

22.9.2017

EOAK/2455/2016

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin

Esittelijä: Esittelijäneuvos Mikko Sarja

HENKILÖTUNNUSTA EI TULISI PYYTÄÄ LÄHETTÄMÄÄN VIRANOMAISELLE SUOJAAMATTOMANA SÄHKÖPOSTINA

1 KANTELU

Kantelija pyysi eduskunnan oikeusasiamiestä tutkimaan Liikenteen turvallisuusviraston menettelyä. Kyse oli henkilötunnuksen toimittamisesta virastolle sen käsitellessä kantelijan asiaa. Kantelijan mukaan yhtenä vaihtoehtona oli tarjottu mahdollisuutta toimittaa henkilötunnus sähköpostitse, mikä kantelijan mukaan vaaransi yksityisyyden ja henkilötietojen suojan.

- - -

3 RATKAISU

3.1 Tapahtumatietoja

Kantelun liitteenä olleesta kantelijan ja Liikenteen turvallisuusviraston sähköpostikirjeenvaihdosta ilmenee muun muassa seuraavaa.

Kantelijan otettua asiassaan yhteyttä Liikenteen turvallisuusvirastoon 8.5.2016 virasto oli vastannut hänelle 10.5.2016, että asian käsittelyä varten kantelijan tuli ilmoittaa henkilötunnus ja ajoneuvon rekisteritunnus ja puuttuvan tiedon oli voinut ilmoittaa vastaamalla kyseiseen viraston lähettämään sähköpostiin. Samalla oli pyydetty huolehtimaan, että viestiketju säilyi sähköpostin mukana. Lisäksi oli tuotu esiin, että asian voi myös hoitaa soittamalla neuvontanumeroon ja Trafín sähköisessä asiointipalvelussa, jonka osoite niin ikään mainittiin viraston vastauksessa. Vielä oli mainittu, että palvelun käyttö edellytti tunnistautumista verkkopankkitunnuksin.

Toisen kerran Liikenteen turvallisuusvirasto oli vastannut kantelijalle, 11.5.2016 tämän toimitettua 10.5.2016 sähköpostitse rekisteritunnuksen ja syntymäajan, että asian käsittely edellytti henkilötunnuksen toimittamista kokonaisuudessaan. Samalla oli ilmoitettu, että puuttuvan tiedon voi ilmoittaa vastaamalla kyseiseen viraston sähköpostiviestiin, ja pyydetty huolehtimaan, että viestiketju säilyi sähköpostin mukana. Lisäksi oli tuotu esiin, että asian voi hoitaa myös soittamalla neuvontapuhelimeen.

Kolmannen kerran Liikenteen turvallisuusvirasto oli vastannut kantelijalle 21.6.2016 – kun tämä oli kertonut 17.6.2016 ilmoittaneensa henkilötunnuksen loppuosan aiemmin puhelimesta –, että kantelijan virastolle lähettämässä viestissä ei ollut henkilötunnusta, joten asiaa ei ollut voitu käsitellä. Kantelijalle oli ilmoitettu, että mikäli hän halusi asiansa tulevan hoidetuksi, hänen tulisi ilmoittaa henkilötunnuksensa vastaamalla kyseiseen viraston sähköpostiviestiin. Samalla oli ilmoitettu, että kantelija voi hoitaa asiansa loppuun joko puhelimitse tai

sähköpostilla. Mikäli kantelija vastaisi viraston sähköpostiin, kantelijaa oli pyydetty huolehtimaan viestiketjun säilymisestä. Tässäkin vastauksessa oli tuotu esiin mahdollisuus soittaa puhelinneuvontaan.

Neljännän kerran Liikenteen turvallisuusvirasto oli vastannut kantelijalle 28.6.2016 tämän lähetettyä henkilötunnuksensa sähköpostitse 21.6.2016, että kun asiointi tapahtuu sähköpostin välityksellä, virasto pyytää asiakasta ilmoittamaan henkilötunnuksen tunnistautumista varten, jotta asian käsittely voi jatkua sähköpostitse.

3.2

Selvityksen keskeinen sisältö

Liikenteen turvallisuusviraston mukaan virasto oli pyytänyt kantelijaa toimittamaan henkilötunnuksensa joko puhelimitse tai sähköpostitse. Kantelijalle oli myös kerrottu, että hän voi hoitaa asiansa myös Liikenteen turvallisuusviraston sähköisessä asiointipalvelussa. Henkilötunnuksen toimittamistapa oli jätetty kantelijan harkittavaksi. Kantelija oli jatkanut asiointia sähköpostitse.

