



VM091:00/2013 luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta

Lausunto valtiovarainministeriölle

Väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annettua lakia (väestötietolakia) ehdotetaan muutettavaksi siten, että Maahanmuuttovirastolla ja poliisilla olisi oikeus rekisteröidä väestötietojärjestelmään ne ulkomaan kansalaisten henkilötiedot, jotka tarvitaan suomalaisen henkilötunnuksen saamiseen, sekä eräät muut tarvittavat välttämättömät tiedot.

1.6.2012 asti maistraatti oli ainoa toimivaltainen rekisteriviranomainen, joka ensirekisteröi ulkomaan kansalaisten henkilötiedot väestötietojärjestelmään. Tietojen rekisteröinnin yhteydessä henkilö saa väestötietojärjestelmästä suomalaisen henkilötunnuksen. Osana harmaan talouden torjuntaan liittyvää hanketta Verohallinnolle annettiin 1.6.2013 voimaan tulleella väestötietolain muutoksella maistraattien ohella rinnakkainen, rajoitettu toimivalta rekisterinpitäjänä: Verohallinto voi tallettaa suoraan väestötietojärjestelmään Suomessa tilapäisesti oleskelevaa ulkomaalaista koskevat tiedot niissä tilanteissa, joissa ulkomaan kansalainen itse asioi verohallinnon toimipisteessä ja esittää tietojen tallettamista koskevan pyynnön Verohallinnolle. Henkilötunnusta käytetään yksilöivänä tunnuksena Verohallinnon tietokannassa veronumerorekisteristä säädetyn lain mukaisesti.

Nyt ehdotetaan lainmuutosta, jonka mukaisesti Maahanmuuttovirasto tai poliisi rekisteröisi oleskelulupaa hakevan ulkomaan kansalaisen tiedot väestötietojärjestelmään oleskelulupaprosessin yhteydessä. EU-kansalaisen henkilötiedot poliisi rekisteröisi väestötietojärjestelmään oleskeluoikeuden rekisteröinnin yhteydessä. Tietojen tallettaminen väestötietojärjestelmään olisi tarkoitus toteuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla ulkomaalaisrekisteristä niin että henkilö saisi käyttöönsä suomalaisen henkilötunnuksen jo oleskelulupapäätöksen tiedoksiannon yhteydessä. Perustelujen mukaan henkilötunnuksen saaminen heti oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä tarkoittaisi, että henkilöllä olisi yksi ainoa selkeästi yksilöivässä oleva rekisterihenkilöllisyys.

Väestötietojärjestelmä ja ulkomaalaisrekisteri ovat perusteiltaan olennaisesti erilaisia rekistereitä. Väestötietojärjestelmään ei, toisin kuin ulkomaalaisrekisteriin, ole mahdollista tallettaa henkilöstä mahdollisesti ilmi tulleita vaihtoehtoisia henkilötietoja, esimerkiksi alias nimiä. Väestötietojärjestelmään rekisteröimisen ja siinä yhteydessä saadun henkilötunnuksen perusteella ulkomaalaisen henkilöllisyys yksilöidään ja vahvistetaan Suomessa vastaavalla tavalla kuin Suomen kansalaisen osalta.

Maistraatti katsoo, että ulkomaan kansalaisten rekisteröintiä väestötietojärjestelmään ei mitenkään voida käsitellä pelkästään henkilötunnuksen saamista koskevana

rekisteriteknisenä kysymyksenä, koska henkilötietojen tallettamisesta väestötietojärjestelmään seuraa suoraan väestötietolaissa tarkoitettu julkinen luotettavuus. Väestötietojärjestelmän tiedoilla on lainsäädäntöön perustuva julkinen luotettavuus ja järjestelmän tietoja käytetään yhteiskunnassa hyvin laajasti. Suomen viranomaisilla on pääsääntöisesti reaaliaikainen suorakäyttöyhteys väestötietojärjestelmän tietoihin.

Maistraatti pitää väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 22 §:ään esitettyjä muutoksia toimivallan laajentamisesta eri viranomaisille ongelmallisena. Toimivallan lisääntyvä hajauttaminen hämärtää päävastuullisen rekisterinpitäjän velvollisuuksia rekisterinpidon näkökulmasta. Tästä rekisteröinnin hajauttamisesta seuraa epämääräinen tilanne, kuka viranomainen on katsottava henkilötietolaissa tarkoitetuksi rekisterinpitäjäksi. Maistraatti katsoo, että koska henkilötiedoista tulee julkisesti luotettavia tietoja heti kun ne on talletettu väestötietojärjestelmään, järjestelmään näitä tietoja rekisteröivien viranomaisten vastuusuhteiden tulee olla selvät: rekisteröijän tulee aina olla vastuussa rekisteröimistään tiedoista ja vastata niihin kohdistuvista oikaisuvaatimuksista.

