



Valtiovarainministeriö, JulKICT -osasto

Lausuntopyyntöne 8.4.2020

## Maahanmuuttoviraston lausunto henkilötunnuksen uudistamista pohtineen työryhmän loppuraporttiin

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Maahanmuuttovirastolta lausunnon henkilötunnuksen uudistamista pohtineen työryhmän loppuraporttiin. Maahanmuuttovirasto kiittää kuulemismahdollisuudesta.

Lausuntoja on pyydetty erityisesti seuraaviin seikkoihin:

- Ehdotusten vaikutusten laajuus lausunnon antajan oman organisaation näkökulmasta
  - Toimintatapoihin liittyvät suorat ja epäsuorat vaikutukset
  - Kustannukset
  - Muut vaikutukset
- Ehdotuksen aikataulu ja siirtymäajat

Maahanmuuttovirasto on tutustunut loppuraporttiin ja lausuu osaltaan seuraavaa.

### Ehdotusten vaikutusten laajuus lausunnon antajan oman organisaation näkökulmasta

Työryhmän loppuraportissa todetaan, että henkilötunnuksen tulisi olla sukupuoli- ja syntymäaikaneutraali. Raportissa mainitaan, että vuodesta 2023 alkaen muutoin nykyisenkaltainen henkilötunnus annettaisiin sukupuolineutraalina henkilölle, jonka tiedot merkitään ensimmäistä kertaa väestötietojärjestelmään. Ennen tätä annettuja henkilötunnuksia ei muutettaisi vaan ne säilyisivät nykyisenmuotoisena uuden tunnusjärjestelmän käyttöönottoon asti.

Toiminnallista syytä sille, miksi sukupuolimerkinnöistä voidaan ensivaiheessa luopua, mutta ei syntymäajasta, ei ole esitetty. Syntymäaika löytyy järjestelmistä pääosin erillisenä tietokenttänä eikä sen tarvitsisi siten näkyä henkilötunnuksessa. Henkilötunnuksen muodostaminen täysin satunnaisin alfanumeerisin merkein kuitenkin vaikeuttaisi henkilötunnuksen väärinkäyttämistä.

Syntymäaikasidonnaisuudesta luopumista puoltaisi myös esimerkiksi se, että turvapaikanhakemisen rekisteröintivaiheessa ilmoitetut ja kirjatut tiedot muodostaisivat pohjan ulkomaalaisen rekisterihenkilöllisyydelle. Jos syntymäaikasidonnainen henkilötunnus muodostetaan jo vireillepanon yhteydessä tai välittömästi vireillepanon jälkeen, ei samaa henkilötunnusta voisi käyttää, mikäli henkilön syntymäaika myöhemmin todetaan muuksi kuin on ilmoitettu asiaa vireille pantaessa. Hakijan henkilötiedot esimerkiksi syntymäajan osalta voivat turvapaikkaprosessin aikana muuttua siitä, mitä hakija on hakemusta jättäessään ilmoittanut muun muassa ikätutkimuksen seurauksena tai jo sen vuoksi, että hakija on joutunut vainoa paetessaan käyttämään väriä tai väärennettyjä henkilöllisyyttä osoittavia asiakirjoja.

Vastaanottokeskuksiin rekisteröityjen turvapaikanhakijoiden henkilötietoina asiakkuuden ja palvelujen järjestämisen yhteydessä käytetään tietoja, joita he ovat antaneet turvapaikkahakemuksen jättämisen yhteydessä henkilötietonsa ja jotka on todennettu turvapaikkahakemusta vastaanottavan viranomaisen toimesta. Asiakkaat tunnistetaan vastaanottokeskuksessa yleensä keskuksen antaman asiakaskortin perusteella sekä esimerkiksi keskuksen ulkopuolisissa terveyspalveluissa vastaanottokeskuksen välittämän välttämättömän henkilötiedon perusteella asiakaskortin lisäksi. Terveyspalveluissa käytössä on useasti järjestelmien vaatima väliaikainen henkilötunnus, jota ei tallenneta missään tilanteessa vastaanoton asiakas- tai potilasrekisteriin.

Maahanmuuttovirasto pitää hyvänä, että loppuraportin kuvaamassa uudistettavan tunnuksen tavoitetilassa henkilö voidaan identifioida riittävän luotettavasti ja yhdenmukaisesti yhdeksi henkilöksi kaikissa yhteiskunnan palveluissa heti ensimmäisestä asiointihetkestä alkaen ja Suomessa julkisen hallinnon kanssa fyysisesti tai digitaalisesti asioivalla henkilöllä on ainoastaan yksi identiteetti ja ainoastaan yksi rekisterihenkilöllisyys. Kun henkilölle luodaan yksilöivä tunnus heti asiointiprosessin alkaessa viranomaisen toimesta, voidaan tätä yksilöityä tunnusta tulevaisuudessa hyödyntää sähköiseen asiointiin perustuvissa palveluprosesseissa.

