

4.5.2016

Dnro 1412/4/15

**Ratkaisija: Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Terhi Arjola-Sarja**

## **TIETOTURVA RIKOSREKISTERIOTTEEN TOIMITTAMISESSA**

1

### **KANTELU**

Kantelija pyysi kirjeessään eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Oikeusrekisterikeskuksen, valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen ja Helsingin ulosottoviraston menettelyä rikosrekisteriotteen tilaamista, sen toimittamista ja otteen otemaksun perimistä koskevassa asiassa.

Kantelun mukaan Oikeusrekisterikeskuksesta oli lähetetty kantelijaa koskevia salassa pidettäviä tietoja muuhun kuin kantelijan viralliseen kotiosoitteeseen ilman, että rikosrekisteriotteen saamista koskeneen pyynnön esittäjän henkilöllisyyttä oli asianmukaisesti tarkistettu. Tämä oli johtanut siihen, että hakemusmaksun ulosmittaus oli kohdistettu kantelijaan, ei pyynnön tekijään. Vasta ulosoton asiakirjat oli toimitettu kantelijan viralliseen kotiosoitteeseen. Tätä ennen kantelijalla ei ollut ollut mitään tietoa rikosrekisteriotteen saamista koskeneesta hakemuksesta, sillä myös laskut oli toimitettu vain hakemuksessa ilmoitettuun osoitteeseen. Ulosoton lähettämien asiakirjojen osalta kantelija ihmetteli, mistä ja millä oikeudella Oikeusrekisterikeskus tai ulosottoviranomainen oli hankkinut / saanut hänen kotiosoitteen. Kantelija esitti myös, että Oikeusrekisterikeskus oli välillisesti ollut tietoinen hänen matkatyöstään, mutta tätä ei ollut otettu huomioon ulosmittausajan määrittäessä.

Edelleen kantelija kertoi, että hakemusmaksu oli tilitetty ulosoton hakijalle, vaikka kantelija oli kieltänyt tilityksen. Syyksi ulosottoon kantelija oli esittänyt, että hän ei ollut tehnyt hakemusta Oikeusrekisterikeskukselle ja siten ei ollut vastuussa maksun maksamisesta. Kantelija oli myös ilmoittanut tekevänsä suorituksen vain siksi, että hän saa aikaa asian selvittämiseksi. Kantelijan pyynnöstä huolimatta Oikeusrekisterikeskus ei ollut peruuttanut ulosottoa.

Kantelijan mielestä tapauksesta ilmeni, että kuka tahansa olisi voinut tehdä sähköisen hakemuksen kantelijan nimissä kantelijan tietämättä ja ilman hänen myötävaikutustaan ja siten saada kantelijaa koskevan salaisia tietoja sisältävän asiakirjan toimitettua mihin tahansa hakemuksessa ilmoitettuun osoitteeseen. Kantelija totesi, että hakemuksessa hänestä ilmoitetut tiedot eivät olleet salassa pidettäviä.

Kantelijan kertoman mukaan kysymyksessä olevan hakemuksen tehnyt yhtiö oli toukokuussa 2014 tehnyt Oikeusrekisterikeskukselle uuden kantelijaa koskevan hakemuksen rikosrekisteriotteen saamiseksi.

Vielä kantelija katsoi, että ulkomaille lähetetyt viranomaiskirjeet tulisi ehdottomasti lähettää kirjattuna, jotta voidaan huolehtia niiden asianmukaisesta salassapidosta ja todentaa kirjeiden perilletulo erityisesti silloin, kun postitetuilla asiakirjoilla on oikeudellisia tai taloudellisia vaikutuksia asiakirjojen vastaanottajalle.

---

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Oikeusrekisterikeskuksen menettely

##### 3.1.1 Selvitys tapahtumista

Oikeusrekisterikeskuksen selvityksen perusteella 7.2.2014 Oikeusrekisterikeskuksen käyttämään lomake.fi -järjestelmään on saapunut kantelijan nimellä lähetetty pyyntö saada englanninkielinen rikosrekisteriote Etelä-Afrikan viisumia varten. Hakemus on käsitelty 10.2.2014 ja kantelijaa koskeva rikosrekisteriote on postitettu selvityksessä mainitulla postiosoitteella Etelä-Afrikkaan. Lasku rikosrekisteriotteesta on postitettu 19.2.2014 ja maksumuistutukset 2.4.2014 sekä 23.4.2014 myös selvityksessä mainitulla osoitteella Etelä-Afrikkaan.

Kantelija on 30.8.2014 lähettänyt Oikeusrekisterikeskukseen sähköpostiviestin, jossa kantelija on tiedustellut, miksi hän oli saanut Helsingin ulosottovirastolta maksukehotuksen. Viestissä kantelija on ilmoittanut maksaneensa kyseisen saatavan.

