

Asia: VN/25041/2020

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

### Luonnos hallituksen esitykseksi

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

Digi- ja väestötietovirasto on ollut mukana lausuttavana olevien uudistusten valmistelussa ja se pitää niitä kokonaisuutena tärkeinä ja kannatettavina.

Nykyisen henkilötunnusjärjestelmän keskeisenä epäkohtana on, että ulkomaalaisilta henkilöiltä henkilötunnus joko puuttuu kokonaan tai se saadaan liian myöhäisessä vaiheessa; henkilön jo asioidessa Suomessa viranomaisten ja yksityisten tahojen palveluissa, joiden tuottamisen puitteissa on tarve yksilöidä henkilöt eri tietojärjestelmissä.

Henkilötunnus myönnetään tällä hetkellä vasta monimutkaisen ja pitkäkestoisen henkilöllisyyden ja maahantulon edellytysten selvittämisen prosessin lopputuotteena, vaikka olennainen tarve on sille, että henkilö pystytään identifioimaan heti alussa yhdeksi ja samaksi henkilöksi eri asiointiprosesseissa ja ettei henkilölle voisi muodostua monta eri rekisterihenkilöllisyyttä: kaikille Suomessa asioiville henkilöille on tarve saada heti ensikontaktissa Suomeen yksi muuttumaton yksilöivä tunniste ja siihen liitetty henkilöllisyys koko elämänkaaren ajaksi. Tämän periaatteen toteuttaminen edellyttää henkilötunnusten riittävyden varmistamista (väestötietojärjestelmästä annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n muuttamista koskenut esitys on ollut lausuttavana jo aiemmin).

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

Ennen kuin henkilö saa oleskeluluvan tai turvapaikkapäätöksen, hän oleskelee ja asioi jo Suomessa fyysisesti, jolloin hänen yksilöimisensä henkilötunnuksella olisi monien asiointiprosessien kannalta tarpeellista. Kannatettavaa on, että henkilötunnus myönnettäisiin heti oleskelulupaa haettaessa, jolloin henkilön rekisteri-identiteetti yhdistyisi yhteen fyysiseen henkilöön heti biometrinen tietojen

avulla. Tämä vähentäisi mahdollisuuksia väärinkäyttöihin ja tahattomaan tietojen sekaantumiseen tai niiden yhdistämisen hankaluuteen.

Jos henkilötunnus saataisiin jo nykyistä varhaisemmassa vaiheessa kuten on ehdotettu, tämä lisää tarvetta tehdä nykyistä useammin muutoksia rekisteröityjen henkilöiden tietoihin väestötietojärjestelmässä. Uudistuksessa Verohallinnolle ja Maahanmuuttovirastolle myönnettäisiin oikeus tallentaa myös henkilöiden tiedoissa tapahtuvia muutoksia suoraan väestötietojärjestelmään. Siihen saakka, kunnes Verohallinto ja Maahanmuuttovirasto saavat valmiiksi muutostietojen suorarekisteröinnin mahdollistavat sovellukset, muutokset tehdään nykymenettelyllä, eli muutokset toimitetaan DVV:lle tallennettavaksi.

Muutokset syntymäaikaan ja sukupuoleen vaikuttavat siten, että henkilötunnus joudutaan muuttamaan. Verohallinnosta tai Maahanmuuttovirastosta käsin ei voida jatkossakaan tallentaa väestötietojärjestelmään muutoksia, jotka vaikuttavat henkilötunnuksen määräytymiseen, vaan nämä muutokset voi tehdä vain Digi- ja väestötietovirasto.

Maahanmuuttovirasto voisi ehdotuksen mukaan (VTJ-lain 22 § 2 mom) tallettaa kansainvälistä suojelua hakeneet tiedot väestötietojärjestelmään, jolloin henkilö saa henkilötunnuksen, vasta siinä vaiheessa, jos Maahanmuuttovirasto tutkii hakemuksen aineellisesti sekä voi riittävällä tavalla varmistua ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä ja tietojen luotettavuudesta. Vaikka nämä tietojen tallettamisen edellytykset täyttyisivätkin, voi olla tilanteita, että tietojen tallettaminen väestötietojärjestelmään estyy. Näissä tilanteissa henkilö voi VTJ-lain 9.2 §:n mukaisesti pyytää DVV:ltä tietojen tallettamista. Jotta myös tällöin voitaisiin varmistua rekisteröinnin edellytyksistä, esitetään harkittavaksi, tulisiko säännöstä tarkentaa siltä osin, että DVV myös voisi varmistua 22 §:n 2 momentissa mainittujen edellytyksien täyttymisestä.