Maahanmuuttovirasto pitää siten hyvänä sitä, että maahan saapuvalla henkilöllä mahdollisimman aikaisessa vaiheessa olisi yksi häntä yksilöivä tunnus ja keinotekoisista tunnuksista voitaisiin luopua. Maahanmuuttovirasto korostaa edellä esitetyin esimerkein sitä, että pelkästään aikaisessa vaiheessa annettavalla henkilötunnuksella ei kuitenkaan kaikissa tapauksissa välttyä useamman tunnuksen sekaannuksilta, jos henkilön ikä tai sukupuoli on pääteltävissä tunnuksesta.

Suomalainen yksilöivä tunnus voitaisiin oheisessa mallissa antaa aina ensirekisteröinnin yhteydessä tapauksissa, joissa henkilö on luotettavasti tunnistettu esittämiensä matkustusasiakirjojen pohjalta viranomaisten toimesta tai henkilö syntyy Suomessa yksilöivän tunnuksen omaavalle henkilölle. Etätunnistuksessa biometriikkaa ei voida luotettavasti hyödyntää eikä siten suositella käytettäväksi.

Työryhmän loppuraportissa todetaan, että jatkotyössä tulisi huomioida tarpeet eri luokituksiin henkilöllisyyden luotettavuudesta (identiteetin vahvuus / henkilöllisyyden luotettavuuden eri tasot tai luokat). Maahanmuuttovirasto pitää henkilöllisyyden luotettavuusluokittelua erittäin olennaisena. Esimerkiksi Suomessa sairaalassa syntyneen lapsen henkilöllisyyttä tulisi voida pitää

luotettavampana kuin maahan ilman mitään henkilöllisyyttä osoittavia asiakirjoja saapuneen henkilön omaan ilmoitukseen perustuvaa henkilöllisyyttä.

Luotettavuusluokitusta tulisi voida muuttaa vahvemmaksi, jos asiakas myöhemmin esittää esimerkiksi henkilöllisyyttään osoittavan luotettavana pidettävän matkustusasiakirjan tai heikommaksi jos esitetty henkilöllisyyttä osoittava asiakirja myöhemmin osoittautuu väärennökseksi.

Maahanmuuttovirasto katsoo, että esimerkiksi ensirekisteröinnin yhteydessä liitetyn tiedon tunnistuksessa käytettyjen asiakirjojen luotettavuudesta ja onko tunnistus tehty biometriikkaa hyödyntäen, tulisi vaikuttaa henkilöllisyyden luotettavuuden tasoon siten, että luotettavuus olisi vahvin kun tunnistus on tehty viranomaisessa luotettaviin asiakirjoihin perustuen ja biometriikkaa hyödyntäen ja heikoin tilanteessa, jossa henkilöllä ei ole ollut esittää luotettavia asiakirjoja eikä biometriikkaa ole voitu hyödyntää.

Maahanmuuttovirasto esittää, että henkilöllisyyden luotettavuusarviointiin liittyvät kriteerit ja prosessit tulisi määrittää muutoinkin erittäin tarkasti. Näitä ovat muun muassa se, miten henkilöllisyyden luotettavuus todetaan, miten henkilön tunnistukseen käytettävien asiakirjojen aitoutta selvitetään rekisteröinnin yhteydessä ja miten rekisteröityjen perushenkilötietojen lähde merkitään. Lisäksi tulisi luoda yhtenäiset käytännöt tilanteisiin, missä esimerkiksi turvapaikkaprosessin käsittelyn aikana henkilön esittämät henkilötiedot tai hänen tunnistuksensa tapa muuttuu, esimerkiksi jos henkilö myöhemmin esittääkin matkustusasiakirjan. Raportti ei riittävässä määrin ota kantaa siihen minkälaisia henkilöllisyyden luotettavuuden tasoja luotaisiin.

Raportissa todetaan, että eri tavoin toteutetut henkilöllisyyden todentamismenetelmät edellyttävät henkilön yksilöintitiedon yhteydessä tiedon myös henkilön tunnistamisen tavasta sekä henkilöstä väestötietojärjestelmään tallennettujen tietojen lähteestä.

