

Asia: VN/25041/2020

## **Henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskevat säädös- ja muut ehdotukset**

### Luonnos hallituksen esitykseksi

#### **Yleiset huomiot esityksen tavoitteista**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Maahanmuuttovirastolta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta, henkilötunnuksen käyttöä koskevasta informaatio-ohjauksen ja sidosryhmäyhteistyön suunnitelmasta sekä henkilötunnuksen vaihtamista koskevasta arviomuistiosta.

Työryhmä esittelee informaatio-ohjauksen ja sidosryhmäyhteistyön suunnitelmassa suosituksia, millä toimenpiteillä ehkäistä identiteettivarkauksia sekä henkilötunnusten käyttöä tunnistuskäytössä. Henkilötunnuksen vaihtamista koskevan arviomuistiossa tuodaan esille johtopäätöksiä siitä, tulisiko henkilötunnuksen vaihtamisen kynnystä madaltaa henkilötunnuksen tunnistuskäytön ja identiteettivarkauksien ehkäisemiseksi.

Luonnoksen mukaan hallituksen esityksen tavoitteena on mahdollistaa ulkomaalaisten henkilöiden rekisteröinti väestötietojärjestelmään nykyistä aiemmin ja laajemmin ja siten helpottaa ulkomaalaisten henkilöiden asiointia suomalaisen henkilötunnuksen avulla Suomessa sekä sujuvoittaa esimerkiksi Suomeen opiskelemaan tai töihin muuttavan henkilön integroitumista yhteiskuntaan. Tavoitteena on myös helpottaa henkilöiden yksilöintiä niissä organisaatioissa, joissa ulkomaalaiset henkilöt asioivat ja vähentää organisaatiokohtaisten keino-tunnusten sekä kaksinkertaisten rekisteri-identiteettien määrää.

Tavoitteena on lisäksi kehittää väestötietojärjestelmän identiteetinhallintaa, luotettavuutta ja tietojen laatua ottamalla käyttöön uusia henkilön perustietojen lähdeä sekä henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaavia tietoja, sekä mm. vähentää kaksinkertaisten rekisteröintien määrää ja parantaa väestötietojärjestelmän tietojen yleistä laatua.

Esityksellä on tarkoituksena myös parantaa ihmisten yksityisyyden suojaa ja tietosuojaa sekä ehkäistä sukupuoleen perustuvaa syrjintää poistamalla henkilötunnuksesta sukupuolta koskeva tieto ja myös luoda väestötietojärjestelmään henkilötunnuksen rinnalle kokonaan henkilötietoriippumaton yksilöintitunnus, joka mahdollistaisi henkilöiden yksilöinnin yhteiskunnassa nykyistä paremmin tietosuojavaatimukset toteuttavalla tavalla.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että kansainvälistä suojelua hakevien ja tilapäistä suojelua saavien vastaanottojärjestelmän näkökulmasta hallituksen esityksen tavoitteet tukevat hyvin olemassa olevien epäkohtien korjaamista.

Muiden hakijoiden kohdalla mahdollisuus saada henkilötunnus nykyistä aiemmin voisi helpottaa esimerkiksi Suomeen muuttoon liittyvien toimia kuten asunnon hankintaa. Esitys on sinänsä kannatettava, mutta käytännössä ratkaistavia haasteita on vielä esimerkiksi moninkertaisen harkinnan välttäminen. Eli se, ettei ensin harkita hakijan väestötietojärjestelmään rekisteröinnin edellytyksiä ja sitten oleskeluoikeuden saamisen edellytyksiä. Maahanmuuttovirasto katsookin, että esityksessä tuotu mahdollisuus henkilötunnuksen aiempaan saamiseen, mutta ei subjektiivinen oikeus siihen, on kannatettava.

Maahanmuuttovirasto kiinnittää huomiota myös esityksen mukanaan tuomiin tietojärjestelmämuutosten tarpeisiin ja niistä aiheutuviin kustannuksiin ja toteaa, että asteittaiset muutokset (mm. riittävyysratkaisu, sukupuolineutraaliuden toteuttaminen ja uusi yksilöintitunnus) järjestelmissä lisäävät kokonaiskustannuksia.