Hallituksen esityksen mukaisesti DVV:n lisääntyvistä tehtävistä aiheutuu yhteensä viittä henkilötyövuotta vastaava vuotuinen pysyvä lisäkustannus.

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

Digi- ja väestötietovirasto ei vastusta ehdotusta tältä osin, mutta katsoo, että perustuslain 124 §:n mukaisuus (hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle) tältä osin tulee varmistaa.

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

Etärekisteröintimenettelyssä käytettävässä automaattisessa tunnistuksessa käytetyt biometriset tiedot tuhottaisiin heti sen jälkeen, kun rekisteröinti väestötietojärjestelmään on tehty eli kun henkilölle on myönnetty henkilötunnus. Rekisteri-identiteetin sidontaa biometriin tietoihin ei näin ollen heti tapahtuisi etärekisteröityneiden osalta. Etärekisteröitynyt henkilö voisi kuitenkin vain

rajoitetusti saada vireille joitakin asioita Suomessa sellaisissa palveluissa, jotka ottavat etärekisteröintimenettelyssä tapahtuvalla automaattisella tunnistusmenetelmällä tunnistettujen henkilötunnukset lisätietoineen (tunnistuksen tapa -tieto) järjestelmissään käyttöön.

Etärekisteröidyt identiteetit on pystyttävä erottelmaan kaikissa järjestelmissä tunnistuksen tapa -tiedon avulla, jotta ne eivät sekoitu kasvokkain tunnistettuihin identiteetteihin. Riskinä kuitenkin on, että etärekisteröityneiden tiedot leviävät yhteiskunnassa ilman tunnistuksen tapa -tietoa, koska kaikki henkilötunnukset ovat ulkonaisesti samanlaisia. Muiden viranomaisten vastuulla on, miten ne käsittelevät henkilötunnuksia omassa toiminnassaan, eikä Digi- ja väestötietovirasto pysty siihen vaikuttamaan muutoin kuin siten, että etärekisteröityneiden henkilöiden tietoja ei luovuteta väestötietojärjestelmästä ennen kuin tietoja saavalla taholla on kyky ottaa vastaan ja käsitellä myös tunnistuksen tapa -lisätietoa tietojen erottelamiseen sekä tietolupiin lisättävillä tietojen käsittelyä koskevilla ehdoilla. Muiden organisaatioiden on tehtävä tarvittavat muutokset järjestelmiinsä, ennen kuin niille voidaan luovuttaa etärekisteröityjen henkilöiden tietoja. Jos tunnistuksen tapa -tietoa ei hyödynnetä, on olemassa riski, että eri tavoin tunnistetut identiteetit vähitellen sekoittuvat eri rekistereissä. Jokainen väestötietojärjestelmästä tietoja saava organisaatio vastaa kuitenkin osaltaan siitä, että etärekisteröityneiden henkilöiden tiedot eivät sekoitu kasvokkain tunnistettujen kanssa, vaan ne on erotettavissa toisistaan. Tämä tulisi ottaa huomioon myös silloin kun tietoja vaihdetaan organisaatioiden välillä.

Ulkomaisten matkustusasiakirjojen ajantasaisuuden tarkistamismenettely: Esityksen mukaan henkilö rekisteröityy väestötietojärjestelmään etärekisteröintipalvelussa ulkomaisella passilla, jolloin henkilö saa pysyvän suomalaisen henkilötunnuksen ja hänen tietonsa talletetaan. Ulkomaisten matkustusasiakirjojen voimassaolon tarkistamiseksi ei ole vapaasti saatavilla keskitettyä maailmanlaajuista tarkistuspalvelua. Jos DVV:n tuottamalla etärekisteröintipalvelulla olisi mahdollisuus tarkistaa matkustusasiakirjan ajantasaisuus Schengen-järjestelmästä (SIS), voitaisiin osa kadonneeksi ilmoitetuilla asiakirjoilla tehdyistä rekisteröintiyrityksistä estää. Digi- ja väestötietovirastolla ei kuitenkaan ole suoria käyttöoikeuksia kuulustustietoihin. Toisaalta kaikkia kadonneita asiakirjoja ei kuuluteta, joten tällainenkin tarkastus olisi aukollinen ja riski jää aina, että esim. rikollisessa tarkoituksessa tehtyjä rekisteröintejä tulee. Schengenin tietojärjestelmän käyttöä koskevan asetuksen kansallista täytäntöönpanoa koskeva hallituksen esitys (HE 35/2021) on eduskunnan käsiteltävänä. Siinä ehdotetaan SIS-järjestelmän käyttöoikeuksista säänneltävän (Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain muuttamisesta 26 §) siten, että Suojelupoliisilla, Rajavartiolaitoksella, Tullilla, Puolustusvoimilla, syyttäjällä, Maahanmuuttovirastolla, Liikenne- ja viestintävirastolla, Häätäkeskuslaitoksella, ulkoministeriöllä sekä Suomen edustustolla on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada pääsy Schengenin tietojärjestelmään talletettuihin tietoihin. Digi- ja väestötietovirasto esittää, että virasto lisätään edellä mainittujen tietojen saantiin oikeutettujen organisaatioiden luetteloon.