Maahanmuuttovirasto huomauttaa, että henkilöllisyyden selvittämisen, todentamisen, varmistamisen, varmentamisen ynnä muiden vastaavien käsitteiden määrittely on epäselvää ja ne ymmärretään eri viranomaisissa eri tavalla. Missään ei yksiselitteisesti ja yhtenäisesti määritellä, mitä tarkoitetaan esimerkiksi ulkomaalaisen henkilöllisyyden varmistamisella. Henkilöllisyyden toteaminen liittyy ulkomaalaislain mukaan 136 § 5 momentin mukaiseen tarkoitukseen, henkilöllisyyden selvittämisestä säädetään kansalaisuuslain 6 §:ssä, mutta henkilöllisyyden varmistamisen on määritellyt ja edellytyksistä päättänyt yksin Maahanmuuttovirasto.

Työryhmän raportin mukaan henkilön tietoihin liitettävät tiedot henkilön tunnistamistavasta ja tietojen lähteestä lisäisivät asiointipalveluita tarjoavien toimijoiden vastuuta ja itsearviointia siitä, voidaanko väestötietojärjestelmään tallennettua henkilöllisyyttä ja henkilötietoja käyttää perusteina erilaisille tapahtumille tai toimenpiteille. Tällä hetkellä Maahanmuuttoviraston arvio rekisteröimänsä turvapaikanhakijana maahan tulleen ulkomaalaisen henkilöllisyyden luotettavuudesta ei tallennu väestötietojärjestelmään. Niissä tapauksissa, missä hakija on esittänyt itsestään useampia erilaisia henkilötietoja, tulisi Maahanmuuttoviraston näkemyksen mukaan mahdollistaa henkilön väestötietojärjestelmään rekisteröinnin yhteydessä myös hakijan käyttämien ns. alias-henkilöllisyyksien tai hänen muualla EU:n alueella

esittämiensä henkilötietojen lisääminen väestötietojärjestelmään, koska usein ei voida saada varmuutta siitä, mikä käytetyistä henkilöllisyyksistä on muita oikeampi.

Raportissa todetaan lisäksi, että henkilöön liittyvien tietojen lisääminen tai muuttaminen väestötietojärjestelmässä olisi mahdollista eri viranomaisten toimesta, toisen viranomaisen ylläpitämästä rekisteristä tai tietyissä tapauksissa henkilön omalla ilmoituksella, kuten nykyisin. Maahanmuuttovirasto korostaa, että tieto henkilötietojen muuttamisesta tulisi jatkossakin välittyä Maahanmuuttovirastoon, jotta voidaan arvioida, ovatko esimerkiksi oleskeluluvassa todetut Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten luvan myöntämisen edellytykset edelleen olemassa.

Raportin mukaan tavoitetilassa henkilölle voidaan myöntää henkilötunnus, vaikka kaikkia henkilöön liittyviä tietoja ei voida varmentaa tai niiden oikeellisuudesta ei voida varmistua. Näin tehdään jo nykyisin ainakin ulkomaalaislain 87 §:n, 88 §:n ja 52 §:n perusteella oleskeluluvan saaneiden kohdalla. Lausuntoa kirjoitettaessa Digi- ja väestötietovirastolta odotetaan tarkennusta siihen, soveltuuko sama myös ulkomaalaislain 45 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisen muun erityisen syyn perusteella myönnettyihin tilapäislupiin.

Ulkomaalaisten henkilötietoja käsitellään lupaprosesseissa laajasti eri järjestelmissä jo ennen luvan myöntämistä ja henkilön maahan saapumista. Henkilötunnuksen antaminen vasta esimerkiksi oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä johtaa siihen, että esimerkiksi UMAN asiakasnumerosta muodostuu rinnakkainen tunniste, jota käytetään koko henkilön maassa oleskelun ajan useissa järjestelmissä. Henkilötunnuksen antaminen heti oleskeluluvan hakemusvaiheessa, kiintiövalintaprosessin alussa ja turvapaikkahakemuksen tekemisen yhteydessä mahdollistaisi yhden yksilöivän tunnuksen käyttämisen henkilöstä kaikissa yhteyksissä. Vaikka kaikille hakijoille ei lupaa myönnetä ja eivätkä he siitä, tai jostain muusta syystä saavu Suomeen ei henkilötunnuksen antaminen aikaisessa vaiheessa tietojärjestelmänäkökulmasta ole siten turhaa.

