



Valtiovarainministeriö

Viite: Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö VN/25401/2020

## Sisäministeriön lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt sisäministeriön lausuntoa henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskevista säädös- ja muista ehdotuksista. Lausuntoa pyydettiin

- 1) luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta,
  - 2) henkilötunnuksen käyttöä koskevasta informaatio-ohjauksen ja sidosryhmäyhteistyön suunnitelmasta,
- sekä
- 3) henkilötunnuksen vaihtamista koskevasta arviomuistiosta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annettua lakia, tietosuojalakia, henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia sekä henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia. Esityksen tavoitteena on uudistaa henkilötunnusjärjestelmäämahdollistamalla henkilötunnuksen myöntäminen ulkomaalaisille nykyistä laajemmin, mahdollistamalla sähköinen etärekisteröityminen väestötietojärjestelmään, kehittämällä väestötietojärjestelmän identiteetin hallintaa sekä luomalla edellytykset kokonaan uuden yksilöintitunnuksen käyttöönotolle henkilötunnuksen rinnalle. Henkilötunnuksen rakennetta ehdotetaan muutettavaksi poistamalla siitä tieto henkilön sukupuolesta.

### Yleiset huomiot esityksen tavoitteista

Sisäministeriö pitää esityksen tavoitteita pääosin kannatettavina. Ehdotettu väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009, VTJ-laki) sääntely henkilötunnuksen myöntämisestä ulkomaalaisille nykyistä aiemmin ja laajemmin on osa pidempään jatkunutta lainsäädännön kehitystä, jossa ulkomaalaisten toimintaedellytyksiä suomalaisessa yhteiskunnassa on pyritty helpottamaan ja sujuvoittamaan. Myös viranomaisten toiminnan kannalta voidaan pitää positiivisena pyrkimystä vähentää organisaatiokohtaisten yksilöivien tunnusten tarvetta mahdollistamalla mahdollisimman

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Sisäministeriö

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office

Puhelin  
Telefon  
Telephone

Faksi  
Fax  
Fax

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet

PL 26  
00023 Valtioneuvosto

Kirkkokatu 12  
Helsinki

0295 480 171  
+358 295 480 171

09 160 44635  
+358 9 160 44635

kirjaamo.sm@govsec.fi  
www.intermin.fi

varhaisessa vaiheessa henkilötunnuksen käyttö henkilön eri rekistereissä yksilöivänä tunnisteena.

Suurimmat haasteet hallituksen esityksen osalta liittyvät voimaantuloon vuoden 2023 alusta. Aikataulu on erittäin haasteellinen ja käytännössä lähes mahdoton toteuttaa lukuisten toimijoiden tietojärjestelmämuutosten vuoksi. Säädöksen lopullinen muotoilu selvinnee vasta vuoden 2022 lopussa, joten muutosten tekeminen on hankalaa.

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

Esitettyä muutosta voidaan pitää lähtökohtaisesti kannatettavana. Se on omiaan helpottamaan sekä hakijan että Suomessa olevien toimijoiden toimintaa.

Sisäministeriö pitää kannatettavana sitä, että henkilöille myönnetään henkilötunnus mahdollisimman aikaisessa vaiheessa kuitenkin huomioiden väestötietojärjestelmään talletettujen tietojen luotettavuudesta. Erilliset keino- ja rekisteri-identiteetit vaikeuttavat viranomaisten tietojenvaihtoa.

Henkilö voitaisiin esityksessä rekisteröidä maahantuloprosessin aikana, vaikka hänen henkilöllisyydestään ei olisi varmuutta. Käytännössä tämä tarkoittaa turvapaikanhakijoita, joille olisi siis nykyisestä poiketen mahdollista myöntää henkilötunnus jo ennen hakemuksen ratkaisemista. Tämän prosessin osalta on kuitenkin syytä huomioida, ettei henkilötunnusta myönnettäisi välittömästi prosessin alkuvaiheessa, koska hakijan henkilötunnukseen vaikuttavat henkilötiedot, eli etenkin syntymäaika, saattaa täsmentyä prosessin aikana. Jos syntymäaika muuttuu, on se hankala prosessi, kuten hallituksen esityksen liitteenä olevasta arviomuistiosta selviää.

