

28.2.2022

SUPO 14/01.04.01.03/2022

Valtiovarainministeriö

Viite VN/25041/2020-VM-101

SUOJELUPOLIISIN LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI VÄESTÖTIETOJÄRJESTELMÄSTÄ JA DIGI- JA VÄESTÖVIRASTON VARMENNEPALVELUISTA ANNETUN LAIN SEKÄ ERÄIDEN MUIDEN LAKIEN MUUTTAMISESTA

Esitysluonnoksen tavoitteena on uudistaa henkilötunnusjärjestelmää mahdollistamalla henkilötunnuksen myöntäminen ulkomaalaisille nykyistä laajemmin, mahdollistamalla sähköinen etärekisteröityminen väestötietojärjestelmään, kehittämällä väestötietojärjestelmän identiteetinhallintaa sekä luomalla edellytykset kokonaan uuden yksilöintitunnuksen käyttöönotolle. Henkilötunnuksen rakennetta ehdotetaan lisäksi muutettavaksi poistamalla siitä tieto henkilön sukupuolesta.

Esitysluonnos on yhteydessä digitaalisen henkilöllisyyden hankkeeseen, jonka tavoitteena on kehittää toimintamalli ja tuottaa tarvittavat ratkaisut, joiden avulla valtion takaama identiteetti voidaan toteuttaa digitaalisena henkilöllisyystodistuksena tai muuna tunnistusvälineenä. Digitaalinen henkilöllisyystodistus tai tunnistusväline perustuisi väestötietojärjestelmästä saatavaan keskitettyyn valtion takaamaan identiteettiin, jonka kehittämisestä tässä esityksessä on kyse.

Esitysluonnoksessa ei käsitellä valtioneuvoston asetusta henkilötunnuksen rakenteen muuttamisesta, jonka on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2023. Niin sanottu henkilötunnusten riittävyysratkaisu on tarkoitus toteuttaa kiireisenä, koska nykymuotoisten henkilötunnusten arvioidaan loppuvan tietyiltä päiviltä jo lähivuosien aikana.

Ulkomaan kansalaisten rekisteröinti väestötietojärjestelmään nykyistä laajemmin

Väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (jäljempänä VTJ-laki) 9 a pykälään ehdotetun muutoksen mukaan maahanmuuttohallinnon asiakkaana olevan ulkomaan kansalaisen tiedot voitaisiin tallettaa väestötietojärjestelmään jo siinä vaiheessa, kun hän on hakenut ulkomailta oleskelulupaa, Suomessa kansainvälistä suojelua, unionin kansalaisena oleskeluoikeuden rekisteröintiä, unionin kansalaisen perheenjäsenenä oleskelukorttia tai muuta Suomessa oleskeluun oikeuttavaa lupaa tai rekisteröintiä Maahanmuuttovirastolta. Voimassa olevan säännöksen mukaan ulkomaalaisen henkilön tiedot rekisteröidään väestötietojärjestelmään lähtökohtaisesti vasta sen jälkeen, kun Suomessa oleskeluun oikeuttavaa lupaa tai rekisteröintiä koskeva asia on ratkaistu.

Ehdotettu henkilötunnuksen antamisen aikaistaminen vaikuttaisi esityksen mukaan erityisesti Suomessa jo oleskeleviin ulkomaalaisiin, kuten turvapaikanhakijoihin. Esitysluonnoksen mukaan 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, että poliisi tai rajatarkastusviranomaisena olisi hänen kansainvälisen suojelun hakemustaan varten ulkomaalaislain 131 §:n perusteella ottanut ja tallettanut poliisin ylläpitämään rekisteriin sormenjäljet, valokuvan sekä muut henkilötuntemerkit.

Esitysluonnoksen mukaan henkilötunnuksen antaminen nykyistä aiemmassa vaiheessa todennäköisesti johtaisi myös siihen, että väestötietojärjestelmän tietoja jouduttaisiin nykytilaa useammin korjaamaan tai muuttamaan. Käytännössä on melko yleistä, että turvapaikanhakijan henkilötiedot turvapaikan hakuprosessin aikana täsmentyvät tai osoittautuvat joltain osin puutteellisiksi tai virheellisiksi. Aikaisemmassa vaiheessa saatava henkilötunnus mahdollistaisi esityksen mukaan vahvan sähköisen tunnistamisvälineen saamisen ja voisi helpottaa ja nopeuttaa muun muassa pankkitilin avaamista.