Joillekin väestötietojärjestelmän tietojen käyttäjille on merkityksellistä, onko Suomen viranomaisen tavannut henkilön ja tunnistanut hänet kuvasta matkustusasiakirjassa tai tietojärjestelmässä (esim. ulkomaalaisrekisteri) sekä mistä asiakirjoista henkilötiedot ovat peräisin tai ovatko tiedot jonkun viranomaisen vai henkilön itse ilmoittamia. Maahanmuuttovirasto toteaa, että luotettavuuskriteereihin tulisi voida liittää myös tieto siitä perustuvatko kolmannen maan viranomaisen myöntämään asiakirjaan merkityt tiedot henkilön omaan ilmoitukseen, tai ovatko asiakirjasta ilmenevät ja henkilön ilmoittamat tiedot ristiriidassa keskenään.

Henkilötunnuksen ulkoasusta ei tulisi käydä ilmi, mikä sen luotettavuuden tai pysyvyyden aste on, vaan identiteetin määrittänyt mekanismi tulee olla metatiedoista saatavissa. Muutosten tunnuksen pysyvyydessä ja luotettavuudessa tulisi tapahtua tunnuksen metatiedoissa.

Ratkaistavaksi jää myös se, kuinka niiden hakijoiden kohdalla voitaisiin toimia, jotka ovat panneet asiansa vireille edustuston ulkoistettua hakemusten vastaanoton ulkoiselle palveluntarjoajalle. Nykyisin Maahanmuuttovirasto ei voi rekisteröidä kyseisille henkilöille henkilötunnusta myönteisestä

lupapäätöksestä huolimatta, koska Suomen viranomainen ei ole tunnistanut asiakasta. Tulisiko sääntelyä muuttaa henkilötunnuksen uudistamisen myötä vai tehtäisiinkö tunnuksen luominen jatkossa ulkoisen palveluntarjoajan tunnistamien hakijoiden kohdalla vasta Maahanmuuttovirastossa, Maahanmuuttoviraston käsitellessä hakijan oleskelulupahakemusta tai tehdessä asiakkaalle päätöksen?

Maahanmuuttoviraston pitää ehdotusta yhteisen viranomaisohjeistuksen laatimiseksi virkatyönä hyvänä tilanteissa, joissa tarkka syntymäaika ei ole tiedossa. Kaikkiin tietojärjestelmiin ei esimerkiksi ole mahdollista merkitä syntymäaika vain syntymävuodella ja käytännöt merkitsemisessä voivat siten olla erilaisia. Moniviranomaisyhteistyönä laaditulla ohjeella voitaisiin yhtenäistää käytäntöjä henkilötietojen merkitsemisestä silloin, kun täydellinen syntymäaika ei ole tiedossa.

Maahanmuuttovirasto on aiemmin antanut työryhmälle omalta osaltaan alustavan kustannusarvion 5 miljoonaa euroa tuolloin tiedossa olleiden ehdotusten perusteella. Maahanmuuttovirasto toteaa, että jatkotyössä ratkaistavien asioiden kirjo on vielä niin laaja, että tarkempia kustannuksia ei kannata tässä vaiheessa arvioida.

### **Aikataulu ja siirtymäajat**

Työryhmä ehdottaa, että nykyinen henkilötunnusjärjestelmä korvattaisiin vaiheittain uudella tunnusjärjestelmällä. Nykyinen henkilötunnusjärjestelmä säilyisi ensisijaisena tunnusjärjestelmänä uuden tunnusjärjestelmän käyttöönotolle säädettävän siirtymäkauden loppuun asti.

Mikäli henkilötunnuksen muotoa muutetaan, siirtymäkaudet on suunniteltava huolellisesti. Mitä enemmän muoto muuttuu, sitä suurempia tietojärjestelmien ja niiden välistä rajapintojen muutoksia vaaditaan ja sitä todennäköisemmin yhteiskunnan keskeisissä tietojärjestelmissä tulee siirtymäkauden aikana esiintymään virheitä ja häiriöitä. Viranomaisjärjestelmät ovat niin toisiinsa linkittyneitä, että pahimmillaan henkilötunnuksen muototarkistusten epäonnistumisesta aiheutuvat häiriöt voivat lamauttaa järjestelmiä.

Henkilötunnuksen uudistaminen vain tietystä päivästä alkaen syntyneille tai maahan saapuville aiheuttaa sen, että hyvin pitkäksi aikaa tarvittaisiin järjestelmä- ja tieto -tasoilla rinnakkaisia järjestelmiä. Uusimuotoisen henkilötunnuksen mahdollistamisen henkilöille, joilla jo on aiemman järjestelmän mukainen henkilötunnus, tarkoittaisi myös sitä, että heistä olisi tietoja erilaisissa järjestelmissä kahdella eri henkilötunnuksella. Järjestelmissä tulisi ylläpitää kahta henkilötunnusmuotoa, ja kaikki tietojen hakeminen järjestelmistä sekä tietojen välittäminen järjestelmien välillä tulisi tehdä molemmilla tunnuksilla. Eri tunnuksilla olevat tiedot eri järjestelmissä voisivat erota toisistaan, jolloin ei tiedettäisi, mikä tiedoista on oikea tai pääasiallinen ns. primääritieto.

