



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

HE-valmistelun tilanne

Perttu Wasenius, erityisasiantuntija
Kaj Välimäki, kehityspäällikkö
Hetu-hankkeen johtoryhmä 18.6.2021

Vaikutusten arviointi

Toteutussuunnitelma (1)

- Valmisteltu webropol-kysely, jossa hankkeen vaikutuksia koskevia kysymyksiä asiakokonaisuuksittain:
 - Etärekisteröinti, VTJ-laajennus, sukupuolineutraali tunnus ja uusi yksilöintitunnus
- Kysymysten tarkoitus kattaa keskeiset vaikutustyypit kultakin hankkeen osa-alueelta.
 - Menettelylliset vaikutukset, tiedonhallintavaikutukset, hyödyt, kustannukset.
- HE:n vaikutusarviointi tarkoitus pääosin laatia saatujen vastausten pohjalta.
 - Tärkeää saada vastauksia mahdollisimman kattavasti.
 - Vastaaajien aktivointi erikseen välttämätöntä. Pelkkä kyselyn julkistaminen ei riitä.
- Määräaika 31.8.

Toteutussuunnitelma (2)

- Kunnat, kuntayhtymät ja sairaanhoitopiirit
 - Kuntaliitto tukee vastaajien aktivoinnissa ja vastausten keräämisessä
- Valtion virastot ja laitokset
 - Kukin ministeriö (joryn ministeriöedustaja) tunnistaa omalta hallinnonalaltaan keskeiset vastaajat ja välittää kyselyn niille. Ministeriön tulisi samalla velvoittaa ko. viranomaisia vastaamaan (sisäinen lausunto-/tietopyyntö tms. selkeine määräaikoineen).
- Yksityinen sektori
 - Hankkeessa mukana olevat järjestöt keräävät vastauksia omalta toimialaltaan?
 - Mitä muita yksityisen sektorin toimialoja olisi syytä saada mukaan? Mitä järjestöjä voisi hyödyntää vastausten keräämisessä?

Hetun muuttaminen

Tausta ja asian aiempi valmistelu

- Taustalla Vastaamo-tietomurto ja hallituksen reaktio siihen.
 - Hallitus linjasi 11.11.2020, että on tarpeen selvittää ja valmistella tarpeelliset lainsäädäntömuutokset, jotka mahdollistaisivat henkilötunnuksen vaihtamisen nykyistä laajemmin useammissa tilanteissa.
- Asiasta tehtiin VM:ssä virkatyönä pikaisesti HE-luonnos, joka oli lausunnoilla 15.12.2020–14.1.2021.
- Lausuntopalaute oli pääosin kriittistä ja keskittyi kustannus- ja tiedonhallinnallisiin haasteisiin, jos hetun muuttaminen merkittävästi nykyisestä laajenee.
- HE:n jatkovalmistelu päätettiin liittää osaksi hetu-hanketta.

Käsiteltyt ratkaisuvaihtoehdot

1. HE-luonnoksen jatkojalostettu versio, joka laajentaisi merkittävästi mahdollisuuksia hetun muuttamiseen.
2. Selvästi suppeampi muutos nykyiseen säännökseen.
3. Hetun muuttamisoikeuden laajentamisesta luovutaan. Identiteettivarkauksien uhrien asemaa pyritään helpottamaan muilla keinoilla.

HE-luonnoksen jatkojalostettu versio (1)

Uusi momentti VTJ-lain 12 §:ään:

Väestötietojärjestelmään talletettu henkilötunnus voidaan muuttaa tunnuksen väärinkäytön uhan perusteella, jos:

- 1) henkilötunnus on rikoksen tai epäillyn rikoksen seurauksena kolmannen osapuolen tiedossa;
- 2) edellä 1 kohdassa tarkoitettua rikosta koskeva asia on vireillä esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa taikka sitä koskevassa asiassa jonkun on lainvoimaisella tuomiolla katsottu syyllistyneen sellaiseen rikokseen;
- 3) edellä 1 kohdassa tarkoitetun rikoksen tai muuten olosuhteiden perusteella on ilmeistä, että henkilötunnusta tullaan väärinkäyttämään; ja
- 4) henkilötunnuksen muuttamisella voidaan hyvin suurella todennäköisyydellä ehkäistä henkilötunnuksen väärinkäyttöä tai siitä aiheutuvaa merkittävää haittaa.