Oikeusrekisterikeskuksen selvityksen mukaan asiaa selvitettäessä ilmeni, että kantelija ei ole koskaan pyytänyt rikosrekisteriotettaan, vaan X (jäljempänä yhtiö) on tilannut otteen ilman kantelijan valtuutusta. Oikeusrekisterikeskuksen lähettämä ote ja laskut ovat kadonneet kansainvälisessä postissa niin, etteivät ne ole palautuneet Oikeusrekisterikeskukselle.

Oikeusrekisterikeskuksen rekisterisihteeri on 2.9.2014 ilmoittanut kantelijalle sähköpostitse, että Oikeusrekisterikeskus peruu kantelijalle lähetetyn laskun, kun Oikeusrekisterikeskus on saanut yhtiöltä vahvistuksen, että yhtiö on hakenut otetta kantelijan puolesta. Oikeusrekisterikeskus on 16.9.2014 saanut tiedon, että yhtiö korvaa kantelijalle kantelijan ulosottoon maksaman suorituksen. Tämän jälkeen Oikeusrekisterikeskus on katsonut, että asia on loppuun käsitelty.

Selvityksen mukaan rikosrekisterin lokitiedoissa ei ole merkintöjä kantelijaa koskevasta uudesta kyselystä.

Oikeusrekisterikeskuksen selvityksen mukaan se käsittelee vuosittain noin 9000 hakemusta, joissa yksityishenkilöt pyytävät rikosrekisteriotteensa esitettäväksi ulkomailla. Hakemuksen perusteena on tavallisimmin viisumin hakeminen ulkomailla. Näiden otteiden luovuttaminen perustuu rikosrekisterilain 6 §:n 1 momenttiin.

Selvityksen mukaan otehakemukset tulevat Oikeusrekisterikeskukselle kirjeitse, sähköpostilla ja suomi.fi -asiointipalvelun sähköisen lomakkeen kautta. Ote tulee tilata henkilökohtaisesti tai hakemuksen liitteeksi tarvitaan valtakirja. Hakemukseen ei vaadita allekirjoitusta, jos hakemuksen eheyttä ei ole syytä epäillä. Jos hakemuksessa on rikosrekisteriotteen toimittamiseksi tarvittavat tiedot, hakijaan ei olla erikseen yhteydessä, eikä mitään erillistä henkilöllisyyden tarkistamista suoriteta.

Rikosrekisteriote toimitetaan hakemuksessa ilmoitettuun osoitteeseen. Jos hakijalla on henkilötunnus, osoite saadaan myös väestötietojärjestelmästä. Selvityksen mukaan otteita haetaan lisäksi työtehtävien hoitamiseksi, jolloin ote pyydetään toimittamaan suoraan yritykselle. Esimerkiksi viikolla 16 Oikeusrekisterikeskus sai 16 hakemusta, joissa ote pyydettiin toimittamaan ulkomaiseen osoitteeseen. Samalla viikolla seitsemän rikosrekisteriotetta toimitettiin yrityksille.

Selvityksen mukaan otteet lähetetään sekä kotimaahan että ulkomaille tavallisena kirjeenä. Jos asiakas erikseen ilmoittaa, että hän tarvitsee otteen erityisen nopeasti, ote lähetetään pikakirjeenä. Kirjattuja kirjeitä ei käytetä kuin poikkeustapauksissa.

Rikosrekisteriotteiden laskutuksesta ja saatavan siirtämisestä ulosottoon vastaa valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeet.

Oikeusrekisterikeskus katsoo selvityksessään, ettei asian käsittelyssä Oikeusrekisterikeskuksessa ole tapahtunut virhettä.

### 3.1.2

#### Oikeusohjeita

##### *Rikosrekisterilaki*

Rikosrekisterilain 3 §:n mukaan rikosrekisteriin merkityt tiedot on pidettävä salassa. Rekisteritietoja saa luovuttaa siten, kuin tässä laissa säädetään.

Lain 6 §:n 1 momentin mukaan yksityinen henkilö saa itseään koskevan otteen rikosrekisteristä viisumia, työlupaa, oleskelulupaa tai muuta niihin verrattavaa syytä varten. Lisäksi yksityinen henkilö saa itseään koskevan otteen rikosrekisteristä esitettäväksi vieraan valtion viranomaiselle tai muulle toimielimelle adoptiota varten. Säännöksen 6 momentin mukaan ote, jota tarkoitetaan 2–5 momentissa, toimitetaan vain sille, jota se koskee.

##### *Hallintolaki*

Hallintolain soveltamisalaa koskevan 2 §:n 1 momentin mukaan hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Säännöksen 2 momentin mukaan hallintolakia sovelletaan valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa (viranomainen).