VTJ-lain 18 §:n mukaan väestötietojärjestelmään talletettuja 13 §:n 1 momentin 1–21 kohdassa tarkoitettuja henkilötietoja, kuten nimeä, henkilötunnusta, kotikuntaa ja vanhempien nimeä pidetään julkisesti luotettavina tietoina, jollei osoiteta, että tieto on virheellinen tai puutteellinen.

Suojelupoliisin pitää ehdotetun muutoksen tavoitteita ymmärrettävinä. On kuitenkin osin ongelmallista, että henkilölle annettaisiin varsin aikaisessa vaiheessa julkista luotettavuutta nauttiva identiteetti, jota hän voisi hyödyntää oikeustoimissaan. Esityksessäkin todetusti ei ole epätavallista, että annetut tiedot osoittautuvat puutteellisiksi tai virheellisiksi. Tästä näkökulmasta voimassa oleva sääntely, joka edellyttää hallintoprosessissa tehtyä myönteistä päästöstä vaikuttaa perustellummalta etenkin, koska näissä tilanteissa henkilölle on lähtökohtaisesti myönnetty lupa asettua Suomeen asumaan.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa on pankeille säädetty velvoite tunnistaa asiakkaansa. Edellä mainitun sääntelyn perusteella lähtökohdaksi tulisi kaiketi asettaa, että pankin asiakkaaksi hakevan henkilön henkilöllisyyttä on pidettävä luotettavana, mikäli hän osoittaa olevansa väestötietojärjestelmään tallennettu henkilö. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan ehdotettu sääntely ei saisi johtaa siihen, että pankit joutuisivat jatkossa erikseen arvioimaan Suomesta oleskelulupaa hakevan henkilön henkilöllisyyden luotettavuutta, täyttääkseen lainsäädännön asettamat velvoitteet. Suojelupoliisin katsoo, että esityksessä olisi syytä arvioida asiaa tarkemmin tästä näkökulmasta.

Etärekisteröintimenettely

Esityksessä ehdotetaan luotavaksi mahdollisuus rekisteröityä väestötietojärjestelmään uuden etärekisteröintimenettelyn kautta. Etärekisteröintimenettelyn kautta ulkomaalainen henkilö voisi rekisteröityä väestötietojärjestelmään mobiilisovellusta hyödyntäen jo ennen Suomeen saapumistaan. Väestötietojärjestelmään etärekisteröityvä henkilö saisi samalla suomalaisen henkilötunnuksen, jonka avulla hän voisi nykyistä nopeammin ja

helpommin aloittaa integroitumisen suomalaiseen yhteiskuntaan. Rekisteröityjän henkilöllisyyden varmentaminen perustuisi menettelyssä kasvojentunnistusohjelman hyödyntämiseen ja sirullisen passin lukemiseen, eikä siihen sisältyisi lainkaan henkilön tunnistamista kasvokkain viranomaisessa. Muutos vaikuttaisi alkuvaiheessa todennäköisesti laajimmin työ- ja opiskeluperäisiin maahanmuuttajiin sekä ulkomaisiin kiinteistönostajiin, jotka voisivat etärekisteröintimenettelyn kautta hankkia itselleen myös valtion tarjoaman digitaalisen tunnistusvälineen.

Etärekisteröintiin liittyvä henkilöllisyyden varmistaminen ei yltäisi varmuudeltaan samalle tasolle, kun perinteinen tunnistaminen, jonka vuoksi tietojärjestelmiin tulisi rakentaa ominaisuus, jolla etärekisteröinnin perusteella annettu henkilötunnus voitaisiin erottaa normaalissa menettelyssä annetuista henkilötunnuksista. Esityksen mukaan henkilön asioidessa viranomaisessa ensimmäistä kertaa henkilö tunnistettaisiin kasvokkain, jonka jälkeen henkilötunnus nauttisi normaalin tasoista luotettavuutta. Laissa ei myöskään säädettäisi siitä, mihin palveluihin etärekisteröitymisen perusteella olisi mahdollista päästä, vaan tämä tulisi arvioida palvelukohtaisesti. Suojelupoliisille jää epäselväksi, välittyisikö tieto alemman tasoisesta tunnistuksesta palveluntarjoajille tilanteissa, joissa etärekisteröity henkilö käyttäisi myöhemmin valtion tarjoamaa digitaalista tunnistusvälinettä asiointissaan.

