

Rajavartiolaitoksen esikunta
Oikeudellinen osasto
Ylitarkastaja Sami Piispanen

7.2.2023

HE 132/2022 vp

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Rajavartiolaitokselta lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 132/2022 vp). Rajavartiolaitoksen esikunta, joka toimii samalla sisäministeriön rajavartio-osastona, lausuu asiassa kunnioittaen seuraavaa:

Yleistä

Sisäministeriön rajavartio-osastoa on kuultu lausuntokierroksen aikana hallituksen esitysluonnoksesta. Rajavartiolaitoksen esikunta pitää esityksen tavoitteita pääosin kannatettavina. Rajavartiolaitoksen esikunta esittää kuitenkin samalla eräitä huomioita etärekisteröintimenettelyn luotettavuutta, sukupuolineutraalia henkilötunnusta sekä uutta yksilöintitunnusta koskien.

Etärekisteröinti

Etärekisteröintimenettelyn osalta Rajavartiolaitoksen esikunta toteaa, että etärekisteröintimenettely merkitsisi sitä, että henkilö voitaisiin rekisteröidä väestötietojärjestelmään ja hänelle myöntää henkilötunnus ilman, että häntä tavataan ja hänet tunnistetaan henkilökohtaisesti. Etärekisteröinnin ei esitetä sisältävän min-käänlaista tarveharkintaa. Etärekisteröinnissä henkilön tunnistaminen esitetään suoritettavaksi rekisteröijän itse suorittamalla passin sirun lukemisella ja varmistamisella. Lisäksi passin sirulle tallennettua valokuvaa vertailtaisiin koneellisesti rekisteröityjän itsestään ottamaan kuvaan.

Rajavartiolaitoksen esikunnan käsityksen mukaan etärekisteröintimenettelyn luotettavuus on merkittävästi perinteistä tunnistamista heikompi, sillä pelkkä kasvontunnistus sekä passin sirun lukeminen ja sen aitouden varmistaminen eivät yksinään tarjoa perinteistä tunnistamista vastaavaa turvaa väärinkäytöksiä vastaan. Tältä osin merkityksellistä on muun muassa se, että passin sirulle tallennettujen

valokuvien laatu on melko huono. Lisäksi on korostettava sitä, että koska etärekisteröiminen suoritetaan etänä, ei Suomen viranomaisilla juurikaan ole mahdollisuutta puuttua etärekisteröintimenettelyn kulkuun ja siinä ilmeneviin mahdollisiin väärinkäytösyrityksiin. Koska etärekisteröinti ei sisällä tarveharkintaa, voi etärekisteröintimenettelyä hyödyntää ilman, että samanaikaisesti hakisi esimerkiksi oleskelulupaa tai muutoin osoittaisi tarvetta saada henkilötunnus.

Etärekisteröinnissä pystytään Rajavartiolaitoksen esikunnan käsityksen mukaan melko varmasti varmistumaan siitä, että rekisteröitymiseen käytettävän passin siru on aito, mutta ei siitä, onko rekisteröitymistä yrittävä henkilö se, jolle passi on alun perin myönnetty. Etärekisteröintiin liittyy lisäksi vastaavia riskejä kuin perinteiseen tunnistamiseen, sillä Suomen viranomaisilla ei ole käytettävissään kattavaa luetteloa muiden valtioiden myöntämistä kadonneista tai varastetuista asiakirjoista.

Edellä todetun perusteella on pidettävä todennäköisenä, että etärekisteröintimenettelyn väärinkäyttämistä tullaan yrittämään. Mahdollisia väärinkäyttämisen tapoja ovat esimerkiksi toiselle henkilölle myönnetyn passin käyttäminen etärekisteröinnissä sekä se, että sama henkilö etärekisteröityy useasti ja hankkii itselleen useita henkilöllisyyksiä esimerkiksi nimensä vaihtamista tai usean eri maan myöntämiä passeja hyödyntämällä.

Hallituksen esityksen mukaan väestötietojärjestelmään tultaisiin merkitsemään tieto siitä, miten etärekisteröity henkilö on tunnistettu. Tämä tieto luovutettaisiin aina yhdessä varsinaisten rekisteröityä henkilön koskevien tietojen kanssa. Tämän lisäksi tietojen vastaanottajan on pystyttävä erottamaan etärekisteröityjen henkilöiden tiedot muulla tavalla tunnistettujen henkilöiden tiedoista. Edellä mainitut turvatoimenpiteet ovat Rajavartiolaitoksen esikunnan näkemyksen mukaan erittäin kannatettavia ja mahdollistavat sen, että väestötietojärjestelmää hyödyntävät yhteiskunnan toimijat kykenevät erottamaan etärekistetöidyt henkilöllisyydet perinteisesti myönnettyistä. Sen sijaan esimerkiksi yksityis- ja yritystoiminnassa tieto rekisteröintimenettelystä ja sen rajoitteista ei välttämättä kävisi ilmi.