Sisäministeriö pitää hyvin tärkeänä, että erityisesti muussa kuin etärekisteröintimenettelyssä väestötietojärjestelmään kirjattujen henkilöiden henkilöllisyyden varmistamisesta huolehditaan asianmukaisesti ja lakimuutoksilla ei ainakaan heikennetä väestötietojärjestelmään talletettävien tietojen luotettavuutta. VTJ-lain 9 §:ssä säädetään ulkomaan kansalaisen rekisteröinnin edellytyksistä. Voimassa olevan pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan ulkomaan kansalaista koskevat tiedot talletetaan väestötietojärjestelmään, jos hänellä on Suomessa kotikuntalain (201/1994) mukaan määräytynyt kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka. Muuta ulkomaan kansalaista koskevat tiedot voidaan tallettaa väestötietojärjestelmään, jos hänelle on myönnetty ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettu oleskelulupa tai oleskelukortti, hänen oleskeluoikeutensa on rekisteröity tai Maahanmuuttovirasto on tehnyt muun häntä koskevan myönteisen päätöksen oleskeluoikeudesta. Esityksessä ehdotetaan, että jatkossa Maahanmuuttovirasto, tai ulkomaalaisen pyynnöstä rajoitetusti Verohallinto, voisi tallentaa ulkomaalaisen tiedot väestötietojärjestelmään, jos hän on hakenut oleskelulupaa, oleskelukorttia, oleskeluoikeutensa rekisteröintiä, tai muuta Suomessa oleskeluun oikeuttavaa lupaa tai rekisteröintiä maahanmuuttovirastolta taikka hänet on päätetty ottaa Suomeen pakolaiskiintiössä tai ulkomaalaislain 93 §:n perusteella ja hänelle on myönnetty pakolaisuuden tai ulkomaalaislain 93 §:n perusteella oleskelulupa.

Väestötietojärjestelmään tallennetut tiedot säilytetään järjestelmässä pääosin pysyvästi, joten rekisterimerkinnän aikaistaminen tarkoittaisi, että väestötietojärjestelmään kertyy jatkossa myös sellaisten henkilöiden tietoja, joiden hakemus ei menestyisi. Ehdotettua sääntelyä tulisi vielä arvioida EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 5 artiklan periaatteiden kannalta. Säännöksen painopisteen muuttuessa jää myös epäselväksi, mikä olisi vastaisuudessa VTJ-lain 9 §:n 1 momentin ensimmäisen ja toisen virkkeen suhde. Kotikuntalain (201/1994) 4 §:n mukaan maahan muutettaessa kotikunta määräytyy lain mukaan mm. oleskeluluvan tai rekisteröidyn oleskeluoikeuden perusteella. VTJ-lain 9 §:ää on muutettu jo useita kertoja, mutta alkuperäisen säännöksen perustelujen (HE 89/2008 vp, s. 70) mukaan pykälän 1 momentin toisen virkkeen säännös ei antaisi ulkomaan kansalaiselle ehdotonta oikeutta tulla rekisteröidyksi Suomen väestötietojärjestelmään. Esityksessä ehdotetun VTJ-lain 9.1,1 §:n ja 22.1 §:n sanamuoto viittaa siihen, ettei Maahanmuuttovirastolla olisi ehdotonta velvollisuutta tallentaa ulkomaalaisen tietoja väestötietojärjestelmään, eikä oikeustilaa ole tältä osin tarkoitus muuttaa. Tätä tulkintaa tukee myös VTJ-lain 9 §:n 2 momentissa Digi- ja väestötietovirastolle säädetty toissijainen velvollisuus tallentaa ulkomaalaisen perustellusta pyynnöstä tämän tiedot väestötietojärjestelmään, jos niitä ei ole tallennettu järjestelmään pykälän 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa. Jatkovalmistelussa olisi vielä perusteltua selvittää Maahanmuuttoviraston asemaa rekisterimerkinnän tekevänä viranomaisena.