Liikenteen turvallisuusvirasto on toisaalta todennut, että koska kantelijalle oli saattanut jäädä se käsitys, että hänen asiansa käsittelyn jatkaminen olisi edellyttänyt henkilötunnuksen toimittamista sähköpostitse, virasto aikoo tarkentaa ja selkeyttää asiakasneuvonnassa asiakkaalle annettavan informaation sisältöä mm. henkilötunnuksen toimittamisen osalta. Lisäksi virasto aikoo entisestään korostaa henkilöstön ohjeistuksessa sitä, että henkilötunnusta ei tule lähettää suojaamattomassa sähköpostiyhteydessä. Virastolla on käytettävissä asiakkailleen salassa pidettävien tietojen lähettämiseksi asiointikanava.

3.3

Arviointi

Asiassa on nyt arvioitavana se tapa, jolla viranomaisen voi pyytää tehtäviinsä kuuluvassa asiassa asiakasta ilmoittamaan asian käsittelyn kannalta tarpeellisen henkilötunnuksen viranomaiselle.

Lähtökohtana totean ylimpien laillisuusvalvojien ja tietosuojavaltuutetun lähteneen ratkaisukäytännössään vakiintuneesti siitä, että tavallisessa suojaamattomassa sähköpostissa tiedot eivät ole sivullisilta suojattuja, eikä viranomaisen voi sisällyttää asiakkaalle lähettämäänsä salaamattomaan viestiin salassa pidettäviä tietoja siinäkään tapauksessa, että asiakas olisi itse lähettänyt ne viranomaiselle avoimessa tietoverkossa.

Vastaavalla tavalla lähtökohtana voidaan mielestäni pitää sitä, ettei viranomaisen voi itse aktiivisesti myöskään pyytää tai kehottaa asiakasta toimittamaan salassa pidettäviä tietoja viranomaiselle avoimessa tietoverkossa. Arvioin siksi ensin sitä, onko henkilötunnus ylipäätään salassa pidettävä tieto.

Henkilötietolain 11 §:ssä säädetään tyhjentävästi arkaluonteisista henkilötiedoista. Henkilötietojen julkisuus ja salassapito puolestaan määräytyvät viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (julkisuuslaki) perusteella. Lain 24 §:n 1 momentin 1–32 kohdissa säädetään salassapitoperusteista, joista kohdat 23–32 suojaavat yksityistä intressiä.

Henkilötunnus on yksilöimiskeino, joka yksilöi kansalaiset vielä tarkemmin kuin nimi. Kukin henkilötunnus on yksilöllinen. Tähän nähden henkilötunnuksen voidaan sinänsä katsoa liittyvän mitä kiinteimmin henkilön identiteettiin ja yksityiselämään.

Henkilötunnusta ei kuitenkaan mainita henkilötietolain arkaluonteisten henkilötietojen luettelossa eikä sitä ole nimenomaisesti säädetty salassa pidettäväksi julkisuuslaissa. Sinänsä en pitäisi lähtökohtaisesti ainakaan täysin poissuljettuna tarkastella henkilötunnusta julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 32-kohdan sisältämän yleislausekkeen mukaisena ”muuna henkilökohtaisena olona”. Henkilötunnuksen kaltaisen merkittävän tiedon salassa pidon jättäminen vain yleislausekkeen tapauskohtaisen tulkinnan varaan ei toisaalta olisi ongelmattomaa ottaen huomioon se, että julkisuuslain tavoitteena oli koota keskeiset salassapitoperusteet yhteen lakiin. Oikeuskirjallisuudessa onkin todettu julkisuuslain lähtökohdan olevan, että henkilöä koskevat tiedot ovat julkisia ja tämä koskee muun muassa henkilön nimeä, osoitetta ja henkilötunnusta (Mäenpää Olli: Julkisuusperiaate, 2016, s. 406).

Asiassa on kuitenkin vielä arvioitava sitä, millaisia lainsäädännöstä johtuvia rajoituksia mahdollisesti on olemassa sinänsä julkisten tietojen käsittelylle viranomaisten sähköisessä toiminnassa. On nimittäin olemassa useita sinänsä julkiseksi katsottavia tietotyyppejä, jotka avoimessa tietoverkossa voivat altistaa henkilön erilaisille riskeille. Tällaisia tietoja voivat olla esimerkiksi henkilötunnus, osoite, puhelinnumero, sähköpostiosoite ja pankkitilin numero.

