

2.2.2023

HE 132/2022 vp  
SUPO 153/01.04.01.2023

Hallintovaliokunta

Viite Lausuntopyyntönnne 1.2.2023

**SUOJELUPOLIISIN LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI  
VÄESTÖTIETOJÄRJESTELMÄSTÄ JA DIGI- JA VÄESTÖTIETOVIRASTON VARMENNEPALVELUISTA ANNETUN  
LAIN MUUTAMISESTA SEKÄ SIIHEN LIITTYVIKSI LAEIKSI**

Hallintovaliokunta on pyytänyt Suojelupoliisilta lausuntoa otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä. Pyydettyä lausuntoaan Suojelupoliisi esittää kunnioittavasti seuraavaa:

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.

Suojelupoliisi kiinnittää huomiota esityksen riippuvuuteen eduskunnan käsiteltävänä olevasta hallituksen esityksestä digitaalista henkilöllisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 133/2022 vp), josta Suojelupoliisi on antanut hallintovaliokunnalle 14.11.2022 päivätyn lausuntonsa. Esityksen tavoitteena on muun muassa edistää Suomen kansalaisille ja kaikille Suomessa asuville mahdollisuutta sähköiseen tunnistautumiseen sekä edistää toimivien tunnistusratkaisujen kehittymistä.

Esityksessä ehdotetaan merkittävästi laajennettavaksi väestötietojärjestelmään rekisteröitävien henkilöiden piiriä. Väestötietojärjestelmään rekisteröitäisiin jatkossa nykyistä enemmän sellaisia ulkomaalaisia henkilöitä, joita ei ole tunnistettu kasvokkain suomalaisessa viranomaisessa tai joiden henkilöllisyyttä ei ole pystytty varmistamaan asianmukaisista asiakirjoista. (s. 50) Suojelupoliisi on tähän kokonaisuuteen liittyvistä hankkeista antamissaan lausunnoissaan korostanut, että henkilön yksilöinnin prosessin tulee olla riittävän yksiselitteinen ja ainutkertainen, jotta henkilö voidaan identifioida riittävän luotettavasti ja yhdenmukaisesti yhdeksi henkilöksi kaikissa yhteiskunnan palveluissa heti ensimmäisestä asiointikerrasta lähtien. Suojelupoliisi pitää tätä lähtökohtaa ehdottoman tärkeänä. Esityksen useasta kohdasta kuitenkin ilmenee, että muutoksilla olisi negatiivinen vaikutus väestötietojärjestelmään tallennettujen tietojen luotettavuuteen ja muuttumattomuuteen. Esityksessä esimerkiksi todetaan etärekisteröinnin osalta, että VTJ-tietojen sekoittuminen voisi ajan

kuluessa heikentää luottamusta väestötietojärjestelmän tietoihin, joita lähtökohtaisesti pidetään luotettavina (s 116).

Suojelupoliisin toimialan ja sille säädettyjen tehtävien suorittamisen näkökulmasta on olennaista, että väestötietojärjestelmän luotettavuus ja eheys eivät vaarannu uudistuksen tuloksena tai sen aikana. Ulkovaltojen tiedustelutoiminnan yhtenä kohteena on se, millä tavalla ja millä edellytyksillä henkilöitä rekisteröidään suomalaisiin viranomaisrekistereihin, erityisesti väestötietojärjestelmään. Suomen väestökirjanpitoa on nykyisin pidettävä varsin luotettavana. Henkilötunnuksen myöntämismenettelyitä uudistettaessa on keskeisen tärkeää huolehtia siitä, ettei prosessiin synny sellaisia heikkouksia, jotka mahdollistavat valeidentiteettien luomisen järjestelmään.

Suojelupoliisin käsityksen mukaan suurin osa henkilötunnusta käsittelevistä tahoista ei saa henkilötunnusten muutostietoja suoraan väestötietojärjestelmästä, jolloin uudet henkilön yksilöintiin käytettävät tai muuttuneet tunnukset päivitetään eri tietojärjestelmiin hyvin hitaasti, jos koskaan. Mikäli yksilöiviä tunnisteita on useampia tai ne voivat muuttua, asettaa tämä välttämättömiä tarpeita muokata tietojärjestelmät tukemaan kaikkia näitä tunnisteita.

#### **Henkilötunnuksen myöntämisen aikaistaminen**

Hallituksen esityksen mukaan henkilötunnuksen antaminen nykyistä aikaisemmassa vaiheessa johtaisi siihen, että väestötietojärjestelmän tietoja jouduttaisiin nykytilaa useammin korjaamaan tai muuttamaan. Esitysluonnoksen mukaan on käytännössä melko yleistä, että turvapaikanhakijan henkilötiedot täsmentyvät hakuprosessin aikana tai osoittautuvat joiltain osin puutteelliseksi tai virheelliseksi (s. 44). Suojelupoliisi on tähän liittyen nostanut lausunnossaan esiin, että VTJ-järjestelmään rekisteröity henkilötunnus kuitenkin nauttisi keskeisiltä osin jatkossakin julkista luotettavuutta heti sen rekisteröimisen jälkeen (VTJ-laki 18 §).