Voimassa olevan VTJ-lain 22 §:ssä säädetään Verohallinnon, Kansaneläkelaitoksen ja Maahanmuuttoviraston toimivallasta. Esityksessä ehdotetaan, että 22 §:ssä säädettäisiin jatkossa maahanmuuttohallinnon eli Maahanmuuttoviraston ja edustustojen tehtävistä. Pykälän otsikolla ei ole vaikutusta sen tulkintaan, mutta perustuslain 2.3 § velvoittaa säätämään viranomaisen toimivallasta laissa. Esityksessä ehdotetaan lisäksi 22 §:n 2 momenttiin erillistä säännöstä edellytyksistä, joiden nojalla Maahanmuuttovirasto voisi tallentaa kansainvälistä suojelua hakeneen ulkomaan kansalaisen tiedot väestötietojärjestelmään. VTJ-lain 9 §:ssä säädetään ulkomaan kansalaisen rekisteröinnin edellytyksistä, joten jatkovalmistelussa tulisi harkita VTJ-lain 22 §:n 2 momentiksi ehdotetun säännöksen sijoittamistalain 9 §:n 4 momentiksi ja viitata kyseiseen momenttiin lain 22 §:n 1 momentissa ja väestötietoasetuksen (128/2010) 30 §:n 4 momentissa.

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

Sisäministeriö ei näe merkittävää ongelmaa tässä muutoksessa. Jo nykyisellään henkilöllisyyden varmistamista koskeva olennainen maahanmuuttoprosessin osa, eli oleskelulupaa hakevan henkilön tunnistaminen ja biometristen tunnisteiden kerääminen on eräissä tilanteissa ulkoistettu ulkoiselle palveluntuottajalle. Pelkkä väestötietojärjestelmään kirjaaminen ja henkilötunnuksen saaminen eivät luo oikeuksia eivätkä ne luo siten merkittävää väärinkäytön riskiä.

Sisäministeriö viittaa kuitenkin aiemmin toteamaansa väestötietojärjestelmään talletettavien tietojen luotettavuuden varmistamisesta. Sisäministeriö toteaa, että tässä yhteydessä on tärkeää huolehtia ulkomaalaislain (301/2004) 69 e ja 69 f §:ssä säädettyjen ulkoistamistoiminnan edellytysten tosiasiallisesta toteutumisesta ja ulkoistetun toiminnan riittävästä valvonnasta. Sisäministeriö pitää kannatettavana, että ulkoistamistilanteissakin Maahanmuuttovirasto tallettaa tiedot väestötietojärjestelmään.

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

Etärekisteröintimenettely merkitsee huomattavaa muutosta väestötietojärjestelmään tehtävien rekisteröintien käytännössä. Ensinnäkin menettely mahdollistaa sen, että henkilö voidaan kirjata ilman mitään erityistä perustetta (esim. oleskelulupa, työ tai opiskelu) ja toisaalta henkilö voidaan rekisteröidä ilman, että häntä tavataan henkilökohtaisesti. Lisäksi väestötietojärjestelmään tultaisiin liittämään etärekisteröityihin henkilötunnuksiin lisätieto tunnistamisen tavasta.

Hallituksen esityksen luonnoksessa on pääpiirteissään esitetty tapa, jolla etärekisteröinti tultaisiin toteuttamaan. Menettelyyn liittyy merkittäviä rajoitteita, jotka on huomioitava kaikessa toiminnassa. Käytännössä menettelyn avulla voidaan luotettavasti saada selville, että matkustusasiakirjaan merkittyjen henkilötietojen joukko muodostaa kokonaisuuden eli tällainen henkilö on olemassa. Menettelyn avulla ei ole kuitenkaan täysin luotettavalla tavalla mahdollista varmistua siitä, että rekisterihenkilöllisyyden saa haltuunsa kyseinen henkilö. Suunniteltu etärekisteröintimenettely mahdollistaa sen, että rekisteröinti voidaan pyrkiä tekemään toiselle henkilölle kuuluvan kadonneen tai anastetun matkustusasiakirjan avulla. Suomen viranomaisilla ei ole mahdollisuutta saada maailmanlaajuisesti tietoa kadonneiksi tai anastetuiksi ilmoitetuista matkustusasiakirjoista.

