



Eduskunta
Hallintovaliokunta

HE 132/2022 vp

Asiantuntijalausunto asiassa HE 132/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriötä kuultavaksi sekä kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikkoasiassa.

Esityksen tausta ja tavoitteet

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annettua lakia, tietosuojalakia, henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annettua lakia, osakeyhtiölakia, osuuskuntalakia, henkilötietojen käsittelystä Rajavartio-laitoksessa annettua lakia, meripelastuslakia, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia ja henkilötietojen käsittelystä Tullissa annettua lakia.

Esityksen tavoitteena on uudistaa henkilötunnusjärjestelmää mahdollistamalla henkilötunnuksen myöntäminen ulkomaalaisille nykyistä laajemmin, mahdollistamalla sähköinen etärekisteröityminen väestötietojärjestelmään, kehittämällä väestötietojärjestelmän identiteetinhallintaa, vähentämällä organisaatiokohtaisten yksilöivien tunnusten tarvetta, luomalla edellytykset kokonaan uuden yksilöintitunnuksen käyttöönotolle sekä täsmentämällä henkilötunnuksen käsittelyä koskevia säännöksiä. Henkilötunnuksen rakennetta ehdotetaan muutettavaksi poistamalla siitä tieto henkilön sukupuolesta. Ennen sääntelyn voimaantuloa annetut henkilötunnukset pysyisivät ennallaan, muuta niistäkään ei tulisi enää muutoksen jälkeen päätellä henkilön sukupuolta.

Ehdotetut lait on pääasiassa tarkoitettu tulemaan voimaan 1.9.2023. Ehdotettu lakimuutos sukupuolitiedon poistamiseksi henkilötunnuksesta on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027.

Sisältö ja sisäministeriön lausuma

Sisäministeriö on osallistunut asian valmisteluun ohjausryhmän työssä ja lausumalla esitysluonnoksesta valmistelun kuluessa. Sisäministeriö kannattaa ehdotusta.

08.10.201923

Sisäministeriö on koordinoanut lausunnon poliisiosaston, maahanmuutto-osaston ja rajaosaston kesken ja toteaa hallituksen esityksestä vielä seuraavia huomioita.

Etärekisteröintimenettely

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 HETU-esityksessä on pääpiirteissään esitetty tapa, jolla etärekisteröinti tultaisiin toteuttamaan. Poliisihallituksen asiantuntijat ovat olleet antamassa asiantuntijoina apua menettelyn määrittelyssä ja menettely sellaisenaan on siten niin turvallinen kuin se järkevällä tavalla voi olla niin, että käytettävyys säilyy. Menettelyyn kuitenkin liittyy omat rajoitteensa, jotka on syytä huomioida 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 väärinkäyttösyntymien 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 kasvojentunnistamiseen liittyy olennaisia riskitekijöitä, koska tila ja laite, jolla tunnistus suoritetaan, ovat täysin rekisteröityvän henkilön itsensä hallinnassa. Tarkemmin sanottuna menettely ei ainoastaan mahdollista väärinkäyttösyntymänsä vaan jo tässä vaiheessa on täysin varmaa, että sitä pyritään ja onnistutaan käyttämään väärin. Useiden identiteettien hankintaa voidaan yrittää hyödyntää myöhemmin erilaisten petosten tehtäviin. Etärekisteröidyn henkilötunnuksen käyttöönotossa olennaisinta onkin se, että kaikille yhteiskunnan toimijoille on selkeää, 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

08.10.201923

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 kasvojentunnistus 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 mainitun johdosta sisäministeriö toivookin, että etärekisteröinnin turvallisuutta seurataan tarkoin.

Sukupuolineutraalia henkilötunnusta koskevat huomiot

Sukupuolineutraalin henkilötunnuksen osalta sisäministeriö pitää tärkeänä, että sukupuolitieto kirjataan väestötietojärjestelmään, mikäli sitä ei voida enää päätellä henkilötunnuksesta. 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 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 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 toteaa, että se pitää välttämättömänä esitetyn kaltaista pitkäköö siirtymäaika sukupuolineutraalin henkilötunnuksen käyttöönotolle, sillä sukupuolitieto on vakiintuneesti ollut tapana tunnistaa eri tietojärjestelmissä henkilötunnuksesta.

Uutta yksilöintitunnusta koskevat huomiot

Esityksessä ehdotetaan säädettävän uudesta henkilön yksilöivästä tunnisteesta, yksilöintitunnuksesta, joka luotaisiin henkilötunnuksen rinnalle samalla kun henkilön tiedot ensimmäisen kerran talletettaisiin väestötietojärjestelmään.

08.10.201923

Sisäministeriö toteaa, että sukupuolitiedon 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. Henkilöillä olisi siten henkilötunnuksen ja mahdollisen sähköisen asiointitunnuksen (SATU) lisäksi kolmas yksilöivä tunniste. Sisäministeriön näkemyksen mukaan kahden rinnakkaisen yksilöivän tunnisteiden käyttäminen aiheuttaa riskejä viranomaisten välisten tiedonsiirtojen ja yhteiskäyttöisten tietojärjestelmien tietosisällön laadun osalta. Mikäli toinen viranomainen käyttää henkilötunnusta ja toinen yksilöintitunnusta, on mahdollista, että henkilölle muodostuu rinnakkaisia identiteettejä eri viranomaisissa.

Sisäministeriö toteaa, että 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 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.

Maahanmuuttovirasto on ilmoittanut, että sen tarkoituksena on tallettaa esityksessä väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 11 a §:ään ehdotettava yksilöintitunnus omiin tietojärjestelmiinsä lain voimaantulosta alkaen. Esityksen mukaan yksilöintitunnuksen käsittelemisestä säädettäisiin tietosuojalaissa (1050/2018) ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetussa laissa (1054/2018). Henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetussa laissa (615/2020) on säädetty tietosuojan yleislainsäädäntöä täydentävästi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa. Sisäministeriön näkemyksen mukaan Maahanmuuttoviraston olisi mahdollista käsitellä ehdotettavaa yksilöintitunnusta maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 7 §:n nojalla. Lain 15 §:ssä säädetään maahanmuuttohallinnon henkilötietolain nojalla käsiteltyjen tietojen, kuten henkilötunnuksen, poistamisesta. Jotta henkilötunnuksen ja sen rinnalle ehdotettavan yksilöintitunnuksen poistosäännöt olisivat yhteneväiset, sisäministeriö ehdottaa, että yksilöintitunnus lisättäisiin maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 15 §:n 1 kohtaan henkilötunnuksen jälkeen.