Lain 5 §:n 1 momentin mukaan, jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta. Säännöksen 2 momentin mukaan hallintoasian sähköisestä vireillepanosta ja käsittelystä sekä päätöksen sähköisestä tiedoksiannosta säädetään sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetussa laissa.

Lain 16 §:n mukaan viranomaiselle toimitettavasta asiakirjasta on käytävä ilmi, mitä asia koskee. Asiakirjassa on mainittava lähettäjän nimi sekä tarvittavat yhteystiedot asian hoitamiseksi.

Asian vireillepanoa koskevan 19 §:n mukaan asia pannaan vireille kirjallisesti ilmoittamalla vaatimukset perusteineen. Viranomaisen suostumuksella asia saa panna vireille myös suullisesti.

Asiakirjan täydentämistä koskevan 22 §:n 2 momentin mukaan viranomaiseen saapunutta asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä, eikä asiakirjan alkuperäisyyttä ja eheyttä ole syytä epäillä.

Lain 59 §:n 1 momentin mukaan tavallinen tiedoksianto toimitetaan postitse kirjeellä vastaanottajalle.

Todisteellista tiedoksiantoa koskevan 60 §:n 1 momentin mukaan tiedoksianto on toimitettava postitse saantitodistusta vastaan, jos se koskee velvoittavaa päätöstä, jonka tiedoksisaannista alkaa kulu muutoksenhakuaika tai muu vastaanottajan oikeuteen vaikuttava määräaika. Saantitodistusta voidaan käyttää myös, jos se on muusta syystä tarpeen asianosaisen oikeuksien turvaamiseksi.

Lain 63 §:n 1 momentin mukaan tiedoksianto toimitetaan ulkomaille tämän lain tai asianomaisen vieraan valtion lainsäädännön mukaan, jollei Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista ja velvoitteista muuta johdu. Säännöksen 2 momentin mukaan jos ulkomaille tarkoitettua tiedoksiantoa ei saada toimitetuksi, asiakirja annetaan tiedoksi Suomessa yleistiedoksiannolla.

#### *Laki sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa*

Lain 1 §:n 1 momentin mukaan lain tarkoituksena on lisätä asioinnin sujuvuutta ja joutuisuutta samoin kuin tietoturvasuutta hallinnossa, tuomioistuimissa ja muissa lainkäyttöelimeissä sekä ulosotossa edistämällä sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käyttöä. Säännöksen 2 momentin mukaan laissa säädetään viranomaisten ja näiden asiakkaiden oikeuksista, velvollisuuksista ja vastuista sähköisessä asioinnissa.

Lain 2 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan hallintoasian, tuomioistuinasian, syyteasian ja ulosottoasian sähköiseen vireillepanoon, käsittelyyn ja päätöksen tiedoksiantoon, jollei muualla laissa toisin säädetä. Lakia sovelletaan soveltuvin osin myös muussa viranomaistoiminnassa.

Lain 4 §:n määritelmien mukaan mainitussa laissa tarkoitetaan:

- 1) sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä telekopiota ja telepalvelua, kuten sähköistä lomaketta, sähköpostia tai käyttöoikeutta sähköiseen tietojärjestelmään, sekä muuta sähköiseen tekniikkaan perustuvaa menetelmää, jossa tieto välittyy langatonta siirtotietä tai kaapelia pitkin; ei kuitenkaan puhelua;
- 2) sähköisellä viestillä sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä lähetettyä tarvittaessa kirjalliseen muotoon tallennettavissa olevaa informaatiota; ja
- 3) sähköisellä asiakirjalla sähköistä viestiä, joka liittyy asian vireillepanoon, käsittelyyn tai päätöksen tiedoksiantoon.

Lain 5 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen, jolla on tarvittavat tekniset, taloudelliset ja muut valmiudet, on niiden rajoissa tarjottava kaikille mahdollisuus lähettää ilmoittamaansa sähköiseen osoitteeseen tai määritelyyn laitteeseen viesti asian vireille saattamiseksi tai käsittelemiseksi.

Lain 9 §:n 1 momentin mukaan vireillepanossa ja asian muussa käsittelyssä vaatimuksen kirjallisesta muodosta täyttää myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja. Jos asian vireillepanossa tai muussa käsittelyssä edellytetään allekirjoitettua asiakirjaa, allekirjoitusvaatimuksen täyttää myös vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä

allekirjoituksista annetun lain 5 §:n 2 momentissa tarkoitettu sähköinen allekirjoitus. Säännöksen 2 momentin mukaan viranomaiselle saapunutta sähköistä asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä.

### 3.1.3

#### Arviointi

Oikeusrekisterikeskuksen internet -sivuilla ilmoitetun mukaan ulkomailla esitettäväksi tarkoitettua otteen voi tilata vapaamuotoisella kirjallisella hakemuksella tai käyttämällä tarkoitukseen laadittua lomaketta tai sähköistä palvelua. Otetta ei voi tilata puhelimitse. Sivuille edelleen ilmoitetun mukaan ote tai päätös lähetetään hakijalle postitse hakemuksessa ilmoitettuun osoitteeseen.

Sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain mukaan vireillepanossa ja asian muussa käsittelyssä vaatimuksen kirjallisesta muodosta täyttää myös viranomaiselle toimitettu sähköinen asiakirja. Viranomaiselle saapunutta sähköistä asiakirjaa ei tarvitse täydentää allekirjoituksella, jos asiakirjassa on tiedot lähettäjistä eikä asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä ole syytä epäillä. Lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 17/2002 vp.) yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetyn mukaan asiakirjan alkuperäisyydellä tarkoitettaisiin tässä tietoa asiakirjan lähettäjistä ja eheydellä asiakirjan säilymistä muuttumattomana. Esityksessä todetun mukaan alkuperäisyyteen ja eheyteen liittyvät epäilyt oikeuttaisivat viranomaisen aina vaatimaan asiakirjan toimittamista joko alkuperäisenä ja varustettuna asianmukaisin allekirjoituksin tai asiakirjan toimittamista uudelleen sähköisesti allekirjoitettuna siten, että se täyttää varmenteen käytön vuoksi samalla allekirjoitusvaatimuksen. Esityksen mukaan ehdotettu sääntely mahdollistaa sen, että hallinto-, lainkäyttö- ja ulosottoasioissa voidaan jättää tekemättä täydentämispyyntöjä pelkästään sillä perusteella, että asiakirjaa ei ole toimitettu viranomaiselle joko postitse tai henkilökohtaisesti ja alkuperäisellä allekirjoituksella varustettuna.

Rikosrekisterilaissa ei ole säädetty, että kantelun tarkoittaman otteen saamista koskevan pyynnön tulisi olla allekirjoitettu. Edellä selostetun sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain 9 §:n 2 momentin mukaan viranomainen voi kuitenkin vaatia sähköisen asiakirjan täydentämistä allekirjoituksella, jos asiakirjassa ei ole tietoa lähettäjistä tai jos asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä on syytä epäillä.

Myöskään hallintolaki ei edellytä vireillepanoasiakirjan allekirjoittamista. Hallintolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 72/2002 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa on asiakirjan täydentämistä koskevan hallintolain 22 §:n osalta todettu, että asiakirjan puutteellisuus voisi koskea asian käsittelyn edellytyksiin vaikuttavaa tietoa tai asiakirjan muodossa olevaa puutetta. Asiakirjan muotoa koskevasta puutteesta olisi kysymys esimerkiksi jos asiakirjaa ei ole nimenomaisesti allekirjoitettu, kun muussa laissa tällaista allekirjoitusta edellytetään. Esityksessä todetaan, ettei hallintolakiin sinällään sisältyisi erityistä allekirjoitusvaatimusta. Edelleen esityksen mukaan säännöksen 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että asiakirjaa ei ole tarpeen täydentää allekirjoituksella, kun viranomaiseen saapuneessa asiakirjassa on sellaiset tiedot, että viranomainen voi ottaa yhteyttä viestin lähettäjään epäillessään asiakirjan alkuperäisyyttä tai eheyttä. Esityksessä todetaan, että vastaava säännös on ehdotettu otettavaksi sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin.

Tässä asiassa rikosrekisterin otetta koskeva pyyntö on tehty kantelijan nimellä ja pyynnössä on ilmoitettu yhteystiedoiksi puhelinnumero ja postiosoite.

Saamani selvityksen perusteella Oikeusrekisterikeskuksessa ei ole epäilty asiakirjan alkuperäisyyttä tai sen eheyttä.

Saamani selvityksen perusteella en ole havainnut asiassa toimenpiteitani edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä. Pidän kuitenkin huolestuttavana sitä, kuinka helposti salassa pidettävä rikosrekisteriotte on ollut mahdollista saada ilman, että asianomainen henkilö on itse esittänyt sitä koskevaa pyyntöä tai ollut pyynnöstä edes tietoinen. Tämän vuoksi pyydän Oikeusrekisterikeskusta harkitsemaan, kuinka rikosrekisteriotteiden toimittamiseen liittyvää tietoturvaa voitaisiin kehittää.

- - -

#### 4 TOIMENPITEET

Saatan Oikeusrekisterikeskuksen tietoon edeltä kohdasta 3.1.3 ilmenevän huoleni ja pyydän Oikeusrekisterikeskusta harkitsemaan, kuinka rikosrekisteriotteiden toimittamiseen liittyvää tietoturvaa voitaisiin kehittää. Pyydän Oikeusrekisterikeskusta ilmoittamaan minulle toimenpiteistään 31.10.2016 mennessä.

- - -