Henkilötunnuksen sukupuolisidonnaisuus voitaisiin poistaa yksinkertaisesti yksilönumeron tulkintaa muuttamalla: kenelle tahansa sukupuolesta riippumatta voitaisiin antaa parillinen tai pariton numero. Tunnusten loppuminen kesken voitaisiin puolestaan estää lisäämällä syntymäaika

seuraavan merkin merkkiavaruutta niin, että kutakin vuosisataa varten varattaisiin useita merkkejä.

Näin toimien kaikki nykyiset henkilötunnukset voitaisiin säilyttää käytössä, mutta tunnuksen loppuosan ei enää tulkittaisi kertovan sukupuolta. Kaikkia järjestelmiä ja rajapintoja koskevat muutokset rajoittuisivat tällöin syntymäajan jälkeisen merkin muototarkistukseen. Järjestelmissä, joissa nykyisellään päätellään henkilön sukupuoli henkilötunnuksen yksilönumerosta, täytyisi ottaa käyttöön VTJ-kyselyn sukupuolikenttä.

Syntymäaikatieto voitaisiin häivyttää muuttamalla tulkintaa niin, että tunnuksen alkuosa ei tosiasiaa ilmaisisi syntymäaikaa ja että se voisi olla ristiriidassa väestötietojärjestelmän erillisen syntymäaikakentän kanssa. Tulkinnan muutosta voitaisiin tukea laajentamalla tunnuksen alkuosan avaruus numeroon 999999 saakka.

Olivat muutokset sitten pieniä tai suuria, erityistä huomiota on kiinnitettävä ajankohtaan, jolloin ensimmäinen nykyisestä muodosta poikkeava henkilötunnus myönnettäisiin. Ilman muita järjestelyjä kaikkien henkilötunnuksia käyttävien järjestelmien täytyisi tästä hetkestä lukien tukea uutta muotoa. Muutokset vievät aikaa, joten siirtymäaika täytyisi aloittaa mahdollisesti useita vuosia ennen yhdenkään uuden henkilötunnuksen myöntämistä. Jos henkilötunnuksen muotoa muutettaisiin vain maltillisesti ja pääosin vain tulkinnallisesti, järjestelmille voitaisiin antaa melko lyhyt siirtymäaika, jonka kuluessa niiden pitäisi valmistautua uudentyypisten tunnusten vastaanottamiseen ja käsittelyyn.

Jos henkilötunnuksen muotoa muutettaisiin niin maltillisesti, että ennen muutosta myönnettyä tunnusta ei tarvitsisi vaihtaa uuteen, myös passit, henkilökortit, oleskelulupakortit ja muut tunnistusasiakirjat voisivat pysyä voimassa muutoksesta huolimatta.

On syytä huomata, että monissa järjestelmissä on säilytettävä tuki nykyiselle henkilötunnukselle, sillä pysyvästi säilytettävissä asiakirjoissa esiintyy niitä, ja yhteys henkilön uuden ja vanhan henkilötunnuksen välillä on pystyttävä muodostamaan pitkienkin aikojen päästä.

Jos tavoite muutoksen käyttöönottamiselle on vuonna 2023, tulisi esimerkiksi ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmän (UMA) tietojärjestelmätyön aikatauluttamiseksi viimeistään vuoden 2022 alussa saada yhteiset kriteerit ja tekniset suunnitelmat siitä mitä tunnistautumisen muotoja väestötietojärjestelmässä hyväksytään, jotta UMA saataisiin yhteensopivaksi väestötietojärjestelmän kanssa.

Ylijohtaja

Jaana Vuorio

Johtava asiantuntija

Katariina Lehtola

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.  
Maahanmuuttovirasto 01.06.2020 klo 10:51. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu VM, JulkICT-osasto

Tiedoksi SM HKO

SM MMO

Maahanmuuttovirastossa

- Apulaispäällikkö
- Digijohtaja
- Lupa- ja kansalaisuusasiat- yksikön johtaja
- Oikeus -ja maatietoyksikön johtaja
- Teknologia- ja digitalisaatioyksikön johtaja
- Turvapaikkayksikön johtaja
- Vastaanottoyksikön johtaja