Esimerkiksi viranomaisen verkkotiedottamisen osalta lainvalmistelussa on todettu, että mitä tahansa julkisiksikaan arvioituja henkilötietoja ei tulisi viedä viranomaisen avoimeen tietoverkkoon. Tämä lähtökohta todetaan esimerkiksi kuntalain tiedottamista koskevan 140 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (HE 268/2014 vp). Apulaisoikeuskansleri puolestaan on todennut yksityishenkilön pankkitilinumeron ilmoittamista kaupungin verkkosivuilla koskevassa asiassa, että näkemykselle, jonka mukaan pankkitilin numero on yksilön omaan elinpiiriin kuuluva, viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 32 kohdassa tarkoitettu salassa pidettävä tieto, oli sinänsä löydettävissä perusteita. Se, että pankkitilin numero olisi salassa pidettävä tieto, ei kuitenkaan ilmennyt sellaisenaan laista, joten kaupungin menettelyä ei voitu pitää minkään lainsäädännöksessä olevan nimenomaisen kiellon vastaisena. Apulaisoikeuskansleri piti kuitenkin henkilökohtaisten olojen suojaamisen tarvetta tilinumeron ilmaisemista puoltavia seikkoja verrattomasti painavampana (AOK dnro 168/1/04). Tietosuojavaltuutettu puolestaan on katsonut, että henkilötunnuksia ei lähtökohtaisesti tulisi laittaa avoimeen internet-verkkoon (TSV dnro 307/41/10).

Edellä todetut lähtökohdat pätevät mielestäni myös siihen, kun arvioidaan sitä tapaa, jolla viranomainen pyytää tai kehottaa asiakasta toimittamaan viranomaiselle tietoja, kun otetaan huomioon, että henkilötietolain 3 §:n mukaan henkilötietojen käsittelyyn kuuluu muun muassa henkilötietojen kerääminen (2 kohta), jossa puolestaan tulee noudattaa 5 §:n mukaista huolellisuusvelvoitetta, johon taas kuuluu yksityiselämän suojasta huolehtiminen. Kyseisen 5 §:n mukaan henkilötietoja tulee käsitellä laillisesti, noudattaa huolellisuutta ja hyvää tietojenkäsittelytapaa sekä toimia muutoinkin niin, ettei rekisteröidyn yksityiselämän suoja ja muita yksityisyyden suojan turvaavia perusoikeuksia rajoiteta ilman laissa säädettyä perustetta. Henkilötunnuksen käsittelystä säädetään erikseen lain 13 §:ssä. Henkilötietolakia koskevan hallituksen esityksen (HE 96/1998 vp, s. 49) mukaan huolellisuusvelvoite edellyttää aina henkilötunnusten käsittelyä siten, etteivät ne tule asiattomien saataville.

Liikenteen turvallisuusvirasto oli kantelijalle antamissaan edellä kohdassa 3.1 selostetuissa vastauksissaan pyytänyt hallintolain 22 §:n mukaisesti kantelijaa täydentämään virastolle toimitettuja tietoja sekä pyrkinyt tuomaan hallintolain 7 §:n mukaisen palveluperiaatteen ja hallintolain 8 §:n mukaisen neuvontavelvoitteen mukaisesti esiin vaihtoehtoisia keinoja lisätietojen eli henkilötunnuksen toimittamiseksi virastoon. Yhtenä keinona oli verraten korostuneesti tuotu esiin (suojaamattoman) sähköpostin käyttö, joskin vaihtoehtoisia keinoja oli tuotu esiin.

Henkilötietojen käsittelyn huolellisuusveloitteeseen kuuluu näkemykseni mukaan myös se, että viranomainen ei voi pyytää asiakasta toimittamaan henkilötietoja tavalla, jossa niillä on riski joutua asiattomien saataville.

Suojaamattomaan sähköpostiyhteyteen liittyy tietoturvaongelmia, ja sinänsä julkisen henkilötunnuksen asiattomiin käsiin joutuminen aiheuttaa monenlaisia riskitekijöitä, joista voi toteutuessaan olla asianosaiselle monenlaista haittaa. Pidän siten lähtökohtaisesti perusteltuna sitä, ettei viranomainen ainakaan itse aktiivisesti pyydä asiakasta toimittamaan henkilötunnustaan viranomaisen suojaamatonta sähköpostiyhteyttä käyttäen tai jätä neuvonnassaan asiakkaalleen sellaista vaikutelmaa, että asiakkaan tulisi tällaista yhteyttä käyttää saadakseen asiansa hoidetuksi.

3.4

Johtopäätös

Liikenteen turvallisuusviraston kanta on selvityksen perusteella yhteneväinen oman edellä 3.3 esittämäni käsityksen kanssa. Lisäksi virasto on jo ilmoittanut toimenpiteistään henkilökunnan ohjeistamiseksi asianmukaisista käytännöistä. Tämän vuoksi katson, ettei asia edellytä enempää toimenpiteitäni kuin että saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni yleiset näkökohdat Liikenteen turvallisuusviraston tietoon lähettämällä virastolle jäljennöksen päätöksestäni.