

Asia: VN/25041/2020

Henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskevat säädös- ja muut ehdotukset

Luonnos hallituksen esitykseksi

Yleiset huomiot esityksen tavoitteista

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto valtiovarainministeriön laatimasta luonnoksesta henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskevista säädös- ja muista ehdotuksista ja esittää lausuntonaan seuraavaa:

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää uudistusta tarpeellisena erityisesti henkilötunnusten riittävyyden kannalta ja esityksen tavoitteita kannatettavina. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että sukupuolineutraalin henkilötunnuksen käyttöönotolla voidaan ehkäistä sukupuoleen perustuvaa syrjintää sekä parantaa yksityisyyden suojaa ja tietosuojaa. Syrjinnän vähentämisen näkökulmasta on myönteistä, mitä vähemmän yksilön ominaisuuksiin liittyviä tietoja henkilötunnukseen sisältyy. Tietosuojan näkökulmasta olisi myös tärkeää, että henkilöt voitaisiin jatkossa yksilöidä henkilötunnuksen lisäksi myös kokonaan henkilötietoriippumatonta yksilöintitunnusta hyödyntämällä. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että yksilöintitunnuksen käyttöönotto helpottaisi henkilöiden yksilöimistä erityisesti silloin, kun viranomaisella, yrityksellä tai muulla yhteisöllä ei olisi tietosuojalainsäädännön mukaista perustetta käsitellä henkilötunnusta.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että uuden yksilöintitunnuksen käyttöönotosta aiheutuu muutostarpeita työ- ja elinkeinoministeriön ja sen hallinnonalan virastojen hallinnoimiin tietojärjestelmiin mukaan lukien työvoimahallinnon tietojärjestelmät. Tietojärjestelmämuutoksista aiheutuu myös kustannuksia, mutta kustannusten määrä voidaan selvittää vasta, kun tiedetään, missä laajuudessa uusi yksilöintitunnus otetaan käyttöön virastoissa.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää lisäksi tärkeänä, että erilaisten keino- ja tunnusjärjestelmien sijaan henkilöt voitaisiin jatkossa yksilöidä eri viranomaisissa ja muualla asioidessaan yhdenmukaisesti määräytyvän henkilötunnuksen tai yksilöintitunnuksen avulla, jolloin voitaisiin esimerkiksi välttyä kirjaamasta samalle henkilölle useampia asiakkuuksia ja siten parantaa asiakastietojen eheyttä eri

viranomaisissa. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää uuden yksilöintitunnuksen käyttöönottoa tärkeänä askeleena siirryttäessä kohti tavoitetilana olevaa valtion takaaman identiteetin hallintaa.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että uudistuksella olisi positiivisia vaikutuksia myös työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalalla. Esityksen tavoitteena on mahdollistaa ulkomaalaisten henkilöiden rekisteröinti väestötietojärjestelmään nykyistä aikaisemmin 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 samalla helpottaa henkilöiden yksilöintiä niissä organisaatioissa, joissa ulkomaalaiset henkilöt asioivat ja vähentää organisaatiokohtaisten keiotunnusten sekä kaksinkertaisten rekisteri-identiteettien määrää.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että esitetyt tavoitteet ulkomaalaisten henkilöiden rekisteröinnistä väestötietojärjestelmään nykyistä aiemmin ja laajemmin ovat kannatettavia eri perusteilla tulevien ulkomaalaisten kannalta ja nopeuttaisivat eri perusteilla maahan muuttavien ulkomaalaisten hyvinvointia, terveyttä ja kotoutumista edistävien palvelujen piiriin pääsyä ja vähentäisivät viranomaistyötä, mitä keiotunnusten käytöstä nykyisellään aiheutuu palvelujen varmistamisessa ja yhteensovittamisessa. Tavoitteet ovat kannatettavia myös työ- ja koulutusperusteisen maahanmuuton edistämisen ja sujuvoittamisen näkökulmasta sekä tukevat työ- ja koulutusperusteisten maahanmuuttajien asettautumista.