HE-luonnoksen jatkojalostettu versio (2)

- Vaihtoehto vastaisi kattavasti hallituksen asettamaa tavoitetilaa.
- Tapauskohtainen harkinta käytännössä mahdotonta.
 - Hetun muuttamisesta tulisi helposti automaatti suuntaan tai toiseen.
 - Millä perusteilla esim. Vastaamon tietomurron uhrien joukosta valikoitaisiin ne, joiden hetu muutetaan? Käytännössä olisi joko hyväksyttävä tai hylättävä kaikki hakemukset?
- DVV:n rooli olisi menettelyssä poikkeuksellinen.
- Hetun muuttaminen ei ole uusi asia, mutta määrien kasvaminen merkittävästi nykyisestä aiheuttaisi laajoja tiedonhallinnallisia haasteita ja suuria kustannuksia.
- Hetun vaihtaminen ei tosiasiallisesti ole välttämättä kovin tehokas keino väärinkäytösten ehkäisemiseen.

Suppeampi muutos

Väestötietojärjestelmään talletettu henkilötunnus voidaan muuttaa, jos:

2) muu kuin henkilötunnuksen haltija on ~~toistuvasti~~ väärinkäyttänyt tunnusta ja käytöstä on aiheutunut **merkittävää vähäistä suurempaa** taloudellista tai muuta haittaa tunnuksen oikealle haltijalle ja henkilötunnuksen muuttamisella voidaan tosiasiallisesti estää väärinkäytön haitallisten seurausten jatkuminen;

- Muutos tuskin merkittävästi muuttaisi nykykäytäntöä, koska tunnuksen muuttaminen ennakoivasti ei olisi edelleenkään mahdollista.
- Hakemuksia voisi kuitenkin tulla erityisesti alkuvaiheessa selvästi nykyistä enemmän?
- Onko säännöstä järkevää lähteä avaamaan, jos se johtaa lähinnä useampiin hylättyihin muutoshakemuksiin?

Lainsäädäntötyöryhmän esitys

- Lainsäädäntötyöryhmän näkemyksen mukaan hetun muuttaminen on harvoin oikea keino parantaa identiteettivarkauden uhrin asemaa.
 - Tärkeämpää olisi pyrkiä vähentämään mahdollisuuksia hyödyntää väärin käsiin joutunutta hetua lainsäädännön ja informaatio-ohjauksen keinoin.
 - Laajamittainen hetujen muuttaminen aiheuttaisi yhteiskunnalle valtavat kustannukset ja suuria tiedonhallintaan liittyviä haasteita.
 - Hetun muuttaminen aiheuttaa myös henkilölle itselleen monenlaisia haasteita ja kustannuksia.
- Hetun muuttamista ei ole tarkoituksenmukaista nykytilaan verrattuna helpottaa. VTJ-lain 12 §:n voimassa oleva säännös on riittävä, eikä sitä kannata muuttaa.
 - Jos säännöstä kuitenkin tarpeen mukaan, tulisi edetä minimimuutoksella.

VTJ-laajennus

Hetu nykyistä aiemmin turvapaikanhakijalle ja
oleskeluluvan hakijalle

Tavoite ja muutosehdotus

Turvapaikanhakijalle ja oleskeluluvan hakijalle voitaisiin antaa henkilötunnus nykyistä aiemmin.

Nykytila	Ehdotus
<p>Muuta ulkomaan kansalaista koskevat tiedot voidaan tallettaa väestötietojärjestelmään, jos:</p> <ol style="list-style-type: none">1) hänelle on myönnetty ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettu oleskelulupa tai oleskelukortti, hänen oleskeluoikeutensa on rekisteröity tai Maahanmuuttovirasto on tehnyt muun häntä koskevan myönteisen päätöksen oleskeluoikeudesta;	<p>Muuta ulkomaan kansalaista koskevat tiedot voidaan tallettaa väestötietojärjestelmään, jos:</p> <ol style="list-style-type: none">1) hän on hakenut oleskelulupaa, oleskeluoikeutensa rekisteröintiä tai muuta Suomessa muutoin kuin lyhytaikaiseen oleskeluun oikeuttavaa lupaa tai rekisteröintiä Maahanmuuttovirastolta;2) hänelle on myönnetty oleskelulupa tai oleskelukortti, hänen oleskeluoikeutensa on rekisteröity tai Maahanmuuttovirasto on tehnyt muun häntä koskevan myönteisen päätöksen oleskeluoikeudesta;

Tavoite ja muutosehdotus

Turvapaikanhakijan henkilöllisyydestä voitaisiin varmistua turvapaikkaprosessissa otettavien biometristen tunnisteiden perusteella.