Toinen potentiaalinen väärinkäytöksen tapa voi olla esimerkiksi se, että vaihtamalla nimeä tai käyttämällä toisen maan myöntämää passia pyritään saamaan käyttöön useita henkilöllisyyksiä Suomeen. Erilaisten väärinkäytösyritysten houkuttelevuutta lisää nykyiseen tilanteeseen verrattuna erityisesti se, että kaikki tapahtuu etänä eikä minkäänasteista kiinni jäämisen riskiä ole, vaikka henkilö pyrkisi toistuvasti rekisteröitymään eri henkilöille kuuluvilla matkustusasiakirjoilla. Etäyhteyden välityksellä tapahtuvaan kasvojen tunnistamiseen liittyy olennaisia riskitekijöitä, koska tila ja laite, jolla tunnistus suoritetaan, ovat täysin rekisteröityvän henkilön itsensä hallinnassa.

Tarkemmin sanottuna menettely ei ainoastaan mahdollista väärinkäytösyrityksiä vaan jo tässä vaiheessa on käytännössä varmaa, että sitä pyritään ja myös onnistutaan käyttämään väärin. Useiden identiteettien hankintaa voidaan yrittää hyödyntää myöhemmin erilaisten petosten tekemiseen. Etärekisteröidyn henkilötunnuksen käyttöönotossa erityisen olennaista on, että

kaikille yhteiskunnan toimijoille on selvää, ettei etärekisteröityyn henkilöllisyyteen tule luottaa samoin kuin perinteisin keinoin rekisteröityyn.

Lainsäädännön tasolta asiaa tarkasteltaessa ei etärekisteröinnin pitäisi aiheuttaa merkittäviä ongelmia, koska pelkkä henkilötunnuksen saaminen ei luo mitään oikeuksia. Käytännössä kuitenkin tilanne voi olla toinen ja etärekisteröityä henkilöllisyyttä voidaan pyrkiä käyttämään erehdyttämiseen etenkin yksityisten henkilöiden välisessä kanssakäymisessä sekä sellaisessa yritystoiminnassa, jossa henkilötietoja ei tarkisteta suoraan väestötietojärjestelmästä.

Käytännössä on lähes mahdotonta ennakolta arvioida, kuinka paljon erityyppiset rikokset tulevat lisääntymään etärekisteröinnin perusteella. Tähän vaikuttaa erityisesti se, miten uusi menettely ja siihen liittyvät mahdolliset riskit tullaan sisäistämään yhteiskunnassa. Pohdittaessa etärekisteröintiin perustuvan henkilötunnuksen vaikutuksista on syytä huomioida myös VM:n digitaalisen henkilöllisyyden hankkeen tuotoksena syntyvä ulkomaalaisen asiointiväline, joka voidaan myöntää etärekisteröidylle ulkomaalaiselle. Käytännössä näiden muutosten seurauksena etärekisteröintimenettelyn avulla ei ole mahdollista ainoastaan luoda rekisterihenkilöllisyyttä, vaan lisäksi saada käyttöönsä tähän henkilöllisyyteen liitetty sähköinen tunnistamisväline. Mikäli ulkomaalaisen asiointivälineen käytettävyyttä ei rajoiteta koskemaan vain tiettyjä rajattuja toimijoita, riskinä on, että yhteisvaikutuksena luodaan tehokkaat välineet rikollisten hyödynnettäväksi.

Etärekisteröintimenettelyn osalta sisäministeriö toteaa, että pelkkä kasvontunnistus ja passin sirun lukeminen sekä sirun aitouden varmistaminen eivät yksinään tarjoa riittävän suurta turvaa väärinkäytöksiä vastaan. Passin sirulle tallennettujen valokuvien laatu on melko huono eikä esityksen mukaan asiassa ole tarkoitus suorittaa rekisterikyselyitä esimerkiksi kadonneiden tai varastettujen asiakirjojen väärinkäytön havaitsemiseksi ja estämiseksi. Koska tunnistautumistapahtuma tapahtuu fyysisesti viranomaisen valvonnan ulkopuolella, ei rekisteröintitapahtumaa voida käytännössä juurikaan valvoa. Etärekisteröidyn henkilön henkilöllisyyden luotettavuus on siten sisäministeriön käsityksen mukaan hyvin heikko.