Mahdollisuus henkilötunnuksen saamiseen aikaisemmassa vaiheessa helpottaisi ulkomaan kansalaisten identifiointia sekä rajallisesti hänen asiointiaan ja hänen oikeuksiensa toteutumista Suomessa. Ainakin viranomaisasioiminen sekä tarpeiden ja mahdollisuuksien mukaan myös elinkeinoelämän palveluissa asioiminen helpottuisivat. Myös asiakirjojen toimittaminen ja saaminen helpottuisivat ja yksinkertaistuisivat Suomeen hakeutumisen ja saapumisen aikana sekä oleskelun alkuvaiheessa. Lisäksi esitetty uudistus vähentäisi viranomaisten välisiä rekisteröintipyyntöjä ja helpottaisi muuta viranomaisten välistä tietojenvaihtoa. Esitysluonnoksessa on laajasti havainnollistettu mahdollisen uudistuksen vaikutuksia erityisesti viranomaisasiointiin.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että henkilötunnuksen saaminen aikaisempaa varhaisemmassa vaiheessa vähentäisi erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ulkomaalaisten hyväksikäytön riskejä tarjoamalla vahvemman identiteetin ja tunnistautumismahdollisuuden Suomessa. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa kuitenkin, että henkilötunnuksen ja sen omaavien henkilöiden hyväksikäyttöön liittyy myös riskejä ja rikollisen toiminnan mahdollisuuksia, joiden ehkäisemisestä olisi uudistuksen toteutuessa erityisesti huolehdittava. Esitysluonnoksessa tuodaan selkeästi esiin, että tosiasiallisesti keskeisin riskinhallintakeino olisi puuttua mahdollisuuksiin hyödyntää toisen henkilön identiteettiä väärinkäytösten välineenä eikä mahdollisuus henkilötunnuksen saamiseen sinänsä. Luonnoksen mukaan ehdotetuilla muutoksilla ei kuitenkaan ole syytä olettaa olevan vaikutusta väestötietojärjestelmän asemaan, luotettavuuteen tai käytettävyyteen yhteiskunnan perusrekisterinä.

Esitysluonnoksen mukaan muutokset johtaisivat myös siihen, että väestötietojärjestelmään rekisteröitäisiin nykyistä selvästi enemmän ihmisiä, jotka eivät koskaan pysyvästi muuta Suomeen tai joiden oleskelu Suomessa jää lyhytaikaiseksi. Luonnoksessa todetaan, että tällaisten henkilöiden tietoja ei kuitenkaan suomalaisessa yhteiskunnassa käytetä laajasti sen vuoksi, etteivät henkilöt toimi Suomessa. Näiden henkilöiden tietoja ei käytännössä juurikaan luovutettaisi väestötietojärjestelmästä, eikä heidän tietojensa päivittämättömyys olisi siten merkittävä ongelma väestötietojärjestelmän tietojen käyttäjille. Koska tiedot tosiasiallisesti jäisivät näin vain väestötietojärjestelmään, muutoksesta ei ole syytä olettaa aiheutuvan erityisiä ongelmia tai väärinkäytösriskejä.

Esitysluonnoksessa mainitaan, että etärekisteröidyt VTJ-identiteetit pystytään erottamaan muista VTJ-identiteeteistä, kunnes henkilöt ovat käyneet tunnistautumassa viranomaisessa kasvokkain. On huomattava, että esitysluonnoksen mukaan tulevaisuudessa tarvetta henkilön kasvokkain tunnistamiseen myöhemmässäkin vaiheessa ei ehkä enää kehityksen myötä olisi, eikä henkilö tarvitsisi lainkaan asioida fyysisesti viranomaisen luona. Esityksen valmisteluvaiheessa tunnistettu tarve pystyä kaikessa toiminnassa erottamaan etärekisteröintiin perustuvat rekisteri-identiteetit kasvokkain tunnistetuista rekisteri-identiteeteistä saattaisikin esitysluonnoksen mukaan jäädä väliaikaiseksi.

Etärekisteröintimenettelyssä ulkomaalainen voisi mobiilisovelluksella itsepalveluna saada tietonsa kirjattua väestötietojärjestelmään ja näin hankkia itselleen suomalaisen henkilötunnuksen. Mobiilisovellukset ovat kansainvälisesti jo melko laajassa käytössä, ja mahdollisuuden hyödyntäminen epäilemättä helpottaisi ja nopeuttaisi myös Suomen viranomaisten toimintaa. Edellytyksenä voisi pääsääntöisesti olla riittävän vahvan kansallisen asiakirjan sekä biometriikan ja kasvojentunnistuksen käyttäminen identifiointiin lähtömaassa henkilötietojen ja muiden asiakirjojen ohella.

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. Erityisesti ulkomailla oleskelulupaa hakevat sekä Suomessa kansainvälistä suojelua hakevat saisivat ehdotuksen mukaan suomalaisen henkilötunnuksen käyttöönsä nykyistä aiemmin.