Nykytila	Ehdotus
<p>Ulkomaan kansalaisen tiedot väestötietojärjestelmään tallettavan viranomaisen on varmistuttava ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä voimassa olevasta matkustusasiakirjasta tai sen puuttuessa 19 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen muusta asiakirjasta tai selvityksestä.</p>	<p>Ulkomaan kansalaisen tiedot väestötietojärjestelmään tallettavan viranomaisen on varmistuttava ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä voimassa olevasta matkustusasiakirjasta tai sen puuttuessa 19 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen muusta asiakirjasta tai selvityksestä. <i>Kansainvälistä suojelua hakeneen tai saaneen ulkomaan kansalaisen tiedot voidaan tallettaa väestötietojärjestelmään, kun hänestä on kansainvälisen suojelun hakemusta varten otettu ja talletettu biometriset tunnisteet, vaikka hänen henkilöllisyydestään ei olisi voitu varmistua matkustusasiakirjasta tai muusta asiakirjasta tai selvityksestä.</i></p>

Kysymykset ja mahdolliset haasteet

- Onko säännösehdotuksen kattavuus oikea?
- Vaikutusten arviointia varten pystyttävä kartoittamaan niitä asiointitilanteita, joissa turvapaikanhakija tai oleskeluluvan hakija nykyään asioi hetuttomana ja muutoksen myötä hetullisena.
 - Valtion viranomaiset, kunnat, yksityinen sektori.
- Varsinkin turvapaikkaprosessissa on tyypillistä, että hakijan henkilötiedot voivat tarkentua, täydentyä ja muuttua
 - Muutokset henkilötunnukseen vaikuttaviin syntymäaikaan tai sukupuoleen aiheuttaisivat myös jo annetun henkilötunnuksen muuttumisen.

Viranomaisten toimivalta

DVV:n, Kelan, Migrin ja Verohallinnon roolit
jatkossa

Keskeiset ehdotukset

- Verohallinnolle ja Maahanmuuttovirastolle annettaisiin toimivalta lisätä ja muuttaa ulkomaalaisen VTJ-tietoja ensirekisteröinnin jälkeen
 - Erityisesti tavoitteena on mahdollistaa tunnistamisen tavan ja tiedon lähdetiedon päivittäminen
 - Verohallinnon ja Maahanmuuttoviraston roolit VTJ:n henkilötietojen ylläpidossa säilyisivät muutoin nykyisen laisina
- Poistettaisiin mahdollisuus sopia Kelan kanssa VTJ-rekisteröintipyyntöjen vastaanottamisesta
- Henkilötunnus voitaisiin antaa ulkoisen palveluntarjoajan tekemän tunnistamisen perusteella

22 § Muiden viranomaisten toimivalta

Edellä 9 §:n 1 momentin 2–5 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa ulkomaan kansalainen voi esittää tietojensa tallettamista koskevan pyynnön Verohallinnolle, *joka saa näissä tapauksissa tallettaa ulkomaan kansalaista koskevat tiedot väestötietojärjestelmään.*

Maahanmuuttovirasto saa tallettaa ulkomaan kansalaista koskevat tiedot väestötietojärjestelmään 9 §:n 1 ~~mainitun~~ momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa. Kun Maahanmuuttovirasto tallettaa ulkomaan kansalaista koskevat tiedot, Suomen edustusto voi ottaa vastaan ulkomaan kansalaisen esittämät henkilötiedot ja asiakirjat väestötietojärjestelmään tallettamista varten. Suomen edustuston on varmistuttava ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä voimassa olevasta matkustusasiakirjasta tai sen puuttuessa 19 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen muusta asiakirjasta tai selvityksestä sekä toimitettava henkilötiedot ja asiakirjat viipymättä Maahanmuuttovirastolle. *Toisen Schengen-valtion edustusto tai ulkoinen palveluntarjoaja voi toimia tässä 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.*

22 § Muiden viranomaisten toimivalta

Edellä 1 ja 2 momentissa mainitut viranomaiset saavat tallettaa väestötietojärjestelmään ulkomaan kansalaisesta henkilötunnuksen antamiseksi tarvittavat tiedot sekä muut 13 ja 17 §:ssä tarkoitetut, ulkomaan kansalaisesta tarvittavat välttämättömät tiedot. *Edellä 1 ja 2 momentissa mainitut viranomaiset saavat myös muuttaa väestötietojärjestelmään aiemmin talletettuja ulkomaan kansalaista koskevia tietoja sekä lisätä tietoja.* Tarkemmat säännökset edellä tarkoitetuista tiedoista annetaan valtioneuvoston asetuksella.