Esityksen mukaan ulkomaan kansalaisen esittämät henkilötiedot ja asiakirjat voisi väestötietojärjestelmään tallettamista, tietojen muuttamista sekä lisäämistä varten jatkossa ottaa vastaan myös toisen Schengen-valtion edustusto tai ulkoinen palveluntarjoaja. Tiedot väestötietojärjestelmään kirjaisi kuitenkin edelleen Maa-hanmuuttovirasto. Siten jatkossa olisi mahdollista, että etärekisteröityneen henkilön fyysisen tunnistamisen suorittaisi esimerkiksi yksityisen yrityksen edustaja. Rajavartiolaitoksen esikunta pitää tältä osin tärkeänä sitä, että muutos ei saa heikentää tunnistamisen varmuutta ja väestötietojärjestelmään kirjattavien tietojen luotettavuutta.

Sukupuolineutraali henkilötunnus

Sukupuolineutraalin henkilötunnuksen osalta Rajavartiolaitoksen esikunta pitää tärkeänä sitä, että henkilön sukupuoli tieto kirjataan väestötietojärjestelmään, mikäli sitä ei voida päätellä henkilötunnuksesta. Voimassa oleva lainsäädäntö edellyttää joissakin tilanteissa henkilön sukupuolen tunnistamista. Esimerkiksi pakkokeinoinen (806/2011) 8 luvun 33 §:ssä säädetään, että henkilönkatsastusta ja eräitä henkilöntarkastuksia ei saa toimittaa tutkittavan kanssa eri sukupuolta oleva henkilö. Koska passeihin ja henkilökortteihin on merkitty henkilön sukupuoli omaan kenttäänsä, kyseisten asiakirjojen osalta henkilötunnuksen muuttaminen sukupuolineutraaliksi ei käytännössä juurikaan vaikeuta henkilön oikeudellisen sukupuolen tunnistamista fyysisen asioinnin tilanteissa.

Rajavartiolaitoksen esikunta toteaa samalla, että sukupuolimerkinnän osalta haasteita aiheuttanee tulevaisuudessa yhä enemmän se, että monessa maassa on miehen ja naisen lisäksi käytössä myös kolmas oikeudellinen sukupuolimerkintä. Väestötietojärjestelmään olisi väestötietojärjestelmästä annetun valtioneuvoston muutosasetusluonnoksen 5 a §:n perusteella mahdollista merkitä henkilön oikeudelliseksi sukupuoleksi ainoastaan mies tai nainen. Tällöin väestötietojärjestelmään merkittävä henkilön oikeudellinen sukupuoli ei tulevaisuudessakaan välttämättä vastaisi sitä sukupuolimerkintää, joka henkilöllä on toisessa maassa myönnettyssä passissa tai muussa asiakirjassa. Tämä voi esimerkiksi edellä kuvatuissa henkilönkatsastus- ja eräissä henkilöntarkastustilanteissa aiheuttaa haasteita.

Rajavartiolaitoksen esikunta korostaa sitä, että esitetyn kaltainen pitkähkö siirtymäaika sukupuolineutraalin henkilötunnuksen käyttöönotolle on välttämätön, sillä sukupuoli tieto on vakiintuneesti ollut tapana tunnistaa eri tietojärjestelmissä henkilötunnuksesta.

Yksilöintitunnus

Uuden yksilöintitunnuksen osalta Rajavartiolaitoksen esikunta kiinnittää huomiota siihen, että esityksen mukaan uusi yksilöintitunnus ei korvaisi henkilötunnusta, vaan sen käyttäminen olisi vapaaehtoista. Väestötietojärjestelmään rekisteröidyillä henkilöillä olisi siten henkilötunnuksen ja mahdollisen sähköisen asiointitunnuksen (SATU) lisäksi kolmas yksilöivä tunniste. Rajavartiolaitoksen esikunnan näkemyksen mukaan henkilötunnuksen ja yksilöintitunnuksen rinnakkainen käyttäminen voi aiheuttaa riskejä viranomaisten välisten tiedonsiirtojen ja yhteiskäyttöisten tietojärjestelmien tietosisällön laadun osalta. Mikäli toinen viranomainen käyttäisi henkilötunnusta ja toinen yksilöintitunnusta, olisi mahdollista, että henkilölle muodostuisi rinnakkaisia identiteettejä eri viranomaisissa. Käytännössä ongelmien välttämiseksi tietoja keskenään vaihtavat viranomaiset eivät voine siirtyä käyttämään pelkkää yksilöintitunnusta, vaan henkilöiden yksilöinti tulee jatkossakin suorittaa henkilötunnuksen perusteella.