Edellä todetun perusteella sisäministeriö pitää hyvin tärkeänä, että väestötietojärjestelmään kirjataan tieto siitä, että henkilön tietojen tallettaminen väestötietojärjestelmään on perustunut etärekisteröitymiseen ja, että 1. lakiehdotusluonnoksen 34 a §:ssä esitetään säädettäväksi, että tietojen vastaanottajan tulisi kyetä erottamaan etärekisteröidyt henkilöt henkilöistä, jotka on tunnistettu jossakin muussa menettelyssä.

Esityksen yhdenvertaisuutta koskevassa arvioinnissa tulisi myös huomioida, ettei kaikilla ulkomaalaisilla, erityisesti kolmansien maiden kansalaisilla, ole kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön edellytykset täyttäviä biometrisiä passeja tai edellytyksiä teknologian käyttämiseen.

Etärekisteröintiin liittyvät merkittävät lisäkustannukset myös tietojärjestelmien osalta ja aikataulu muutosten toteuttamiseen on erittäin haastava.

## **Sukupuolineutraalia henkilötunnusta koskevat huomiot**

Sukupuolineutraalin henkilötunnuksen osalta sisäministeriö pitää tärkeänä, että sukupuolietieto kirjataan väestötietojärjestelmään, mikäli sitä ei voida vuodesta 2027 enää päätellä henkilötunnuksesta.

Ensimmäisen lakiehdotusluonnoksen 13 §:n mukaan henkilön sukupuoli kirjattaisiin väestötietojärjestelmään. Sisäministeriö pitää tätä perusteltuna ottaen huomioon sen, että henkilötunnuksesta tai yksilöintitunnuksesta ei enää voisi päätellä henkilön sukupuolta. Sisäministeriö toteaa, että sukupuolimerkinnän osalta haasteita aiheuttanee tulevaisuudessa yhä enemmän se, että monessa maassa käytössä on miehen ja naisen lisäksi käytössä myös kolmas oikeudellinen sukupuolimerkintä. Väestötietojärjestelmään olisi väestötietojärjestelmästä annetun valtioneuvoston asetuksen muutosasetusluonnoksen 5 a §:n perusteella mahdollista merkitä henkilön oikeudelliseksi sukupuoleksi ainoastaan mies tai nainen. Tällöin väestötietojärjestelmään merkittävä henkilön oikeudellinen sukupuoli ei välttämättä vastaa sitä sukupuolimerkintää, joka henkilöllä on toisessa maassa myönnetystä passissa tai muussa asiakirjassa. Tämä voinee aiheuttaa käytännön asiointitilanteissa hankaluuksia.

Sisäministeriö pitää maahanmuuttohallinnon henkilötietolain (615/2020) tietojen poistamista koskevaan sääntökseen ehdotettua sukupuolietiedon lisäämistä perusteltuna.

Voimassa oleva lainsäädäntö edellyttää monissa tilanteissa henkilön sukupuolen tunnistamista. Esimerkiksi pakkokeinolain (806/2011) 8 luvun 33 §:ssä säädetään, että henkilönkatsastusta ja eräitä henkilöntarkastuksia ei saa toimittaa tutkittavan kanssa eri sukupuolta oleva henkilö.

Sisäministeriö toteaa, että passeihin ja henkilökortteihin on merkitty henkilön sukupuoli omaan kenttäänsä, joten kyseisten asiakirjojen osalta henkilötunnuksen muuttaminen sukupuolineutraaliksi ei käytännössä juurikaan vaikeuta henkilön oikeudellisen sukupuolen tunnistamista fyysisen asioinnin tilanteissa.

Sisäministeriö kannattaa esitetyn kaltaista pitkäköö siirtymäaika sukupuolineutraalin henkilötunnuksen käyttöönotolle koska henkilötunnus on ollut useissa tietojärjestelmissä vakiintunut tapa tunnistaa sukupuoli.

### **Uutta yksilöintitunnusta koskevat huomiot**

Uuden yksilöintitunnuksen osalta sisäministeriö viittaa aiemmin todettuun siitä, että sukupuoliedon kirjaaminen väestötietojärjestelmään on tärkeää, mikäli sitä ei voida suoraan päätellä yksilöintitunnuksesta.

Sisäministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksen mukaan uusi yksilöintitunnus ei korvaisi henkilötunnusta, vaan sen käyttäminen olisi vapaaehtoista. Henkilöllä olisi siten henkilötunnuksen ja mahdollisen sähköisen asiointitunnuksen (SATU) lisäksi kolmas yksilöivä tunnistus. Sisäministeriön näkemyksen mukaan kahden rinnakkaisen yksilöivän tunnisteen käyttäminen aiheuttaa riskejä viranomaisten välisten tiedonsiirtojen ja yhteiskäyttöisten tietojärjestelmien tietosisällön laadun osalta. Mikäli toinen viranomainen käyttää henkilötunnusta ja toinen yksilöintitunnusta, on periaatteessa mahdollista, että henkilölle muodostuu rinnakkaisia identiteettejä eri viranomaisissa.

Uuden tunnuksen luominen väestötietojärjestelmään ei sinänsä aiheuta merkittäviä vaikutuksia, mutta toisaalta myös uuden tunnuksen hyödyt jäävät hämärän peittoon. Toki uusi yksilöintitunnus edistää henkilötietojen suojaa, jos se otetaan jossakin vaiheessa käyttöön ensisijaisena tunnuksena. Kokonaan uuden tunnuksen osalta ongelmallisimmat asiat liittyvät siihen, jos se otetaan jossakin vaiheessa käyttöön ensisijaiseksi tunnukseksi. Käytännössä se tarkoittaisi sitä, että kaikkien henkilötunnusta hyödyntävien järjestelmien tulee kyetä hyödyntämään rinnakkain kahta erillistä tunnusta. Tämä luonnollisesti aiheuttaa merkittäviä kustannuksia.

Myös käyttöönotto henkilöllisyyden osoittamiseen tarkoitettavissa asiakirjoissa olisi suunniteltava erittäin tarkasti, koska kahden erilaisen yksilöintitunnuksen merkitseminen ei tule kyseeseen etenkin henkilökortin osalta. Jotta henkilöllisyyden osoittaminen olisi kattavasti mahdollista, tarkoittaisi tämä sitä, että kaikkien Suomessa käytettävien tietojärjestelmien olisi pystyttävä käsittelemään rinnakkain henkilötunnusta ja uutta yksilöintitunnusta ennen kuin se voitaisiin ottaa käyttöön henkilöllisyysasiakirjoissa. Muuten saattaisi esiintyä tilanteita, joissa henkilöllisyyden osoittaminen ei ole mahdollista.

### **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?**

Aiemmissa kappaleissa HE:stä esitettyjen havaintojen lisäksi sisäministeriön näkemyksen mukaan ainakin henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain (639/2019) 6 §:ssä säädettyihin henkilön perustietoihin tulisi selvyuden vuoksi syytä lisätä henkilötunnuksen lisäksi yksilöintitunnus. Lisäksi meripelastuslain (1143/2001) 13 §:n 2 momentin 1 kohtaan tulisi tehdä vastaava lisäys.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan muutokset olisi syytä sisällyttää luonnoksella olevaan esitykseen liitelakeina.

## Informaatio-ohjauksen ja sidosryhmäyhteistyön suunnitelma

Informaatio-ohjauksen ja sidosryhmäyhteistyön suunnitelman ja siinä esitettyjen toimenpidesuosituksen tavoitteena on ehkäistä henkilötunnusten käyttöä tunnistuskäytössä sekä ehkäistä identiteettivarkauksia. Suunnitelmassa on seuraavat toimenpidesuositukset.

### *-Vahvan sähköisen tunnistamisen lisääminen*

Sisäministeriö pitää esitettyä tavoitetta hyvänä. Vahva sähköinen tunnistaminen on luotettava tunnistamisen keino, joka on laajasti kansalaisten käytettävissä.