Kotimaisten matkustusasiakirjojen osalta Digitaalinen henkilöllisyys -hankkeessa on ehdotettu VTJ-lakiin lisättäväksi mm. uusi 69 g §, jonka mukaan Digi- ja väestötietovirastolla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä rajapinnan kautta tai muutoin sähköisesti poliisin tietojärjestelmässä oleva tieto ensitunnistamisessa käytettävän passin tai henkilökortin

voimassaolosta. Digi- ja väestötietoviraston tehtävien hoitamisessa tälle tiedolle olisi tarvetta myös laajemmin, esimerkiksi Suomi.fi-valtuudet -palvelussa.

### **Sukupuolineutraalia henkilötunnusta koskevat huomiot**

Voimaantulosäännöksen 2 momentista puuttuu maininta 12 §:n 1 momentin voimaantulosta ("Tämän lain 11 §:n 2 momentti ja 12 §:n 3 momentti tulevat voimaan 1 päivänä tammikuuta 2027."). Kuten 12 §:n 3 momentti, myös 12 §:n 1 momentti voi tulla voimaan vasta 1.1.2027. Siihen saakka henkilötunnus on korjattava, jos tieto tunnuksen sisältävästä sukupuolesta on virheellinen.

### **Uutta yksilöintitunnusta koskevat huomiot**

Digi- ja väestötietovirasto kannattaa uuden yksilöintitunnuksen käyttöönottoa väestötietojärjestelmässä.

### **Muut hallituksen esitystä ja alustavaa asetuseräluonnosta koskevat huomiot**

Syntymäaika -tietoa ei ole mainittu nykyisen VTJ-lain 13 §:ssä. Digi- ja väestötietovirasto esittää harkittavaksi jatkovalmistelussa, tulisiko syntymäaikatieto lisätä lakiin, vastaavasti kuin on ehdotettu myös sukupuoli -tiedon osalta. Syntymäaika tosin saadaan edelleen päätellä suoraan henkilötunnuksesta senkin jälkeen, kun sukupuolen osalta päätely on lopetettava, mutta viimeistään siinä yhteydessä, jos myöhemmin siirrytään käyttämään yksinomaan uutta yksilöintitunnusta, syntymäaikatieto tarvitaan myös erillisenä tietona. Tällä sääntelyllä olisi järjestelmien kehittämistä ohjaava vaikutus siten, että järjestelmiä kehitettäessä varauduttaisiin ajoissa siihen, ettei syntymäaikaa mahdollisesti myöhemmin enää voida päätellä henkilötunnuksen kautta, ja järjestelmiä kehitettäessä niihin toteutettaisiin valmiuksia erillisen syntymäaikatiedon käsittelyyn. Henkilötunnuksesta erillinen tieto syntymäajasta voisi myös vähentää henkilötunnuksen käyttöä iän tai täysi-ikäisyyden ilmaisun ym. tarkoituksessa.

Väestötietojärjestelmän ylläpidossa ulkomaalaisen henkilön tietojen korjaamiseksi tai päivittämiseksi vaaditaan nykyisin aina asiakkaan nimenomainen pyyntö. Siten muun asian yhteydessä esitettyjen hyväksyttävien todistusten perusteella ei voida suoraan tallentaa tietoja esimerkiksi henkilön siviilisäädystä (esimerkiksi avioliiton esteiden tutkinnan yhteydessä), vaikka tieto olisi muuttunut tai puuttuisi henkilön tiedoista. Erillisen tietojen korjaus- tai täydennyspyynnön puuttuessa tiedon päivittämisen ei ole katsottu olevan mahdollista. Tallennettavan tiedon toteaminen muussa hallintomenettelyssä vaatisi mahdollisesti tarkennusta VTJ-lakiin. Digi- ja väestötietovirasto on tehnyt valtiovaraministeriölle esityksen kansainvälisten rekisteröintien lainsäädännön muutostarpeista osana näiden rekisteröintien sujuvoittamissuunnittelua. Mm. VTJ-lain 19 §:ään on ko. esityksessä ehdotettu muutoksia.