Esitysluonnoksen mukaisella ehdotetulla väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain 9 §:n muuttamisesta sujuvoitettaisiin erinomaisella tavalla eri perusteilla maahan muuttavien ulkomaalaisten integroitumista, hyvinvointia ja terveyttä. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että muutos on kannatettava, sillä se edistäisi kaikkien maahanmuuttajaryhmien pääsyä kotikunnan perusteella saataviin palveluihin, joihin pääsy voi nykymenttelyillä kestää kuukausia luvansaamisen tai maahantulon jälkeen jo rekisteröintiprosessin monipolvisuudesta ja rekisteröinneissä tällä hetkellä esiintyvistä viiveistä johtuen. Muutos vähentäisi erityisesti kiintiöpakolaisia vastaanottavien kuntien työtä viranomaisrekisteröintien mahdollistamisessa ja asiointitunnusten järjestämisessä maahantulon jälkeen sekä edistäisi automatisoidun laskennallisen korvauksen maksatuksen kohdentumista ensimmäiselle kotikunnalle. Myös esityksen vaikutuksissa hyvin kuvatut eri toimijoiden päällekkäiset keinotunnukset ja niistä aiheutuvat mahdolliset virhetilanteet ja asiomishaasteet vähenisivät. Inhimillisestä näkökulmasta muutoksen merkitys olisi erityisen merkittävä juuri haavoittuvassa asemassa olevien alkuvaiheen asettautumisen kannalta.

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

Ulkomaalaisten rekisteröintiä väestötietojärjestelmään ehdotetaan helpotettavan myös mahdollistamalla toisten Schengen-valtioiden edustustojen ja ulkoisten palveluntarjoajien hyödyntäminen. Esityksessä ehdotetaan, että Suomen edustuston lisäksi myös toisen Schengen-valtion edustusto tai ulkoinen palveluntarjoaja voisi varmistua ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä sekä ottaa vastaan hänen esittämänsä henkilötiedot ja asiakirjat väestötietojärjestelmään tallettamista varten. Edellytyksenä olisi, että toisen Schengen-valtion edustusto tai ulkoinen palveluntarjoaja voisi varmistua oleskelulupaa hakevan henkilöllisyydestä voimassaolevasta matkustusasiakirjasta.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää esitystä kannatettavana. Humanitaarisen maahanmuuton näkökulmasta ehdotus nopeuttaisi Suomeen tulon jälkeisiä viranomaisasiointeja ja nopeuttaisi palveluihin pääsyä niiden kansainvälistä suojelua saaneiden perhesiteen perusteella oleskeluluvansaaneiden osalta, joilla on voimassa oleva matkustus-asiakirja, jonka perusteella henkilöllisyyden voisi varmistaa.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa myös, että koulutusperusteisen maahanmuuton näkökulmasta ehdotus sujuvoittaisi maahanmuuttoprosessia, sillä oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen ei tarvitsisi tietojensa väestötietojärjestelmään tallettamista ja henkilötunnuksen saamista varten enää asioida edustuston tai muun väestötietojärjestelmän rekisteröintejä hoitavan tahon kanssa, vaan kokonaisuus olisi mahdollistaa hoitaa yhdellä asiointitilanteella.

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

Esityksessä ehdotetaan luotavaksi mahdollisuus rekisteröityä väestötietojärjestelmään uuden etärekisteröintimenettelyn kautta mobiilisovellusta hyödyntäen jo ennen Suomeen saapumistaan. Väestötietojärjestelmään etärekisteröityvä henkilö saisi samalla suomalaisen henkilötunnuksen. Etärekisteröityminen olisi ainakin lähivuosina tarkoitettu ensisijaisesti esivaiheeksi, jonka perusteella henkilölle muodostuisi aikaisemmassa vaiheessa keskitetty rekisteri-identiteetti Suomeen. Tämä helpottaisi henkilölle itselleen erilaisten asiointien käynnistämistä Suomessa ja samalla vähentäisi organisaatiokohtaisten keino-tunnusten luomisen tarvetta. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että esitys on kannatettava ja sujuvoittaisi yhteiskunnan palveluihin pääsyä jo ennen maahantuloa sekä nopeuttaisi asettautumista ja kotoutumista maahantulon jälkeen. Esitys edistäisi niiden ulkomaalaisten alkuvaiheen asettautumista, joilla on sirullinen passi.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että etärekisteröitymisen hyötyjä tulisi tarkastella myös siitä näkökulmasta, voisiko sitä hyödyntää osana oleskelulupahakemuksen jättämistä. Etärekisteröinnillä saatu henkilö-tunnus voitaisiin mahdollisesti kirjata osaksi hakemusta, jolloin VTJ-rekisteriin kirjatut tiedot siirtyisivät oikein kirjattuina osaksi henkilön oleskelulupahakemusta.