### **Huomiot mahdollisuuteen saada henkilötunnus jo Suomessa oleskeluun oikeuttavaa lupaa tai rekisteröintiä koskevan hakemuksen perusteella (1. lakiehdotuksen 9 ja 22.2 §)**

Esityksessä ehdotetaan, että maahanmuuttohallinnon asiakkaana olevan ulkomaan kansalaisen tiedot voitaisiin tallettaa väestötietojärjestelmään nykyistä aiemmin ja laajemmin. Henkilön tiedot voitaisiin ehdotuksen mukaan tallettaa väestötietojärjestelmään jo siinä vaiheessa, kun hän on hakenut ulkomailta tai poikkeuksellisesti Suomessa oleskelulupaa, Suomessa kansainvälistä suojelua, unionin kansalaisena oleskeluoikeuden rekisteröintiä, unionin kansalaisen perheenjäsenenä oleskelukorttia tai muuta Suomessa oleskeluun oikeuttavaa lupaa tai rekisteröintiä Maahanmuuttovirastolta.

Kansainvälistä suojelua hakeneen tiedot voitaisiin ehdotuksen toteutuessa tallettaa väestötietojärjestelmään, vaikka hänen henkilöllisyydestään ei olisi voitu varmistua voimassa olevasta matkustusasiakirjasta tai muusta asiakirjaselvityksestä. Tietojen tallettamista varten olisi riittävää, jos hakijalta olisi ulkomaalaislain 131 §:n perusteella otettu ja talletettu säädetyt biometriset tunnisteet ja että henkilön jättämä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tutkittaisiin aineellisesti Maahanmuuttovirastossa ja Maahanmuuttovirasto varmistuu hakemusta tutkiessaan riittävällä tavalla hakijan henkilöllisyydestä ja talletettavien tietojen luotettavuudesta.

Turvapaikanhakijan henkilötunnuksen rekisteröinnin vastuu on hallituksen esityksessä annettu Maahanmuuttovirastolle. Rekisteröinnin jälkeen turvapaikanhakijan henkilötunnus tallennettaisiin väestötietojärjestelmään lisäksi ulkomaalaisasioiden asiankäsitelyjärjestelmään, joka mahdollistaa henkilötunnuksen käytön vastaanottopalveluissa. Turvapaikanhakijan vastaanottopalveluina annettavat terveyspalvelut edellyttävät käytännössä myös vastaanottokeskusten ulkopuolisia palveluntuottajia ja henkilötietojen tallentamista eri terveydenhuollon potilastietojärjestelmiin, johon voidaan jatkossa tallentaa myös yksilöllinen oikea henkilötunnus.

Esitys vähentäisi siten tarvetta luoda keinoitunnuksia esimerkiksi eri terveydenhuollon yksityisten ja julkisten palveluntuottajien käyttämiin tietojärjestelmiin turvapaikanhakijoiden asioidessa näissä palveluissa. Henkilötunnuksen saaminen aikaisemmassa vaiheessa mahdollistaisi myös turvapaikanhakijoiden potilastietojen arkistoinnin Kantaan (Potilastiedon arkisto). Edelleen muutos mahdollistaisi vastaanottojärjestelmän liittymisen potilastiedon arkistoon ja siten välttämättömien

tietojen liikkumisen turvapaikanhakijoiden terveydenhoitoon osallistuvien tahojen välillä (vastaanottokeskus, vastaanottokeskusten lukuun järjestettävät palvelut, järjestämisvastuun perusteella järjestettävät palvelut). Apteekkipalveluissa normaali sähköinen resepti turvapaikanhakija-asiakkaalle mahdollistuisi ja toisi Kanta-palvelut myös turvapaikanhakijoiden saataville. Uudistus mahdollistaa käytännössä siten myös toimintaa, joilla voidaan edesauttaa turvapaikanhakijan integroitumista yhteiskunnan normaalien käytäntöjen piiriin ja tukea henkilön omatoimisempaa asiointia terveystalvissa.

Henkilötunnuksen saaminen aiemmassa vaiheessa voisi mahdollistaa turvapaikanhakijoille myös pankkitilin avaamiseen ja siten esimerkiksi mahdollistaa Maahanmuuttovirastolle vastaanottorahan maksamisen turvapaikanhakijan pankkitilille prepaid-korttien sijasta mikä toisi kustannussäästöjä, tai työnantajalle palkan maksamisen turvapaikanhakijan pankkitilille, mikä puolestaan edesauttaisi turvapaikanhakijoiden integroitumista ja työllistymistä.

Esityksessä nämä jäävät pitkälti tavoitteiden tasolle, eikä esitys säätäisi konkreettista muutosta nykytilanteeseen, esimerkiksi oikeutta pankkitiliin.