Ehdotetun 18 §:n mukaisesti etärekisteröinnissä annettu henkilötunnus nauttisi säädöstasolla julkista luotettavuutta muilta, kun syntymäpaikka- ja syntymävaltio- tietojen osalta. Etärekisteröinnin liittyvät riskit huomioitaisiin ehdotetussa 34 a §:ssä, jonka mukaan etärekisteröintimenettelyssä tunnistetun henkilön tietoja voitaisiin luovuttaa väestötietojärjestelmästä vain yhdessä lain 13 §:n 22 kohdassa tarkoitetun tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaavan tiedon kanssa. Menettely siirtäisi etärekisteröintiin liittyvien epävarmuustekijöiden huomioimisen palveluntarjoajien vastuulle. Mikäli halutaan, että palveluntarjoajat kiinnittävät tarkemmin huomiota heikommin varmennettuun identiteettiin, olisi perusteltua, että tämä ilmenisi muuten, kuin välillisesti tietojen luovutussäännöksen kautta. Suojelupoliisi nostaa myös esiin, että ehdotettu luovutusrajoitusta koskeva sääntely käsittäisi ainoastaan tietojen luovutukset väestötietojärjestelmästä viranomaiselle tai palveluntarjoajalle. Mikäli tieto luovutettaisiin edelleen esimerkiksi viranomaiselta viranomaiselle tieto heikommasta tunnistamisesta ei välttämättä välittyisi esitetystä mallissa näiden organisaatioiden välillä.

Suojelupoliisille jää osin epäselväksi voisiko etärekisteröintimenettelyssä myönnetyn henkilötunnukseen kohdistuvien rajoitusten poistamiseen liittyvä tunnistaminen tapahtua, myös toisen Schengen jäsenvaltion edustustossa tai ulkoisen palveluntarjoajan luona. Mikäli näin voitaisiin tehdä, olisi syytä tarkemmin arvioida voidaanko kyseinen tehtävä myöntää muulle, kuin Suomen viranomaiselle. Suojelupoliisin käsityksen mukaan ulkoisen palveluntarjoajan tehtävät liittyvät nykyisin hakemusta varten kerättävän materiaalin keräämiseen, eteenpäin toimittamiseen sekä näihin rinnastettaviin toimenpiteisiin esimerkiksi viisumiasioissa. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan henkilön tunnistamista identiteetin myöntämiseksi, ei tältä osin voida rinnastaa kyseiseen toimintaan.

Ehdotetussa 9 c §:ssä säädettäisiin etärekisteröintimenettelyssä kerättävien biometrinen tietojen käsittelystä. Ehdotuksen mukaan menettelyssä mainittuja tietoja saisi käsitellä vain rekisteröintiä pyytävän henkilön henkilöllisyyden

varmistamiseksi. Kasvokuvia ja videoita ei talletettaisi väestötietojärjestelmään, eikä niitä saisi käyttää tai luovuttaa muihin käyttötarkoituksiin. Kuvia ja videoita ei saisi hyödyntää myöskään, kun varmistetaan, että henkilön tietoja ei ole aikaisemmin tallennettu väestötietojärjestelmään. Henkilötiedot on poistettava ilman aiheutonta viivytystä, kun ne ovat käyneet käsittelytarkoituksen kannalta tarpeettomiksi. Edellä todetusti etärekisteröinnin on arvioitu liittyvän väärinkäytösriskejä. Tästä lähtökohdasta Suojelupoliisi pitää ongelmallisena, että ainoa henkilön konkreettisesti matkustusasiakirjaan liittävä tunniste poistettaisiin välittömästi vertailun suorittamisen jälkeen. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan kerätyt biometriset tiedot tulisi tallentaa ja niitä tulisi voida luovuttaa viranomaisille mahdollisten väärinkäytösten selvittämiseksi. Erikseen on syytä korostaa, että kyseessä on ulkomaalaiselle henkilölle täysin vapaaehtoinen menettely. Menettelyn edellytykseksi voidaan perustellusti asettaa henkilön suostumus biometrinen tietojen tallentamiseen. Rekisteröityä voidaan myös tehokkaasti informoida siitä, miten tietoja voidaan käyttää.

Yksilöintitunnus

Lakiluonnoksen 11 a §:n mukaan, kun henkilön tiedot talletetaan ensimmäisen kerran väestötietojärjestelmään, hänelle annetaan yksilöintitunnus. Kyseessä olisi yleisesti käytettävissä oleva ja henkilötunnukseen merkitykseltään vertautuva tunnus. Yksilöintitunnuksen keskeinen tarkoitus olisi ennaltaehkäistä identiteettivarkauksia ja turvata henkilötietojen suoja. Tunnuksen vaikeammalla muistettavuudella ja julkisuudella olisi mahdollista ennalta ehkäistä sellaisia käyttötapoja, jotka perustuvat nimenomaan tunnuksen salasanan kaltaiseen luonteeseen.

Suojelupoliisin näkemyksen mukaan hyödyt yksilöintitunnuksen käyttöönotosta jäävät esitysluonnoksen valossa osin epäselviksi. Käytännössä yksilöintitunnus vaikuttaisi luovan uuden henkilötunnuksen kanssa päällekkäisen henkilötiedon, jonka käyttöönotto edellyttäisi tietojärjestelmämuutoksia.

Esitysluonnoksen mukaan valtiovaraministeriössä valmistellaan lausunnolla olevan esityksen rinnalla parhaillaan uutta digitaalista henkilöllisyystodistusta, jossa mobiilisovellukseen tallennettaisiin ydinidentiteetin todisteeksi kutsuttu varmenne. Varmenne olisi saatavissa julkisesta hakemistosta ja sillä digitaalinen henkilöllisyystodistus kytkettäisiin siihen henkilöön, joka hallitsee digitaalista todistusta. Julkisenä tunnisteena ei voitaisi käyttää henkilötunnusta. Ehdotettua yksilöintitunnusta olisi tarkoituksenmukaista ainakin pidemmällä aikajänteellä käyttää varmenteella henkilön yksilöivänä tunnisteena. Suojelupoliisi katsoo, että mikäli uusi yksilöintitunnus liittyy kiinteästi valmisteilla olevaan hankkeeseen, olisi ehdotus yksilöintitunnuksen käyttöönotosta perusteltua käsitellä tässä yhteydessä.

Lopuksi

Suojelupoliisi on henkilötunnuksen muuttamista koskevan lainsäädännön uudistamista koskevasta arviomuistiota (VN/26031/2020-VM-2) antamassaan lausunnossa (SUPO 1262/01.04.01.03/2020) korostanut henkilötunnuksen muuttamattomuuden periaatteen merkitystä poliisitoiminnalle. Henkilötunnuksen pysyvyyden periaatteesta luopuminen tarkoittaisi sitä, että jatkossa ei vastaavalla tavalla voitaisi luottaa siihen, että henkilötunnus yksilöisi samalla tavalla kaikki samaan henkilöön liittyvät tiedot. Suurin osa henkilötunnusta käsittelevistä tahoista ei saa henkilötunnusten muutostietoja

suoraan väestötietojärjestelmästä, jolloin uusi tunnus päivitetään eri tietojärjestelmiin hyvin hitaasti, jos koskaan. Tästä lähtökohdasta Suojelupoliisi pitää perusteltuna valtiovarainministeriön asettaman hankkeen suositusta siitä, että VTJ-lain 12 §:ää ei esitettäisi muutettavaksi, eikä henkilötunnuksen muuttamiskynnystä madallettaisi nykyisestä. (Arviomuistio henkilötunnuksen muuttamiskysymyksen madaltamisesta s. 15)

Suojelupoliisi kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen 9 a pykälässä ehdotettu henkilötunnuksen myöntämisen aikaistaminen lisää muutettujen tunnusten määrää järjestelmissä. VTJ-lain 12 §:n 1 momentin mukaan Väestötietojärjestelmään talletettu henkilötunnus on korjattava, jos tunnus on teknisesti virheellinen tai tieto tunnuksen sisältyvästä syntymäajasta tai sukupuolesta on virheellinen. Esityksessä todetusti syntymäaika on yksi tiedoista, jota joudutaan säännönmukaisesti korjaamaan. Esityksestä saa käsityksen, että asia olisi tarkoitus korjata uudella yksilöintitunnuksella, joka olisi henkilötunnusta pysyvämpi. Yksilöintitunnuksen laajempi käyttöönotto voisi tapahtua erillisellä päätöksellä. Suojelupoliisi tuo esiin, että tällainen järjestely lisää kustannuksia.

Suojelupoliisi arvioi, että ehdotettu muutokset edellyttäisivät merkittäviä muutoksia Suojelupoliisin tiedonhallintaan. Valtiovarainministeriö on helmikuussa 2022 pyytänyt Suojelupoliisilta arviota siitä, minkälaisia kustannuksia aiheutuu henkilötunnuksen riittävyysratkaisusta, joka on tarkoitus toteuttaa kiireellisenä. Muutosten arvioitiin aiheuttavan Suojelupoliisille 205.000 € työmäärän. Arvio ei sisällä lausuntokierroksella olevan hallituksen esityksen muutostöitä.

Suojelupoliisin päällikkö
Poliisineuvos



Antti Peltari

Ylitarkastaja



Antti Wahlroos

Liitteet -
Jakelu SM/KTY
Tiedoksi -