Sukupuolineutraalia henkilötunnusta koskevat huomiot

-

Uutta yksilöintitunnusta koskevat huomiot

Esityksessä ehdotetaan luotavaksi henkilötunnuksen rinnalle uusi yksilöintitunnus, joka olisi tarkoitettu henkilön yksiselitteiseen yksilöimiseen. Se annettaisiin kaikille väestötietojärjestelmään rekisteröidyille henkilöille, mutta se ei sisältäisi minkäänlaisia henkilötietoja. Organisaatiot voisivat päättää, ottaisivatko ne yksilöintitunnuksen omassa toiminnassaan käyttöön henkilötunnuksen rinnalle tai sen sijaan.

Esityksessä on hyvin kuvattu yksilölle syntyvien erilaisten tunnusten kirjoa nykytilanteessa, kun henkilötunnusta ei saa tai sen saaminen viivästyy. Erityisesti pakolaisina tuleville, joilla usein on maahantulon alkuvaiheessa useita viranomaisasiakkuuksia eri sektoreilla, joudutaan tällä hetkellä luomaan heti maahantulon jälkeen ennen henkilö-tunnuksen rekisteröintiä organisaatiokohtaisia keino-tunnuksia, jotka eivät keskustele keskenään. Tämä voi esityksessä hyvin kuvatulla tavalla aiheuttaa tietokatkoksia, viiveitä ja virheitä palvelujen saamiseen, jopa terveyttä vaarantavia tilanteita. Uuden yksilöintitunnuksen käyttöönotto voisi vähentää näitä haittoja ja viranomaisille palvelujen yhteensovittamisessa koituvia hankaluuksia sekä lisätä ihmisten yhdenvertaisuutta palvelujen saamisessa.

Muut hallituksen esitystä ja alustavaa asetuluonnosta koskevat huomiot

Maahanmuuttoviraston ja Verohallinnon toimivaltasäännösten muutoksia koskevat huomiot (22 ja 22 a §)

Esityksessä ehdotetaan, että Verohallinnon ja Maahanmuuttoviraston tehtäviä ulkomaan kansalaista koskevien tietojen rekisteröinnissä väestötietojärjestelmään laajennettaisiin siten, että ne voisivat jatkossa myös muuttaa ja lisätä väestötietojärjestelmään aiemmin rekisteröidyn ulkomaan kansalaisen tietoja. Verohallinnon ja Maahanmuuttoviraston tehtäviin ehdotetuilla säännösmuutoksilla pyrittäisiin varmistamaan väestötietojärjestelmän tietojen ajantasaisuus ja sujuva ylläpito. Tavoitteena on, ettei henkilön tarvitsisi itse asioida useiden viranomaisten kanssa, vaan väestötietojärjestelmän tietojen ylläpito voitaisiin mahdollisimman usein hoitaa muun viranomaisasioinnin yhteydessä. Maahanmuuttoviraston tai Verohallinnon kanssa asioiva ulkomaalainen saisi samalla henkilötunnuksen aiemmin. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että esitys on kannatettava, sillä se sujuvoittaisi ulkomaalaisen maahanmuuttoprosessia.

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?

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä, että suunnitelma on laadittu ja keskeiset kehittämiskohteet tunnistettu. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että toimenpidesuositukset ovat oikean suuntaisia ja pitää kannattavana niiden edistämistä osana muita uudistushankkeita.

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

-

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

-

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

-

Henkilötunnuksen vaihtamiskynnyksen madaltamista koskeva arviomuistio

Kommentit muistioon

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että arviomuistiossa on käyty selkeästi läpi henkilötunnuksen vaihtamista koskevat säännökset ja menettely. Muistiossa on arvioitu kattavasti henkilötunnuksen muuttamisen vaikutukset yksityishenkilöille, viranomaisille ja muille toimijoille sekä tiedonhallintaan ja henkilötunnusten riittävyteen.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää arviomuistiossa esitettyjä johtopäätöksiä perusteltuina ja katsoo arviomuistiossa esitetyin tavoin, että henkilötunnuksen muuttamiskynnystä ei tulisi madaltaa nykyisestä. Muistiossa esitettyyn viitaten työ- ja elinkeinoministeriö pitää tarkoituksenmukaisena muistiossa esitetyt vaikutusarviot huomioiden, että henkilötunnuksen väärinkäyttöä pyritään ehkäisemään ensisijaisesti muiden keinojen avulla kuin henkilötunnusta muuttamiskynnystä madaltamalla. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä edistää arviomuistion pitkän tähtäimen suunnitelmiin sisältyvää digitaalisen henkilöllisyyden hanketta

Alitalo Sirpa
Työ- ja elinkeinoministeriö

Äijälä Emmi
Työ- ja elinkeinoministeriö