Suojelupoliisi pitää ehdotetun muutoksen tavoitteita ymmärrettävinä. On kuitenkin osin ongelmallista, että turvapaikanhakijoille annettaisiin varsin aikaisessa vaiheessa julkista luotettavuutta nauttiva identiteetti, jota hän voisi hyödyntää oikeustoimissaan. Tästä näkökulmasta voimassa oleva sääntely, joka edellyttää hallintoprosessissa tehtyä myönteistä päätöstä vaikuttaa perustellummalta etenkin, koska näissä tilanteissa henkilölle on lähtökohtaisesti myönnetty lupa asettua Suomeen asumaan. Suojelupoliisi on lausunnoissaan tuonut esiin, että aikaisemmassa vaiheessa myönnetty henkilöllisyys ei saisi johtaa esimerkiksi siihen, että pankit joutuisivat toiminnassaan erikseen arvioimaan Suomessa oleskelulupaa hakevan henkilön henkilöllisyyden luotettavuutta, täyttääkseen asiakkaan tuntemista koskevat velvoitteensa.

#### **Etärekisteröintimenettely**

Hallituksen esityksen mukaan etärekisteröintimenettelyä hyödynnettäisiin pääasiallisena tapana ulkomaalaisen asiointivälineen myöntämisessä (s. 43). Henkilötunnus voitaisiin myöntää etärekisteröintimenettelyssä ilman, että ulkomaan kansalainen saapuu Suomeen. Etärekisteröity henkilötunnus ei yltäisi luotettavuudeltaan samalle tasolle kuin kasvokkain tapahtuva henkilön tunnistaminen ja tästä syystä pelkästään etärekisteröinnin perusteella myönnetty asiointiväline kelpaisi sähköiseen asiointiin vain silloin, kun lainsäädännössä ei edellytetä vahvaa sähköistä tunnistamista. Merkintä

etärekisteröidystä henkilötunnuksesta poistettaisiin, kun henkilö on tunnistettu viranomaisessa. Ehdotusten mukaan olisi asiointipalveluiden itse määritettävissä, mihin palveluihin ne voisivat hyväksyä tunnistautumisen asiointivälineellä, joka on luotettavuudeltaan vahvaa sähköistä tunnistamista matalampi. Etärekisteröityä identiteettiä voisivat hyödyntää paitsi viranomaiset, myös muut palveluntarjoajat, kuten esimerkiksi pankit (s. 76).

Etärekisteröintiin liittyviä riskejä on kuvattu henkilötunnuksen muuttamista koskevan ehdotuksen vaikutustenarvioinnissa. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan etärekisteröintiin liittyviä riskejä ei voida pitää vähäisinä ja muuttunut turvallisuustilanne on osaltaan korostanut niitä. Suhteessa vaikutusten arviointiin Suojelupoliisi korostaa, että sen toimialalla etärekisteröinnin väärinkäyttö ei oletettavasti olisi massamaista, vaan se tehtäisiin yksittäisen peitehenkilöllisyyden luomiseksi, sellaisen tahon toimesta, jolla on kyvykkyys valmistaa uskottava väärennetty identiteetti. Etärekisteröintiin liittyviä riskejä voidaan joiltain osin pienentää esityksessäkin kuvatuilla suojatoimilla. Käytännössä mahdollisuus etärekisteröityä Suomen väestötietojärjestelmään olisi kuitenkin syytä rajata ainoastaan tiettyihin kansalaisuuksiin, joiden myöntämiä asiakirjoja voidaan lähtökohtaisesti pitää luotettavina ja annetut tiedot voidaan tarvittaessa varmistaa. Lisäksi on syytä korostaa, että laitton tiedustelutoiminta on luoteeltaan pitkäkestoista. Tämän vuoksi on erittäin tärkeää, että prosessiin liittyvä tieto on kaikilta osin ja riittävän pitkään viranomaisten käytettävissä mahdollisten väärinkäytösten selvittämiseksi. Suojelupoliisin näkemyksen mukaan kaikkia prosessia varten kerättyjä tietoja tulisi säilyttää pysyvästi mahdollisten väärinkäytösten selvittämiseksi.

Suojelupoliisille jää esityksen valossa epäselväksi, kykenevätkö palveluntarjoajat kaikissa tilanteissa tunnistamaan alhaisempaa luotettavuutta nauttivan etärekisteröidyn henkilöllisyyden, esimerkiksi tilanteista, joissa asiakas siirretään palveluntarjoajalta toiselle ilman, että tietoja tarkastetaan VTJ-järjestelmästä.

Ylitarkastaja



Antti Wahlroos

|          |   |
|----------|---|
| Liitteet | - |
| Jakelu   | - |
| Tiedoksi | - |