Maistraatin näkemyksen mukaan, mikäli tietojen siirto toteutettaisiin teknisen käyttöyhteyden avulla ulkomaalaisrekisteristä väestötietojärjestelmään, tietojen korjaamisesta ja muuttamisesta päättämistä ei tulisi ratkaista ehdotetulla tavalla niin, että oikaisuvaatimukset säädettäisiin keskitettäväksi joihinkin nimettyihin maistraatteihin niille annetuksi erikoistumistehtäväksi. Rekisterinpidon yleisen periaatteen mukaan merkintää koskevat oikaisuvaatimukset käsittelee se viranomainen, joka merkinnän on tehnyt. Maistraatti ei tällaisessa tapauksessa voisi olla ensiasteen viranomainen käsittelemään oikaisuvaatimuksia, jotka vaatimukset kohdistuvat syntymäajan, nimien, syntymävaltion, syntymäpaikan tai kansalaisuuden muutoksiin, mikäli henkilötietoja koskevat rekisteröintipäätökset olisi ensirekisteröinnissä tehnyt joko Maahanmuuttovirasto tai poliisi oleskelulupaharkinnan yhteydessä esitettyjen asiakirjojen perusteella, tai poliisi EU-kansalaisen osalta oleskeluoikeuden rekisteröinnin yhteydessä esitettyjen asiakirjojen perusteella.

Henkilöllisyyden pysyvyyttä edesauttaa menettely, jossa se viranomainen, joka tekee ensivaiheen primääriratkaisun asiassa, tekee asiaratkaisun myös siihen kohdistuvaan muutospyyntöön. Näin ollen henkilötietojen muutosvaatimukset ja korjaukset tulisi osoittaa sille, joka rekisterimerkinnän ja sitä koskevan ratkaisun väestötietojärjestelmään on tehnyt eli Maahanmuuttovirastolle ja poliisille, mikäli lainmuutosehdotus toteutuisi. Maistraatin ei näissä tapauksissa tulisi lainkaan käsitellä henkilötietojen muutoksia koskevia oikaisuvaatimuksia väestötietolain 75 §:n perusteella, vaan ensimmäisen päätöksen tehneen viranomaisen tulisi käsitellä ne.

Päällekkäisten henkilöllisyyksien havaitsemista väestötietojärjestelmässä vaikeuttaa ohjelmien tunnistustoimintojen alkeellisuus. Ongelma korostuu, mitä useammalle taholle väestörekisterinpitäminen hajautetaan. Esimerkiksi nimissä olevat erikoismerkit ja eri kirjoitusasut aiheuttavat tunnistusongelmia.

Ehdotuksessa todetaan, että ulkomaalaisrekisteriin ja väestötietojärjestelmään rekisteröityjä henkilöitä ei ole yhteisen yksilöintitunnuksen puuttumisen takia mahdollista luotettavasti yksilöidä rekisterien välillä ilman yksilökohtaista selvitystyötä. Koska jokaisella ulkomaan kansalaisella on ulkomaalaisrekisterissä asiakasnumero, maistraatti katsoo, että tulisi ensisijaisesti selvittää, voisiko kyseinen asiakasnumero olla yhteinen yksilöintitunnus rekisterien välisen teknisen ongelman ratkaisuna.

Maistraatin näkemyksen mukaan Euroopan unionin kansalaisilla on jo nyt mahdollisuus saada tietonsa talletetuksi väestötietojärjestelmään ja henkilötunnus ilman viivytystä,

sillä he voivat pyytää tietojensa tallettamista joko paikalliselta maistraatilta tai Verohallinnolta. EU-kansalaisten ei pääsääntöisesti tarvitse odottaa siihen saakka, kunnes paikallispoliisi on rekisteröinyt heidän oleskeluoikeutensa.

Ehdotuksen perusteluissa todetaan, että oleskelulupaprosessin yhteydessä suomalaisen henkilötunnuksen saanti helpottaisi Suomeen tulevan ulkomaan kansalaisen asettumista ja kotoutumista yhteiskuntaan ja hänen toimimistaan täällä. Henkilön ei tarvitsisi pelkästään henkilötunnuksen saamista varten käydä erikseen maistraatissa esittämässä jo kerran oleskelulupaharkinnan yhteydessä esittämiään asiakirjoja. Maistraatti toteaa, että pääsääntöisesti oleskeluluvan saaneiden ulkomaan kansalaisten tulisi useimmissa tapauksissa joka tapauksessa käydä paikallisessa maistraatissa, sillä ehdotuksen mukaan maistraatilla säilyisivät kaikki kotikuntaharkintaa ja henkilön asuinpaikan merkitsemiseen liittyvät tehtävät.

Maistraatilla ei ole huomautettavaa esityksessä muutettavaksi ehdotettujen ulkomaan kansalaisia koskevien ja ulkomaalaiseen tapahtumaan perustuvien tietojen luotettavuuden arviointia koskevaan sääntelyyn.

Rekisteripäällikkö

Tuovi Kontio