Turvapaikanhakijoilta ei edellytetä matkustusasiakirjan tai muunkaan henkilöasiakirjan esittämistä hakemuksen yhteydessä. Noin 60-70 % hakijoista voi osoittaa henkilöllisyytensä luotettavana pidetyllä asiakirjalla. Osalla hakijoista henkilöllisyys rekisteröidään perustuen osittaiseen tai puutteelliseen asiakirjanäyttöön tai hakijan itsensä kertomaan. Noin 10 % hakijoista hakijan ilmoittamia henkilötietoja epäillään mahdollisesti vääriksi. Joissakin tapauksissa hakijan ilmoittamat henkilötiedot voivat vaihtua useita kertoja, joko sen vuoksi, että hakija ei ole tiennyt syntymäaikaansa, on tahallisesti ilmoittanut väärä tietoja tai esimerkiksi syntymäaika tai nimeä translitteroidessa on tapahtunut virhe. Maahanmuuttovirasto katsoo sen vuoksi, että esityksen mukaiset edellytykset hakemuksen aineelliseen tutkintaan ohjautumisesta ja riittävästä henkilöllisyydestä varmistumisesta ovat perusteltuja. Liian varhaisessa vaiheessa annettu syntymäajan sisältävä henkilötunnus jouduttaisiin useinkin korvaamaan uudella henkilötietojen muuttuessa tai tarkentuessa. Maahanmuuttovirasto katsoo myös, että nykyisenmuotoisen henkilötunnuksen korvaava henkilötietoriippumaton yksilöintitunnus olisi ratkaissut tämän haasteen.

Maahanmuuttovirasto toteaa lisäksi, että kansalaisuuslain 6 § mukaan kansalaisuuden hakijan henkilöllisyyttä pidetään tietyissä tilanteissa selvitetynä ajan kulumisen perusteella. Jos henkilö on kansalaisuus päätöstä edeltävät vähintään viimeiset kymmenen vuotta esiintynyt ainoastaan väestötietojärjestelmästä ilmenevällä henkilöllisyydellä, pidetään henkilöllisyyttä selvitetynä, vaikka hän olisi aiemmin esiintynyt useammalla henkilöllisyydellä (kansalaisuuslaki 6 §). Nykyisin turvapaikanhakija rekisteröidään väestötietojärjestelmään vasta, kun hän saa oleskeluluvan. Siten myös kansalaisuuslain edellyttämä kymmenen vuoden aika väestötietojärjestelmään rekisteröidyillä tiedoilla täyttyy useita vuosia myöhemmin kuin ehdotusluonnoksen mukaisesti jo turvapaikkaprosessin alkuvaiheessa väestötietojärjestelmään rekisteröidyillä henkilöllä. Siten olisi mahdollista, että henkilön, jonka vasta kansalaisuuden käsittelyvaiheessa todetaan aiemmin esiintyneen eri henkilöllisyydellä, saisi nykyistä aiemmin myös kansalaisuuden, koska hänen tietonsa olisivat olleet merkittynä väestötietojärjestelmään vaaditut kymmenen vuotta nykyistä aiemmin.

Maahanmuuttovirasto katsoo, että väestötietojärjestelmän identiteetinhallintaan esitettävä uusi henkilön perustietojen lähde kuvaava lisätietokenttä on tervetullut ilmentämään järjestelmään merkittyjen tietojen luotettavuusastetta.

## **Huomiot mahdollisuudesta tallettaa ulkomaalaisen henkilön tiedot väestötietojärjestelmään ulkoisen palveluntarjoajan oleskelulupa-asiassa tekemän henkilöllisyydestä varmistumisen perusteella (1. lakiehdotuksen 22.3 §)**

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että paitsi Suomen edustusto, toisen Schengen-valtion edustusto tai ulkoinen palveluntarjoaja voisi toimia ehdotuksen 22 § 3 momentissa yksilöidyissä tehtävissä Suomen edustuston sijasta, jos ulkoministeriö on antanut Suomen edustustolle kuuluvat oleskelulupatehtävät toisen Schengen-valtion edustustolle tai ulkoiselle palveluntarjoajalle ulkomaalaislain (301/2004) 69 b §:n mukaisesti. Toisen Schengen-valtion edustusto tai ulkoinen palveluntarjoaja voisi kuitenkin ottaa vastaan ulkomaan kansalaisen esittämät henkilötiedot ja asiakirjat vain, jos ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä voitaisiin varmistua voimassa olevasta matkustusasiakirjasta. Maahanmuuttovirasto katsoo, että kyseinen rajausta on perusteltu ja tapauksissa, joissa henkilöllisyys varmistetaan muulla tavoin kuin Suomen hyväksymästä voimassa olevasta matkustusasiakirjasta, henkilöllisyyden varmistamisen oleskelulupaa ulkomailla haettaessa tekee Suomen edustuston virkamies.

## **Etärekisteröintimenettelyä koskevat huomiot (1. lakiehdotuksen 9 a–9 d ja 34 a §)**

Esitysluonnoksen mukaan väestötietojärjestelmään etärekisteröityvä henkilö saisi suomalaisen henkilötunnuksen, jonka avulla hän voisi nykyistä nopeammin ja helpommin aloittaa integroitumisen suomalaiseen yhteiskuntaan. Rekisteröityjän henkilöllisyyden varmentaminen perustuisi menettelyssä kasvojentunnistushjelman hyödyntämiseen ja sirullisen passin lukemiseen, eikä siihen sisältyisi lainkaan henkilön tunnistamista kasvokkain viranomaisessa. Etärekisteröityminen olisi esitysluonnoksen mukaan ainakin lähivuosina tarkoitettu ensisijaisesti esivaiheeksi, jonka perusteella henkilölle muodostuisi aikaisemmassa vaiheessa keskitetty rekisteri-identiteetti Suomeen. Menettelyyn sisältyvä henkilöllisyyden varmistaminen ei välttämättä ylittäisi varmuudeltaan aivan samalle tasolle kuin perinteinen kasvokkain tunnistaminen. Etärekisteröidyt VTJ-identiteetit olisi siksi esitysluonnoksen mukaan pystyttävä erottamaan muista VTJ-identiteeteistä.

Henkilön mahdollisuus hyödyntää yhteiskunnan palveluita pelkän etärekisteröitymisen perusteella olisi esitysluonnoksen mukaan tosiasiallisesti rajattua. Etärekisteröitynyt henkilö voisi myöhemmin käydä tunnistautumassa viranomaisessa kasvokkain, minkä johdosta hänet voitaisiin kirjata väestötietojärjestelmään kasvokkain tunnistettuna VTJ-lain 9 §:n mukaisesti. Esityksen tavoitteena on myös antaa Maahanmuuttovirastolle oikeus päivittää tietoja, jotka ovat muuttuneet tai täydentyneet oleskelulupahakemuksen käsittelyn edetessä. Tyypillinen tapaus olisi esimerkiksi silloin, kun alun perin etärekisteröintimenettelyssä tietonsa väestötietojärjestelmään rekisteröitynyt ulkomaan kansalainen asioi myöhemmin Verohallinnossa, Maahanmuuttovirastossa, edustustossa tai ulkoisen palveluntarjoajan luona. Näin oleskelulupaa hakeva henkilö olisi jo ennen luvan hakemista tai luvan saatuaan ennen Suomeen saapumistaan voinut aloittaa palveluiden hyödyntämisen ja saapumiseen valmistautumisen henkilötunnuksellisenä ja myöhemmin korottaa henkilötunnuksen luotettavuuden normaalille tasolle. Tämä ei saisi aiheuttaa tilannetta, jossa etärekisteröityneet henkilöt halutessaan nostaa henkilöllisyytensä luotettavuusastetta vireyttävät oleskelulupahakemuksia tunnistautuakseen kasvokkain, aikomattakaan saapua Suomeen, vaan ainoastaan voidakseen vain hyödyntää suomalaista henkilötunnusta.

## **Sukupuolineutraalia henkilötunnusta koskevat huomiot**

Maahanmuuttovirastolla ei ole lausuttavaa tästä kohdasta.

## Uutta yksilöintitunnusta koskevat huomiot

Esitysluonnoksessa ehdotetaan luotavaksi henkilötunnuksen rinnalle uusi henkilötietoriippumaton yksilöintitunnus. Yksilöintitunnus olisi nimensä mukaisesti tarkoitettu henkilön yksiselitteiseen yksilöimiseen, ja se annettaisiin kaikille väestötietojärjestelmään rekisteröidyille henkilöille. Maahanmuuttovirasto kannattaa henkilötietoriippumatonta yksilöintitunnusta, joka sellaisenaan ratkaisisi sen haasteen, joka aiheutuu maahan muuttavien henkilöiden muita rekisteröityjä useampien muuttuvien henkilötietojen aiheuttamista muuttuvista henkilötunnuksista. Henkilölle annettu yksilöintitunnus pysyisi samana, vaikka henkilötunnus muuttuisi. Siten yksilöintitunnus edelleen sitoisi eri järjestelmissä olevat tiedot tiettyyn luonnolliseen henkilöön. Yksilöintitunnus olisi laajasti saatavissa, mutta sen käyttö olisi vapaaehtoista. Vapaaehtoisuus rapauttaa saatavaa hyötyä, koska yksilöintitunnuksen käyttö esimerkiksi tietoja järjestelmissä siirrettäessä edellyttää kaikkien osapuolten käyttävän tunnusta. Samalla on kuitenkin huomioon otettava eri järjestelmien vaatimat melko mittavatkin muutokset ja niiden kustannukset.