### *- Kela-kortin käyttö ja muoto*

Työryhmä on suositellut keskustelun avaamista Kelan, STM:n, THL:n ja SM:n kanssa tulevaisuuden suunnitelmista Kela-kortin tunnistuskäyttöön liittyen. Työryhmä on lisäksi suositellut keskustelun avaamista Kela-kortin ja henkilökortin toiminnallisuuksien yhdistämisestä ja henkilökortin saatavuudesta yhdenvertaisesti kaikille kansalaisille. Suunnitelmassa on pohdittu paljon Kela-kortin käytön syrjäyttämistä etenkin henkilökortin käyttämisellä, vaikka niiden käyttötarkoitus on täysin erilainen.

Selvityksessä on tuotu esiin Kela-kortin etuna se, että sitä voidaan sujuvasti käyttää viivakoodin avulla. Viivakoodin käyttäminen pelkästään ei kuitenkaan ole luotettavaa, mikäli kortin pintaan merkityt tiedot eivät vastaa viivakoodin antamaa tulosta eli asianmukaista tarkastusta ei tehdä.

Työryhmässä on noussut esiin keskustelua Kela-kortin tietojen lisäämisestä henkilökorttiin. Kela-tiedot olivat henkilökortilla ennen 2017 lainmuutosta, jolloin ne Kelan aloitteesta poistettiin. Sisäministeriö suhtautuu tässä vaiheessa varauksella ehdotukseen ja toteaa, että henkilökortin sisällön suunnitelmallinen ja pitkäjänteinen kehittäminen osana poliisin lupahallinnon kokonaiskehittämistä vaatii kokonaisvaltaista tarkastelua. Muutamien vuosien välein tehtävä toimintojen lisääminen tai poistaminen ei ole järkevää myöskään hankintataloudellisesta näkökulmasta. Sisäministeriön alainen Poliisihallitus on juuri kilpailuttanut uudet henkilökortit, jotka otetaan käyttöön 13.3.2023.

### *- Henkilökortin käytön lisääminen*

Sisäministeriö kannattaa sitä, että kaiken tyyppisessä käyntiasioinnissa pyritään lisäämään entisestään luotettavien henkilöllisyyttä osoittavien asiakirjojen eli passin ja henkilökortin käyttöä.

### *- Lainsäädännön kehittäminen ja tietosuojalain tarkastelu*

Suomen oikeusjärjestys ei sisällä yleistä sääntelyä tunnistamistavoista, mutta yksittäisissä laeissa on erillisiä säännöksiä siitä, miten asianosaisia tulee kussakin tilanteessa tunnistaa. Pääsääntönä on käytännössä se, että tunnistaja on vastuussa tunnistamisesta ja voi hyvin pitkälti itse valita ne keinot, joita käyttää tunnistamiseen. Vaikka henkilötunnuksen käyttäminen tunnistamistarkoituksessa ainoana seikkana on ehdottomasti huono toimintamalli, ei sen kokonaisvaltainen kieltäminen tunnistamiseen ole välttämättä tarkoituksenmukaista. Käytännössä on jokseenkin ristiriitaista se, että kaikkea mahdollista muuta tietoa voidaan eri tavoin hyödyntää tunnistamisessa, mutta yhtä tietoa ei millään tavoin.

Yleisesti sisäministeriö kuitenkin kannattaa sitä, että tehdään jatkoselvityksiä tunnistamista koskevaan sääntelyyn ja sen ajantasaisuuteen. Luotettavien henkilöllisyysasiakirjojen aiempaa laajamittaisempi käyttäminen on avainasemassa, kun halutaan hankaloittaa identiteettivarkauksia. Tätä tärkeämpää olisi kuitenkin varmistaa se, että tunnistamisasiakirjoja käytetään oikealla tavalla, eikä esimerkiksi vain viivakoodia lukemalla.

### *- Ohjeiden ja hyvin käytäntöjen laatiminen organisaatioille ja kansalaisille*

Sisäministeriö pitää erittäin tärkeänä, että luotettavan tunnistamisen tärkeyttä ja merkitystä korostetaan eri organisaatioille ja kansalaisille.