Tiedot tallettanut viranomainen vastaa rekisterinpitäjälle tallettamiensa tietojen luotettavuudesta ja oikeellisuudesta.

Etärekisteröintimenettelyn sääntely

Säätelyn elementit

- Uusi, erillinen etärekisteröintimenettelyn VTJ-rekisteröinnissä mahdollistava säännös
- Rekisteröinnin edellytykset kuvattaisiin yksiselitteisillä säännöillä, jotta mahdollistettaisiin jatkossa automatisoitu päätöksenteko tulevan yleislain perusteella
- Etärekisteröinnissä VTJ:ään rekisteröitäisiin osa henkilön tiedoista suoraan passista lukemalla, osa henkilön itsensä ilmoittamana ja osa päättelemällä. Tarkemmasta tietosisällöstä ei vielä ole säännösehdotusta.
 - Uusista VTJ-tiedoista olisivat keskeisimpiä tunnistamisen tapa ja tietojen lähde
- Etärekisteröinnissä henkilön tunnistaminen perustuisi ensisijaisesti automatisoituun kasvojentunnistukseen. Kasvojentunnistuksessa käsiteltävistä arkaluonteisista henkilötiedoista olisi säänneltävä tarkkarajaisesti ja käsittely olisi rajattava välttämättömään.

x § Ulkomaan kansalaisen etärekisteröintimenettely

Ulkomaan kansalaista koskevat tiedot talletetaan hänen pyynnöstään väestötietojärjestelmään etärekisteröintimenettelyssä, jos

- 1) hän on täyttänyt viisitoista vuotta;
- 2) hänen henkilöllisyytensä on varmistettu Digi- ja väestötietoviraston hyväksymällä sähköisellä tunnistusmenetelmällä;
- 3) hän on esittänyt tunnistusmenetelmälle voimassa olevan [ja ulkomaalaislain (301/2004) 14 §:n 1 momentissa tarkoitetun Suomen tunnustaman matkustusasiakirjan. Matkustusasiakirjan on perustuttava kansainvälisen siviili-ilmailujärjestö ICAOn asiakirjassa 9303 vahvistettuihin eritelmiin ja turvallisuutta koskeviin vähimmäisvaatimuksiin];

Etärekisteröintimenettelyn säännösehdotus

4) sähköinen tunnistusmenetelmä voi lukea hänen matkustusasiakirjastaan hänen nimi-, syntymäpäivä- ja sukupuolitietonsa väestötietojärjestelmään tallettamista varten; ja

5) hänen tietojaan ei ole aiemmin talletettu väestötietojärjestelmään.

Digi- ja väestötietovirasto tarkastaa, ettei ulkomaan kansalaista koskevia tietoja ole aikaisemmin talletettu väestötietojärjestelmään vertaamalla ulkomaan kansalaisen matkustusasiakirjan sekä ulkomaan kansalaisen ilmoittamia henkilötietoja väestötietojärjestelmään aiemmin rekisteröityjen henkilöiden henkilötietoihin.

Etärekisteröintimenettelyn säännösehdotus

Digi- ja väestötietoviraston on välittömästi alle kahdeksantoistavuotiaan ulkomaan kansalaisen tietojen väestötietojärjestelmään rekisteröinnin jälkeen ilmoitettava rekisteröinnistä ulkomaan kansalaisen huoltajille.

Etärekisteröintimenettelyssä väestötietojärjestelmään talletetaan ulkomaan kansalaisen nimi-, syntymäaika- ja sukupuolitiedon lisäksi henkilön kansalaisuus-, yksilöinti- ja yhteystiedot sekä matkustusasiakirjan yksilöintitiedot. Etärekisteröintimenettelyssä väestötietojärjestelmään talletettavista tiedoista annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

y § Kasvojentunnistus etärekisteröintimenettelyssä

Digi- ja väestötietovirasto varmistaa etärekisteröintimenettelyssä rekisteröintiä pyytäneen ulkomaan kansalaisen henkilöllisyyden vertaamalla hänen itsestään esittämää kasvokuvaa ja videoita hänen esittämänsä matkustusasiakirjan tekniseen osaan talletettuun kasvokuvaan.

Digi- ja väestötietovirasto saa käsitellä kasvojentunnistuksessa kerättäviä henkilön biometrisiä tietoja, [henkilön itsestään esittämää kasvokuvaa, videoita] ja [niiden] teknisin menetelmin tehdystä vertaamisesta muodostuvia tietoja vain henkilöllisyyden varmistamiseksi.

Kasvojentunnistuksessa käsitellyt biometriset tiedot poistetaan heti kun ne ovat käyneet tarpeettomiksi. Tiedot poistetaan viimeistään, kun ulkomaan kansalaisen etärekisteröintimenettelyssä tekemä rekisteröintipyyntö on lainvoimaisesti ratkaistu.

Sukupuolineutraali henkilötunnus

Asian valmistelu 18.5. jory-käsittelyn jälkeen

- Jory linjasi 18.5. alustavasti, että sukupuoliensa korjanneelle edelleen sallittaisiin henkilötunnuksen muuttaminen.
- Aiheesta keskusteltu 26.5. ihmisoikeus- ja trans-järjestöjen kanssa
 - Mukana Amnesty International, Ihmisoikeusliitto, Seta, Trasek ry, Trans ry, Dreamwear Club ry, Translasten- ja nuorten perheet ry.
 - Järjestöt pitivät yksimielisesti hetun muuttamismahdollisuuden säilyttämistä välttämättömänä. Tärkeänä pidettiin myös sitä, että henkilö saa itse päättää asiasta. Läheskään kaikki tuskin haluaisivat uutta tunnusta, eli hetujen muuttaminen sukupuolen korjaamisen perusteella todennäköisesti vähenisi nykyisestä.
 - Myös hankkeen muita tavoitteita pidettiin laajasti kannatettavana syrjinnän ehkäisemisen näkökulmasta. Erityisesti hetun tunnistuskäytön vähentämisellä ja pyrkimyksellä pitkällä aikavälillä kohti uuden yksilöintitunnuksen käyttöä nähtiin merkittäviä hyötyjä.

Uusi yksilöintitunnus

Valmistelutilanne

”Kun henkilön tiedot talletetaan ensimmäisen kerran väestötietojärjestelmään, hänelle on annettava yksilöintitunnus. Yksilöintitunnus annetaan automaattisesti väestötietojärjestelmästä.

Yksilöintitunnus muodostuu 11/XX satunnaisesti valitusta merkistä/numerosta, eikä se saa sisältää henkilöön liittyviä tunnistetietoja. Korjattua (tai muutettua) yksilöintitunnusta ei saa antaa toiselle henkilölle.”

- Tunnuksen rakenne auki
- Tunnuksen luovuttamisen ja käytön sääntely auki
 - Sidotaanko käyttö hetun käytön edellytyksiin vai voiko jättää yleisen tarpeellisuuskriteerin varaan? Mahdollinen käytösäännös tietosuojalakiin?
- Tunnuksen käyttöönottoon varautuminen sääntelyssä?
 - Käyttöönotto siirtymäaikana / Mahdollinen täysimääräinen käyttöönotto tulevaisuudessa

KV-vertailu

Valmistelutilanne

- KV-vertailua tehty jo hankkeen ensimmäisessä vaiheessa.
- Vertailua täydennetään parhaillaan osana hallituksen esityksen valmistelua.
- Kohdemaina tällä hetkellä Ruotsi, Norja, Viro, Liettua ja Espanja.
 - Mahdollisesti myös Tanska, Latvia ja Kroatia.
- Täydentämisen painopisteenä erityisesti e-Residency -järjestelmät yms. muissa valtioissa käytössä olevat etärekisteröintiä muistuttavat menettelyt.

Hankkeen aikataulut

Budjettisyklin vaikutus esityksiin

- HE:lla on väistämättä suurehkot vaikutukset julkiseen talouteen.
 - Yksityiskohtaisia kustannusarvioita ei vielä ole, mutta suuruusluokka on yhteensä kymmeniä miljoonia euroja (jakaantuen usealle vuodelle ja laajalle joukolle viranomaisia).
- VM:n budjettiosaston kanssa käytyjen keskustelujen perusteella HE olisi syytä antaa budjettilakina syksyllä 2022.
 - HE:n valmistelu jatkuisi silti pääosin aiemman suunnitelman mukaisesti. Lausuntokierros tarkoitus järjestää loppuvuodesta 2021.
 - Lakien voimaantuloaikataulu olisi arvioitava muutoskohtaisesti uudelleen ottaen huomioon käsittelyn viivästymisen n. 5–6 kuukaudella.
- Myös riittävyysratkaisu jouduttu siirtämään syksyyn 2021.