Yksilöintitunnuksesta saatavat hyödyt ovat siten riippuvaisia siitä, tuleeko sen käyttö jossain vaiheessa pakolliseksi.

## Muut hallituksen esitystä ja alustavaa asetuseronnosta koskevat huomiot

Hallituksen esityksessä mahdollistettaisiin turvapaikanhakijan rekisteröinti väestötietojärjestelmään ja henkilötunnuksen saaminen turvapaikkaprosessin alkuvaiheessa. Jotta henkilötunnuksesta olisi käytännön hyötyä, tulisi esimerkiksi asetuksessa ottaa kantaa sähköisen henkilöllisyyden käytännön toteutukseen. Mitä palveluja turvapaikanhakija voi hyödyntää itsenäisesti ja millä tunnistetavalla / tunnistusvälineellä? Turvapaikanhakijoilta puuttuu tällä hetkellä nykyaikainen ja turvallinen tunnistusväline, joka mahdollistaisi nykyistä omatoimisemman asiointin tai erilaisten normaalien asiointiväylien käyttämisen vastaanottopalveluina järjestettäviin terveystalveihin vastaanottokeskuksen ulkopuolella ja tunnistautumisen muihin yhteiskunnan normaaleihin palveluihin. Turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksessa käytössä oleva asiakaskortti ei sovellu tähän tarkoitukseen nyky muodossaan ollenkaan.

Kappaleessa Henkilötunnuksen antaminen ulkomaalaiselle s. 13-15 on joitakin epätarkkuuksia oleskelulupaprosessin osalta, esimerkiksi mainitaan oleskeluluvan antamisesta työn, opiskelun tai elinkeinonharjoittamisen perusteella, mutta ei mainita luvan myöntämisestä perhesyistä. Suomen kansalaisen puolison keskimääräiseksi käsittelyajaksi mainitaan 9 kk, vaikka kyse on enimmäiskäsittelyajasta.

**Kysymys vain ministeriöille: Seuraako esitykseen sisältyvistä muutosehdotuksista muutostarpeita hallinnonalanne lainsäädäntöön? Jos kyllä, mihin lakeihin muutoksia on tarpeen tehdä ja onko muutokset tarpeen sisällyttää esitykseen liitelakeina?**

-

## Informaatio-ohjauksen suunnitelma

**Ovatko toimenpidesuositukset oikean suuntaisia? Mitä pidätte erityisen hyvänä tai mitä pidätte tarpeettomana?**

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan turvapaikanhakijat voisivat saada henkilötunnuksen jo ennen oleskeluluvan myöntämistä. Henkilötunnus yksin ei riitä, vaan turvapaikanhakijoilla tulee olla mahdollisuus myös tunnistautumiseen niissä palveluissa, jotka ovat mahdollisia heille. Henkilötunnuksen lisäksi turvapaikanhakijoille tarvitaan helppokäyttöinen ja luotettava tunnistusväline.

**Millä muilla toimenpiteillä henkilötunnuksen kysymistä ainoana tunnistustapana voitaisiin ehkäistä sähköisessä asiointissa, käyntiasioinnissa ja puhelinasiointissa?**

Maahanmuuttovirastolla ei ole lausuttavaa tästä kohdasta.

**Mitä säädosmuutostarpeita tai ohjeistuksia tunnistatte eri toimialoilla tai palveluissa, jotta henkilötunnuksen kysymistä ainoana tunnistustapana voitaisiin ehkäistä?**

Maahanmuuttovirastolla ei ole lausuttavaa tästä kohdasta.

**Mitä säädosmuutostarpeita tunnistatte, että tunnistustapahtuma olisi tarpeeksi luotettava palvelutapahtumaan nähden ja näettekö tarvetta velvoittaa laajemmin vahvan sähköisen tunnistamisen käyttöön (millä toimialoilla, missä palveluissa)?**

Maahanmuuttovirastolla ei ole lausuttavaa tästä kohdasta.

## Henkilötunnuksen vaihtamiskynnyksen madaltamista koskeva arviomuistio

### Kommentit muistioon

Maahanmuuttovirastolla ei ole kommentoitavaa tästä kohdasta.

Lehtola Katariina  
Maahanmuuttovirasto