.]

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

Kuntaministeri Sirpa Paatero

Laki

väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 12 §, 21 §:n 1 momentti ja 64 §:n 1 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 12 § ja 21 §:n 1 momentti laissa 1175/2019 sekä 64 §:n 1 momentti laissa 55/2019, sekä *lisätään* lakiin uusi 12 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

12 §

12 §

Henkilötunnuksen korjaaminen ja muuttaminen

Henkilötunnuksen korjaaminen

Väestötietojärjestelmään talletettu henkilötunnus on korjattava, jos tunnus on teknisesti virheellinen tai tieto tunnuksen sisältävästä syntymäajasta tai sukupuolesta on virheellinen. Korjaamisesta päättää Digi- ja väestötietovirasto. Digi- ja väestötietoviraston on varattava sille henkilölle, jota asia koskee, tai hänen lailliselle edustajalleen tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta. Korjaamisesta on ilmoitettava edellä mainitulle henkilölle.

Väestötietojärjestelmään talletettu henkilötunnus on korjattava, jos tunnus on teknisesti virheellinen tai tieto tunnuksen sisältävästä syntymäajasta tai sukupuolesta on virheellinen. Korjaamisesta päättää Digi- ja väestötietovirasto. Digi- ja väestötietoviraston on varattava sille henkilölle, jota asia koskee, tai hänen lailliselle edustajalleen tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta. Korjaamisesta on ilmoitettava edellä mainitulle henkilölle.

Väestötietojärjestelmään talletettu henkilötunnus voidaan muuttaa, jos:

12 a § (uusi)

1) *muuttaminen on ehdottoman välttämätöntä henkilön suojelemiseksi sellaisissa tilanteissa, joissa hänen terveyteensä tai turvallisuuteensa kohdistuu ilmeinen ja pysyvä uhka;*

Henkilötunnuksen muuttaminen

2) *muu kuin henkilötunnuksen haltija on toistuvasti väärinkäyttänyt tunnusta ja käytöstä on aiheutunut merkittävää taloudellista tai muuta haittaa tunnuksen oikealle haltijalle ja henkilötunnuksen muuttamisella voidaan tosiasiallisesti estää väärinkäytön haitallisten seurausten jatkuminen;*

Väestötietojärjestelmään talletettu henkilötunnus voidaan muuttaa, jos muuttaminen on ehdottoman välttämätöntä henkilön suojelemiseksi sellaisissa tilanteissa, joissa hänen terveyteensä tai turvallisuuteensa kohdistuu ilmeinen ja pysyvä uhka tai, jos henkilö on transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain (563/2002) mukaisesti vahvistettu vastakkaiseen sukupuoleen kuuluvaksi.

3) *henkilö on transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain (563/2002) mukaisesti vahvistettu vastakkaiseen sukupuoleen kuuluvaksi.*

Väestötietojärjestelmään talletettu henkilötunnus voidaan muuttaa tunnuksen väärinkäytön perusteella, kun muu kuin henkilötunnuksen

Henkilötunnuksen muuttamisesta päättää 2 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettu tapauksessa Digi- ja väestötietovirasto ja 3 kohdassa tarkoitettu tapauksessa transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain 3 §:ssä tarkoitettu viranomaisena. Asianosaisen on haettava henkilötunnuksen muuttamista kirjallisesti.

sen haltija on väärinkäyttänyt tunnusta, käytöstä on aiheutunut merkittävää taloudellista tai muuta haittaa tunnuksen oikealle haltijalle ja henkilötunnuksen muuttamisella voidaan tosiasiallisesti estää väärinkäytön haitallisten seurausten jatkuminen.

Väestötietojärjestelmään talletettu henkilötunnus voidaan muuttaa tunnuksen väärinkäytön uhan perusteella, kun:

1) henkilötunnus on rikoksen seurauksena kolmannen osapuolen tiedossa;

2) edellä 1 kohdassa tarkoitettua rikosta koskeva asia on vireillä esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa taikka sitä koskevassa asiassa on annettu lainvoimainen tuomio;

3) tehdyiksi epäiltyjen rikosten tai muuten olosuhteiden perusteella on ilmeistä, että henkilötunnusta tullaan käyttämään rikollisiin tarkoituksiin; ja

4) henkilötunnuksen muuttamisella voidaan suurella todennäköisyydellä ehkäistä henkilötunnuksen väärinkäytöstä aiheutuvia merkittäviä haitallisia seurauksia.

Asianosaisen on haettava henkilötunnuksen muuttamista kirjallisesti. Henkilötunnuksen muuttamisesta sukupuolen vahvistamisen perusteella päättää transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain 3 §:ssä tarkoitettu viranomaisena. Henkilötunnuksen muuttamisesta muulla perusteella päättää Digi- ja väestötietovirasto. Toimivaltaisen viranomaisen on annettava hakijalle tarvittavat tiedot henkilötunnuksen muuttamisen vaikutuksista ennen päätöksen tekemistä.

21 §

Ahvenanmaan valtionviraston toimivalta

Mitä 9 §:n 2 momentissa, 10 §:ssä, 12 §:n 1 momentissa, 19 §:ssä, 22 §:n 2 ja 4 momentissa sekä 35–37, 44, 50 a ja 72 §:ssä säädetään Digi- ja väestötietovirastosta, sovelletaan Ahvenanmaan valtionvirastoon sen toimialueella.

21 §

Ahvenanmaan valtionviraston toimivalta

Mitä 9 §:n 2 momentissa, 10 §:ssä, 12 §:ssä, 19 §:ssä, 22 §:n 2 ja 4 momentissa sekä 35–37, 44, 50 a ja 72 §:ssä säädetään Digi- ja väestötietovirastosta, sovelletaan Ahvenanmaan valtionvirastoon sen toimialueella.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

64 §

64 §

Sähköisen asiointitunnuksen muuttaminen

Sähköisen asiointitunnuksen muuttaminen

Päätettäessä henkilötunnuksen muuttamisesta 12 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa, muutetaan sähköinen asiointitunnus viran puolesta. Sähköisen asiointitunnuksen muuttamisesta on ilmoitettava tunnuksen haltijalle.

Päätettäessä henkilötunnuksen muuttamisesta 12 a §:n mukaisesti, muutetaan sähköinen asiointitunnus viran puolesta. Sähköisen asiointitunnuksen muuttamisesta on ilmoitettava tunnuksen haltijalle.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..