DVV esittää harkittavaksi, tulisiko passin tai henkilökortin numeron käsittelystä väestötietojärjestelmässä säätää esitettyä tarkemmin. Julkisuuslain 24 § 1 momentin 4 kohdan perusteella salassa pidettäviä tietoja ovat passin ja henkilökortin numero, jotka tulisi tallentamaan väestötietojärjestelmään. Ehdotuksen mukaan mainitut tiedot olisi poistettava väestötietojärjestelmästä viimeistään viiden vuoden kuluttua matkustusasiakirjan voimassaolon päättymisestä. Tietoja ei pääsääntöisesti luovutettaisi väestötietojärjestelmästä, vaan ne olisi

tarkoitettu lähinnä Digi- ja väestötietoviraston sisäiseen käyttöön. Passin ja henkilökortin numero rinnastuvat eräisiin tiedon luovutuksen suhteen erityisasemassa oleviin väestötietojärjestelmän tietoihin, joiden käytöstä ja luovutuksesta on tarkemmat säännökset VTJ-lain 4. ja 5. luvuissa. Tällaisia tietoja ovat mm. väestötietojärjestelmän lokitiedot ja turvakiellot, huostaanotto- ja adoptiotiedot sekä tekninen tunnistetieto. Myös väestötietojärjestelmän tietojenluovutuksen käytäntösäännöissä näiden tietojen erityisasema on otettu huomioon. Nyt väestötietojärjestelmään lisättäväksi ehdotettavien matkustusasiakirjan yksilöintitietojen luovuttamisesta voisi vastaavasti olla tarpeellista rajoittaa lainsäädännöksellä, koska näitä tietoja ei ole tarkoitettu luovutettavan väestötietojärjestelmästä kuin erittäin rajoitetusti. Passin ja henkilökortin tietojen luovuttamisesta ehdotetaan lisättäväksi säännös VTJ-lain 4-lukuun. Lisäksi jatkovalmistelussa olisi valmisteltava säännökset siitä, mille tahoille näitä tietoja voitaisiin luovuttaa.

**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?**

Toimenpidesuositukset ovat oikean suuntaisia, mutta Digi- ja väestötietovirasto ei kannata ehdotusta vapaaehtoisuuteen ja harkinnanvaraisuuteen perustuvan väestötietojärjestelmän ns. varoitusmerkinnän mahdollistamisesta. Identiteettivarkauksien ehkäisemisen toimenpiteitä voitaisiin edistää tehokkaammin muilla keinoin, esim. selvittämällä sitä, voitaisiinko tavoiteltuja vaikutuksia saavuttaa tehokkaammin esim. tarjoamalla tällaista varoitustoiminnallisuutta osana luottotietorekisterien palveluja nykyistä paremmin. Rekisteröidyn kannalta tietenkin olisi käytännöllistä, mikäli hänen poliisille tekemänsä ilmoitus henkilöllisyystodistuksen katoamisesta tai varastamisesta olisi yksinään riittävä eikä asiaa tarvitsi ilmoittaa useille tahoille vähintäänkin epämääräisiksi jäävin tosiasiallisin vaikutuksin. Muiden esitettyjen suositusten toimeenpanon edistäminen käytettävissä olevien resurssien puitteissa on perusteltua.

**Millä muilla toimenpiteillä henkilötunnuksen kysymistä ainoana tunnistustapana voitaisiin ehkäistä sähköisessä asioinnissa, käyntiasioinnissa ja puhelinasioinnissa?**

DVV:llä ei ole lisättävää lausuttavana oleviin ehdotuksiin, joiden valmistelussa se on ollut mukana.

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

Ei lausuttavaa.

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

DVV esittää selvitettäväksi, voitaisiinko kuluttajasuojalain veloitteet asiakkaan vahvasta tunnistamisesta ulottaa koskemaan myös korottomia luottoja (ns. laskua vastaan myyminen, osamaksukauppa ym. maksuaikajärjestelyt).

## Henkilötunnuksen vaihtamiskynnyksen madaltamista koskeva arviomuistio

### Kommentit muistioon

Ei lausuttavaa.

Salovaara Timo  
Digi- ja väestötietovirasto

Ronkainen Tytti  
Digi- ja väestötietovirasto - Rekisteripalvelut