*- Omien tietojen hallintaan liittyvä varoitusmerkintä ja identiteettivarkauksien ehkäisemisen toimenpiteitä*

Varoitusmerkinnän mahdollisuutta voidaan pitää lähtökohtaisesti kannatettavana. Tämä uudistus kuitenkin edellyttäisi huomattavan kattavaa selvitystyötä muutoksella saavutettavista mahdollisista hyödyistä. Toimenpide-ehdotuksessa ehdotettujen perustelujen perusteella ei ole mahdollista tehdä johtopäätöksiä siitä, mikä merkitys muutoksella olisi varsinkin ottaen huomioon Finanssiala Ry:n lausuman, jossa muutoksen hyötyihin on suhtauduttu varauksella.

Lisäksi lausuntopyynnössä on pyydetty vastaamaan seuraaviin kysymyksiin

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

Sähköisessä asiointissa on vaikea ylipäätään tunnistaa käyttötapauksia, joissa henkilötunnusta käytettäisiin varsinaisena tunnistustapana. Käyntiasioinnin osalta on olemassa tarvittavat henkilöllisyyden osoittamisen välineet, kunhan niitä hyödynnetään. Aktiivisella tiedon jakamisella parhaista käytänteistä voitaisiin ainakin käyntiasioinnissa saavuttaa hyviä tuloksia.

Suurimmat haasteet liittyvät puhelinasiointiin, jonka osalta ei ole käytännössä olemassa mitään käyttökelpoista välinettä, jolla voitaisiin osoittaa henkilöllisyys. Nykyisin puhelinasiointi hoidetaan pääasiassa mobiililaitteilla, joissa on myös mahdollisuus hyödyntää sähköistä tunnistamista. Hyötyjä voitaisiin saada teknisillä ratkaisuilla, jonka avulla mobiililaitteen sähköistä tunnistamista voitaisiin hyödyntää tehokkaalla tavalla puhelun aikana.

## **Henkilötunnuksen muuttamista koskeva arviomuistio**

Sisäministeriö pitää henkilötunnuksen muuttamiskynnyksen madaltamisesta tehdyn arviomuistion perusteluja ja johtopäätöksiä perusteltuina ja korostaa sitä, että henkilötunnuksen tulisi olla ainutkertainen ja muuttumaton ja sen tarkoituksena on ainoastaan henkilöiden yksilöinti – ei tunnistaminen. Henkilötunnuksen muuttaminen heikentää viranomaisten henkilörekisterien tietosisällön laatua tilanteissa, joissa viranomaisen ei saa tietoa muuttuneesta henkilötunnuksesta tai pysty tietojärjestelmässään käsittelemään tilanteita, joissa samalla henkilöllä on sekä entinen että nykyinen henkilötunnus.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan henkilötunnuksen väärinkäyttöön liittyvät ongelmat johtuvat pääasiassa siitä, että henkilötunnusta käytetään sen alkuperäisen tarkoituksen vastaisesti myös ihmisten tunnistamiseen. Väärinkäytön vastaisia toimenpiteitä tulisikin arviomuistiossa esille tuodulla tavalla kohdistaa erityisesti siihen, että henkilötunnuksen käyttämistä ihmisten tunnistamiseen vähennetään.

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

Suomen oikeusjärjestys ei pidä sisällään yleistä säädöstä tunnistamisesta tai tunnistamisasiakirjoista. Peruslähtökohtana on se, että tunnistaja tekee riskiarvion siitä, mitä on pidettävä riittävänä osoituksena henkilöllisyydestä. Kuitenkin yksittäisissä laeissa on säännöksiä siitä, minkä asteista tunnistamista vaaditaan tiettyjen oikeustoimien tekemiseen. Lisäksi tiettyjen toimialojen liitot tai etujärjestöt luovat ohjeistusta siitä, mitä keinoja tunnistamiseen tulisi käyttää.

Sisäministeriö ei tunnista olennaisia puutteita nykyisessä sääntelyssä. Kunkin alan sisäinen keskustelu tunnistamisen tärkeydestä ja väärinkäytösmahdollisuuksista on tärkeää.

Kansliapäällikkö

Kirsi Pimiä

Erityisasiantuntija

Mikko Levämäki

Jakelu Valtiovarainministeriö

Tiedoksi Sisäministeri Mikkonen  
Valtiosihteeri Koskela  
SM/PO  
SM/MMO  
SM/RO



**VN/25041/2020-SM-148**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: