

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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 henkilötunnusjärjestelmää mahdollistamalla henkilötunnuksen myöntäminen ulkomaalaisille nykyistä laajemmin, mahdollistamalla sähköinen etärekisteröityminen väestötietojärjestelmään, kehittämällä väestötietojärjestelmän identiteetinhallintaa sekä luomalla edellytykset kokonaan uuden yksilöintitunnuksen käyttöönotolle. Henkilötunnuksen rakennetta ehdotetaan muutettavaksi poistamalla siitä tieto henkilön sukupuolesta.

Esitykseen sisältyvillä ehdotuksilla olisi suhteellisen laajoja vaikutuksia sekä ihmisiin että niihin organisaatioihin, jotka käsittelevät toiminnassaan henkilötunnusta. Ehdotuksilla olisi myönteisiä vaikutuksia erityisesti tietosuojaan, ihmisten yhdenvertaisuuteen ja sukupuolten tasa-arvoon sekä sukupuolivähemmistöjen asemaan. Ehdotusten tavoitteena on lisäksi vähentää organisaatiokohtaisten yksilöivien tunnusten tarvetta. Ehdotusten täytäntöönpanosta aiheutuisi kustannuksia valtion viranomaisille, kunnille ja kuntayhtymille, hyvinvointialueille sekä yrityksille ja yhteisöille.

Esitys liittyy valtion vuoden 2023 talousarvioehdotukseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023. Sukupuolineutraali henkilötunnus on tarkoitus ottaa käyttöön 1.1.2027.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	5
1 Asian tausta ja valmistelu	5
2 Nykytila ja sen arviointi.....	6
2.1 Nykytila.....	6
2.1.1 Väestötietojärjestelmä	6
2.1.2 Henkilötunnuksen tarkoitus, sääntely ja käytötavat	7
2.1.3 Henkilötunnuksen rakenne	10
2.1.4 Henkilötunnuksen korjaaminen ja muuttaminen.....	10
2.1.5 Kenelle henkilötunnus annetaan?.....	11
2.1.6 Henkilötunnuksen antamismenettely ja menettelyyn osallistuvat viranomaiset	12
2.1.7 Henkilötunnusjärjestelmää täydentävät tunnusjärjestelmät	18
2.2 Nykytilan arviointi	21
2.2.1 Muun kuin Suomen kansalaisen rekisteröinnin edellytykset	21
2.2.2 Viranomaisten tehtävät ja ulkoisten palveluntarjoajien asema	23
2.2.3 Väestötietojärjestelmän rekisteröintimenettelyt	25
2.2.4 Väestötietojärjestelmän tietojen laatu ja identiteetinhallinta.....	25
2.2.5 Henkilötunnuksen rakenne ja tietosisältö.....	26
2.2.6 Henkilötunnuksen käytön sääntely ja käytötavat yhteiskunnassa.....	28
3 Tavoitteet	29
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	30
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	30
4.1.1 Ulkomaan kansalaisten rekisteröinti väestötietojärjestelmään nykyistä laajemmin	30
4.1.2 Mahdollisuus hyödyntää toisen Schengen-valtion edustustoja ja ulkoisia palveluntarjoajia.....	30
4.1.3 Muutokset Maahanmuuttoviraston ja Verohallinnon tehtäviin.....	31
4.1.4 Etärekisteröintimenettely	32
4.1.5 Sukupuolitiedon poistaminen henkilötunnuksesta	33
4.1.6 Uusi yksilöintitunnus	33
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	34
4.2.1 Käytetyt menetelmät	34
4.2.2 Henkilötunnuksen myöntäminen ulkomaalaisille nykyistä aiemmin ja laajemmin	35
4.2.2.1 Johdanto	35
4.2.2.2 Vaikutukset henkilötunnusta käsitteleville organisaatioille.....	35
4.2.2.3 Vaikutukset ihmisiin	40
4.2.2.4 Vaikutukset viranomaisten menettelytapoihin ja tiedonhallintaan	41
4.2.2.5 Taloudelliset vaikutukset	45
4.2.2.6 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset.....	47
4.2.3 Sukupuolitiedon poistaminen henkilötunnuksesta	50
4.2.3.1 Vaikutukset ihmisiin	50
4.2.3.2 Vaikutukset henkilötunnusta käsittelevien organisaatioiden toimintatapoihin	52
4.2.3.3 Taloudelliset vaikutukset	53
4.2.4 Uusi yksilöintitunnus	56
4.2.4.1 Vaikutukset viranomaisiin ja elinkeinoelämään	56

4.2.4.2	Vaikutukset ihmisiin	57
4.2.5	Yhteenvedo esityksen keskeisistä vaikutuksista	58
4.2.5.1	Vaikutukset ihmisiin	58
4.2.5.2	Vaikutukset elinkeinoelämään	58
4.2.5.3	Taloudelliset vaikutukset	59
4.2.5.4	Vaikutukset tiedonhallintaan.....	59
5	Muut toteuttamisvaihtoehdot	61
5.1	Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	61
5.2	Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	66
5.2.1	Kansallisia henkilötunnuksia koskeva sääntely muissa maissa	66
5.2.1.1	Johdanto	66
5.2.1.2	Ruotsi	66
5.2.1.3	Norja.....	70
5.2.1.4	Tanska	72
5.2.1.5	Islanti.....	73
5.2.1.6	Viro	74
5.2.1.7	Liettua	76
5.2.1.8	Latvia	76
5.2.1.9	Kroatia.....	77
5.2.1.10	Yhdistynyt kuningaskunta.....	77
5.2.1.11	Espanja.....	78
5.2.2	Euroopan unionin lainsäädäntö	80
6	Lausuntopalaute.....	81
7	Säännöskohtaiset perustelut.....	81
7.1	Laki väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta	81
7.2	Laki tietosuojalain muuttamisesta.....	97
7.3	Laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain muuttamisesta	98
7.4	Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain muuttamisesta.....	98
8	Lakia alemman asteinen sääntely	99
9	Voimaantulo ja siirtymäsäännökset	99
10	Suhde muihin esityksiin.....	100
10.1	Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	100
10.2	Suhde talousarvioesitykseen	101
11	Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	102
11.1	Johdanto	102
11.2	Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo.....	102
11.3	Henkilötietojen suoja	104
11.4	Hyvän hallinnon takeiden toteutuminen	108
11.5	Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle.....	108
LAKIEHDOTUKSET		111
	Laki väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta	111
	Laki tietosuojalain muuttamisesta.....	119

Laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain muuttamisesta	120
Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain muuttamisesta	121
LIITTEET	122
RINNAKKAISTEKSTIT	122
Laki väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta	122
Laki tietosuojalain muuttamisesta	136
Laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain muuttamisesta	137
Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain muuttamisesta	138

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskevat hankkeet

Henkilötunnusjärjestelmän uudistamista on valmisteltu kahdessa vaiheessa, joista ensimmäinen käynnistyi 1.9.2017, kun valtiovarainministeriö asetti työryhmän selvittämään henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman identiteetin hallinnoimista. Työryhmän tehtävänä oli esittää uusi kansallinen ratkaisu henkilöiden yksilöimiseksi. Tähän kuului esitys toimintamalliksi henkilöiden yksilöimiseen Suomessa ja kuvaus viranomaisten roolista henkilöön liittyvien ydintietojen hallinnassa. Tarkoituksena oli tuottaa malli, jossa henkilön yksilöivä tunnus ja siihen liittyvät tiedot voidaan hallita erillisinä sekä toiminnallisesti että juridisesti.

Työryhmän toimikausi päättyi 31.12.2019 ja työryhmän loppuraportti julkaistiin 6.4.2020. Työryhmä esitti jättämässään loppuraportissa, että vuodesta 2027 alkaen Suomessa otettaisiin käyttöön uudenmuotoinen henkilötunnus, josta ei enää kävisi ilmi henkilön ikä, syntymäaika, sukupuoli tai muuta henkilöön liittyvää tietoa. Uudenmuotoinen tunnus olisi ehdotuksen mukaan korvannut kokonaan nykyisen henkilötunnuksen. Työryhmä ehdotti myös, että suomalaisen henkilötunnuksen voisi saada nykyistä laajempi henkilöryhmä.

Saatujen lausuntojen ja valtiovarainministeriössä virkamiestyönä tehdyn jatkotyön perusteella työryhmän ehdotusta sellaisenaan ei voitu pitää toteuttamiskelpoisena. Lausuntopalautteen pohjalta henkilötunnusjärjestelmän uudistamista jatkettiin hankkeen toisessa vaiheessa valmistellen kohdennettumpia ja rajatumpia muutoksia, joissa henkilötunnuksen nykyinen muoto säilytettiin.

Tämä esitys on valmisteltu valtiovarainministeriön 1.12.2020 käynnistämässä uudessa henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman identiteetin hallinnoimista koskevassa hankkeessa, jonka tavoitteeksi asetettiin:

- 1) varmistaa sujuva asiointi kaikille kehittämällä väestötietojärjestelmän identiteetinhalintaa,
- 2) varmistaa edellytykset digitaalisen toimintaympäristön kehittymiselle Suomessa ja varmistaa henkilötunnusten riittävyys,
- 3) mahdollistaa sukupuolineutraali henkilötunnus ja
- 4) ehkäistä henkilötunnusten käyttöä tunnistuskäytössä sekä ehkäistä identiteettivarkauksia.

Hankkeen tehtäväksi asetettiin lisäksi luoda edellytykset kokonaan uuden yksilöintitunnuksen käyttöönottamiseksi sekä mahdollistaa henkilötunnuksen myöntäminen ulkomaalaisille nykyistä laajemmin. Hankkeen tulee lisäksi muodostaa ja seurata yhdessä viranomaisten ja muiden toimijoiden kanssa ohjeita ja toimintamalleja henkilötunnuksen oikeaa käyttöä varten. Tavoite henkilötunnuksen sukupuolineutraalista muodosta perustuu Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmaan, jonka mukaan henkilötunnuksen sukupuolisidonnaisuudesta luovutaan osana henkilötunnuksen uudistamista valtiovarainministeriön selvityksen pohjalta.

Edellä kuvatut tavoitteet on jaksotettu toteutettavaksi vaiheittain siten, että hankkeen ensimmäisenä vaiheena on varmistettu henkilötunnusten riittävyys. Riittävyysongelma on ratkaistu syksyllä 2021 alla tarkemmin kuvatulla tavalla. Tämä hallituksen esitys sisältää ehdotukset sellaisiksi säädösmuutoksiksi, joilla voidaan toteuttaa hankkeen muut tavoitteet. Lisäksi erikseen on

valmisteltu viestinnällisiä ja muita toimenpiteitä henkilötunnuksen tunnistuskäytön ehkäisemiseksi.

Henkilötunnusten riittävyysratkaisu

Vuoden 2020 lopulla käynnistetyn henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskevan hankkeen toisen vaiheen tavoitteista kiireisin on henkilötunnusten riittävyyden varmistaminen. Riittävyysongelma johtuu siitä, että henkilötunnuksia on sen nykyisen rakenteen mukaisena yhteensä myönnettävissä ainoastaan 897 kappaletta päivässä kaikille käytössä oleville vuosisadoille eli 1800-, 1900- ja 2000-luvuilla syntyneille. Tietyillä kriittisillä päivillä vapaita tunnuksia on jäljellä vain muutamia kymmeniä ja nykymuotoisten henkilötunnusten arvioidaankin loppuvan näiltä päiviltä jo lähivuosien aikana.

Henkilötunnusten riittävyyttä koskeva ongelma ratkaistiin erikseen loppuvuodesta 2021 henkilötunnuksen rakennetta vähäisesti muuttamalla. Henkilötunnuksen rakennetta muutetaan ratkaisun mukaan siten, että nykyisten välimerkkien lisäksi otetaan käyttöön yhteensä kymmenen uutta syntymävuosisadan osoittavaa välimerkkiä. Samalla välimerkki yhdistetään osaksi yksilönumeroa ja se on muutoksen jälkeen yksilöivänä tietona merkitsevä. Henkilötunnus on muutoksen jälkeen yksilöivä ja ainutkertainen vain kokonaisuena merkkijonona, eli välimerkki huomioon ottaen.

Syntymävuosisadan osoittavan välimerkin muuttaminen merkitseväksi tarkoittaa sitä, että jokainen nykyisin käytössä oleva ja jokainen uusi välimerkki muodostaa henkilötunnuksen yksilönumeroiden kolminumeroisen luvun antoalueen. Kymmenen uuden välimerkin käyttöönotto siten moninkertaistaa päiväkohtaisesti käytettävissä olevien henkilötunnusten määrän. Kullekin uudelle syntymävuosisadan osoittavalle välimerkille voidaan antaa yksilönumeron numeroista muodostuva osa nykyisten muodostumissääntöjen mukaisesti. Uusia välimerkkejä otetaan käyttöön vasta käytettävissä olevien nykyisten välimerkkien yksilönumeroiden loputtua. Uusia välimerkkejä annetaan siten uusiin henkilötunnuksiin vain niissä tapauksissa kuin kyseiselle syntymäpäivälle ei ole enää annettavissa nykyisin käytössä olevia välimerkkejä.

Valtioneuvoston yleisistunto antoi edellä kuvatun asetuksen henkilötunnuksen rakenteen muuttamisesta pp.kk.vvvv ja se tulee voimaan 1.1.2023. Henkilötunnusten riittävyyttä ei siten ole tarpeen käsitellä laajemmin enää tässä hallituksen esityksessä.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Nykytila

2.1.1 Väestötietojärjestelmä

Väestötietojärjestelmä on Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009, jäljempänä *VTJ-laki*) 3 §:n mukaan yleinen valtakunnallinen perusrekisteri, joka sisältää laissa säädetyt tiedot henkilöistä, kiinteistöistä, rakennuksista ja huoneistoista sekä hallinnollisista ja muista vastaavista aluejaoista. Väestötietojärjestelmä muodostuu valtakunnallisesta tietojärjestelmästä sekä niistä alueellisesti järjestetyistä asiakirja- ja muista vastaavista tietoineistoista, joita ei ole otettu digitaalisessa muodossa tietojärjestelmään.

Väestötietojärjestelmästä löytyvät ajantasaiset henkilötiedot Suomen kansalaisista sekä tietyin edellytyksin myös Suomessa vakinaisesti tai tilapäisesti asuvista ulkomaalaisista henkilöistä. Järjestelmässä on tietoa myös ulkomailla asuvista henkilöistä, joilla on muu liittymä Suomeen

kuin asuminen. Henkilöistä talletetaan väestötietojärjestelmään muun muassa nimi, henkilötunnus, osoitetiedot, kansalaisuus, äidinkieli, perhesuhdetiedot sekä syntymä- ja kuolintiedot. Lisäksi järjestelmässä on tietoja rakennuksista, rakennushankkeista, huoneistoista sekä kiinteistöistä, joilla rakennukset sijaitsevat.

Väestötietojärjestelmän tietoja käytetään koko yhteiskunnan tietohuollossa, esimerkiksi julkishallinnossa, vaalien järjestämisessä, verotuksessa ja oikeushallinnossa sekä tutkimuksessa ja tilastoinnissa. Väestötietojärjestelmän tiedoilla sekä niiden eheydellä ja oikeellisuudella on siten laaja merkitys yhteiskunnan useissa toiminnoissa. Myös yritykset ja yhteisöt saavat laajasti käyttöönsä väestötietojärjestelmän tietoja. Väestötietojärjestelmään oli marraskuun 2021 alussa talletettu tietoja 9.606.141 henkilöstä, 3.875.753 rakennuksesta ja 5.488.701 kiinteistöistä. Järjestelmään talletetuista henkilöistä ulkomaalaisia oli 1.015.553, joista 469.984 henkilöllä on kotikunta Suomessa.

Väestötietojärjestelmästä säädetään VTJ-laissa. Laki tuli voimaan 1.3.2010 ja sillä kumottiin vuonna 1993 voimaan tullut väestötietolaki. VTJ-laki sisältää säännökset muun muassa väestötietojärjestelmän käyttötarkoituksesta, tietosisällöstä, tietojen ylläpidosta, tiedonsaantioikeuksista sekä järjestelmän tietojen luovuttamisesta yhteiskunnan eri toimijoille. Lisäksi laissa säädetään Digi- ja väestötietoviraston varmennetuista sähköisistä palveluista ja ulkomaan kansalaisen tunnistuspalvelusta. Useista VTJ-laissa säädetyistä asioista säädetään tarkemmin väestötietojärjestelmästä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (128/2010, jäljempänä *VTJ-asetus*).

VTJ-lain 5 §:n 1 momentin mukaan väestötietojärjestelmää pidetään yhteiskunnan toimintojen ja tietohuollon sekä sen jäsenille kuuluvien oikeuksien ja velvollisuuksien mahdollistamiseksi, toteuttamiseksi ja turvaamiseksi. Säännöksen perustelujen mukaan yhteiskunnan toiminnoilla säännöksessä tarkoitetaan kaikkia yhteiskunnassa tehtäviä tai hoidettavia laillisia ja yleisesti hyväksytyjä toimintoja, joiden toteuttamisessa tarvitaan väestötietoja. Yhteiskunnan jäsenille kuuluvilla oikeuksilla ja velvollisuuksilla tarkoitetaan säännöksessä ensisijaisesti perustuslain mukaisia perusoikeuksia, mutta myös niitä oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka ovat johdettavissa muusta lainsäädännöstä tai sen vakiintuneesta tulkintakäytännöstä (HE 89/2008 vp, s. 66).

Väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjänä toimii VTJ-lain 4 §:n 1 momentin mukaan Manner-Suomen alueella Digi- ja väestötietovirasto sekä Ahvenanmaan maakunnan alueella Ahvenanmaan valtionvirasto. Digi- ja väestötietovirasto aloitti toimintansa 1.1.2020, jolloin Väestörekisterikeskus, maistraatit sekä Itä-Suomen aluehallintovirastossa toiminut maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö yhdistettiin uudeksi kokonaisuudeksi Digi- ja väestötietovirastoon. Väestörekisterikeskus, maistraatit ja Ahvenanmaan valtionviraston maistraattiyksikkö toimivat ennen uudistusta väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjinä. Rekisterinpitäjien lisäksi Maahanmuuttovirasto ja verohallinto osallistuvat väestötietojärjestelmän tietojen ylläpitämiseen siten kuin VTJ-lain 22 §:ssä tarkemmin säädetään.

2.1.2 Henkilötunnuksen tarkoitus, sääntely ja käyttötavat

Henkilötunnuksen tarkoitus ja käsittely

Henkilötunnuksen antamisesta säädetään VTJ-lain 11 §:ssä, jonka mukaan, kun henkilön tiedot talletetaan ensimmäisen kerran väestötietojärjestelmään, hänelle on annettava henkilötunnus. Henkilötunnus annetaan automaattisesti väestötietojärjestelmästä. Korjattua tai muutettua henkilötunnusta ei saa antaa toiselle henkilölle.

Henkilötunnus toimii yksiselitteisenä yksilöivänä tunnisteena, jonka avulla esimerkiksi saman nimiset henkilöt voidaan erottaa toisistaan. Henkilötunnus on henkilöä koskeva yksilöintitunnus, jonka avulla hänen tietonsa ovat tarkasti ja vaivattomasti löydettävissä ja käytettävissä eri tietojärjestelmistä. Henkilötunnus on ainutkertainen, eli samaa henkilötunnusta ei voi olla useammalla henkilöllä. Henkilötunnus on tarkoitettu vain yksilöintivälineeksi, eikä pelkän henkilötunnuksen perusteella voida päätellä mitään henkilön kansalaisuudesta tai kotikunnasta taikka Suomessa asumisesta. Henkilötunnus tarkoittaa vain sitä, että henkilöstä on merkitty tietoja väestötietojärjestelmään. Henkilötunnus ei ole myöskään minkäänasteinen henkilön identiteetin luotettavuuden tae, vaikka sitä roolia henkilötunnukselle yhä pyritään joissakin yhteyksissä antamaan. Henkilötunnus yksilöi haltijansa, mutta henkilötunnuksen avulla ei voida tunnistaa sen käyttäjää.

Henkilötunnusta tarkoitettaessa puhutaan edelleenkin melko yleisesti virheellisesti sosiaaliturvatunnuksesta. Nykyinen henkilötunnus periytyy työeläkekortin numerona 1960-luvulla alun perin käyttöön otetusta ja sittemmin sosiaaliturvatunnukseksi muutetusta yksilöintitunnuksesta työeläkealan ja Kansaneläkelaitoksen tietojärjestelmissä. Kun Väestörekisterikeskus ja väestön keskusrekisteri perustettiin vuonna 1969, siinä otettiin yksilöintitunnuksena käyttöön sama tunnus, ensin nimellä väestörekisteritunnus ja vuodesta 1971 lukien nimellä henkilötunnus.

Henkilötunnuksen käsittelystä säädetään tietosuojalain (1050/2018) 29 §:ssä. Henkilötunnusta saa pykälän 1 momentin mukaan käsitellä rekisteröidyn suostumuksella tai, jos käsittelystä säädetään laissa. Lisäksi henkilötunnusta saa käsitellä, jos rekisteröidyn yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää 1) laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi, 2) rekisteröidyn tai rekisterinpitäjän oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseksi tai 3) historiallista tai tieteellistä tutkimusta taikka tilastointia varten. Henkilötunnusta saa pykälän 2 momentin mukaan lisäksi käsitellä luotonannossa tai saatavan perimisessä, vakuutus-, luottolaitos-, maksupalvelu-, vuokraus- ja lainaustoiminnassa, luottotietotoiminnassa, terveydenhuollossa, sosiaalihuollossa ja muun sosiaaliturvan toteuttamisessa tai virka-, työ- ja muita palvelussuhteita ja niihin liittyviä etuja koskevissa asioissa.

Sen lisäksi, mitä henkilötunnuksen käsittelystä 1 ja 2 momentissa säädetään, henkilötunnuksen saa pykälän 3 momentin mukaan luovuttaa osoitetietojen päivittämiseksi tai moninkertaisten postilähetysten välttämiseksi suoritettavaa tietojenkäsittelyä varten, jos henkilötunnus jo on luovutuksensaajan käytettävissä. Pykälän 4 momentin mukaan henkilötunnusta ei tule merkitä tarpeettomasti henkilörekisterin perusteella tulostettuihin tai laadittuihin asiakirjoihin.

Myös laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018) sisältää yleisäännöksen henkilötunnuksen käsittelystä. Lain 12 §:n mukaan henkilötunnusta saa lain soveltamisalalla käsitellä vain, jos rekisteröidyn yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää: 1) toimivaltaisen viranomaisen laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi; 2) rekisteröidyn tai rekisterinpitäjän oikeuksien tai velvollisuuksien toteuttamiseksi; tai 3) 5 §:n 3 momentin mukaista historiallista tai tieteellistä tutkimusta taikka tilastointia varten. Pykälän 2 momentin mukaan henkilötunnusta ei saa tarpeettomasti merkitä rekisterin perusteella tulostettuihin tai laadittuihin asiakirjoihin.

Myös muualla lainsäädännössä on runsaasti henkilötunnuksen käsittelyä koskevaa erityissääntelyä. Tyypillisiä ovat esimerkiksi henkilötunnuksen käsittelyoikeutta koskevat erityissäännökset sekä säännökset henkilötunnuksen merkitsemisestä erinäisiin henkilörekistereihin. Esimerkkinä tyypillisestä erityissäännöksestä voidaan mainita henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019) 4 §, jonka mukaan poliisi saa käsitellä henkilötunnusta lain 5, 7,

9 ja 11 §:ssä säädettyihin käyttötarkoituksiin. Erityissäännöksellä näin laajennetaan poliisin oikeutta käsitellä henkilötunnusta tietosuojaa koskevien yleislakien säännöksiin nähden. Vastavia säännöksiä on myös muussa lainsäädännössä runsaasti.

Henkilötunnuksen käyttö yhteiskunnassa

Henkilötunnusta käytetään Suomessa sekä julkisella että yksityisellä sektorilla laajasti ja samankaltaisiin tarkoituksiin. Ensisijainen näistä on henkilön yksiselitteinen yksilöiminen tietojärjestelmässä ja asiakirjoissa. Henkilötunnusta käytetään erityisesti silloin, kun pelkkä nimi ja syntymäaika eivät riitä erottamaan henkilöitä toisistaan. Henkilötunnus tyypillisesti merkitään myös virallisiin asiakirjoihin, esimerkiksi passilain (671/2006) 5 §:n mukaisesti passiin ja henkilökorttilain (663/2016) 4 §:n mukaisesti henkilökorttiin. Eri toimijoilla on henkilön yksilöintitarkoitukseen myös erillisiä tunnisteita, mutta erityisesti viranomaisten järjestelmissä sekä yksityisen sektorin järjestelmissä, joissa henkilön yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää, käytetään yleisesti henkilötunnusta.

Henkilötunnusta käytetään laajasti myös tiedon välittämiseksi muille toimijoille. Viranomais-toiminnassa henkilötunnus toimii tiedonvaihdon avaimena, jonka avulla henkilöstä voidaan jakaa tietoa eri viranomaisten välillä. Näin voidaan yksiselitteisesti varmistua siitä, että tiedot koskevat samaa henkilöä. Henkilötunnusta hyödynnetään myös esimerkiksi, kun henkilö muuttaa Pohjoismaasta toiseen ja tietoja välitetään maiden välillä tätä varten olevan järjestelmän kautta. Kun muuttajan henkilötunnus tai henkilönumero on tiedossa, henkilötiedot voidaan luotettavasti yksilöidä kohdentumaan oikealle henkilölle lähtömaan rekisteriviranomaisen ja tulo-maan viranomaisen rekistereissä.

Edellä kuvatun lisäksi on huomattava, että henkilötunnuksen keskeinen asema suomalaisessa yhteiskunnassa ja toisaalta sen selkeä luonne henkilön yksilöivänä tunnisteenä ovat luoneet selkeästä käytöstä, joka ei kaikilta osin ole tarpeellista. Joissakin järjestelmissä henkilötunnusta saatetaan käyttää henkilön yksilöintiin, vaikka jokin muu järjestelmäkohtainen tunnus sopisi tarkoitukseen paremmin.

Henkilötunnusta käytetään sen ensisijaisen käyttötarkoituksen, henkilön yksiselitteisen yksilöinnin, lisäksi monissa tilanteissa myös henkilön tunnistamiseen asiointitilanteissa. Henkilöllisyyden varmistamistarkoituksessa henkilötunnusta tai henkilötunnuksen loppuosaa voidaan kysyä asioinnissa salasanana kaltaisena tietona, mutta joskus myös todellisesta tarpeesta riippumatta lähinnä siksi, että se on muodostunut tavaksi. Henkilötunnuksen käyttö salasanana kaltaisena tietona perustuu oletukseen, että kyky ilmoittaa tunnus osoittaisi asiakkaan olevan kyseisen tunnuksen oikea haltija. Tosiasiallisesti henkilötunnus voi kuitenkin olla useiden ihmisten tiedossa, minkä vuoksi pelkästään henkilötunnuksen avulla on mahdollista päästä esiintymään toisen henkilön identiteetillä. Esimerkiksi terveydenhuollon palveluissa ja etenkin puhelinpalvelussa on mahdollista saada tietoensa salassa pidettäviä toisen henkilön terveystietoja esiintymällä tämän henkilötunnuksella. Henkilötunnuksen avulla voi myös tunnistautua joihinkin verkkopalveluihin.

Henkilötunnusta hyödynnetään yhteiskunnassa laajasti myös syntymäaikaa ja ikää koskevien tietojen lähteenä. Moni sekä yksityisen että julkisen sektorin organisaatio ja niiden käyttämä tietojärjestelmä lukee henkilön syntymäajan ja sukupuolen suoraan henkilötunnuksesta. Esimerkiksi Puolustusvoimat määrää miespuoliset Suomen kansalaiset vuosittain osallistumaan kutsuntoihin automaattisesti henkilötunnuksesta luettavan sukupuolitiedon perusteella.

2.1.3 Henkilötunnuksen rakenne

Henkilötunnuksen rakenteesta säädetään VTJ-lain 11 §:n 2 momentissa ja VTJ-asetuksen 2 §:ssä. VTJ-lain 11 §:n 2 momentin mukaan henkilötunnus on yksilöllinen ja se muodostuu syntymäajasta, yksilönumerosta ja tarkistusmerkistä. Yksilönumerolla erotetaan samana päivänä syntyneet henkilöt toisistaan ja se sisältää tiedon henkilön sukupuolesta.

VTJ-asetuksen 2 §:n 2 momentin mukaan syntymäaika merkitään henkilötunnukseen kuudella numerolla, joista ensimmäinen ja toinen ilmaisevat päivän, kolmas ja neljäs kuukauden, viides vuosikymmenen ja kuudes vuoden. Syntymäajan jäljessä on 1 päivänä tammikuuta 2000 tai sen jälkeen syntyneillä A-kirjain, 1900-luvulla syntyneillä yhdysmerkki (-) ja 1800-luvulla syntyneillä plusmerkki (+).

Pykälän 3 ja 4 momentin mukaan yksilönumerolla erotetaan toisistaan henkilöt, joilla on sama syntymäaika. Yksilönumeron antamista varten väestötietojärjestelmään talletetaan henkilön sukupuolietiedoksi mies tai nainen. Yksilönumeroksi annetaan kolminumeroinen luku, joka on miespuolisilla pariton ja naispuolisilla parillinen. Käytännössä yksilönumerot 900–999 on varattu testi- ja keinotunnuskäyttöön, eikä niitä siksi käytetä varsinaisiin henkilötunnuksiin. Tarkistusmerkki on numero tai kirjain ja se saadaan jakamalla syntymäajan ja yksilönumeron muodostama yhdeksännumeroinen luku 31:llä. Tarkistusmerkin määräytymisestä säädetään tarkemmin pykälän 4 momentissa.

Henkilötunnuksen rakennetta on tarkoitus muuttaa henkilötunnusten riittävyysratkaisun myötä. Henkilötunnuksen rakennetta uudistetaan muutoksen myötä siten, että nykyisten välimerkkien lisäksi otettaisiin käyttöön uusia syntymävuosisadan osoittavia välimerkkejä. 2000-luvulla syntyneillä otettaisiin nykyisen A-kirjaimen lisäksi käyttöön kirjaimet B, C, D, E ja F. 1900-luvulla syntyneillä otettaisiin nykyisen yhdysmerkin (-) lisäksi käyttöön kirjaimet Y, X, W, V ja U. 1800-luvulla syntyneillä nykyinen plusmerkki (+) säilyisi ainoana välimerkkinä eikä siihen tehtäisi muutoksia. Samalla välimerkki yhdistettäisiin osaksi yksilönumeroa ja se olisi muutoksen jälkeen yksilöivänä tietona merkitsevä. Henkilötunnus olisi muutoksen jälkeen yksilöivä ja ainutkertainen vain kokonaisena merkkijonona eli välimerkki huomioon ottaen. Muutoksen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2023.

2.1.4 Henkilötunnuksen korjaaminen ja muuttaminen

Henkilötunnus on tarkoitettu lähtökohtaisesti pysyväksi ja kynnys tunnuksen muuttamiseksi on asetettu siksi korkealle. Henkilötunnuksen korjaamisesta ja muuttamisesta säädetään VTJ-lain 12 §:ssä. Henkilötunnusten korjaamisia ja muuttamisia tehdään väestötietojärjestelmässä vaihtelevasti noin 700–900 kappaletta vuosittain.

VTJ-lain 12 §:n 1 momentin mukaan väestötietojärjestelmään talletettu henkilötunnus on korjattava, jos tunnus on teknisesti virheellinen tai tieto tunnukseen sisältyvästä syntymäajasta tai sukupuolesta on virheellinen. Korjaamisesta päättää Digi- ja väestötietovirasto. Digi- ja väestötietoviraston on varattava sille henkilölle, jota asia koskee, tai hänen lailliselle edustajalleen tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta. Korjaamisesta on ilmoitettava edellä mainitulle henkilölle.

Henkilötunnuksen muuttamisen perusteista säädetään puolestaan pykälän 2 momentissa. Momentin 1 ja 2 kohdan mukaan henkilötunnus voidaan muuttaa, jos: 1) muuttaminen on ehdottoman välttämätöntä henkilön suojelemiseksi sellaisissa tilanteissa, joissa hänen terveyteensä tai turvallisuuteensa kohdistuu ilmeinen ja pysyvä uhka; tai 2) muu kuin henkilötunnuksen haltija on toistuvasti väärinkäyttänyt tunnusta ja käytöstä on aiheutunut merkittävää taloudellista tai

muuta haittaa tunnuksen oikealle haltijalle ja henkilötunnuksen muuttamisella voidaan tosiasiallisesti estää väärinkäytön haitallisten seurausten jatkuminen. Momentin 1 ja 2 kohdan soveltaminen on käytännössä harvinaista ja niiden perusteella on muutettu käytännössä vain yksittäisiä henkilötunnuksia vuosittain.

VTJ-lain 12 §:n 2 momentin 3 kohdan mukaan henkilötunnus voidaan muuttaa, jos henkilö on transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain (563/2002) mukaisesti vahvistettu vastakkaiseen sukupuoleen kuuluvaksi. Henkilölle annetaan tällöin uusi henkilötunnus, jonka yksilönumero vastaa hänen vahvistettua sukupuoltaan. Lisäksi 1.3.2010 alkaen väestötietojärjestelmään on tehty erillinen merkintä sukupuolen vahvistamisesta sen varmistamiseksi, että tietojen luovutuksessa nämä erityisiin henkilötietoihin kuuluvat tapaukset voidaan erotella muista syistä tehdyistä henkilötunnuksen korjaamisista ja muuttamisista. Sukupuolen vahvistamisten määrä on noussut tasaisesti vuosittain ja vuonna 2020 sukupuolen vahvistukseen perustuneita henkilötunnuksen muuttamisia tehtiin yhteensä 193 kappaletta.

2.1.5 Kenelle henkilötunnus annetaan?

Suomen kansalaiset

Henkilötunnus annetaan automaattisesti henkilölle, kun hänen tietonsa ensimmäisen kerran kirjataan väestötietojärjestelmään. Väestötietojärjestelmään rekisteröitävistä henkilöistä säädetään VTJ-lain 7 §:ssä, jonka 1 momentin 1 kohdan mukaan väestötietojärjestelmään talletetaan tiedot kaikista Suomen kansalaisista.

Suomen kansalaisuuden perusteista säädetään kansalaisuuslaissa (359/2003). Kansalaisuuden myöntämisestä syntymän perusteella säädetään lain 2 luvussa ja hakemuksesta lain 3 luvussa. Lain 4 luvussa säädetään kansalaisuuden myöntämisestä ilmoituksen perusteella.

Muut kuin Suomen kansalaiset

Suomen kansalaisten lisäksi väestötietojärjestelmään talletetaan tiedot myös ulkomaan kansalaisista, jos laissa säädetty rekisteröinnin edellytykset täyttyvät. Rekisteröinnin yhteydessä henkilölle annetaan myös henkilötunnus. VTJ-lain 9 §:ssä säädetään niistä edellytyksistä, joilla ulkomaan kansalaista koskevat tiedot talletetaan tai voidaan tallettaa väestötietojärjestelmään.

Jos ulkomaan kansalaisella on Suomessa kotikuntalain (201/1994) mukaan määräytynyt kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka, hänen tietonsa talletetaan väestötietojärjestelmään. Ulkomaan kansalaisen kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka määräytyy kotikuntalain säännösten mukaisesti, jos hän on EU- tai ETA-maan kansalainen ja hän on rekisteröinyt oleskeluoikeutensa Suomessa ulkomaalaislaissa (301/2004) edellytetyllä tavalla. Toisen Pohjoismaan kansalaiselta ei edellytetä ulkomaalaislain mukaan oleskeluoikeutensa rekisteröintiä. Ulkomaan kansalaisen kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka määräytyy kotikuntalain säännösten mukaisesti myös, jos ulkomaan kansalaisella on jatkuva tai pysyvä oleskelulupa. Vähintään vuoden mittaisen tilapäisen oleskeluluvan omaava ulkomaan kansalaisen kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka määräytyy kotikuntalain mukaisesti, jos hänellä on lisäksi tarkoitus jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan. Lisäksi ulkomaan kansalaisen kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka määräytyy kotikuntalain mukaisesti tilanteissa, joissa hän on sellaisen henkilön perheenjäsen, jolla on Suomessa kotikunta.

Jos ulkomaan kansalaisella ei ole kotikuntaa Suomessa, hänen tietonsa voidaan tallettaa väestötietojärjestelmään, jos:

- 1) hänelle on myönnetty oleskelulupa tai oleskelukortti, hänen oleskeluoikeutensa on rekisteröity tai Maahanmuuttovirasto on tehnyt muun häntä koskevan myönteisen päätöksen oleskeluoikeudesta;
- 2) hänellä on Suomessa kotikuntalaissa tarkoitettu tilapäinen asuinpaikka, ja tallettaminen on tarpeen työskentelyyn, opiskeluun tai muuhun vastaavaan olosuhteeseen liittyvien velvollisuuksien tai oikeuksien toteuttamisen vuoksi;
- 3) tallettaminen johtuu Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen velvoitteiden täyttämistä; tai
- 4) tallettaminen on hänelle kuuluvien oikeuksien tai hänelle asetettujen velvollisuuksien toteuttamisen tai muun vastaavan erityisen ja perustellun syyn vuoksi tarpeellista.

Ulkomaan kansalaisen tiedot talletetaan 1 kohdan perusteella väestötietojärjestelmään tyypillisesti tilanteissa, joissa Maahanmuuttovirasto myöntää ulkomaan kansalaiselle oleskeluluvan Suomeen työn, opiskelun tai elinkeinonharjoittamisen perusteella. Tiedot talletetaan myös 1 kohdan perusteella tilanteissa, joissa ulkomaan kansalainen on saanut turvapaikan tai toissijaista suojelua tai otettu pakolaiskiintiössä tai ulkomaalaislain 93 §:n perusteella Suomeen ja saanut oleskeluluvan pakolaisuuden tai ulkomaalaislain 93 §:n perusteella. Samoin 1 kohdan perusteella tiedot talletetaan unionin kansalaisesta, jonka oleskeluoikeuden Maahanmuuttovirasto on rekisteröinyt.

Ulkomaan kansalaisen tiedot talletetaan 2 kohdan perusteella väestötietojärjestelmään tilanteissa, joissa henkilö oleskelee Suomessa tilapäisesti ja tarvitsee suomalaisen henkilötunnuksen esimerkiksi työntekoon liittyvien oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa toteuttamiseksi Työntekijälle tyypillinen oikeus on palkanmaksun mahdollistaminen ja tyypillinen velvollisuus on verojen maksaminen. Opiskelijalla tietojen väestötietojärjestelmään tallettamisen perusteena olevat oikeudet voivat liittyä esimerkiksi opiskelija-aseman vuoksi saatavien maksuhelpotusten tai alennusten toteuttamiseen.

Ulkomaan kansalaisen tietojen tallettamisen perusteena on vain harvoin yksin 3 kohdan mukainen Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen velvoitteiden täyttäminen. Yleensä tilanteissa täyttyy myös muu tietojen tallettamisperuste kuten 4 kohdan mukainen peruste, jonka mukaan tietojen tallettaminen on hänelle kuuluvien oikeuksien tai hänelle asetettujen velvollisuuksien toteuttamisen tai muun vastaavan erityisen ja perustellun syyn vuoksi tarpeellista. Säännöksen 4 kohdan mukaista peruste täyttyy tyypillisesti tilanteissa, joissa henkilö oleskelee ulkomailla, mutta esimerkiksi hänen etuus- tai eläkeasiansa vaatii henkilön yksilöimistä henkilötunnuksella ja tätä tarkoitusta varten Eläketurvakeskus tai Kansaneläkelaitos pyytää henkilölle henkilötunnusta.

Väestötietojärjestelmässä voidaan henkilötunnuksellisen henkilön yhteyteen tallentaa tietoja myös esimerkiksi perheenjäsenistä, joilla ei ole henkilötunnusta. Tällaisia henkilöitä kutsutaan väestötietojärjestelmässä viitehenkilöiksi tai ulkohenkilöiksi. Viitehenkilöiden henkilötietojen kattavuus ja ajantasaisuus vaihtelee riippuen käyttöyhteydestä. Viitehenkilöitä esiintyy väestötietojärjestelmässä arviolta yli kaksi miljoonaa kappaletta.

2.1.6 Henkilötunnuksen antamismenettely ja menettelyyn osallistuvat viranomaiset

Henkilötunnuksen antaminen Suomen kansalaiselle ja Suomessa syntyvälle lapselle

Suuri osa henkilötunnuksista annetaan Suomessa syntyville lapsille, joille tunnus annetaan terveydenhuollon toimintayksikön tai ammattihenkilön ilmoituksen perusteella. Lapsen syntymätiedon ilmoittamisesta väestötietojärjestelmään säädetään VTJ-lain 23 §:ssä. Ilmoitus tehdään vain elävänä syntyneestä lapsesta. Ilmoitusvelvollinen on se terveydenhuollon toimintayksikkö, jossa lapsi on syntynyt taikka se lääkäri, kättilö, terveydenhoitaja tai sairaanhoitaja, joka on avustanut äitiä synnytyksessä tai saanut tiedot synnytyksestä. Lähes kaikki syntymäilmoitukset (99,5 %) tehdään rajapinnan kautta tai muulla tavoin sähköisesti terveydenhuollon toimintayksikön tietojärjestelmästä suoraan väestötietojärjestelmään. Vastaussanomana terveydenhuollon toimintayksikön tietojärjestelmä saa lapsen henkilötunnuksen. Muissa tapauksissa käytetään paperista ilmoituslomaketta, joka toimitetaan Digi- ja väestötietovirastoon tai Ahvenanmaan valtionvirastoon rekisteröitäväksi. Sähköinen ilmoittaminen edellyttää Digi- ja väestötietoviraston myöntämää lupaa.

Jos lapsen synnyttäneen äidin tietoja ei ole rekisteröity väestötietojärjestelmään, myöskään lapsi ei saa syntymänsä yhteydessä henkilötunnusta. Tällöin on usein kysymys sellaisesta ulkomalaisesta henkilöstä, jonka tiedot ovat rekisteröityinä maahanmuuttohallinnon järjestelmiin, mutta jonka tietoja ei ole vielä talletettu väestötietojärjestelmään. Terveydenhuollon toimintayksikön omassa tietojärjestelmässä tällaisen lapsen yksilöintitunnuksena käytetään henkilötunnusta muistuttavaa ns. keinotunnusta.

Ulkomailla syntyvälle lapselle, joka saa Suomen kansalaisuuslainsäädännön perusteella Suomen kansalaisuuden, annetaan henkilötunnus vanhempien ilmoituksen perusteella. Ilmoitus, johon liitetään asianmukaisesti laillistettu syntymätodistus ja tarvittaessa käännös, tehdään Digi- ja väestötietovirastolle joko suoraan tai Suomen ulkomaan edustuston välityksellä. Ulkomailla syntyntä Suomen kansalaista ei tunnisteta rekisteröintiprosessin aikana, vaan henkilötunnus annetaan asiakirjojen perusteella.

Suomeen ulkomailta adoptoidulle lapselle annetaan henkilötunnus hieman eri prosessissa riippuen maasta, missä adoptio tapahtuu. Vaikka pääsääntönä on lapsen henkilökohtainen käynti Digi- ja väestötietovirastossa ja tunnistaminen matkustusasiakirjasta ennen henkilötunnuksen antamista, joudutaan joidenkin maiden kohdalla antamaan Suomen kansalaisuuden saaneelle adoptiolapselle henkilötunnus pelkkien asiakirjojen perusteella. Tämä koskee tapauksia, joissa lapsi ei pääse matkustamaan Suomeen ilman Suomen passia. Lapselle ei voi saada Suomen passia, ellei hänellä ole henkilötunnusta.

Henkilötunnuksen antaminen ulkomaalaiselle

Myös ulkomaalainen saa suomalaisen henkilötunnuksen, kun hänen tietonsa ensimmäistä kertaa rekisteröidään väestötietojärjestelmään. Rekisteröintejä tehdään Digi- ja väestötietovirastossa, Maahanmuuttovirastossa ja Verohallinnossa. Pääsääntöisesti ulkomaalaisen rekisteröinti väestötietojärjestelmään edellyttää henkilön henkilökohtaista käyntiä jossakin näistä viranomaisista.

Maahanmuuttovirasto rekisteröi ulkomaan kansalaista koskevat tiedot väestötietojärjestelmään, kun hakijalle myönnetään oleskelulupa tai oleskelukortti taikka hänen oleskeluoikeutensa rekisteröidään. Jos ulkomaan kansalaisen tietoja ei ole talletettu väestötietojärjestelmään Maahanmuuttoviraston häntä koskevan myönteisen oleskeluoikeutta koskevan päätöksen perusteella, ulkomaan kansalaisen on esitettävä tietojen tallettamista koskeva perusteltu pyyntö Digi- ja väestötietovirastolle Maahanmuuttoviraston tekemän päätöksen ja Suomeen saapumisen jälkeen. Maassa tilapäisesti oleskeleva ulkomaalainen voi esittää tietojensa tallettamista koskevan pyynnön Digi- ja väestötietovirastolle tai Verohallinnolle.

Ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä on rekisteröintiä varten varmistuttava voimassa olevasta matkustusasiakirjasta tai sen puuttuessa muusta asiakirjasta tai selvityksestä 19 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen. VTJ-lain 19 §:n 3 momentin mukaan väestötietojärjestelmään talletettavan tiedon perusteeksi voidaan hyväksyä matkustusasiakirjan ja laillistetun asiakirjan sijasta muukin selvitys, jos henkilö ei voi saada matkustusasiakirjaa tai laillistettua asiakirjaa asianomaisen valtion huonon turvallisuus- tai ihmisoikeustilanteen tai muun erityisen syyn vuoksi. Esimerkiksi kansainvälistä suojelua saaneelle henkilölle voi olla erityisen riskialtista ottaa yhteyttä valtion viranomaisiin, jolloin hänen tietonsa väestötietojärjestelmässä voivat perustua muuhun selvitykseen kuin matkustusasiakirjan ja laillistettujen asiakirjojen tietoihin. Henkilöllisyydestä varmistutaan pääsääntöisesti ulkomaan kansalaisen asioidessa henkilökohtaisesti tiedot väestötietojärjestelmään tallettavassa viranomaisessa tai Suomen edustustossa.

VTJ-lain 9 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohtien nojalla voidaan tietyissä tapauksissa rekisteröidä ulkomaan kansalaisen tietoja väestötietojärjestelmään myös viranomaisen tekemän pyynnön perusteella, ilman henkilön itsensä myötävaikutusta. Viranomaisaloitteisten rekisteröintien perusedellytys on, ettei henkilö oleskele Suomessa eikä häneltä siis voida edellyttää henkilökohtaista asiointia rekisteröintiä varten. Tällaiset rekisteröinnit tehdään kuitenkin yleensä vain niillä vähimmäistiedoilla, joilla henkilötunnus voidaan myöntää. Viranomaisaloitteisesti väestötietojärjestelmään rekisteröitävä ulkomaalainen ei saa kotikuntaa Suomessa.

Ulkomaalaisen on haettava turvapaikkaa poliisilta tai rajatarkastusviranomaiselta Suomeen saavuttaessa tai mahdollisimman pian maahan saapumisen jälkeen. Kansainvälistä suojelua hakenut eli turvapaikanhakija joutuu yleensä odottamaan Maahanmuuttoviraston päätöstä turvapaikkahakemukseensa kuukausia. Muutoksenhakuineen turvapaikkaprosessi voi kestää yli vuoden ja joskus pidempäänkin. Turvapaikanhakija oleskelee koko turvapaikkahakemuksensa käsittelyn ajan Suomessa. Turvapaikanhakijan tiedot talletetaan pääsääntöisesti väestötietojärjestelmään, kun hän saa Suomesta turvapaikan, oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella tai oleskeluluvan jollain muulla perusteella. Turvapaikanhakijan tiedot voidaan poikkeuksellisesti tallettaa väestötietojärjestelmään ennen oleskelulupapäätöstä, jos hänen henkilöllisyydestään voidaan varmistua VTJ-lain 9 §:n 3 momentin mukaisesti voimassa olevasta matkustusasiakirjasta ja tietojen tallettaminen on tarpeen esimerkiksi työskentelyyn tai opiskeluun liittyvistä syistä.

Suomeen haetaan ensimmäistä oleskelulupaa työn, opiskelun tai elinkeinonharjoittamisen perusteella pääsääntöisesti ulkomailta. Ulkomaalainen asioi oleskelulupahakemusasiassaan Suomen edustuston tai ulkoministeriön ulkoisen palveluntarjoajan kanssa. Maahanmuuttovirasto tekee päätöksen oleskelulupahakemukseen. Ulkomailta oleskelulupaa työn, opiskelun tai elinkeinonharjoittamisen perusteella Suomeen hakevan henkilön tiedot voidaan tallettaa väestötietojärjestelmään hänen saadessaan myönteisen päätöksen oleskelulupahakemukseensa, jos hänen henkilöllisyydestään on oleskelulupahakemusta varten varmistuttu Suomen edustustossa. Hän saa tällöin henkilötunnuksen. Oleskelulupahakemusten käsittelyajat Maahanmuuttovirastossa vaihtelevat hakemustyypeittäin viikoista lähemmäs vuotta. Ulkomaan kansalaisen asioidessa Suomeen ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä tai oleskelulupahakemuksen vireilläoloaikana ei hänellä ole oikeutta pyynnöstään saada henkilötunnusta.

Poikkeuksellisesti henkilö voi hakea Maahanmuuttovirastolta ensimmäistä oleskelulupaa Suomessa esimerkiksi Suomen kansalaisen aviopuolisona. Hänen henkilötietonsa talletetaan väestötietojärjestelmään Maahanmuuttoviraston toimesta hänen saadessaan oleskeluluvan Suomeen. Suomen kansalaisen aviopuolison oleskelulupahakemuksen ennakoitu keskimääräinen käsittelyaika on noin yhdeksän kuukautta. Henkilö voi pyytää Digi- ja väestötietovirastossa tai Verohallinnossa tietojensa tallettamista väestötietojärjestelmään jo ennen kuin hänen tietonsa

rekisteröitäisiin myönteisen oleskelulupapäätöksen yhteydessä, jos hän esimerkiksi työskentelyn tai opiskelun vuoksi tarvitsee henkilötunnuksen. Lähtökohtaisesti Suomessa oleskelevilla kolmannen valtion kansalaisilla on hallussaan voimassa oleva matkustusasiakirja, josta henkilöllisyys voidaan VTJ-lain 9 §:n mukaisesti varmistaa.

Suomeen voidaan ulkomaalaislain 90 §:n mukaan ja ulkomaalaislain 92 §:n edellytysten täyttyessä ottaa pakolaiskiintiössä Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestö UNHCR:n pakolaisiksi katsomia henkilöitä tai muita kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia ulkomaalaisia uudelleen sijoitusta varten. Pakolaiskiintiössä Suomeen otettavat henkilöt eivät hae kansainvälistä suojelua Maahanmuuttovirastolta vaan ovat kotimaansa ulkopuolella ulkomailla olevia henkilöitä, jotka UNHCR on määritellyt pakolaisiksi. Suomeen kiintiöpakolaisina esitetyille ja hyväksytyille henkilöille myönnetään pakolaisasema ja oleskelulupa Suomeen ulkomaalaislain 113 §:n mukaisesti heidän oleskellessaan vielä ulkomailla. Kiintiöpakolainen voi saada henkilötunnuksen aikaisintaan, kun hänelle myönnetään pakolaisasema ja oleskelulupa Suomeen.

Valtioneuvosto voi päättää ulkomaalaisten ottamisesta Suomeen erityisellä humanitaarisella perusteella tai kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi ulkomaalaislain 93 §:n perusteella. Esimerkiksi elokuussa 2021 valtioneuvosto päätti ulkomaalaislain 93 §:n perusteella ottaa Suomeen Afganistanista Suomen Kabuln-edustuston paikalta palkattuja henkilöitä perheenjäsenineen. Ulkomaalaislain 93 §:n perusteella Suomeen otettavat henkilöt eivät hae kansainvälistä suojelua Maahanmuuttovirastolta vaan Maahanmuuttovirasto myöntää henkilöille Valtioneuvoston päätöksen perusteella oleskeluluvat ulkomaalaislain 112 tai 113 §:n mukaisesti. Ulkomaalaislain 93 §:n perusteella Suomeen otettu henkilö voi pääsääntöisesti saada henkilötunnuksen aikaisintaan, kun hänelle myönnetään oleskelulupa Suomeen.

Unionin kansalainen ja häneen rinnastettava voi saapua Suomeen ilman ennakkollista lupa- tai ilmoitusmenettelyä ja oleskella yhtäjaksoisesti Suomessa kolme kuukautta ennen kuin hänen on rekisteröitävä oleskeluoikeutensa Maahanmuuttovirastossa. Jos unionin kansalainen ja häneen rinnastettava ei ole aiemman Suomessa oleskelunsa aikana pyytänyt tietojensa tallettamista väestötietojärjestelmään Digi- ja väestötietovirastossa tai Verohallinnossa, talletetaan hänen tietonsa väestötietojärjestelmään, kun Maahanmuuttovirasto rekisteröi hänen oleskeluoikeutensa. Unionin kansalaisella ja häneen rinnastettavalla on yleensä aina hallussaan voimassa oleva matkustusasiakirja. Hänen tietonsa voidaan taten tallettaa hänen pyynnöstään väestötietojärjestelmään pian Suomeen saapumisen jälkeen, jos hän esimerkiksi työskentelyn tai opiskelun vuoksi sitä tarvitsee.

Toisen pohjoismaan kansalainen voi saapua Suomeen ilman ennakkollista lupa- tai ilmoitusmenettelyä. Hän ei rekisteröi oleskeluoikeuttaan vaan ilmoittaa vakituisesta muutostaan Digi- ja väestötietovirastolle Tanskan, Suomen, Islannin, Norjan ja Ruotsin välisen väestön rekisteröintiä koskevan sopimuksen (SopS 95-96/2006) perusteella. Toisen pohjoismaan kansalaisella on yleensä hallussaan voimassa oleva matkustusasiakirja. Toisen pohjoismaan kansalainen voi tilapäisen oleskelun tilanteessa pyytää henkilötietojensa tallettamista väestötietojärjestelmään Digi- ja väestötietovirastossa tai Verohallinnossa pian Suomeen saapumisen jälkeen, jos hän esimerkiksi työskentelyn tai opiskelun vuoksi sitä tarvitsee.

Menettelyyn osallistuvat viranomaiset

Väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjänä toimii VTJ-lain mukaan manner-Suomen alueella Digi- ja väestötietovirasto sekä Ahvenanmaan alueella Ahvenanmaan valtionvirasto. Rekisterinpitäjien lisäksi myös Maahanmuuttovirasto ja Verohallinto tallettavat omien tehtäviensä hoitamisen yhteydessä tietoja väestötietojärjestelmään. Mainittujen viranomaisten lisäksi Suomen

ulkomaan edustustot voivat ottaa vastaan ulkomaalaisen henkilön henkilötietoja ja asiakirjoja väestötietojärjestelmään rekisteröimistä varten.

Digi- ja väestötietovirastolla on rekisterinpitäjän asemansa perusteella yleistöimivalta kaikissa väestötietojärjestelmään liittyvissä rekisteröintiasioissa. Digi- ja väestötietovirasto ja Ahvenanmaan valtionvirasto vastaavat myös väestötietojärjestelmän tietojen muuttamisesta ja korjaamisesta, mukaan lukien henkilötunnuksen muuttamisesta ja korjaamisesta. Suomen kansalaisten ja Suomessa syntyvien lasten rekisteröimisestä väestötietojärjestelmään vastaavat Digi- ja väestötietovirasto ja Ahvenanmaan valtionvirasto. Myös ulkomaan kansalaisen rekisteröintiä koskevassa asiassa Digi- ja väestötietovirasto on aina toimivaltainen, mutta sen voivat tehdä tietyillä ehdoilla myös muut viranomaiset.

Maahanmuuttovirasto voi tallettaa ulkomaan kansalaisesta väestötietojärjestelmään henkilötunnuksen antamiseksi tarvittavat tiedot sekä muut VTJ-lain 13 ja 17 §:ssä tarkoitetut, ulkomaan kansalaisesta tarvittavat välttämättömät tiedot. Tallettavista tiedoista säädetään tarkemmin VTJ-asetuksen 20 §:ssä, jonka perusteella Maahanmuuttovirasto saa tallettaa ulkomaan kansalaisesta väestötietojärjestelmään sukunimen ja etunimet, sukupuolen, henkilötunnuksen, ulkomaisen henkilönumeron, äidinkielen, kansalaisuuden, ammatin, osoitteen ulkomailla, osoitteen Suomessa sekä tilapäisen oleskelun alkamis- ja päättymispäivän. Maahanmuuttovirasto luovuttaa rekisteröitävät tiedot omista tietojärjestelmistään teknisen rajapinnan avulla väestötietojärjestelmään. Maahanmuuttovirasto tallettaa tällä hetkellä ainoastaan ulkomaan kansalaisen tiedot ensimmäistä kertaa väestötietojärjestelmään, mutta se ei voi korjata, muuttaa tai lisätä väestötietojärjestelmään aiemmin rekisteröidyn henkilön tietoja. Tietojen päivitystarpeen ilmetessä Maahanmuuttovirasto sen sijaan ilmoittaa päivitystarpeesta väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjänä toimiville Digi- ja väestötietovirastolle tai Ahvenanmaan valtionvirastolle, jotka lain mukaisten edellytysten täytyessä lisäävät, muuttavat tai korjaavat väestötietojärjestelmään talletettuja henkilötietoja.

Maahanmuuttovirasto voi vastaanottaa ulkomaan kansalaista koskevat tiedot VTJ-lain 22 §:n nojalla tilanteissa, joissa ulkomaan kansalainen hakee oleskelulupaa, oleskelukorttia, oleskeluoikeuden rekisteröintiä tai muuta oleskeluoikeuteensa Suomessa vaikuttavaa päätöstä tai rekisteröintiä. Henkilön tiedot rekisteröidään näissä tilanteissa viran puolesta VTJ-lain 9 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella väestötietojärjestelmään samassa yhteydessä, kun hänelle myönnetään oleskelulupa tai oleskelukortti, hänen oleskeluoikeutensa rekisteröidään tai kun Maahanmuuttovirasto tekee muun häntä koskevan myönteisen päätöksen oleskeluoikeudesta. Maahanmuuttovirasto tallettaa vuosittain 13 000–17 000 ulkomaalaisen henkilön tiedot väestötietojärjestelmään.

Myös Suomen ulkomaan edustusto voi ottaa Maahanmuuttoviraston puolesta vastaan henkilön henkilötiedot ja asiakirjat sekä varmistua hänen henkilöllisyydestään tietojen väestötietojärjestelmään tallettamista varten. Suomen edustusto ei kuitenkaan itse talleta tietoja väestötietojärjestelmään, vaan se toimittaa ulkomaan kansalaiselta vastaanottamansa tiedot ja asiakirjat Maahanmuuttovirastolle. Suomen edustustossa ulkomaan kansalaisen voi hänen tietojensa väestötietojärjestelmään tallettamista varten tunnistaa Suomesta lähetetty virkamies tai työsuhteessa oleva paikalta palkattu Suomen tai ulkomaan kansalainen.

Maahanmuuttovirasto ei voi tällä hetkellä tallettaa ulkomaan kansalaisen tietoja väestötietojärjestelmään tilanteissa, joissa oleskelulupatehtäviä on ulkomaalaislain (301/2004) 69 b §:n nojalla annettu toisen Schengen-valtion edustustolle tai ulkoiselle palveluntarjoajalle eikä Suomen edustusto ole varmistunut oleskeluluvan hakijan henkilöllisyydestä. Voimassa oleva ulkoistamisesta koskeva lainsäädäntö mahdollistaa vain oleskelulupa-asian käsittelyyn liittyvien tehtävien

ulkoistamisen, eikä sen nojalla ole mahdollista hoitaa VTJ-rekisteröintiin liittyviä tehtäviä. Ulkoistamisessa toisen Schengen-valtion edustustolle ja ulkoiselle palveluntarjoajalle voidaan ulkomaalaislain 69 c §:n perusteella antaa oleskelulupatehtävistä muun muassa tietojen ja hakemuksen vastaanottaminen, hakijan henkilöllisyyden tarkistaminen sekä biometristen tunnistusten ottaminen ja tallentaminen. Ulkoistamistilanteissa oleskeluluvan hakija ei välttämättä asioi lainkaan Suomen edustuston henkilökuntaan kuuluvan kanssa, jolloin Suomen edustusto ei varmistu ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä. Näissä tilanteissa Digi- ja väestötietovirasto, Ahvenanmaan valtionvirasto tai Verohallinto rekisteröi ulkomaan kansalaista koskevat tiedot väestötietojärjestelmään sen jälkeen, kun henkilö on saanut oleskeluluvan ja saapunut Suomeen.

Ulkomaalaislain 69 b §:n mukaan oleskelulupatehtäviä annetaan ensisijaisesti toisen Schengen-valtion edustustolle. Vain jos tehtävien antaminen toisen Schengen-valtion edustustolle ei ole mahdollista, voidaan tehtäviä antaa ulkoiselle palveluntarjoajalle. Ulkoministeriö onkin tarjonnut oleskelulupatehtäviä muille Schengen-valtioille, joista yksikään ei ole suostunut niitä vastaanottamaan. Tämän vuoksi ulkoministeriö on sopinut oleskelulupatehtävien ulkoistamisesta VFS Global -nimisen yhtiön kanssa. Tällä hetkellä ulkoinen palveluntarjoaja hoitaa oleskelulupatehtäviä ulkoministeriön kanssa tehdyn sopimuksen perusteella kymmenessä valtiossa. Ulkoinen palveluntarjoaja aloitti oleskelulupien vastaanottamisen Ankarassa vuonna 2017. Tämän jälkeen uusia kohteita on avattu vuonna 2018 viisi ja tämän jälkeen vuosittain kaksi. Vuonna 2021 ulkoinen palveluntarjoaja on aloittanut hoitamaan oleskelulupatehtäviä Kioassa ja Pietarissa. Ulkoinen palveluntarjoaja hoitaa kohteissa huomattavan osan kyseisissä valtioissa vireytetyistä oleskelulupahakemuksista ja varsinkin suurivolyymisissa kohteissa kuten Ankarassa yli puolet kyseisissä valtioissa vireytetyistä oleskelulupahakemuksista. Ennen koronapandemiaa ulkoinen palveluntarjoaja hoiti yhteensä 5963 oleskelulupahakemusta kahdeksassa kohteessa. Vuonna 2021 heinäkuuhun mennessä ulkoinen palveluntarjoaja oli hoitanut yhteensä yli 2000 oleskelulupahakemusta kymmenessä kohteessa.

Ulkomaalaislain 69 c §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesti ulkoinen palveluntarjoaja toimittaa vastaanottamansa oleskelulupahakemuksen ja tiedot Suomen edustustolle. Tiedot ja asiakirjat toimitetaan edustustolle niiden vastaanottamista seuraavana päivänä. Edustusto tarkistaa kaikki matkustusasiakirjat, muut henkilöllisyyden tarkistamiseen käytetyt asiakirjat sekä muut asiakirjat kuten syntymä- ja avioliittotodistukset alkuperäisinä. Talent Boost -toimenpideohjelman yhtenä tavoitteena on helpottaa ja nopeuttaa huippuasiantuntijoiden maahantuloprosesseja. Huippuasiantuntijoille suunnitellaan oleskelulupaprosessiin pikakaistamenettelyä. Pikakaistamenettelyssä ulkoinen palveluntarjoaja tarkistaisi oleskeluluvan hakijan henkilöllisyyden, mutta ulkoinen palveluntarjoaja tai edustusto ei vertaisi hakijan hakemukseensa liittämiä asiakirjoja alkuperäisiin asiakirjoihin vaan nämä liitteet välittyisivät suoraan Maahanmuuttovirastolle.

Ulkomaalaislain 69 d § oikeuttaa ulkoisen palveluntarjoajan ottamaan oleskeluluvan hakijalta kohtuullisen ja oikeassa suhteessa kustannuksiin olevan palvelumaksun, jonka suuruus sovitaan ulkoministeriön kanssa.

Verohallinnon tehtävät väestötietojärjestelmän ylläpitämisessä vastaavat pääosin edellä kuvattuja Maahanmuuttoviraston tehtäviä. Verohallinto voi luovuttaa ulkomaalaisen henkilön tiedot järjestelmään henkilön pyynnöstä veroasioinnin yhteydessä teknisen rajapinnan avulla. Myös Verohallinnon tehtävät rajoittuvat henkilön ensirekisteröintiin, eikä se voi korjata, muuttaa tai lisätä väestötietojärjestelmään aiemmin rekisteröidyn henkilön tietoja. Tietojen päivitystarpeen ilmetessä Verohallinto ilmoittaa päivitystarpeesta väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjänä toimiville Digi- ja väestötietovirastolle tai Ahvenanmaan valtionvirastolle, jotka lain mukaisten edellytysten täytyessä lisäävät, muuttavat tai korjaavat väestötietojärjestelmään rekisteröityjä henkilötietoja. Verohallinto saa VTJ-asetuksen 20 §:n perusteella tallettaa ulkomaan kansalai-

sesta väestötietojärjestelmään sukunimen ja etunimet, sukupuolen, henkilötunnuksen, ulkomaisen henkilönumeron, äidinkielen, kansalaisuuden, ammatin, osoitteen ulkomailla, osoitteen Suomessa sekä tilapäisen oleskelun alkamis- ja päättymispäivän. Verohallinto tallettaa vuosittain keskimäärin noin 20 000 ulkomaalaisen henkilön tiedot väestötietojärjestelmään. Vuonna 2020 Verohallinto talletti todennäköisesti koronapandemiasta johtuvista syistä tiedot alle 10 000 ulkomaalaisesta.

VTJ-lain 22 § mahdollistaa edellä mainittujen lisäksi myös Kansaneläkelaitoksen toimistolle ulkomaan kansalaisen rekisteröintiä koskevan pyynnön vastaanottamisen, jos Kansaneläkelaitos ja Digi- ja väestötietovirasto ovat näin sopineet. Säännöksen tarjoamaa mahdollisuutta ei ole kuitenkaan tosiasiallisesti sovellettu nykyisen VTJ-lain soveltamisen aikana, eikä Kansaneläkelaitos siten tosiasiallisesti vastaanota ulkomaalaisten rekisteröintipyyntöjä.

Ahvenanmaan alueella väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjänä toimii Ahvenanmaan valtionvirasto. Käytännössä Ahvenanmaan valtionvirasto tukeutuu rekisterinpitäjän tehtäviä hoitaessaan laajasti Digi- ja väestötietoviraston tietojärjestelmiin ja niitä koskeviin ohjeistuksiin päättäessään toimialueellaan yksittäistä henkilöä koskevan tiedon lisäämistä, muuttamista tai korjaamista koskevan rekisterimerkinnän tekemisestä väestötietojärjestelmään. Ahvenanmaan valtionviraston toimivaltaan kuuluu myös sen alueella oleskelevien ulkomaalaisten rekisteröinti ja valtakunnan lainsäädännön rekisteröintiä koskevia säännöksiä sovelletaan Ahvenanmaan valtionvirastoon sen toimialueella.

2.1.7 Henkilötunnusjärjestelmää täydentävät tunnusjärjestelmät

Henkilötunnusta ei voida edellä kuvatulla tavalla antaa kaikille, eikä sitä toisaalta voida tai haluta kaikissa tilanteissa käyttää. Useat organisaatiot ovat siksi luoneet henkilöiden yksilöintiin omia yksilöiviä tunnuksiaan. Henkilötunnuksen kaltaisia keinoa tunnuksia tai muita tilapäisiä tunnuksia annetaan sekä julkisella että yksityisellä sektorilla erityisesti niille, joille ei anneta henkilötunnusta, väliaikaisesti siihen saakka, kunnes henkilö saa henkilötunnuksen tai jos henkilötunnus selviää vasta myöhemmin, mikäli henkilö ei pysty sitä osoittamaan.

Keinotunnuksiksi tai keinohenkilötunnuksiksi kutsutaan yleensä muodoltaan henkilötunnusta vastaavia tunnuksia, joiden loppuosa alkaa 9:llä. Mainitut tunnuksia on varattu nimenomaan testi- ja keinotunnuskäyttöön, eikä niitä siksi lainkaan anneta varsinaisena henkilötunnusena väestötietojärjestelmästä. Lisäksi useilla yksityisen ja julkisen sektorin organisaatioilla on käytössään muita organisaatiokohtaisia yksilöiviä tunnuksia. Yksilöivät tunnuksia ovat muodoltaan ja rakenteeltaan vaihtelevia, mutta niiden perustarkoitus on sama kuin henkilötunnuksen, eli tietyn henkilön yksiselitteinen yksilöinti kyseisen organisaation toiminnassa ja tietojärjestelmissä.

Keinotunnuksiin ei liity samaa tiukkaa ainutlaatuisuuden vaatimusta kuin henkilötunnuksiin. Samoilla keinotunnuksilla voi olla eri henkilöitä eri organisaatioiden rekistereissä ja yhdellä henkilöllä voi olla samanaikaisesti useita eri keinotunnuksia. Keinotunnuksia saatetaan kierrättää henkilöltä toiselle myös yhden organisaation sisällä. Väestötietojärjestelmästä ei koskaan myönnetä keinotunnuksia. Keinotunnuksista ei ole olemassa valtakunnallista keskitettyä rekisteriä, vaan viranomaiset luovat niitä täysin itsenäisesti omia järjestelmiään varten ja niissä käytetyt tunnuksia voivat olla päällekkäisiä.

Eräät viimeaikaiset uudistukset ovat jo vähentäneet henkilötunnuksettomien määrää, ja sitä kautta tarvetta keinotunnuksiin. Tällaisia uudistuksia ovat olleet mm. henkilötunnuksen saaminen Suomessa oleskeluun liittyvän myönteisen päätöksen ja veronumeron antamisen yhteydessä

(1233/2011, HE 58/2011 vp, 145/2014, HE 195/2013 vp ja 55/2019, HE 19/2018 vp) sekä synnytyssairaaloiden mahdollisuus saada syntyneelle lapselle henkilötunnus reaaliaikaisella tiedonsiirtoyhteydellä. Edelleen jää kuitenkin jäljelle joukko henkilöitä, joille henkilötunnusta ei voida myöntää. Alla kuvataan esimerkinomaisesti tiettyjä nykyään käytössä olevia keino-tunnusjärjestelmiä sekä muita organisaatiokohtaisia yksilöiviä tunnuksia. Esimerkit eivät ole tyh-jentäviä, vaan erilaisia tunnusjärjestelmiä on käytössä useissa muissakin yksityisen ja julkisen sektorin organisaatioissa.

Työeläkevakuuttajat tarvitsevat keinotekoisien tunnuksen voidakseen vakuuttaa henkilön, jolla ei ole henkilötunnusta. Tunnus on tarkoitettu vain työeläkejärjestelmän sisäiseen käyttöön, eikä sitä luovuteta vakuutetuille eikä työnantajille. Tunnus mitätöidään, kun henkilö saa oikean henkilötunnuksen, minkä jälkeen sama keino-tunnus voidaan ottaa uudelleen käyttöön toiselle henkilölle. Väestötietojärjestelmästä saadaan päivittäin uusien henkilötunnuksen saaneiden henkilöiden tiedot, jotka pyritään yhdistämään Eläketurvakeskuksen rekisterissä oleviin keino-tunnuslisiin henkilöihin. Eläketurvakeskuksen rekisterissä on noin 100 000 keino-tunnusta.

Kansaneläkelaitos käyttää keino-tunnuksia etuuksien saajien perheenjäsenille, jotka eivät asu Suomessa, sekä paperittomille välittömän toimeentuloturvan asiakkaille. Keino-tunnuksia käytetään vain Kelan sisäisessä toiminnassa, eikä niitä luovuteta ulkopuolelle. Keino-tunnus näyttää ulkoisesti henkilötunnuksesta, mutta sen loppuosan ensimmäinen numero on aina 9. Lisäksi Kansaneläkelaitoksessa käytetään kertaluonteisten korvausten käsittelyyn kertakäyttöisiä henkilötunnuksen kaltaisia keino-tunnusteita, joissa välimerkin jälkeisen järjestysnumeron sijasta käytetään kirjaimia. Kansaneläkelaitos saa väestötietojärjestelmästä päivittäin uusien rekisteröityjen henkilöiden viralliset henkilötunnukset, jotka pyritään tunnistettujen tietojen perusteella yhdistämään keino-tunnuksiin. Kelassa tehdään vuosittain noin 16 000 keino-tunnuksen manuaalinen yhdistäminen väestötietojärjestelmästä saatuihin henkilötunnuksiin. Yhdistäminen tapahtuu manuaalisesti ja valtakunnallisesti keskitetysti ja vie vuosittain noin yhden henkilötyövuoden verran resursseja. Tunnistamisessa ja yhdistämisessä käytetään väestötietojärjestelmän tietojen lisäksi Kelan omaa tietokantaa, kansainvälisessä tiedonvaihdossa saatuja tietoja ja ulkomaalaisrekisterin tietoja. Vaikka keino-tunnusliset henkilöt on voitu yhdistää henkilö-tunnusliseen henkilöön, Kelalle tulleita muuttuneita henkilö-tietoja ei voida päivittää väestötietojärjestelmään.

Verohallinto käyttää keino-tunnuksia henkilöille, joilla ei ole henkilötunnusta, kuten esimerkiksi turvapaikanhakijoille. Keino-tunnus eroaa henkilötunnuksesta samoin kuin Eläketurvakeskuksella ja Kansaneläkelaitoksella siten, että tunnuksen loppuosa alkaa numerolla 9. Henkilötiedot keino-tunnusta varten saadaan passin kopiosta tai muista käyttöön saaduista asiakirjoista. Keino-tunnuslisen Verohallinnon järjestelmiin rekisteröityjen henkilöiden tiedot siirretään myöhemmin oikealle henkilö-tunnukselle, kun se saadaan väestötietojärjestelmästä. Veronumero annetaan myös keino-tunnuslisen rekisteröidyille. Veronumero on pysyvä tunnistus, mutta on mahdollista, että sama henkilö rekisteröidään useampaan kertaan, mikäli häntä ei kyetä tunnistamaan jo rekisteröidyksi henkilöksi. Samalla henkilöllä voi siksi olla myös useampi veronumero. Kuten Eläketurvakeskuksella ja Kansaneläkelaitoksella, myös Verohallinnossa keino-tunnuslisen henkilöiden yhdistäminen suoritetaan väestötietojärjestelmästä saatuihin henkilö-tunnuslisiin henkilöihin, mikäli voidaan varmistua, että kyseessä on sama henkilö. Tunnistusta ja yhdistämistä tekee täysipäiväisesti neljä virkailijaa ja käsittely on valtakunnallisesti keskitetty.

Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmissä keino-henkilötunnus muodostetaan henkilölle, joka ei tiedä tai ei pysty kertomaan omaa henkilö-tunnustaan (puutteellinen kielitaito, ikä, vamma, tajuttomuus tai muu vastaava syy), henkilö-tunnuksen saamisen viiveen ajaksi vastasyntyneille sekä ulkomaalaisille, joilla ei vielä ole henkilö-tunnusta. Numerot ovat järjestelmäkohtaisia eli tietoja ei pystytä yhdistämään organisaatioiden kesken. Potilastietojen hallinnointi vaikeutuu

siirryttäessä eri terveydenhuollon yksiköstä toiseen, koska eri tilapäisillä yksilöintitunnisteilla yksilöityjä potilasasiakirjoja ei voida luotettavasti yhdistää. Vain syntymäajalla ja nimellä ei voida operoida, koska samalla nimellä ja syntymäajalla laaditut lääkemääräykset ja muut potilasasiakirjat ovat teknisestä näkökulmasta saman henkilön asiakirjoja.

Kelan Kanta-palvelu toimii vain henkilötunnuksella, eikä keinotunnuksia tai muita tilapäisiä yksilöintitunnuksia pystytä käyttämään esimerkiksi Kanta-palveluiden sähköisessä lääkemääräyksessä. Jos henkilötunnus ei ole tiedossa, lääkeresepti kirjoitetaan nimellä ja syntymäajalla ja voidaan toimittaa asiakkaalle vain paperimuodossa. Kun potilaan henkilötunnus saadaan tietoon, tieto muutetaan myös käytettyyn järjestelmään ja kaikki järjestelmään kirjatut henkilön tiedot siirretään viralliselle henkilötunnukselle. Tietojen siirto henkilötunnukselle ei kuitenkaan toteudu automatisoidusti, vaan edellyttää aina manuaalista työtä. Henkilölle kirjoitetut lääkeresepit samalla mitätöidään ja kirjoitetaan uudelleen oikealle henkilötunnukselle manuaaliryöstä. Potilastietojärjestelmiin liittyvien erillisjärjestelmien, esimerkiksi kuvantamisen tai teho-osaston tietojärjestelmien integraatio, on toteutettu eri tavoin, joten tieto tunnisteiden yhdistämisestä ei siirry automaattisesti. Jos yhdistely tehdään vain potilastietojärjestelmässä, erillisjärjestelmään voi jäädä edelleen keinotunnukselle kirjattua tietoa. Vuositasolla pelkästään Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä annetaan keinotunnuksia noin 25 000 kappaletta.

Opetuksen, koulutuksen tai varhaiskasvatuksen järjestäjät käyttävät opiskelijoiden yksilöinnissä järjestelmässään ns. OID-tunnusta ja oppijanumeroa. Oppijanumero luovutetaan henkilölle itselleen sekä sitä tarvitseville viranomaisille (esimerkiksi Maahanmuuttovirastolle ja Kellalle) ja yksityisille tahoille (esimerkiksi Helsingin Seudun Liikenteelle). Ulkomaalainen henkilö saa käytännössä ensin OID-tunnuksen, josta yksilöinnin jälkeen muodostetaan pysyvä oppijanumero. Yksilöinnissä henkilön tietoja verrataan jo ennestään oppijanumerorekisterissä ja väestötietojärjestelmässä olevien henkilöiden tietoihin ja tarkistetaan, löytyykö niistä vastaavuuksia. Ellei henkilötunnusta ole, henkilö saa oppijanumeron henkilötunnuksettomana. Kun henkilö saa myöhemmin henkilötunnuksen, henkilö yksilöidään manuaalisesti ja hän saa lopullisen pysyvän oppijanumeron. Tietoja vertaillaan manuaalisesti ja virkailija selvittää yksittäistapauksittain, onko kyse uudesta henkilöstä vai saman henkilön kaksinkertaisesta rekisteröinnistä. Yksilöinnissä hyödynnetään myös ulkomaisia henkilötunnuksia ja sähköpostiosoitteita.

Oppijanumeroista muodostuu oppijanumerorekisteri, josta säädetään valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa (884/2017). Oppijanumero annetaan sekä henkilötunnuksellisille että henkilötunnuksettomille opiskelijoille ja sitä käytetään tyypillisesti toimialalla henkilötunnuksen sijaan keskeisimpänä yksilöivänä tunnuksena. Lähtökohtaisesti yhdellä ihmisellä tulisi olla vain yksi oppijanumero, mutta vailla henkilötunnusta olevalle henkilölle voi käytännössä muodostua myös kaksinkertaisia rekisteri-identiteettejä esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilötunnukseton henkilö ei pääse hakemaansa oppilaitokseen ja hakee seuraavana vuonna uudestaan. Henkilön tiedot eivät tällöin välttämättä yhdisty aiemmin luotuun oppijanumeroon, jos annetut tiedot poikkeavat esimerkiksi nimen erilaisen kirjoitustavan tai muuttumisen vuoksi. Henkilötunnus on välttämätön viimeistään, kun henkilö aloittaa opiskelun, koska Opintopolku-palvelussa edellytetään vahvaa tunnustautumista (Haka-tunnus). Hakijoiden yksilöintiin käytetään huomattavasti resursseja Opetushallituksessa ja korkeakouluissa. Opiskelijoiden tietoja vertaillaan manuaalisesti ja virkailija päättää yksittäistapauksittain, onko kyse uudesta vai jo aiemmin rekisteröidystä henkilöstä. Oppijanumerorekisteriin kirjataan vuosittain noin 150 000 korkeakouluun hakijaa, joista noin 20 000 henkilöä on uusia, henkilötunnuksettomia henkilöitä.

Maahanmuuttoviraston ylläpitämässä ulkomaalaisrekisterissä käytetään ensisijaisena tunnisteenä rekisterin omaa asiakasnumeroa, joka löytyy aina kaikilta rekisteröidyiltä, vaikkei henkilöllä olisi henkilötunnusta. Kun henkilölle myönnetään henkilötunnus, asiakasnumero säilyy

edelleen ensisijaisena tunnisteena, mutta henkilötunnus lisätään lisätietona ja henkilö on löydettävissä myös sen avulla.

2.2 Nykytilan arviointi

2.2.1 Muun kuin Suomen kansalaisen rekisteröinnin edellytykset

Henkilötunnuksen tarkoituksena ei lähtökohtaisesti ole luoda henkilölle oikeuksia tai velvollisuuksia, mutta sillä on silti tosiasiallisesti merkitystä useissa yhteiskunnan palveluissa. Henkilötunnuksen saamisella on myös tietyissä tilanteissa varsinaisia oikeusvaikutuksia. Monet viranomaisten ja yksityisen sektorin tietojärjestelmät on rakennettu sen varaan, että henkilöt yksilöidään henkilötunnuksen perusteella. Ilman henkilötunnusta moni asiointi voi siksi olla vaikeaa, hidasta ja joskus jopa mahdotonta. Henkilötunnuksen puutteesta aiheutuu haasteita tyypillisesti sekä henkilölle itselleen että niille organisaatioille, joiden kanssa henkilötunnukseton henkilö asioi.

Henkilötunnuksettoman ihmisen henkilötietoja ei ole mahdollista hakea tai varmentaa väestötietojärjestelmästä, minkä vuoksi henkilö joutuu tyypillisesti antamaan kaikki tietonsa erikseen jokaiselle viranomaiselle ja yritykselle, jonka kanssa hän Suomessa asioi. Viranomaisten tietojärjestelmät ja toimintaprosessit on myös usein luotu toimimaan henkilötunnuksen varassa ja käytännössä esimerkiksi pankkitilin avaaminen tai tiettyjen vakuutusten saaminen voi tosiasiallisesti osoittautua ilman henkilötunnusta mahdottomaksi. Henkilökorttilain 1 §:n 2 momentissa tarkoitettua ulkomaalaisen henkilökortin saaminen edellyttää lain 13 §:n mukaan sitä, että henkilön tiedot on kirjattu väestötietojärjestelmään, jolloin henkilöllä on oltava myös henkilötunnus. Samoin vahvasta sähköisestä tunnistamisesta annetussa laissa (617/2009) tarkoitettua tunnistusvälineen saaminen edellyttää henkilötunnusta.

Suomessa oleskelevat kansainvälistä suojelua hakeneet ihmiset, eli turvapaikanhakijat muodostavat käytännössä merkittävän ryhmän henkilötunnuksettomia henkilöitä Suomessa. Turvapaikanhakijan tiedot talletetaan pääsääntöisesti väestötietojärjestelmään vasta, kun hän saa Suomesta turvapaikan, oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella tai oleskeluluvan jollain muulla perusteella. Jos henkilö ei voi saada matkustusasiakirjaa kansalaisuusvaltiostaan esimerkiksi sen vuoksi, ettei hänen voida edellyttää kääntyvän kansalaisuusvaltionsa viranomaisen puoleen, hänen tietonsa voidaan tallettaa väestötietojärjestelmään myös muun selvityksen perusteella. Turvapaikanhakijan tiedot voidaan poikkeuksellisesti tallettaa väestötietojärjestelmään ennen oleskelulupapäätöstä, jos hänen henkilöllisyydestään voidaan varmistua VTJ-lain 9 §:n 3 momentin mukaisesti voimassa olevasta matkustusasiakirjasta ja tietojen tallettaminen on tarpeen esimerkiksi työskentelyyn tai opiskeluun liittyvistä syistä.

Turvapaikanhakija joutuu yleensä odottamaan päätöstä turvapaikkahakemuksensa kuukausia. Muutoksenhakuineen turvapaikkaprosessi voi kestää yli vuoden ja joskus pidempäänkin. Turvapaikanhakija oleskelee koko turvapaikkahakemuksensa käsittelyn ajan Suomessa. Hänen terveydenhuoltopalvelunsa järjestää vastaanottokeskus, mutta hän voi saada esimerkiksi erikoissairaanhoitoa sairaanhoitopiiristä ja kiireellistä lääketieteellistä hoitoa kunnan terveyskeskuksessa. Turvapaikanhakijan lapset osallistuvat esimerkiksi kunnan järjestämään perusopetukseen. Koska turvapaikanhakijalla tai hänen lapsellaan ei pääsääntöisesti ole henkilötunnusta, heidät yksilöidään esimerkiksi Maahanmuuttoviraston, vastaanottokeskuksen, kunnan ja sairaanhoitopiirin tietojärjestelmissä muilla tavoin kuten keinokeinoisilla henkilötunnuksilla tai asiakasnumeroilla. Kun henkilöä ei yksilöidä henkilötunnuksella, häntä ei voida eri tietojärjestelmien välillä yksilöidä kaikissa tilanteissa luotettavasti. Näissä tilanteissa henkilön eri tietojärjestelmissä olevien tietojen yhdistäminen edellyttää rekisterinpitäjien tekemää manuaalista

selvittelytyötä. Tietojen yhdistäminen ilman henkilötunnusta sisältää myös aina selvästi suuremman virheriskin kuin tietojen automaattinen käsittely. Henkilö saattaa joutua myös ilmoittamaan itse eri toimijoille tietoja, jotka henkilötunnuksen avulla olisivat saatavissa suoraan ainakin viranomaisten välillä. Henkilö voi puuttuvan henkilötunnuksen takia olla pahimmillaan rekisteröitynä useampaan kertaan saman toimijan tietojärjestelmissä.

Henkilötunnuksen puute vaikeuttaa usein myös työ- ja opiskeluperäisten maahanmuuttajien Suomeen integroitumista. Voidakseen täysipainoisesti toimia suomalaisessa yhteiskunnassa, henkilö lähtökohtaisesti tarvitsee suomalaisen henkilötunnuksen. Henkilötunnuksen puute voi vaikeuttaa mm. pankkitilin avaamista, vuokrasopimuksen tekemistä, yrityksen perustamista sekä vero- ja muiden viranomaisasiointien hoitamista. Myöskään pankkitunnusten ja niiden kautta vahvaan sähköiseen tunnistautumiseen vaadittavan välineen saaminen ei onnistu ilman henkilötunnusta. Erityisesti sähköisissä palveluissa henkilötunnus ja siihen liitetyt luotetut henkilötiedot ovatkin avainasemassa ja sähköiset menettelyt usein estyvät ilman henkilötunnusta kokonaan. Henkilötunnuksettomalla henkilöllä ei ole mahdollisuutta saada myöskään mobiilivarmennetta tai henkilökorttiin sisältyvää kansalaisvarmennetta. Käytännössä kuvatut haasteet voivat tarkoittaa esimerkiksi sitä, ettei henkilötunnukseton ulkomaalainen pysty hoitamaan asioitaan sähköisesti tai puhelimitse, vaan joutuu asioimaan eri organisaatioiden kanssa fyysisesti. Tämä ei puolestaan yleensä ole varsinkaan ennen Suomeen saapumista ulkomailta käsin käytännössä mahdollista.

Terveystieteiden erilliset henkilötietojen manuaalisesta käsittelystä aiheutuvat virheet ja samalla henkilöllä olevat kaksin- tai moninkertaiset rekisterihenkilöllisyydet voivat pahimmillaan johtaa potilas- ja lääketurvallisuuden vaarantumiseen. Henkilölle saatetaan eri tai joskus jopa samassa terveydenhuollon toimintayksikössä luoda useita rinnakkaisia henkilöllisyyksiä, joiden välillä hänen tietonsa eivät yhdisty. Henkilön hoito- ja lääkehistoria ei tällöin välity hoitavalle lääkärille tai muulle terveydenhuollon ammattilaiselle. Myöskään sähköiset reseptit eivät toimi ilman henkilötunnusta.

Henkilötunnuksia toiminnassaan hyödyntäville organisaatioille henkilötunnusten puute näkyy käytännössä erityisesti tarpeena ylläpitää erilaisia keino- ja tunnusjärjestelmiä, joita on käsitelty tarkemmin edellä jaksossa 2.1.7. Keino- ja tunnusjärjestelmät perustuvat siihen, että organisaatio antaa itse henkilötunnuksettomalle ihmiselle yksilöivän tunnuksen, jota tämän jälkeen käytetään kyseisen organisaation toiminnassa henkilötunnuksen tavoin. Koska keino- ja tunnusjärjestelmät ovat kuitenkin organisaatiokohtaisia, niiden avulla ei yleensä ole mahdollista vaihtaa tietoja organisaatioiden välillä.

Keino- ja tunnusjärjestelmien käsittely edellyttää käytännössä aina rinnakkaisten järjestelmien ylläpitämistä, mistä aiheutuu sekä kustannuksia että manuaalista työtä. Henkilötunnuksettomalla henkilöllä tietoja ei ole mahdollista hakea tai varmentaa väestötietojärjestelmästä, vaan ne joudutaan syöttämään kuhunkin palveluun manuaalisesti. Tämän kaltaiset manuaaliset menettelyt ovat käytännössä huomattavasti virhealttiimpia kuin automatisoitu henkilötietojen hakeminen väestötietojärjestelmästä. Virheiden selvittely ja korjaaminen puolestaan aiheuttaa organisaatiolle työtä ja kustannuksia. Keino- ja tunnusjärjestelmissä on lisäksi käytännössä vaikeaa välttyä kirjaamasta saman henkilön tietoja kahteen tai useampaan kertaan saman organisaation järjestelmiin. Tämä johtaa käytännössä siihen, että henkilön tiedot ja asiointihistoria eivät yhdisty yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. Kaksin- tai moninkertaisten rekisteröintien selvittely ja tietojen yhdistäminen joudutaan yleensä hoitamaan manuaalisesti, mistä aiheutuu manuaalista työtä ja kustannuksia.

Keino- ja tunnusjärjestelmien käyttö henkilön yksilöivänä tunnisteena on usein väliaikaista. Esimerkiksi turvapaikanhakijalle joudutaan luomaan useita väliaikaisia keino- ja tunnusjärjestelmiä eri organisaatioiden tietojärjestelmiin, joista tiedot joudutaan yhdistämään oikealle henkilötunnukselle sen jälkeen, kun

henkilölle on sellainen väestötietojärjestelmästä myönnetty. Myös tässä vaiheessa tietojen yhdistäminen on yleensä hoidettava manuaalisesti ja sisältää selvästi automatisoituja menettelyjä suuremman virheriskin. Tyypillisesti keino-tunnuksia on ennen henkilötunnuksen antamista ehditty jo luoda useisiin eri organisaatioihin ja tietojärjestelmiin, joista tietoja voi olla henkilötunnuksen antamisen jälkeen jo mahdotonta yhdistää luotettavasti. Henkilöllä voi olla useita rekisterihenkilöllisyyksiä esimerkiksi eläkelaitoksilla, sosiaali- ja terveyspalvelujen tuottajilla ja Verohallinnolla ja vaikka henkilö myöhemmin saa aidon henkilötunnuksen, ei eri järjestelmissä olevia tietoja voida välttämättä luotettavasti myöhemmin yhdistää samalle henkilölle kuuluviksi.

Myös Tilastokeskus on tunnistanut ulkomaisen työvoiman rekisteröinnin puutteellisuudesta johtuvat tilastoinnin ongelmat. Ulkomailta lähetystöjen kautta viisumiprosessin myötä saapuvat, jotka tulevat opiskelemaan tai töihin pidempiaikaisesti sekä keikkatyöntekijät jäävät tilastoitamatta henkilötunnuksen puuttumisen myötä. Henkilötunnuksettomat henkilöt eivät näy tilastoissa, koska Tilastokeskus saa aineistonsa suoraan väestötietojärjestelmästä. Tilastokeskuksen on toimitettava Euroopan komission tilastovirasto Eurostatille vakinaisesti maassa asuvaa väestöä koskevia tilastoja. Nykyiset rekisteritiedot ja -käytännöt Suomessa eivät ole Tilastokeskuksen mukaan riittäviä kokonaisväestön käsitteen mukaisen tiedon tuottamiseen.

2.2.2 Viranomaisten tehtävät ja ulkoisten palveluntarjoajien asema

Maahanmuuttoviraston, Verohallinnon ja Kansaneläkelaitoksen tehtävät

Maahanmuuttovirasto ja Verohallinto voivat tällä hetkellä tallettaa ulkomaan kansalaisen perustiedot ensimmäistä kertaa väestötietojärjestelmään, jolloin ulkomaan kansalainen saa henkilötunnuksen. Maahanmuuttovirasto ja Verohallinto eivät voi kuitenkaan muuttaa ulkomaan kansalaisen tietoja väestötietojärjestelmässä tai lisätä puuttuvia tietoja. Ulkomaan kansalaisen pyytäessä Maahanmuuttovirastolta tai Verohallinnolta tietojensa muuttamista tai puuttuvien tietojen lisäämistä väestötietojärjestelmään ovat viranomaiset joko ohjanneet henkilön Digi- ja väestötietovirastoon tai välittäneet henkilön pyynnön Digi- ja väestötietoviraston käsiteltäväksi. Ulkomaan kansalainen on voinut pyytää aiemmin talletettujen tietojensa muuttamista tai puuttuvien tietojen lisäämistä Digi- ja väestötietovirastolta joko erikseen tai kun hän on asioinut virastossa esimerkiksi kotikunnan saamiseksi tai perhesuhde- ja huoltotietojen lisäämiseksi väestötietojärjestelmään. Ulkomaan kansalaisen tietojen muuttaminen ja lisääminen on siten voitu hoitaa muilla tavoilla kuin antamalla Maahanmuuttovirastolle ja Verohallinnolle tehtäväksi muuttaa ja lisätä tietoja väestötietojärjestelmään.

Edellä kuvattu tehtävänjako on pääosin koettu nykytilanteessa toimivaksi. Mikäli ulkomaalaisten rekisteröinnin edellytyksiä ja menettelyitä kuitenkin uudistetaan tässä esityksessä ehdotetulla tavalla, kaikkien väestötietojärjestelmän tietojen muutos- ja lisäyspyyntöjen ohjaaminen Digi- ja väestötietovirastolle ja Ahvenanmaan valtiovirastolle johtaisi väistämättä tarpeettoman monivaiheisiin menettelyihin. Ulkomaalaisten nykyistä laajempi rekisteröinti väestötietojärjestelmään johtaisi väistämättä siihen, että tarve muuttaa tai lisätä tietoja väestötietojärjestelmään nousisi nykyistä useammin esiin Maahanmuuttoviraston tai Verohallinnon kanssa asioitaessa. Tyypillisesti tietojen lisäys- tai muutostarve ilmenisi alun perin etärekisteröintimenettelyssä tietonsa tallettaneen ulkomaalaisen asioidessa ensimmäistä kertaa kasvokkain maahanmuuttohallinnossa tai Verohallinnossa. Myös kansainvälistä suojelua hakeneen ulkomaalaisen tietojen väestötietojärjestelmään tallettamismahdollisuus johtaisi tyypillisesti tilanteisiin, joissa turvapaikkahakemuksen käsittelyn yhteydessä ilmenee tarve muuttaa aiemmin talletettuja tietoja tai lisätä tietoja. Tarkoituksenmukaista olisi, että väestötietojärjestelmän tietojen päivittäminen voitaisiin hoitaa tällöin samassa yhteydessä. Tietojen päivittämissä tehtävien antaminen

maahanmuuttohallinnolle ja Verohallinnolle varmistaisi myös osaltaan väestötietojärjestelmän tietojen ajantasaisuutta.

Kansaneläkelaitos vastaanotti ennen nykyisen lain voimaantuloa muutaman vuoden ajan ulkomaan kansalaisten rekisteröintipyyntöjä nykyistä sääntelyä (VTJ-lain 22.1 §) vastaavan sopimusjärjestelyn perusteella. Kansaneläkelaitoksessa vastaanotettujen rekisteröintipyyntöjen määrä jäi tuolloin vähäiseksi, minkä vuoksi järjestely lopetettiin. Kansaneläkelaitos ja Digi- ja väestötietovirasto tai sen edeltäjävirasto eivät ole nykyisen VTJ-lain voimassaoloaikana eli vuoden 2010 jälkeen sopineet ulkomaan kansalaisten rekisteröintiä koskevan pyynnön vastaanottamisesta Kansaneläkelaitoksessa. Kansaneläkelaitos ja Digi- ja väestötietovirasto ovat todenneet, ettei rekisteröintipyyntöjen vastaanottamiselle Kansaneläkelaitoksessa ole tällä hetkellä tai lähitulevaisuudessakaan tarvetta ottaen huomioon nykyisen lainsäädännön mukaiset ulkomaan kansalaisen väestötietojärjestelmään rekisteröinnin edellytykset sekä eri viranomaisten tehtävät. Käytännössä Kansaneläkelaitoksen tehtäviä koskeva säännös on siten osoittautunut tarpeettomaksi.

Henkilön tunnistaminen väestötietojärjestelmään rekisteröimistä varten ulkomailla

Ulkoministeriö on pyrkinyt turvaamaan Suomen ulkomaan edustustojen toimintaedellytykset ja ylläpitämään oleskeluluvan hakijoille suunnattujen palvelujen saatavuuden ja tason ulkoistamalla oleskelulupatehtäviä ulkoiselle palveluntarjoajalle ulkomaalaislain 69 b §:n perusteella. Käsiteltyään edustuston pyynnön oleskelulupatehtävien ulkoistamisesta pyytää ulkoministeriö siitä sisäministeriön lausunnon ulkomaalaislain 69 b §:n mukaisesti. Saatuaan sisäministeriön lausunnon ulkoministeriö, Maahanmuuttovirasto ja asianomainen edustusto arvioivat epäsäännöllisen, sääntöjen vastaisen maahantulon eli viisumisäännösten terminologian mukaisen laitoman maahantulon valtiokohtaiset riskit esimerkiksi suojelupoliisilta, poliisilta ja Rajavartiolaitokselta saatujen tietojen perusteella. Eri hakijaryhmille sovitaan esimerkiksi valtioittain, kansalaisuuksittain ja henkilöllisyyden tarkistamiseen käytettävän asiakirjan perusteella riskiarvion mukaiset riskiprofiilit ja niiden mukaiset hakemusprosessit. Ulkoinen palveluntarjoaja voi ottaa eri hakijaryhmiltä oleskelulupahakemukset vastaan, mutta riskiarvioiden perusteella joidenkin hakijaprofiilien henkilöllisyyden varmistaa ulkoisen palveluntarjoajan lisäksi edustusto. Vaikka ulkoinen palveluntarjoaja voisi sovittujen rajausten mukaisesti tarkistaa henkilöllisyyden Suomen hyväksymän matkustusasiakirjan omaavalta hakijalta, voidaan riskiprofiilien mukaisesti osa matkustusasiakirjan omaavistakin hakijoista edelleen ohjata ulkomaalaislain 69 c §:n 2 momentin mukaisesti edustuston virkailijan tekemään henkilöllisyydestä varmistumiseen. Riskiarviot hakijaprofiileista saattavat myös muuttua, jolloin myös pelkästään ulkoisen palveluntarjoajan tekemän henkilöllisyyden tarkistamisen alaan kuuluvat hakijaryhmät muuttuvat.

Väestötietojärjestelmän henkilötietojen luotettavuuden varmistamiseksi on ennen tietojen väestötietojärjestelmään ensimmäistä kertaa tallettamista varmistuttava henkilön henkilöllisyydestä. Ulkoinen palveluntarjoaja voi jo tällä hetkellä tarkistaa oleskeluluvan hakijan henkilöllisyyden niissä kohteissa, joissa ulkoministeriö on VFS Global -yhtiön kanssa sopinut oleskelulupatehtävien ulkoistamisesta. Oleskelulupatehtävien ulkoistamistoiminnan edellytykset on yksilöity ulkomaalaislain 69 e §:ssä. Edellytyksiä ovat mm. toiminnasta vastuullisten ja työntekijöiden todettu luotettavuus ja koulutus hoitamaan 69 c §:n mukaisia tehtäviä. Edellytyssäännöksessä edellytetään myös sitoutumista tehokkaaseen tietosuojaan ja ulkoministeriön antamien ohjeiden noudattamiseen. Säännös sisältää myös tarkempia tietosuojavaatimuksia henkilötietojen siirtämiseen ja säilyttämiseen.

Ulkoistamisratkaisujen laajeneminen ja kohdistuminen alueille, joissa hakemusmäärät ovat suuria on tarkoittanut sitä, että yhä useampi ulkomailta oleskelulupaa hakeva on itsestään riippumattomasta syystä joutunut tilanteeseen, jossa hänen tietojansa ei ole voitu myönteisen oleskelulupapäätöksen yhteydessä rekisteröidä väestötietojärjestelmään. Kun henkilö on oleskelulupa-asianssaan asioinut ainoastaan ulkoisen palveluntarjoajan kanssa, on hänen täytynyt pyytää tietojensa rekisteröimistä väestötietojärjestelmään Suomeen saavuttuaan asioimalla Verohallinnon, Digi- ja väestötietoviraston tai Ahvenanmaan valtionviraston toimipisteessä.

Suomeen saapumisen ja asettumisen helpottamiseksi sekä henkilön hallinnollisen taakan keventämiseksi olisi tarkoituksenmukaista mahdollistaa väestötietojärjestelmään rekisteröinti kaikille oleskelulupaa ulkomailta hakeville ulkomaan kansalaisille riippumatta siitä asioiko hän Suomen edustuston vai ulkoisen palveluntarjoajan kanssa. Myös henkilöiden yhdenvertaisen kohtelun varmistaminen puoltaa luopumista vaatimuksesta, jonka mukaan vain Suomen edustuston varmistamassa hakijan henkilöllisyyden hakijan tiedot voitaisiin rekisteröidä väestötietojärjestelmään. Oleskelulupatehtävien ulkoistamisen yhteydessä on luotu sopimuksiin, tehtävien rajaamiseen, yhteistyöhön ja valvontaan perustuvat laadunvarmistusmenetelmät, joilla voidaan varmistua siitä, että ulkoisen palveluntarjoajan tekemä henkilöllisyyden tarkistaminen riittää rajattujen hakijaryhmien henkilöllisyydestä varmistumiseen oleskelulupaprosessissa. Nämä laadunvarmistusmenetelmät riittäisivät täyttämään myös henkilötietojen väestötietojärjestelmään tallettamisen edellytyksenä olevan henkilöllisyydestä varmistumisen vaatimukset tilanteissa, joissa ulkoinen palveluntarjoaja tarkistaa henkilöllisyyden voimassa olevasta matkustusasiakirjasta. Väestötietojärjestelmään rekisteröinnille ei ole perusteita asettaa oleskelulupahakemuksesta poikkeavia edellytyksiä henkilöllisyydestä varmistumiselle.

2.2.3 Väestötietojärjestelmän rekisteröintimenettelyt

Ulkomaalaisen henkilön rekisteröiminen väestötietojärjestelmään edellyttää nykyään pääsääntöisesti henkilön asiointia fyysisesti viranomaisen luona, mitä voidaan lähtökohtaisesti pitää myös perusteltuna. Väestötietojärjestelmän tietoja käytetään yhteiskunnassa laajasti ja niiden laadulla ja luotettavuudella on siksi erityisen suuri merkitys. Käytännössä nykyiset menettelyt kuitenkin johtavat siihen, että henkilötunnuksen saaminen ulkomailta käsin ennen Suomeen saapumista on usein vaikeaa tai tosiasiallisesti jopa mahdotonta. Erityisesti Suomeen työn tai opiskelun takia muuttavalla ulkomaalaisella olisi usein tarve saada henkilötunnus jo ennen maahan saapumista. Samoin tarve henkilötunnukselle voi olla myös henkilöllä, joka esimerkiksi siirtyy työskentelemään suomalaisessa yrityksessä ulkomailta käsin ilman, että hän lainkaan muuttaa fyysisesti Suomeen asumaan.

2.2.4 Väestötietojärjestelmän tietojen laatu ja identiteetinhallinta

Väestötietojärjestelmän tiedot nauttivat suoraan lain nojalla julkista luotettavuutta, mikä tarkoittaa, että valtio takaa väestötietojärjestelmään talletettujen tietojen oikeellisuuden. Väestötietojärjestelmän tiedoilla on myös käytännössä suomalaisessa yhteiskunnassa erittäin suuri merkitys ja niitä hyödynnetään laajasti sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Esimerkiksi henkilökorttia myönnettäessä henkilökorttihakemusta käsittelevä viranomainen tarkastaa henkilökorttilain 13 §:n mukaan hakijan henkilötiedot väestötietojärjestelmästä ennen henkilökortin myöntämistä. Ulkomaalaisen henkilökorttia haettaessa henkilötiedot tarkastetaan lisäksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetussa laissa (615/2020) tarkoitettua ulkomaalaisasioiden asiankäsitteilyjärjestelmästä. Hakijan henkilötiedot merkitään henkilökorttiin aina väestötietojärjestelmässä olevien tietojen mukaisena.

Lähtökohtaisesti ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä on varmistuttava ennen rekisteröintiä luotettavista asiakirjoista. VTJ-lain 19 §:n 3 momentin mukaan väestötietojärjestelmään talletettavan tiedon perusteeksi voidaan kuitenkin hyväksyä myös muu selvitys, jos henkilöllä ei ole esittää passia ja muita asiakirjoja. VTJ-lain 9 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohtien nojalla voidaan tietyissä tapauksissa rekisteröidä ulkomaan kansalaisen tietoja väestötietojärjestelmään myös viranomaisen tekemän pyynnön perusteella, kokonaan ilman henkilön itsensä myötävaikutusta. Väestötietojärjestelmässä on myös sellaisten henkilöiden tietoja, joille henkilötunnus myönnetään vasta pitkän ajan kuluttua, jolloin vanhoja tietoja ei välttämättä pystytä yhdistämään mihinkään henkilötunnukselliseen identiteettiin. On myös mahdollista, että samalla henkilöllä on useita rekisteri-identiteettejä väestötietojärjestelmässä.

Tosiasiallisesti väestötietojärjestelmään edellä kuvatulla tavalla talletetaan henkilötietoja hyvin erilaisilla perusteilla ja taustalla olevilla selvityksillä. Järjestelmän tietojen laatua voidaan siinänsä kokonaisuutena pitää hyvänä, mutta kaikkia järjestelmän tietoja ei silti ole mahdollista esimerkiksi varmentaa virallisten asiakirjojen avulla. Ongelmana voidaan jossain määrin pitää sitä, ettei väestötietojärjestelmä tällä hetkellä sisällä minkäänlaisia taustatietoja siitä, millä tavalla henkilö on järjestelmään rekisteröimistä varten tunnistettu tai onko hänen tietonsa pystytty varmentamaan virallisista asiakirjoista. Tietojen tallettamisen jälkeen väestötietojärjestelmässä ei siten voida millään tavalla erottaa eri tavoin tunnistettuja henkilöitä tai eri lähteistä saatuja tietoja toisistaan. Tämä voi johtaa myös saman henkilön kaksinkertaiseen rekisteröintiin väestötietojärjestelmään.

2.2.5 Henkilötunnuksen rakenne ja tietosisältö

Henkilötunnuksesta käy ilmi henkilön syntymäaika päivän tarkkuudella sekä oikeudellinen sukupuoli. Kumpikaan näistä tiedoista ei ole tarpeen henkilötunnuksen varsinaisen käyttötarkoituksen, henkilön yksiselitteisen yksilöimisen, kannalta.

Luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus) annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä *tietosuojasetus*) 5 artiklassa säädetään yleisistä henkilötietojen käsittelyä koskevista periaatteista. Artiklan 1 kohdan c alakohdassa ilmaistun niin sanotun tietojen minimointiperiaatteen mukaan henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään. Henkilötietojen käsittely tulee siten rajoittaa vain niihin tietoihin, joiden käsittely on tarpeellista määritellyn henkilötietojen käyttötarkoituksen kannalta, eikä henkilötietoja saa kerätä tai käsitellä laajemmin kuin on tarpeellista käyttötarkoituksen kannalta.

Tietojen minimointiperiaatetta ei ole mahdollista tällä hetkellä täysimääräisesti toteuttaa ikä- ja sukupuolitetiedon osalta. Henkilötunnuksen rakenteen vuoksi jokainen henkilötunnusta käsittelevä henkilö ja organisaatio saa samalla tiedon myös henkilön iästä ja oikeudellisesta sukupuolesta riippumatta siitä, onko näiden tietojen käsittelylle tarvetta. Käytännössä yhteiskunnassa on erittäin vähän sellaisia asiointitilanteita, joissa samanaikaisesti olisi tarpeen tietää sekä henkilön oikeudellinen sukupuoli että tarkka syntymäaika, minkä vuoksi henkilötunnuksen rakenne aiheuttaa erittäin laajasti tarpeetonta henkilötietojen käsittelyä. Ikää koskeva tieto on henkilötunnuksesta luettavissa aina päivän tarkkuudella, vaikka usein tarve olisi esimerkiksi tietää vain henkilön täysi-ikäisyys tarkan syntymäajan sijaan.

Sukupuolitetiedon tarpeettoman laajamittainen käsittely voi altistaa ihmisen syrjinnälle muun muassa työnhaku- ja muissa vastaavissa tilanteissa. Henkilötunnukseen sisältyvä sukupuolietieto voi myös tarpeettomasti vaikeuttaa esimerkiksi sellaisten henkilöiden elämää, joiden ulkoinen

olemus tai oma tuntemus ei vastaa virallista sukupuolta, tai jotka ovat korjanneet sukupuoltaan. Vaikka sukupuolen vahvistamisen jälkeen on mahdollista vaihtaa henkilötunnus vahvistettua sukupuolta vastaavaksi, vanhat koulu-, opiskelu- ja työtodistukset tai muut asiakirjat saattavat sisältää aikaisemman henkilötunnuksen ja siten paljastaa yksityiselämän piiriin kuuluvan tiedon sukupuolen vahvistamisesta. Näiden asiakirjojen ja tietojen vaihtaminen aiheuttaa lisäksi sekä kustannuksia että hallinnollisia menettelyitä.

Henkilötunnuksen kytkös sukupuoleen on otettu esiin tasa-arvovaltuutetun toimiston vuonna 2012 laatimassa selvityksessä sukupuolivähemmistöjen asemasta (Tasa-arvovaltuutetun toimisto: Selvitys sukupuolivähemmistöjen asemasta. Tasa-arvojulkaissuja 2012:1). Selvityksen mukaan sukupuolisidonnainen henkilötunnus vaikeuttaa ajoittain transihmisten arkielämää, jos henkilön ulkoinen olemus ei ole yhteensopiva hänen henkilötietojensa kanssa. Intersukupuolisenä syntyneelle lapselle puolestaan voidaan antaa henkilötunnus vasta, kun sukupuoli on lääkäreiden toimesta määritetty. Myös oikeusministeriön asettama sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöjen perusoikeuksien toteutumista Suomessa selvittänyt työryhmä esitti loppuraportissaan henkilötunnuksen uudistamista siten, ettei sukupuoli vaikuttaisi tunnuksen sisältöön (Oikeusministeriön selvityksiä ja ohjeita 34/2014). Valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta (ETENE) on intersukupuolisiin lapsiin liittyvässä kannanotossaan kannustanut keskustelemaan henkilötunnuksen sukupuolisidonnaisuudesta (Valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta ETENE, kannanotto ”Intersukupuolisten lasten hoito” 22.3.2016 (STM105:00/2014)). Kannanoton mukaan, intersukupuolisten lasten näkökulmasta on ongelmallista, että lapsi on määriteltävä väestötietojärjestelmässä jo ensimmäisten elinvaikeiden kuluessa tytöksi tai pojaksi. Henkilötunnus on sukupuolittunut, vaikka lainsäädäntö on muutoin varsin yhdenvertainen. Jos lapsi kehittyikin sukupuoleltaan eri suuntaan, kuin hänet vastasyntyneenä määriteltiin, väestötietojärjestelmään kirjattu henkilötunnus joudutaan muuttamaan.

Vastaavasti kuin sukupuolietieto, myös henkilötunnukseen sisältyvä syntymäaikatieto voi altistaa henkilön syrjinnälle. Erityisen ongelmallista iän käyttäminen henkilötunnuksessa on myös henkilöille, jotka saapuvat Suomeen sellaisista maista, joissa syntymäaika ei rekisteröidä tarkalla tasolla, tai joiden ei ole mahdollista saada henkilöllisyysasiakirjoja lähtömaansa viranomaisilta. Koska henkilötunnus edellyttää iän merkitsemistä tarkalla tasolla, joudutaan näille henkilöille Suomessa keinotekoisesti määrittelemään täsmällinen syntymäaika. Tarkan syntymäajan vaatimus johtaa usein myös tunnuksen korjaamiseen, jos tieto on asiakirjoissa ollut virheellinen tai vailla asiakirjaselvitystä alun perin talletettu syntymäaika voidaan myöhemmin korvata asiakirjoista ilmenevällä syntymäajalla. Henkilötunnuksen laajan käytön vuoksi tämä tarkoittaa myös henkilöllisyyttä osoittavien asiakirjojen muuttamista.

Henkilötunnuksen rakenne on johtanut haasteisiin myös tunnusten riittävyyden suhteen. Henkilötunnusten riittävyyttä koskeva ongelma on ratkaistu erikseen 1.1.2023 voimaan tulevalla VTJ-asetuksen 2 §:n muutoksella. Asetuksella muutetaan henkilötunnuksen rakennetta siten, että syntymäajan perässä oleva välimerkki yhdistetään osaksi yksilönumeroa, jolloin välimerkistä tulee yksilöivä osa tunnusta. Samalla otetaan käyttöön yhteensä kymmenen uutta välimerkkiä, jotka lisäävät merkittävästi käytettävissä olevien henkilötunnusten määrää. Kuvatun ratkaisun perusteella henkilötunnusten riittävyys on pystytty varmistamaan pitkälle tulevaisuuteen.

Edellä kuvatulla henkilötunnusten riittävyysratkaisulla on toisaalta jossain määrin lisätty henkilötunnuksen tosiasiallista tietosisältöä. Koska uudenmallisia tunnuksia tosiasiallisesti annetaan lähinnä maahanmuuttajille, tunnuksen välimerkistä on tällöin helposti luettavissa henkilön maahanmuuttajastatus. Vastaavan kaltainen haaste liittyy tässä esityksessä ehdotettuun sukupuolineutraaliin henkilötunnukseen ja käytännössä kaikkiin henkilötunnuksen rakenteeseen

mahdollisesti tulevaisuudessakin kohdistuviin uudistuksiin, joissa vanhoja tunnuksia ei muuteta. Sukupuolineutraalin tunnuksen osalta haastetta on kuvattu tarkemmin jaksossa 4.1.5. Mikäli vanhoja tunnuksia ei rakenteellisen muutoksen yhteydessä muuteta, uudet ja vanhat tunnuksset ovat erotettavissa toisistaan, mikä tosiasiallisesti paljastaa usein jotain tietoa tunnuksen haltijasta. Erityisen ongelmallisen tästä tekee se, että henkilötunnuksen rakenteen muuttamiset tyypillisesti käytännössä koskevat haavoittuvassa asemassa olevia ja syrjinnälle alttiita ryhmiä, kuten maahanmuuttajia tai transsukupuolisia ihmisiä.

2.2.6 Henkilötunnuksen käytön sääntely ja käyttötavat yhteiskunnassa

Henkilötunnuksen käsittelystä säädettiin nimenomaisesti yleislain tasolla ensimmäisen kerran 1.6.1999 voimaan tullessa henkilötietolaissa. Taustalla sääntelytarpeelle oli yksilöiden suoje- lusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 95/46/EY, jossa edellytettiin, että jäsenvaltiot määrittelevät ne olosuhteet, joissa henkilötunnusta ja muuta yleisesti käytettävissä olevaa tunnustetta saa kä- sitellä. Sääntelytarpeen taustalla oli lisäksi tietosuojavaltuutetun ja tietosuojalautakunnan hen- kilötunnuksen käyttöä ja merkitsemistä asiakirjoihin koskevaa käytäntöä. Henkilötietolaki on sittemmin kumottu tietosuojalaila, jolla kansallisesti täsmennetään ja täydennetään EU:n yleistä tietosuoja-asetusta. Tietosuojalakia säädetäessä henkilötunnuksen käsittelyä koskeva sääntely pysytettiin ennallaan.

Henkilötunnuksen käsittelyä koskevien säännösten lähtökohtana on ollut käsittelyn rajaaminen vain sellaisiin tilanteisiin, joissa henkilön yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää säännöksessä mainitun tehtävän suorittamiseksi. Tietosuojalain 29 §:n esitöissä nimenomaisesti todetaan, ettei esimerkiksi pelkkä laissa säädetyn tehtävän helpompi tai nopeampi suorittaminen henkilö- tunnuksen avulla oikeuta henkilötunnuksen käsittelyä, vaan käsittely on sallittua ainoastaan sil- loin, kun rekisteröidyn yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää tehtävästä suoriutumiseksi (HE 9/2018 vp, s. 113–114).

Henkilötunnusta ei ole säädetty varsinaisesti salassa pidettäväksi tiedoksi, eikä se ole myöskään tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettu erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluva tieto. Henki- lötunnusta on silti vakiintuneesti käsitelty yhteiskunnassa erityisesti suojattavana tietona, jonka käsittelyä, merkitsemistä asiakirjoihin ja julkaisemista tulisi välttää. Kuvaavaa suhtautumiselle henkilötunnukseen on muun muassa se, että henkilötietolaissa henkilötunnusta koskevat sään- nökset sijoitettiin arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten yhteyteen.

Henkilötunnuksen käsittelyä koskeva sääntely ja tunnuksen tosiasiallinen suojaaminen ovat to- siasiallisesti johtaneet myös tiettyihin ei-toivottuihin seurauksiin. Henkilötunnusta käytetään yhteiskunnan eri palvelussa melko usein salasanana kaltaisena tietona, jolla todennetaan asioivan henkilön henkilöllisyys. Tyypillistä on, että esimerkiksi käyntiasioinnissa henkilö pyydetään kertomaan henkilötunnuksensa tai sen loppuosa. Samoin puhelinasioinnissa on tyypillistä, että asiakkaan henkilöllisyys todennetaan kysymällä häneltä henkilötunnus tai sen loppuosa ja muita vastaavia henkilötietoja. Henkilötunnuksen käyttö salasanana kaltaisena tietona perustuu oletuk- seen, ettei tunnus ole ulkopuolisten tiedossa ja tunnuksen tietäminen siten todistaa henkilön henkilöllisyyden. Tosiasiallisesti henkilötunnus on kuitenkin lähes aina useiden muidenkin hen- kilöiden tiedossa, minkä johdosta tunnuksia voidaan käyttää identiteettivarkauksien välineenä. Kuvattu käyttötapa puolestaan entisestään korostaa tarvetta ehkäistä henkilötunnusten pääty- mistä väriin käsiin tunnusta suojaamalla.

Käytännössä henkilötunnuksen suojaaminen on kuitenkin erittäin vaikeaa. Henkilötunnusta ky- sytään useissa asiointitilanteissa ja sitä merkitään erittäin laajasti erilaisiin sopimuksiin ja lo-

makkeisiin sekä talletetaan tietojärjestelmiin. Tunnusta siten käytetään ja jaetaan yhteiskunnassa laajasti ja se voi suojaustoimista huolimatta päätyä väärin käsiin esimerkiksi tietomurtojen yhteydessä. Esimerkiksi vuoden 2020 loppupuolella julkisuuteen tulleen Vastaamo-tietomurron yhteydessä varastettiin kymmeniä tuhansia henkilötunnuksia ja muita henkilötietoja. Tunnuksen suojaaminen voi toisaalta estää sen käyttämistä sellaisissa toiminnoissa, joissa yksilöivän tunnusteen käyttö olisi tarpeen. Useat organisaatiot käyttävätkin toiminnassaan henkilötunnuksen käsittelyn käyttötarkoituksia rajaavan tietosuojalain 29 §:n vuoksi erilaisia organisaatiokohtaisia keinotekoisia tunnuksia myös niille henkilöille, joilla on suomalainen henkilötunnus. Keinotunnuksiin liittyviä ongelmia on käsitelty edellä jaksossa 2.2.1.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on ensinnäkin mahdollistaa ulkomaalaisten henkilöiden rekisteröinti väestötietojärjestelmään nykyistä aiemmin ja laajemmin. Tavoitteena on näin 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 keinotunnuksien sekä kaksinkertaisten rekisteri-identiteettien määrää.

Tavoite ulkomaalaisten nykyistä laajemmasta rekisteröinnistä väestötietojärjestelmään liittyy myös Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmaan kirjattuun pyrkimykseen edistää osaajien työperäistä maahanmuuttoa. Tavoitteen toteuttamiseksi on perustettu poikkihallinnollinen Talent Boost -toimenpideohjelma, jonka painopisteinä ovat yritysten kasvun ja kansainvälistymisen sekä tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan (TKI) kärki- ja kasvualojen kannalta olennaiset osaajat samoin kuin työvoimapulasta kärsivät alat. Ohjelman tavoitteena on nostaa Suomen houkuttelevuus osaajille ja heidän perheilleen uudelle tasolle. Tämän esityksen yhtenä tavoitteena on helpottaa ulkomaalaisten erityisasiantuntijoiden ja muiden työntekijöiden rekrytointia ja integroitumista Suomeen antamalla heille suomalainen henkilötunnus nykyistä nopeammin ja helpommin.

Esityksen tavoitteena on lisäksi kehittää väestötietojärjestelmän identiteetinhallintaa, luotettavuutta ja tietojen laatua ottamalla käyttöön uusia henkilön perustietojen lähdeä sekä henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaavia tietoja. Tavoitteena on väestötietojärjestelmän identiteetinhallintaa kehittämällä vähentää kaksinkertaisten rekisteröintien määrää ja parantaa väestötietojärjestelmän tietojen yleistä laatua. Esityksen tavoitteena on samalla sujuvoittaa väestötietojärjestelmän tietojen rekisteröinti- ja ylläpitomenettelyitä.

Esityksen tavoitteena on myös parantaa ihmisten yksityisyyden suojaa ja tietosuojaa sekä ehkäistä sukupuoleen perustuvaa syrjintää poistamalla henkilötunnuksesta sukupuolta koskeva tieto. Lisäksi esityksen tavoitteena on luoda väestötietojärjestelmään henkilötunnuksen rinnalle kokonaan henkilötoriippumaton yksilöintitunnus. Uusi yksilöintitunnus mahdollistaisi henkilöiden yksilöinnin yhteiskunnassa nykyistä paremmin tietosuojavaatimukset toteuttavalla tavalla.

Ehdotettu uusi yksilöintitunnus kytkeytyisi myös keskeisesti pidemmän aikajänteen tavoitellaan valtion takaamasta keskitetystä identiteetinhallinnasta. Tavoitetilassa keskitetyn yksilöivän tunnuksen roolina olisi ainoastaan sen haltijan yksiselitteinen yksilöiminen ja henkilötietojen kytkeminen toisiinsa eri rekistereissä ja niiden välillä. Henkilöä ei saisi tunnistaa keskitetyllä yksilöivällä tunnuksella, vaan hänet tulisi aina tunnistaa esimerkiksi virallisten asiakirjojen avulla tai vahvaa sähköistä tunnistusta hyödyntäen. Tunnuksesta itsestään ei pitäisi käydä ilmi

henkilötietoja, eikä sitä tarvitsisi muuttaa, vaikka henkilöön liitettyjä tietoja muutettaisiin. Syntymäaika, sukupuoli ja muut kussakin asiointitilanteessa tarvittavat tiedot olisivat esitettävissä erikseen digitaalisen henkilöllisyystodistuksen tai muun tunnistusvälineen avulla. Esityksen keskeisenä tavoitteena on löytää ratkaisuja, joiden kautta kuvattuun tavoitetilään olisi mahdollista päästä vaiheittain ja kustannustehokkaasti.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 Ulkomaan kansalaisten rekisteröinti väestötietojärjestelmään nykyistä laajemmin

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 ulkomailta oleskelulupaa hakevat sekä Suomessa kansainvälistä suojelua hakevat saisivat ehdotuksen mukaan suomalaisen henkilötunnuksen käyttöönsä nykyistä aiemmin. Voimassa olevien säännösten nojalla ulkomaalaisen henkilön tiedot rekisteröidään väestötietojärjestelmään lähtökohtaisesti vasta sen jälkeen, kun Suomessa oleskeluun oikeuttavaa lupaa tai rekisteröintiä koskeva asia on ratkaistu.

Kansainvälistä suojelua hakeneen tiedot voitaisiin ehdotuksen toteutuessa tallettaa väestötietojärjestelmään, vaikka hänen henkilöllisyydestään ei olisi voitu varmistua voimassa olevasta matkustusasiakirjasta tai muusta asiakirjaselvityksestä. Tietojen tallettamista varten olisi riittävä, että poliisi tai rajatarkastusviranomainen olisi hänen kansainvälisen suojelun hakemustaan varten ulkomaalaislain 131 §:n perusteella ottanut ja tallettanut poliisin ylläpitämään rekisteriin sormenjäljet, valokuvan sekä muut henkilötuntemerkit. Lisäksi edellytettäisiin, että henkilön jättämä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tutkitaan aineellisesti Maahanmuuttovirastossa ja että Maahanmuuttovirasto varmistuu kansainvälisen suojelun hakemuksen tutkimisen yhteydessä riittävällä tavalla ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä ja talletettavien tietojen luotettavuudesta. Tällä hetkellä kansainvälistä suojelua hakeneen tietoja ei lähtökohtaisesti talleteta väestötietojärjestelmään ennen kuin hän on saanut turvapaikan. Toissiaista suojelua tai oleskeluluvan muulla perusteella. Käytännössä ehdotettu muutos aikaistaisi rekisteröintiä ja henkilötunnuksen myöntämistä tyypillisesti usealla kuukaudella ja joskus jopa vuosilla.

Väestötietojärjestelmän identiteetin hallintaa esitetään edellisessä kappaleessa kuvattuun ehdotukseen liittyen kehitettäväksi ottamalla käyttöön uusi lisätietokenttä, joka kuvaisi henkilön perustietojen lähdettä. Henkilön nimi-, syntymäaika-, sukupuoli- ja kansallisuustietojen lähdettä kuvaavalla tiedolla olisi mahdollista erottaa erityisesti se, onko henkilön rekisteri-identiteettiin liittyvät perustiedot saatu väestötietojärjestelmään virallisesta asiakirjasta vai henkilön itse ilmoittamana.

4.1.2 Mahdollisuus hyödyntää toisen Schengen-valtion edustustoja ja ulkoisia palveluntarjoajia

Ulkomaalaisten rekisteröintiä väestötietojärjestelmään ehdotetaan edellä kuvattujen ehdotusten lisäksi 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. Tämä olisi mahdollista vain tilanteissa, joissa ulkoministeriö on antanut Suomen edustustolle kuuluvat oleskelulupatehtävät toisen Schengen- valtion edustustolle tai ulkoiselle palveluntarjoajalle ulkomaalaislain (301/2004) 69 b §:n mukaisesti. Ehdotetun muutoksen myötä voimassa olevan matkustusasiakirjan esittävän ulkomaan kansalaisen tiedot voitaisiin merkitä väestötietojärjestelmään hänen oleskelulupahakemuksensa käsittelyn yhteydessä riippumatta siitä, miten oleskelulupatehtävät on järjestetty alueella, jossa hän oleskelulupahakemuksensa on jättänyt.

Ulkomailla oleskelulupaa Suomeen hakeva ulkomaan kansalainen asioi lähtökohtaisesti Suomen ulkomaan edustustossa. Suomen ulkomaan edustusto vastaanottaa esimerkiksi oleskelulupahakemuksen ja tietoja oleskelulupahakemusta varten, tarkistaa hakijan henkilöllisyyden ja ottaa sekä tallentaa biometriset tunnistet. Edustuston varmistuttua hakijan henkilöllisyydestä oleskelulupahakemusta varten Maahanmuuttovirasto voi tallettaa ulkomaan kansalaisen tiedot väestötietojärjestelmään samassa yhteydessä, kun henkilö saa myönteisen päätöksen oleskelulupahakemuksensa. Kesäkuun alussa vuonna 2015 voimaan tulleen ulkomaalaislain muutoksen jälkeen (675/2015) laissa yksilöityjä oleskelulupatehtäviä on edustustojen rinnalla voinut hoitaa myös toisen Schengen- valtion edustusto tai ulkoinen palveluntarjoaja. Oleskeluluvan hakija voi siis asioida oleskelulupa-asiassaan myös toisen Schengen- valtion edustuston tai ulkoisen palveluntarjoajan kanssa valtioissa ja paikkakunnilla, joissa ne hoitavat oleskelulupatehtäviä Suomen edustuston sijaan tai rinnalla. Toisen Schengen- valtion edustustoille tehtäviä ei ole ulkoistettu.

VTJ-lain 22 §:ssä edellytetään tällä hetkellä, että ulkomailla oleskelulupaa hakevan henkilöllisyydestä varmistuu Suomen edustusto ennen kuin hänen tietonsa kirjataan väestötietojärjestelmään. Niissä tapauksissa, joissa hakijan henkilöllisyys tarkistetaan oleskelulupa-asiassa ainoastaan ulkoisen palveluntarjoajan toimesta, henkilön tietoja ei siten voida voimassa olevan lainsäädännön perusteella tallettaa Maahanmuuttoviraston toimesta väestötietojärjestelmään hänen saadessaan oleskeluluvan. Ehdotuksen mukaan menettelyä yksinkertaistettaisiin mahdollistamalla se, että oleskelulupa-asiata hoitava toisen Schengen- valtion edustusto tai ulkoinen palveluntarjoaja voisi samassa yhteydessä myös VTJ-rekisteröintiä varten varmistua henkilön henkilöllisyydestä ja ottaa vastaan myös tarvittavat henkilötiedot ja asiakirjat. Edellytyksenä olisi, että toisen Schengen- valtion edustusto tai ulkoinen palveluntarjoaja voisi varmistua oleskelulupaa hakevan henkilöllisyydestä voimassaolevasta matkustusasiakirjasta. Oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen ei tällöin 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.

4.1.3 Muutokset Maahanmuuttoviraston ja Verohallinnon tehtäviin

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. Rekisteröitävät tiedot olisivat kuitenkin muuhun lainsäädäntöön perustuvien viranomaistehtävien hoitamisen yhteydessä kerättyjä henkilötietoja. Tehtävä tarkoittaisi nykytilaa vastaavasti tietojen luovuttamista väestötietojärjestelmään viranomaisten käytössä olevan teknisen rajapinnan avulla. Verohallinnon ja Maahanmuuttoviraston oikeus muuttaa ja lisätä väestötietojärjestelmään aiemmin rekisteröidyn henkilön tietoja rajattaisiin koskemaan vain niitä tietoja, joita niillä olisi ehdotuksen toteutuessa oikeus myös ensirekisteröinnissä tallettaa väestötietojärjestelmään. Verohallinnon ja Maahanmuuttoviraston päivitysoikeuden ul-

kopuolelle rajattaisiin lisäksi niiden tietojen päivittäminen, joilla on vaikutusta henkilötunnuk- sen muodostumiseen. Väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjänä toimiva Digi- ja väestötietovi- rasto siten vastaisi edelleen aina henkilötunnuksen muuttamisesta ja korjaamisesta. Verohallinto ja Maahanmuuttovirasto toimisivat rekisterinpitäjänä toimivan Digi- ja väestötietoviraston an- tamien ohjeiden mukaisesti.

Tavoitteena on ensisijaisesti antaa Maahanmuuttovirastolle oikeus päivittää tietoja, jotka ovat muuttuneet tai täydentyneet oleskelulupahakemuksen käsittelyn edetessä. Tavoitteena on myös mahdollistaa Verohallinnolle ja Maahanmuuttovirastolle väestötietojärjestelmään lisättäväksi ehdotettavien henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaavan tiedon sekä nimi-, synty- määika-, sukupuoli- ja kansalaisuustietojen lähettä kuvaavan tiedon lisääminen ja muuttami- nen. Tietojen muuttaminen olisi tarpeen esimerkiksi silloin kun alun perin etärekisteröintime- nettelyssä tietonsa väestötietojärjestelmään rekisteröitynyt ulkomaan kansalainen asioi myö- hemmin Verohallinnossa, Maahanmuuttovirastossa, edustustossa tai ulkoisen palveluntarjoajan luona.

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 henkilö- tunnuksen aiemmin.

4.1.4 Etärekisteröintimenettely

Esityksessä ehdotetaan luotavaksi mahdollisuus rekisteröitävä väestötietojärjestelmään uuden etärekisteröintimenettelyn kautta. Etärekisteröintimenettelyn kautta ulkomaalainen henkilö voisi rekisteröitävä väestötietojärjestelmään mobiilisovellusta hyödyntäen jo ennen Suomeen saapumistaan. Väestötietojärjestelmään etärekisteröitävä henkilö saisi samalla suomalaisen henkilötunnuksen, jonka avulla hän voisi nykyistä nopeammin ja helpommin aloittaa integroi- tumisen suomalaiseen yhteiskuntaan. Rekisteröityjän henkilöllisyyden varmentaminen perus- tuisi menettelyssä kasvoientunnistusohjelman hyödyntämiseen ja sirullisen passin lukemiseen, eikä siihen sisältyisi lainkaan henkilön tunnistamista kasvokkain viranomaisessa. Etärekisteröi- tminen olisi ainakin lähivuosina tarkoitettu ensisijaisesti esivaiheeksi, jonka perusteella hen- kilölle muodostuisi aikaisemmassa vaiheessa keskitetty rekisteri-identiteetti Suomeen. Tämä helpottaisi henkilölle itselleen erilaisten asiointien käynnistämistä Suomessa ja samalla vähen- täisi organisaatiokohtaisten keino-identiteettien luomisen tarvetta. Menettely olisi sen käyttäjälle maksuton.

Henkilön etärekisteröinti väestötietojärjestelmään ei sisältäisi lainkaan tarveharkintaa, minkä lisäksi menettelyyn sisältyvä henkilöllisyyden varmistaminen ei välttämättä vltäisi varmuudel- taan aivan samalle tasolle kuin perinteinen kasvokkain tunnistaminen. Etärekisteröidyt VTJ- identiteetit olisi siksi pystyttävä erottamaan muista VTJ-identiteeteistä. Esityksessä ehdotetaan- kin, että väestötietojärjestelmään lisätään uusi henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa ku- vaava lisätietokenttä, josta kävisi ilmi se, että rekisteri-identiteetti perustuu etärekisteröitymi- seen. Henkilön mahdollisuus hyödyntää yhteiskunnan palveluita pelkän etärekisteröitymisen perusteella olisi tosiasiallisesti rajattua ja tieto etärekisteröitymisestä olisi ehdotuksen mukaan luovutettava väestötietojärjestelmästä aina, kun etärekisteröityneen henkilön tietoja luovute- taan. Etärekisteröitynyt henkilö voisi myöhemmin käydä tunnistautumassa viranomaisessa kas- vokkain, minkä johdosta hänet voitaisiin kirjata väestötietojärjestelmään kasvokkain tunnistet- tuna VTJ-lain 9 §:n mukaisesti. Laissa ei säädettäisi siitä, mihin palveluihin etärekisteröitymi-

sen perusteella olisi mahdollista päästä, vaan tämä tulisi arvioida palvelukohtaisesti. Käytännössä järjestelmän alkuvuosina etärekisteröityminen kuitenkin ensisijaisesti mahdollistaisi erilaisten viranomaisasiointien käynnistämisen.

Sähköiseen tunnistamiseen liittyvä teknologia ja sääntely kehittyvät parhaillaan nopeasti, minkä johdosta edellä kuvatut rajoitteet saattaisivat jäädä väliaikaisiksi. On mahdollista, että tulevaisuudessa tarvetta henkilön kasvokkain tunnistamiseen myöhemmässäkin vaiheessa ei enää kehityksen myötä olisi, eikä henkilön tarvitsisi lainkaan asioida fyysisesti viranomaisen luona. Esityksen valmisteluvaiheessa tunnistettu tarve pystyä kaikessa toiminnassa erottamaan etärekisteröintiin perustuvat rekisteri-identiteetit kasvokkain tunnistetuista rekisteri-identiteeteistä saattaisikin jäädä väliaikaiseksi.

4.1.5 Sukupuolitiedon poistaminen henkilötunnuksesta

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi henkilötunnukseen sisältyvän yksilönumeron rakennetta siten, että siitä ei enää kävisi ilmi henkilön sukupuoli. Yksilönumero olisi muutoksen myötä sukupuolesta riippumaton kolminumeroinen luku. Uudet henkilötunnukset annettaisiin ehdotuksen mukaan sukupuolineutraalina vuodesta 2027 alkaen. Ennen tätä annetut henkilötunnukset pysyisivät ennallaan. Sukupuolitietoa ei kuitenkaan tulisi enää muutoksen voimaantulon jälkeen päätellä suoraan vanhoista henkilöistä, vaan sitä tulisi muutoksen jälkeen käsitellä henkilötunnuksesta erillisenä tietona. Tieto sukupuolesta merkittäisiin edelleen väestötietojärjestelmään ja sitä luovutettaisiin järjestelmän tietoja hyödyntäville tahoille VTJ-lain 4 luvussa säädettyjen yleisten edellytysten mukaisesti.

Sukupuolitiedon poistaminen henkilötunnuksesta ehdotetulla tavalla vanhoja henkilöitä muuttamatta tarkoittaisi sitä, että ennen vuotta 2027 annetuista henkilöistä olisi tosiasiallisesti edelleen pääteltävissä, onko tunnus annettu miehelle vai naiselle. Sukupuoltaan korjauksen henkilön kohdalla tämä johtaisi siihen ongelmalliseen tilanteeseen, että tieto henkilön transsukupuolisuudesta voisi olla pääteltävissä henkilötunnuksesta. Esityksessä ehdotetaan siksi, että sukupuoltaan korjauksella henkilöllä olisi nykytilaa vastaavasti oikeus saada sukupuolen vahvistamisen perusteella uusi henkilötunnus, jonka yksilönumero annettaisiin nykykäytännön mukaisesti miehille parittomana ja naisille parillisena. Henkilötunnuksen muuttaminen olisi täysin vapaaehtoista, eikä sille asetettaisi erityistä määräaika.

Esitykseen sisältyvillä ehdotuksilla ei olisi vaikutusta oikeudellisten sukupuolten määrään, vaan sukupuolitiedoksi kirjattaisiin edelleen väestötietojärjestelmään aina joko nainen tai mies. Mahdollisesta kolmannen tai useamman sukupuolikategorian käyttöönotosta olisi päätettävä erikseen.

4.1.6 Uusi yksilöintitunnus

Esityksessä ehdotetaan luotavaksi henkilötunnuksen rinnalle uusi yksilöintitunnus. Yksilöintitunnus olisi nimensä mukaisesti tarkoitettu henkilön yksiselitteiseen yksilöimiseen, ja se annettaisiin kaikille väestötietojärjestelmään rekisteröidyille henkilöille. Toisin kuin henkilötunnus, yksilöintitunnus ei sisältäisi minkäänlaisia henkilöitä. Tunnuksista ei siten kävisi ilmi henkilön syntymäaikaa tai sukupuolta ja sen käyttö mahdollistaisi siten paremmin tietosuojavaatimusten kanssa yhteensopivien menettelyiden luomisen. Yksilöintitunnus olisi laajasti saatavissa väestötietojärjestelmästä ja sen käyttöönotto olisi ehdotuksen mukaan täysin vapaaehtoista. Kukin organisaatio saisi siten itse päättää, haluaako se ottaa yksilöintitunnuksen omaan toiminnassaan käyttöön henkilötunnuksen rinnalle tai sen sijaan. Henkilötunnus joudutaan korjaa-

maan, jos esimerkiksi henkilön syntymäaika on kirjattu siihen virheellisesti. Koska yksilöintitunnus ei sisältäisi henkilötietoja, tunnus olisi merkittävästi henkilötunnusta pysyvämpi, eikä siihen kohdistuisi vastaavia korjaus- tai muuttamistarpeita.

Yksilöintitunnuksesta ei olisi tarkoituksenmukaista luoda vain henkilötietoriippumatonta versiota henkilötunnuksesta. Yksilöintitunnuksen ehdotetaan olevan julkinen nimen kaltainen tieto, jota saisi käsitellä ilman erityisiä toimialakohtaisia tai muita vastaavia rajoituksia yleisten tietosuojaperiaatteiden mukaisesti. Tunnuksen asema muistuttaisi osin henkilötunnuksen asemaa, mutta sen käyttötarkoitus rajattaisiin suoraan laissa vain henkilön yksiselitteiseen yksilöimiseen. Käytännössä tunnuksen avulla olisi siten mahdollista vain kytkeä tietyn henkilön henkilötiedot yhteen rekistereissä ja niiden välillä, eikä sitä luovutettaisi lainkaan henkilöllisyyden todentamistarkoitukseen. Nimen kaltaisena yksilöivänä tietona yksilöintitunnus olisi useimmiten käytettävissä myös niillä toimialoilla, joilla ei ole mahdollisuutta nykyään käsitellä henkilötunnuksia. Yksilöintitunnuksella olisi näin mahdollista korvata myös organisaatiokohtaisten tunnusten käsittelyä.

Tässä esityksessä ehdotetaan, että yksilöintitunnus luodaan väestötietojärjestelmään henkilötunnuksen rinnalle ja, että sen käyttö yhteiskunnassa olisi täysin vapaaehtoista. Mikäli tunnus joskus tulevaisuudessa haluttaisiin ottaa käyttöön laajemmin yhteiskunnan ensisijaisena yksilöivänä tunnuksena, tästä päätettäisiin erikseen. Ehdotus ei myöskään miltään osin rajoittaisi henkilötunnuksen käyttöä ja käsittelyä. Ehdotetulla yksilöintitunnuksella ei siten olisi vaikutuksia niihin organisaatioihin, jotka eivät sitä ottaisi käyttöön. Yksilöintitunnuksen käyttöön ottava organisaatio vastaisi tiedonvaihdon järjestämisestä niiden organisaatioiden kanssa, jotka eivät omassa toiminnassaan käsittele yksilöintitunnusta.

Valtiovarainministeriössä valmistellaan tämän esityksen rinnalla parhaillaan uutta digitaalista henkilöllisyystodistusta, jossa mobiilisovellukseen tallennettaisiin ydinidentiteetin todisteeksi kutsuttu varmenne. Varmenne olisi saatavissa julkisesta hakemistosta ja sillä digitaalinen henkilöllisyystodistus kytkettäisiin siihen henkilöön, joka hallitsee digitaalista todistusta. Julkisena tunnisteena ei voitaisi käyttää henkilötunnusta. Ehdotettua yksilöintitunnusta olisi tarkoituksenmukaista ainakin pidemmällä aikajänteellä käyttää varmenteella henkilön yksilöivänä tunnisteena.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Käytetyt menetelmät

Esityksen vaikutusten arviointia on tehty useassa vaiheessa osana henkilötunnuksen uudistamisen hanketta. Erilaisten henkilötunnusjärjestelmään kohdistuvien muutosten vaikutuksia arvioitiin jo valmisteluhankkeen ensimmäisessä vaiheessa ja niitä on osin hyödynnetty myös tässä hallituksen esityksessä. Organisaatiokohtaisten keinotunnusten vähentämisen ja sukupuolineutraaliin tunnuksen siirtymisen hyötyjä ja kustannuksia arvioitiin puolestaan loppuvuodesta 2020 toteutetuissa kahdessa erillisessä konsulttiselvityksessä. Selvitykset toteutettiin haastatteleamalla henkilötunnusta runsaasti käsittelevillä toimialoilla toimivia keskeisiä sidosryhmiä julkisessa hallinnossa ja yksityisellä sektorilla. Vuoden 2021 kesällä toteutettiin lisäksi esityksen kaikki osa-alueet kattanut laaja webropol-kysely, jonka tuloksia on hyödynnetty vaikutusten arvioinnissa. Keskeisimpien viranomaistahojen osalta kustannus- ja henkilöstövaikutukset on pääosin arvioitu erikseen yhdessä kyseisten viranomaisten kanssa.

4.2.2 Henkilötunnuksen myöntäminen ulkomaalaisille nykyistä aiemmin ja laajemmin

4.2.2.1 Johdanto

Esityksen yhtenä tavoitteena on mahdollistaa muiden kuin Suomen kansalaisten tietojen nykyistä laajempi tallettaminen väestötietojärjestelmään ja näin mahdollistaa myös henkilötunnuksen antaminen ulkomaalaisille nykytilaa laajemmin. Esityksessä ehdotetaan ensinnäkin aikaistettavaksi oleskeluluvan hakijan rekisteröintiä väestötietojärjestelmään siten, että hänen tietonsa voitaisiin pääsääntöisesti tallettaa jo oleskeluluvan hakuvaiheessa. Nykyään tiedot pääsääntöisesti talletetaan vasta myönteisen päätöksen perusteella. Lisäksi ehdotetaan, että toisen Schengen-valtion edustusto tai ulkoinen palveluntarjoaja voisi oleskelulupa-asian käsittelyn yhteydessä ottaa vastaan ulkomaalaisen henkilötiedot ja varmistua henkilöllisyydestä myös tietojen väestötietojärjestelmään tallettamista varten. Esitys lisäisi jonkin verran Maahanmuuttoviraston ja Verohallinnon tehtäviä väestötietojärjestelmän tietojen ylläpitämisessä.

Edellä kuvattujen muutosten lisäksi VTJ-lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset kokonaan uudesta etärekisteröintimenettelystä. Etärekisteröintimenettelyssä ulkomaalainen voisi mobiilisovelluksella itsepalveluna saada tietonsa kirjattua väestötietojärjestelmään ja näin hankkia itselleen suomalaisen henkilötunnuksen. Etärekisteröintimenettely toimisi eräänlaisena esivaiheena väestötietojärjestelmään rekisteröitymisessä ja se mahdollistaisi esimerkiksi tiettyjen viranomaisasiointien käynnistämisen nykyistä aikaisemmassa vaiheessa.

4.2.2.2 Vaikutukset henkilötunnusta käsitteleville organisaatioille

Tavoitelluista hyödyistä yleisesti

Ehdotetun mahdollisuuden antaa muille kuin Suomen kansalaisille henkilötunnus nykyistä aiemmin ja laajemmin arvioidaan mahdollistavan toiminnan tehostamista ja tiedonhallinnallisia hyötyjä laajalle joukolla yhteiskunnan toimijoita. Hyötyjä olisi saavutettavissa periaatteessa kaikissa niissä organisaatioissa, jotka käsittelevät toiminnassaan henkilötunnuksia, ja joissa toisaalta asioi myös sellaisia ulkomaalaisia, joille ei ole mahdollista voimassa olevan lainsäädännön mukaan henkilötunnusta antaa. Hyötyjä saavutettaisiin laajimmin valtion viranomaisissa ja kunnissa, mutta myös elinkeinoelämässä.

Etärekisteröintimenettely on tarkoitus ottaa käyttöön siten, että tieto etärekisteröinnistä luovutettaisiin aina rekisteri-identiteetin mukana erillisenä lisätietona väestötietojärjestelmästä. Etärekisteröinnissä tapahtuva sähköinen tunnistaminen ei olisi riittävä kaikkiin yhteiskunnan palveluihin. Etärekisteröityjen VTJ-identiteettien käytön arvioidaan lisääntyvän vähitellen, joten myös etärekisteröinnistä saatavat hyödyt kasvaisivat vähitellen käyttöönoton edetessä laajemmin yhteiskuntaan. Lähivuosina valtaosa ehdotettujen muutosten positiivisista vaikutuksista syntyisikin todennäköisesti siitä, että henkilötunnuksen myöntäminen aikaistuisi oleskelulupaa hakevien osalta pääsääntöisesti jo oleskeluluvan hakuvaiheeseen.

Ehdotettujen muutosten mahdollistamia hyötyjä käsitellään alla ensin kuvaten yleisesti niitä mekanismeja, joiden kautta hyötyjä voidaan saavuttaa, ja sen jälkeen nostaten esiin tiettyjä toimialakohtaisia esimerkkejä ehdotettujen muutosten vaikutuksista. Ehdotetuista muutoksista hyötyviä toimialoja ei ole mahdollista käsitellä tässä esityksessä tyhjentävästi, vaan alla mainitut toimialat ovat ainoastaan esimerkkejä. Hyötyjen syntymisen mekanismit olisivat kuitenkin muillakin toimialoilla hyvin samankaltaisia.

Henkilötunnuksen käyttötarkoitus organisaatioiden tietojärjestelmissä on tyypillisesti yhdistää tietyn henkilön tiedot toisiinsa. Jos henkilöllä ei ole henkilötunnusta, organisaatio joutuu yhdistämään hänen tietonsa jollain muulla tavalla, kuten luomalla hänelle organisaatiokohtaisen kei-notunnuksen tai muun yksilöivän tunnisteen. Tämä edellyttää, että organisaatio ylläpitää tietojärjestelmissään ja tiedonhallinnassaan rinnakkaisia tunnusjärjestelmiä. Koska henkilötunnuksettoman henkilön tietoja ei ole mahdollista päivittää väestötietojärjestelmästä, ne eivät välttämättä ole yhtä luotettavia ja ajantasaisia. Henkilölle voi näin myös muodostua samaan organisaatioon useita rinnakkaisia rekisteri-identiteettejä. Kaksinkertaiset tai pahimmillaan moninkertaiset rekisteri-identiteetit vaikeuttavat merkittävästi henkilön tietojen hallinnointia ja aiheuttavat runsaasti manuaalista selvittely- ja yhdistelytyötä.

Henkilötunnuksettomien henkilöiden tietojen yhdistäminen eri organisaatioiden välillä on myös tyypillisesti merkittävästi työläämpää ja haastavampaa, koska yhtä henkilön tiedot yhdistävää tunnusta ei ole käytettävissä. Käytännössä tiedot vastaanottavan organisaation on yleensä tällöin manuaalisesti kirjattava tiedot omalle tunnukselleen. Vastaavasti henkilön organisaatiokohtaisella tunnuksella kirjatut tiedot on siirrettävä henkilötunnukselle sen jälkeen, kun henkilö on VTJ-lain mukaisesti saanut varsinaisen henkilötunnuksen. Myös tämä työvaihe tyypillisesti aiheuttaa manuaalista työtä.

Ehdotettujen muutosten myötä suomalaisissa viranomaisissa ja muissa organisaatioissa asioisi merkittävästi nykyistä vähemmän sellaisia ihmisiä, joilla ei ole henkilötunnusta. Tämä vähentäisi edellä kuvattuja tiedonhallinnallisia haasteita sekä manuaalisen selvittely- ja yhdistelytyön määrää. Manuaalisen työn vähentyessä myös siihen liittyvien virheiden määrä vähenee. Muutokset näin samalla yleisesti parantaisivat käsiteltävän tiedon laatua ja vähentäisivät samalla henkilöllä olevien moninkertaisten rekisteri-identiteettien määrää. Organisaatiokohtaisten kei-notunnusten tarpeen voidaan muutosten myötä arvioida vähenevän yleisesti noin puoleen nykytasosta, joskin vaihteluväli eri toimialojen ja toimijoiden välillä olisi suuri. Osalla toimialoista organisaatiokohtaisten tunnusten määrä voisi ehdotusten toteuttamisen myötä vähentyä enemmänkin.

Organisaatiokohtaisten kei-notunnusten ja niiden käsittelyyn liittyvän manuaalityön vähentäminen tuottaisi myös suoraan säästöjä useille organisaatioille. Esimerkiksi Verohallinnossa henkilöiden tunnistamista ja kei-notunnusten yhdistämistä henkilötunnuksiin tekee päivittäin neljä henkilöä. Näihin tehtäviin keskitetyt henkilöstöresurssit olisi muutosten myötä suurelta osin mahdollista siirtää hoitamaan muita tehtäviä. Säästö ei tyypillisesti olisi yksittäisen viranomaisen, yrityksen tai muun organisaation kohdalla suuri, mutta säästöjä olisi saavutettavissa yhteiskunnassa erittäin laajasti. Kokonaisuutena muutoksella arvioidaan näin voitavan saavuttaa merkittäviä hyötyjä. Alla kuvatut arviot toimialakohtaisista hyödyistä perustuvat pääosin henkilötunnuksia käsittelevien organisaatioiden itse antamiin arvioihin.

Terveysdenhuolto

Terveysdenhuollossa asioi runsaasti ihmisiä, joilla ei ole suomalaista henkilötunnusta. Eri järjestelmissä luodaan näille henkilöille järjestelmäkohtaisia tunnuksia, joiden varassa heidän tietojaan käsitellään. Tiedot eivät välttämättä tällöin tehokkaasti yhdisty, vaan yhdellä henkilöllä voi olla useita järjestelmäkohtaisia tunnuksia jopa samassa terveydenhuollon yksikössä. Esimerkiksi pelkästään Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri antaa vuosittain potilailleen noin 23 000–25 000 kei-notunnusta. Suuri osa näistä annetaan Suomessa oleskelulupapäätöstä odottaville ihmisille, joille ehdotuksen mukaan voitaisiin jatkossa antaa väestötietojärjestelmästä henkilötunnus. kaikista kei-notunnuksista muutoksilla ei kuitenkaan olisi mahdollista päästä eroon,

vaan niitä olisi edelleen tarvittaessa annettava esimerkiksi tajuttomana päivystykseen saapuvalla potilaalle, jonka henkilöllisyydestä ei ole mahdollista varmistua. Samoin esimerkiksi Suomessa turistina oleskelevalla tuskin olisi ehdotettujen muutosten jälkeenkään suomalaista henkilötunnusta.

Terveystieteiden huollossa keinotunnusten ja samalla henkilöllä olevien moninkertaisten rekisteri-identiteettien käsittely ja selvittely aiheuttavat runsaasti manuaalista työtä, minkä lisäksi virheiden todennäköisyys tällöin aina kasvaa. Lisäksi tietojen yhdistäminen siinä vaiheessa, kun henkilö saa väestötietojärjestelmästä henkilötunnuksen, on työlästä. Pahimmillaan potilaan henkilötunnuksen puute voi johtaa siihen, etteivät hänen aiemmat potilastietonsa tai esimerkiksi lääkityksensä tule lainkaan tietoon ja näin potilasturvallisuuden vaarantumiseen. Lisäksi terveydenhuollossa pystyttäisiin saamaan parempi käsitys potilaan kokonaistilanteesta, jos hänen tietonsa olisivat henkilötunnuksella haettavissa kokonaisuutena Kanta-palveluista.

Aikaisempi henkilötunnuksen myöntäminen ehdotetulla tavalla voisi helpottaa myös apteekkien toimintaa ja parantaa lääketurvallisuutta. Tällä hetkellä reseptit kirjoitetaan nimellä ja syntymäajalla, jos henkilöllä ei ole suomalaista henkilötunnusta. Ilman henkilötunnusta, samalle henkilölle määrättyjä reseptejä ei voida yhdistää henkilön lääkelistaksi Kanta-palveluissa eikä potilaan kokonaislääkitystä voida seurata Kanta-palvelujen kautta. Samoin verikeskustoiminnassa ehdotetut muutokset johtaisivat siihen, että veriryhmämäärittäystä ei tarvitsisi jokaisella käyntikerralla uusina, vaan kerran määritetty veriryhmä riittäisi. Henkilön verensiirtohistoria saataisiin samalla luotettavammaksi.

Kokonaisuutena voidaan arvioida, että terveydenhuollossa henkilötunnuksen puute aiheuttaa erityisen suuria haasteita ja alan arvioitaisiin olevan yksi keskeisimmistä hyötyjistä, mikäli ehdotetut muutokset tulisivat ehdotetussa muodossa voimaan. Toimialan mahdolliset hyödyt olisivat osin samoja kuin muilla toimialoilla ja liittyisivät vähenevään manuaaliseen yhdistely- ja selvittelytyöhön. Terveystieteiden huollossa muutoksilla arvioidaan kuitenkin lisäksi olevan myös ulkomaalaisten terveydenhuollon asiakkaiden potilas- ja lääketurvallisuutta parantavia vaikutuksia.

Opetus- ja sivistystoimiala

Opetushallitus antaa opiskelupaikan hakijoille oppijanumeron. Mikäli hakijalla on henkilötunnus, henkilö tunnustetaan VTJ-tietoja vastaan automaattisesti. Mikäli hakijalla ei ole henkilötunnusta, tehdään manuaalinen yksilöinti, minkä yhteydessä opetushallituksen virkailija päättää yksittäin onko kyseessä sama vai uusi henkilö. Tähän selvitystyöhön on arvioitu menevän pelkästään opetushallituksessa vuosittain noin 66 henkilötyöpäivää. Tästä työstä voitaisiin merkittävässä määrin luopua, jos suurin osa nykyään henkilötunnuksettomista ulkomaalaisista voisi saada henkilötunnuksen jo hakuvaiheessa.

Opetushallituksen lisäksi muutoksista hyötyisivät laajasti myös kaikki sellaiset oppilaitokset, joissa opiskelee, opettaa tai muuten työskentelee ulkomaalaisia henkilötunnuksettomia ihmisiä. Esimerkiksi varhaiskasvatuksessa ja peruskouluissa oppilas on helpompaa ja nopeampaa kirjata järjestelmiin, jos hänellä on henkilötunnus. Yliopistoissa ehdotetuista muutoksista olisi hyötyä esimerkiksi yliopiston käyttäjätunnusta luotaessa. Esimerkiksi Turun yliopistossa, jos henkilöllä ei ole henkilötunnusta, käyttäjätunnus kulkee manuaalisen käsittelyn läpi, jossa varmistetaan, ettei henkilöllä jo ole ennestään käyttäjätunnusta. Niille henkilöille, joilla henkilötunnus on, käyttäjätunnus luodaan automaattisesti ilman manuaalista työtä. Myös suoritusten kirjaaminen valtakunnallisiin rekistereihin ja yleensäkin tiedonvaihto muun yhteiskunnan kanssa voisi muutosten myötä helpottua ja nopeutua.

Oikeuslaitos

Tuomioistuinten, syyttäjälaitoksen, oikeusaputoimistojen, ja ulosoton tietojärjestelmissä henkilöt yksilöidään ensisijaisesti henkilötunnuksen avulla. Henkilötunnuksettomien ulkomaalaisten kohdalla tämä ei kuitenkaan ole mahdollista, minkä vuoksi oikeuslaitoksen eri toimijoilla on käytössään erilaisia vaihtoehtoisia menettelyjä. Vaihtoehtoisiin menettelytapoihin liittyviä haasteita pystyttäisiin tehokkaasti vähentämään sitä kautta, että oikeuslaitoksessa asioivilla ulkomaalaisilla olisi nykyistä laajemmin henkilötunnus.

Tuomioistuinmenettelyssä ja syyttäjälaitoksen toiminnassa on kriittisen tärkeää, että toimenpiteet pystytään yksiselitteisesti kohdentamaan oikealle henkilölle. Tämä korostuu erityisesti rikosasioissa, joissa asianosaisina on usein henkilötunnuksettomia ulkomaalaisia, jotka joudutaan yksilöimään pelkän nimen ja syntymäajan perusteella. Asianosaisen, erityisesti syytetyn, epävarma yksilöinti voi aiheuttaa haasteita niin poliisissa, syyttäjälaitoksessa, tuomioistuimessa kuin rangaistuksen täytäntöönpanovaiheessakin. Henkilötunnus estää tehokkaasti henkilöiden sekoittumisen esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilön nimi on yleinen. Mitä aiemmin rikosprosessin asianosaiset ovat tunnistettavissa varmasti, sitä varmempana menettelyä voidaan pitää.

Ulosotossa henkilötunnuksen puute tosiasiallisesti usein estää kokonaan velan perimisen ulosoton kohteelta. Käytännössä kaikki ulosottomenettelyyn liittyvät selvitykset on henkilötunnuksettoman henkilön kohdalla tehtävä manuaalisesti, jolloin tietojen yhdistäminen on hidasta ja epävarmaa. Henkilön ulosotossa olevat velat voivat tällöin jäädä kokonaan perimättä ainoastaan henkilön yksilöintiin liittyvien ongelmien vuoksi, mitä voidaan pitää yhdenvertaisuuden näkökulmasta kestämättömänä.

Myös oikeusavun hakijoiden joukossa on runsaasti ulkomaalaisia, joilla ei ole henkilötunnusta. Oikeusapua hakevan henkilön tiedot haetaan lähtökohtaisesti suoraan väestötietojärjestelmästä. Tämä ei kuitenkaan ole henkilötunnuksettomien ulkomaalaisten osalta mahdollista, vaan heidän tietonsa on kirjattava oikeusavun järjestelmiin aina manuaalisesti. Henkilötunnuksen varhaisessa vaiheessa saaminen helpottaisikin oikeusapuhakemusten kirjaamista ja yksityisten avustajien tekemien oikeusapuhakemusten käsittelyä ulkomaalaisille asiakkaille. Mahdollisuus tarkistaa tiedot väestötietojärjestelmästä myös parantaisi tietojen luotettavuutta ja yhtenäisyyttä esimerkiksi Maahanmuuttovirastolla olevien tietojen kanssa. Samoin kaksinkertaisten rekisteri-identiteettien määrä ja niiden selvittelystä aiheutuva työmäärä vähenisi. Vastaavia haasteita aiheutuu myös yleisessä edunvalvonnassa, jossa henkilötunnuksen puute voi estää esimerkiksi pankkitilin avaamisen asiakkaalle.

Kansaneläkelaitos

Kansaneläkelaitos luo henkilötunnuksettomille ihmisille keinohenkilötunnuksen, joka vastaa muodoltaan henkilötunnusta, mutta sen yksilönumero alkaa luvulla 9. Keinohenkilötunnukset ovat kuitenkin tietyiltä päiviltä loppuneet, minkä vuoksi ihmisille annetaan nykyään myös kertakäyttöisiä kela-tunnuksia. Kansaneläkelaitos on arvioinut, että se voisi pääosin luopua omista keinotunnuksistaan ehdotettujen muutosten myötä. Tämä vähentäisi merkittävästi keinotunnusten käsittelyyn ja yhdistelyyn liittyvän manuaalisen työn määrää sekä vähentäisi tästä aiheutuvia virheitä.

TE-palvelut

Ulkomaalainen henkilö kirjataan työ- ja elinkeinotoimistojen asiakasjärjestelmään keinotekoisella tunnuksella, jos hän ei ole vielä saanut henkilötunnusta. Tästä seuraa usein se, että saatuaan

henkilötunnuksen asiakas rekisteröityy uudelleen ja hänestä syntyy järjestelmään kaksinkertaiset tiedot. Nämä tilanteet jäisivät pois, jos asiakkaalla olisi nopeammin väestötietojärjestelmästä saatava henkilötunnus. Henkilötunnuksettomuus myös vaikeuttaa muiden viranomaisten kanssa asiointia, työvoimapolitiittisen lausunnon laatimista ja ammatilliseen työvoimakoulutukseen hakeutumista erityisesti ulkomailta käsin. Ehdotetuilla muutoksilla pystyttäisiin helpottamaan kaikkia näitä haasteita ja näin mahdollisesti myös edesauttamaan maahanmuuttajien työllistymistä Suomessa.

Maanmittauslaitos, Verohallinto ja ulkomaisten kiinteistönhankintojen valvonta

Maanmittauslaitos rekisteröi henkilötunnuksettomien henkilöiden asunto-osake- ja kiinteistöomistukset ilman henkilötunnusta. Jos henkilö saa myöhemmin henkilötunnuksen, sitä ei automaattisesti viedä rekisteriin, vaan henkilön pitää se itse ilmoittaa. Tietoja ei yhdistetä henkilötunnuksen saamisen jälkeen vaan menneet rekisteritiedot jäävät puutteellisiksi tunnuksen osalta. Jos henkilöllä ei ole henkilötunnusta, Verohallinto antaa hänelle keino-tunnuksen, mutta ei välitä sitä Maanmittauslaitokselle. Verohallinto myös yksilöi henkilön keino-tunnuksen antamisen yhteydessä passin tai muun asiakirjan avulla sekä kerää henkilön yksilöintitiedot. Yksilöintitieto jää vain Verohallinnon tietoon. Maanmittauslaitoksen osalta keino-tunnusten väheneminen ei vaikuttaisi suoraan työmääriin, mutta parantaisi ulkomaisten kiinteistönomistusten tiedonhallintaa ja viranomaisten välistä tiedonvälitystä.

EU- ja ETA-alueen ulkopuoliset kiinteistön ostajat ovat tarvinneet vuoden 2020 alusta lähtien puolustusministeriön luvan kiinteistön hankintaan Suomesta. Lupaprosessiin on parhaillaan kehitteillä sähköinen asiointijärjestelmä. Tarkoituksena on, että sähköiseen asiointijärjestelmään kirjaututtaisiin suomi.fi -palvelun kautta, joka edellyttää kirjautujalta suomalaisen henkilötunnuksen. EU- ja ETA-alueen ulkopuolisen henkilön mahdollisuus saada suomalainen henkilötunnus joko etärekisteröintimenettelyn kautta tai muuten nykyistä aiemmin siten sujuvoittaisi lupamenettelyä sekä luvanhakijan että puolustusministeriön näkökulmasta.

Liikenteen lupa-asiat ja julkinen liikenne

Henkilötunnuksen saamisen aikaistamisella olisi myönteisiä vaikutuksia myös tieliikenteen kuljettajapalveluiden, liikennelupapalveluiden sekä ajoneuvojen rekisteröinti- ja ajoneuvoveropalveluiden näkökulmasta. Ajo-oikeuden haltijat, luvanhaltijat ja liikenteestä vastaavat henkilöt, ajoneuvojen omistajat ja haltijat merkitään lähtökohtaisesti Liikenne- ja viestintävirasto Traficom:n rekistereihin henkilötunnuksen perusteella. Henkilötunnuksen myötä tietojärjestelmien tiedot kytkeytyisivät aikaisemmassa vaiheessa väestötietojärjestelmän tietoihin mikä vähentäisi sisäisessä järjestelmässä luotavien teknisten keino-tunnusten tarvetta.

Helsingin seudun joukkoliikenteessä henkilötunnuksen puute estää kausilippujen hankkimisen kokonaan. Samoin joukkoliikenteen tarkastusmaksu olisi mahdollista henkilötunnuksen avulla varmemmin kohdistaa oikealle henkilölle.

Vaikutukset elinkeinoelämään

Aikaisemmassa vaiheessa saatava henkilötunnus mahdollistaisi vahvan sähköisen tunnistamisvälineen saamisen ja voisi helpottaa ja nopeuttaa muun muassa pankkitilin avaamista, millä olisi puolestaan merkittäviä vaikutuksia henkilön muihin mahdollisuuksiin toimia osana yhteiskuntaa. Käytännössä nämä hyödyt olisivat kuitenkin ainakin lähivuosina saavutettavissa vain siltä osin, kun henkilö rekisteröitäisiin väestötietojärjestelmään perinteisiä rekisteröintimenetelmiä hyödyntäen. Etärekisteröintiin perustuva henkilön tunnistaminen ei todennäköisesti ainakaan

vielä lähivuosina yksin riittäisi täyttämään pankeilta edellytettäviä asiakkaan tuntemista koskevia vaatimuksia. Tilanne voi tosin tältäkin osin muuttua asiakkaan tuntemista koskevan sääntelyn mahdollisesti kehittyessä.

Elinkeinoelämän toimijat ovat lisäksi tuoneet esiin, että ulkomaalaisen henkilön rekrytointi voi käytännön tasolla helpottua, jos hänellä on jo Suomeen saapuessaan henkilötunnus. Tätä kautta ehdotetuilla muutoksilla olisi mahdollista osaltaan helpottaa myös osaavan ulkomaalaisen henkilöstön rekrytointia suomalaisiin yrityksiin, korkeakouluihin ja muihin yhteisöihin.

4.2.2.3 Vaikutukset ihmisiin

VTJ-lain 5 §:n 1 momentin mukaan väestötietojärjestelmää pidetään yhteiskunnan toimintojen ja tietohuollon sekä sen jäsenille kuuluvien oikeuksien ja velvollisuuksien mahdollistamiseksi, toteuttamiseksi ja turvaamiseksi. VTJ-lain 11 §:n mukaan henkilöllä on oikeus saada suomalainen henkilötunnus, kun hänen tietonsa ensimmäistä kertaa talletetaan väestötietojärjestelmään. Henkilötunnus ei itsessään juurikaan luo henkilölle oikeuksia tai velvollisuuksia, mutta sen saamisella on tosiasiallisesti keskeinen merkitys henkilön oikeuksien ja velvollisuuksien mahdollistajana suomalaisessa yhteiskunnassa. Henkilötunnuksen puuttuminen tosiasiallisesti vaikeuttaa henkilön toimintaa monilla yhteiskunnan osa-alueilla ja näin asettaa henkilön eriarvoiseen asemaan niiden kanssa, joilla henkilötunnus on.

Ehdotettujen muutosten hyödyt ihmisille perustuisivat pääosin samoihin mekanismeihin, joiden kautta henkilötunnuksia käsittelevät organisaatiot voisivat muutoksista hyötyä. Näitä hyötyjä ja niiden syntymekanismia on käsitelty edellä jaksossa 4.2.2.2. Vaikka henkilötunnuksen puute ei ainakaan periaatteessa saisi estää asiointia julkisen tai yksityisen sektorin palveluissa, sillä on silti tosiasiallisesti usein merkittävä vaikutus palveluiden saatavuuden kannalta. Asiointi ilman henkilötunnusta on usein hitaampaa ja vaivalloisempaa, minkä lisäksi esimerkiksi erilaisten henkilötietojen käsittelyyn liittyvien virheiden riski kasvaa. Tyypillistä on esimerkiksi se, että henkilötunnukseton henkilö joutuu asioimaan viranomaisen luona fyysisesti, kun taas henkilötunnuksellisen asiakkaan sama asia voidaan hoitaa puhelimitse tai sähköisesti. Henkilötunnuksettoman henkilön tiedot eivät myöskään päivyty eri organisaatioiden järjestelmiin väestötietojärjestelmän kautta, minkä vuoksi hän joutuu yleensä antamaan samat tiedot erikseen jokaiselle viranomaiselle tai muulle taholle.

Käytännössä on kuitenkin olemassa myös esimerkkejä tilanteista, joissa henkilötunnuksella on edellä kuvattua suurempia vaikutuksia. Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta annetussa laissa tarkoitettua tunnistusvälinettä ei ole mahdollista saada ilman henkilötunnusta, mikä merkittävästi vaikeuttaa henkilön mahdollisuuksia toimia sähköisessä toimintaympäristössä. Myös monet henkilötunnuksen varaan rakennetut tietojärjestelmäratkaisut saattavat tosiasiallisesti johtaa siihen, ettei tietty palvelu ole ilman henkilötunnusta lainkaan saavutettavissa. Esimerkkinä tällaisesta voidaan mainita Helsingin seudun joukkoliikenne, jossa kausilippujen hankkiminen ilman henkilötunnusta ei ole mahdollista. Henkilötunnuksen saamisella nykyistä aiemmin voisi olla myös henkilön työllistymistä ja yrityksen perustamista helpottava vaikutus.

Kaksin- tai moninkertaiset rekisteri-identiteetit voivat aiheuttaa ihmiselle ongelmia monissa palveluissa, mutta erityisen suurena riskinä niitä voidaan pitää terveydenhuollossa. Mikäli henkilölle luodaan samassa tai eri terveydenhuollon toimintayksikössä useita rekisterihenkilöllisyyksiä, tiedot eivät välttämättä lainkaan yhdisty. Henkilön potilashistoria ja aiemmin määrätty lääkit eivät tällöin välttämättä tule lainkaan esimerkiksi häntä hoitavan lääkärin tietoon. Tämä voi pahimmillaan vaarantaa henkilön asianmukaisen hoidon sekä potilas- ja lääketurvallisuuden. Kansaneläkelaitoksen ylläpitämässä potilastietojen, lääkereseptien ja terveydenhuollon

suostumusten ja kieltojen tiedonhallintapalvelussa (Kanta) ihmiset ja heidän tietonsa yksilöidään aina henkilötunnuksella. Jos henkilötunnus ei ole tiedossa, lääkeresepti kirjoitetaan nimellä ja syntymäajalla ja voidaan toimittaa asiakkaalle vain paperimuodossa.

Ehdotetuilla muutoksilla voitaisiin merkittävästi vähentää henkilötunnuksettomien ihmisten määrää suomalaisessa yhteiskunnassa ja näin helpottaa muutosten vaikutuspiirissä olevien ihmisten osallistumista yhteiskunnan toimintaan. Ehdotettu henkilötunnuksen antamisen aikaistaminen vaikuttaisi erityisesti Suomessa jo oleskeleviin ulkomaalaisiin, kuten turvapaikanhakijoihin. Yksittäisen turvapaikanhakijan kohdalla muutos voisi aikaistaa henkilötunnuksen saamista kuukausilla ja joskus jopa vuosilla. Turvapaikanhakija tyypillisesti asioi tuona aikana useiden viranomaisten ja yksityisen sektorin palveluntarjoajien kanssa.

Ehdotettu etärekisteröintimenettely puolestaan vaikuttaisi lähinnä Suomen ulkopuolella oleviin ulkomaalaisiin, jotka voisivat menettelyn avulla kirjata tietonsa väestötietojärjestelmään ja hankkia itselleen suomalaisen henkilötunnuksen. Muutos vaikuttaisi alkuvaiheessa todennäköisesti laajimmin työ- ja opiskeluperäisiin maahanmuuttajiin sekä ulkomaisiin kiinteistönostajiin, jotka voisivat etärekisteröintimenettelyn kautta hankkia itselleen myös valtion tarjoaman digitaalisen tunnistusvälineen. Tunnistusvälinettä hyödyntäen henkilö voisi käynnistää erilaisia viranomaisasioita ennen Suomeen saapumista. Digitaalista tunnistusvälinettä koskevaa sääntelyä valmistellaan tämän esityksen rinnalla valtiovarainministeriössä ja sitä koskevan lainsäädännön on tarkoitus tulla voimaan samanaikaisesti etärekisteröintiä koskevan sääntelyn kanssa.

Ehdotus mahdollisuudesta hyödyntää ulkoista palveluntarjoajaa väestötietojärjestelmän tietojen vastaanottamisessa ja henkilöllisyydestä varmistumisessa vaikuttaisi kaikkien niiden ulkomaalaisten asemaan, jotka hakevat oleskelulupaa Suomesta asioimalla ulkoisen palveluntarjoajan luona. Ennen koronapandemiaa ulkoinen palveluntarjoaja hoiti yhteensä 5963 oleskelulupahakemusta kahdeksassa eri kohteessa. Vuonna 2021 heinäkuuhun mennessä ulkoinen palveluntarjoaja oli hoitanut yhteensä yli 2000 oleskelupahakemusta kymmenessä kohteessa. Ehdotettu muutos vaikuttaisi lähes kaikkiin näihin henkilöihin siten, että he saisivat saman tunnistamisen perusteella suomalaisen henkilötunnuksen, eikä heidän tarvitsisi sitä varten erikseen asioida enää Digi- ja väestötietoviraston tai Maahanmuuttoviraston kanssa. Muutos näin käytännössä poistaisi henkilötunnuksen antamisvaiheesta yhden asiointivaiheen.

Kokonaisuudessaan voidaan arvioida, että ehdotetuilla muutoksilla olisi vaikutuksia merkittävästi määrään ihmisiä. Henkilötunnuksen antamisen siirtäminen oleskeluluvan hakuvaiheeseen johtaisi siihen, että arviolta noin 10 000 sellaista henkilöä saisi vuosittain henkilötunnuksen, jotka eivät sitä muuten saisi lainkaan. Lisäksi vuosittain noin 25 000–30 000 ihmistä saisi henkilötunnuksen nykyistä aikaisemmin. Koska etärekisteröintimenettely ei sisältäisi lainkaan tarveharkintaa, se olisi periaatteessa kaikkien niiden 15 vuotta täyttäneiden henkilöiden saatavilla, joilla on käytössään menettelyssä edellytettävä matkustusasiakirja. Käytännössä voidaan kuitenkin olettaa, että etärekisteröintejä tehtäisiin vuosittain noin 10 000–30 000.

4.2.2.4 Vaikutukset viranomaisten menettelytapoihin ja tiedonhallintaan

Henkilötunnuksen myöntämisen vaiheen aikaistaminen

Henkilötunnuksen myöntämisen vaiheen aikaistaminen vaikuttaisi erityisesti Maahanmuuttoviraston toimintaan. Maahanmuuttovirasto voisi ehdotuksen toteutuessa tallettaa ulkomaan kansalaisen tiedot väestötietojärjestelmään jo hänen hakiessaan oleskelulupaa, oleskelukorttia, oleskeluoikeutensa rekisteröintiä tai muuta Suomessa oleskeluun oikeuttavaa lupaa tai rekisteröintiä Maahanmuuttovirastolta. Nämä muutokset aiheuttaisivat Maahanmuuttovirastolle lisätyötä,

koska sen olisi jo hakemusvaiheessa arvioitava voidaanko henkilön tiedot tallettaa väestötietojärjestelmään. Toisaalta lisääntyvää työtä vähentäisi kansainvälistä suojelua hakeneen henkilöllisyydestä varmistumiselle ja henkilötietojen luotettavuuden arvioinnille asetettavat VTJ-lain 9 ja 19 §:stä eroavat vaatimukset.

Maahanmuuttoviraston olisi tehtävä ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään useaan eri asiaryhmään muutokset, jotka mahdollistaisivat henkilön tietojen tallettamisen väestötietojärjestelmään ja henkilötunnuksen antamisen myös muissa käsittelyn vaiheissa kuin nykyinsäädännön mukaisen oleskeluoikeuteen vaikuttavan päätöksenteon yhteydessä. Maahanmuuttoviraston olisi toteutettava myös muutokset, joilla maahanmuuttohallinnon asiakasta informoitaisiin hänen tietojensa rekisteröimisestä väestötietojärjestelmään kaikissa tilanteissa.

Henkilötunnuksen antaminen nykyistä aiemmassa vaiheessa todennäköisesti johtaisi myös siihen, että väestötietojärjestelmän tietoja jouduttaisiin nykytilaa useammin korjaamaan tai muuttamaan. Tällä hetkellä kansainvälistä suojelua hakeneen henkilötiedot talletetaan väestötietojärjestelmään yleensä silloin kun hän saa turvapaikan, toissijaista suojelua tai oleskeluluvan muulla perusteella. Hakemusvaiheessa kansainvälistä suojelua hakeneen tiedot talletetaan tällä hetkellä vain poikkeuksellisesti ja tällöin edellytyksenä on luotettavan asiakirjaselvityksen esittäminen. Kansainvälistä suojelua hakeneen tiedot voitaisiin ehdotuksen toteutuessa tallettaa jo turvapaikanhakuvaiheessa väestötietojärjestelmään ilman, että tiedot perustuvat voimassa olevaan matkustusasiakirjaan tai alkuperäisiin ja laillistettuihin asiakirjoihin. Käytännössä on melko yleistä, että turvapaikanhakijan henkilötiedot turvapaikan hakuprosessin aikana täsmentyvät tai osoittautuvat joltain osin puutteellisiksi tai virheellisiksi. Esimerkiksi käsitys henkilön syntymäajasta saattaa prosessin aikana muuttua tai täsmentyä. Näistä syistä ehdotuksen toteutuminen todennäköisesti jossain määrin lisäisi tietojen korjaus-, lisäys- ja muutospyyntöjen määrää.

Ehdotuksen mukaan Maahanmuuttovirasto ja Verohallinto voisivat jatkossa muuttaa ja lisätä sellaisia väestötietojärjestelmän tietoja, jotka eivät vaikuta henkilötunnuksen muodostumiseen. Digi- ja väestötietovirasto sekä Ahvenanmaan valtionvirasto vastaisivat väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjinä kaikkien niiden muutos- ja lisäyspyyntöjen käsittelystä, joita Maahanmuuttovirasto tai Verohallinto eivät käsitelisi. Digi- ja väestötietovirasto ja Ahvenanmaan valtionvirasto käsitelisivät kaikki tietojen korjauspyynnöt, joilla olisi vaikutusta henkilötunnuksen määräytymiseen. Koska erityisesti syntymäajan korjaamista koskevien pyyntöjen voitaisiin olettaa jossain määrin lisääntyvän, myös Digi- ja väestötietoviraston ja Ahvenanmaan valtionviraston niiden käsittelystä aiheutuvan työmäärän arvioidaan lisääntyvän. Työmäärän lisääntymisen määrään vaikuttaisivat ennen kaikkea Maahanmuuttoviraston ja Verohallinnon tekniset mahdollisuudet lisätä ja muuttaa tietoja sekä vailla luotettavaa asiakirjaselvitystä talletettujen tietojen määrä. Työmäärän lisääntymiseen vaikuttaisi myös ehdotettavan 22 §:n 2 momentin mukaisesti se ajankohta, missä vaiheessa turvapaikkahakemuksen käsittelyä muuhun selvitykseen kuin matkustusasiakirjaan tai alkuperäisiin ja laillistettuihin asiakirjoihin perustuvat tiedot väestötietojärjestelmään tallettaisiin ja millaisen selvityksen perusteella tiedot talletettaisiin. Mahdollisuus antaa henkilötunnus ulkomaan kansalaisille nykyistä aiemmin aiheuttaisi kustannusvaikutteisia muutostarpeita Digi- ja väestötietoviraston palveluihin.

Kun Maahanmuuttovirastossa turvapaikkahakemusta käsiteltäessä havaittaisiin väestötietojärjestelmään talletettujen tietojen korjaus-, lisäys- tai muutostarve, ilmoittaisi Maahanmuuttovirasto näistä Digi- ja väestötietovirastolle tai Ahvenanmaan valtionvirastolle. Merkittävä osa ilmoituksista lähetettäisiin näillä näkymin ainakin menettelyn alkuvaiheessa Maahanmuuttovirastosta muutoin kuin teknisen rajapinnan avulla, jolloin Digi- ja väestötietovirasto tai Ahvenanmaan valtionvirasto tutkisi ilmoituksen tiedot ja rekisteröisi tiedot väestötietojärjestelmään. Tämä menettely aiheuttaisi lisätyötä erityisesti Maahanmuuttovirastolle ja Digi- ja väestötietovirastolle.

Maahanmuuttoviraston ja Verohallinnon tehtävien laajentaminen tietojen päivittämiseen

Maahanmuuttovirastolle ja Verohallinnolle ehdotetaan oikeutta muuttaa rajoitetusti henkilön väestötietojärjestelmään talletettuja tietoja sekä lisätä väestötietojärjestelmään puuttuvia tietoja. Etärekisteröintimenettelyn käyttöönoton toteutuessa väestötietojärjestelmään lisättäisiin uusia tietoryhmiä, joiden ylläpitämiseen ja päivittämiseen Maahanmuuttovirasto ja Verohallinto osallistuisivat. Uusia tietoryhmiä olisivat ennen kaikkea henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaava tieto sekä henkilön nimi-, syntymäaika-, sukupuoli- ja kansalaisuustietojen lähdeksi kuvaava tieto.

Tietojen päivittäminen pyrittäisiin toteuttamaan mahdollisimman kattavasti Maahanmuuttoviraston ja Verohallinnon tietojärjestelmistä teknisten rajapintojen avulla väestötietojärjestelmään. Maahanmuuttoviraston ja Verohallinnon olisi toteutettava tietojärjestelmiinsä integraatiot Digi- ja väestötietoviraston toteuttamiin teknisiin rajapintoihin, joilla väestötietojärjestelmän tietoja päivitetään. Teknisten rajapintojen kattama tietojen päivittäminen edellyttäisi järjestelmäkehityspanostuksia Digi- ja väestötietovirastossa, Maahanmuuttovirastossa ja Verohallinnossa sekä aikaa toteutuksille. Päivityksiin käytettävien rajapinnat eivät siten varsinkaan menettelyn alkuvaiheessa kata kaikkia päivitystilanteita ja näitä vajeita jouduttaisiin kattamaan Verohallinnossa, Maahanmuuttovirastossa, Digi- ja väestötietovirastossa sekä Ahvenanmaan valtionvirastossa lisätyötä aiheuttavilla vähemmän automatisoiduilla menetelmillä. Näiden menetelmien sujuva käyttöönotto edellyttäisi erityisesti Digi- ja väestötietovirastolta panostuksia Maahanmuuttoviraston ja Verohallinnon henkilöstön tukemiseen. Ulkomaan kansalaisen ei kuitenkaan tarvitsisi näissä tilanteissa asioida erikseen Digi- ja väestötietovirastossa tai Ahvenanmaan valtionvirastossa, kun tietojen päivittäminen onnistuisi vero- tai oleskeluoikeusasioinnin yhteydessä. Muutokset ulkomaan kansalaisten identiteettihallintaan osallistuvien toimijoiden tehtäviin aiheuttaisi kustannusvaikutteisia muutostarpeita Digi- ja väestötietoviraston muihinkin palveluihin kuin väestötietojärjestelmään.

Ehdotettu etärekisteröintimenettely olisi uusi menettely ulkomaan kansalaisen tietojen väestötietojärjestelmään tallettamiseksi. Etärekisteröintimenettely perustuisi henkilön tunnistamiseen itsepalveluna, joka poikkeaisi tähän asti pääsääntönä olleesta rekisteröintiä pyytävän henkilöllisyydestä varmistumisesta henkilökohtaisen käynnin yhteydessä viranomaisen toimesta. Menettelyn käyttöönottoon on tämän vuoksi tunnistettu liittyvän rekisterihenkilöllisyyksien luomiseen liittyviä väärinkäytösriskejä. Etärekisteröintimenettelyn aiheuttamien väärinkäytösriskien vähentäminen aiheuttaisi lisätyötä sekä maahanmuuttohallinnolle että Verohallinnolle niiden varmistuessa ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä henkilökohtaisen käynnin yhteydessä ja arvioidessa aiemmin etärekisteröityneen henkilön tietojen muuttamista ja lisäämistä väestötietojärjestelmään.

Tietojen väestötietojärjestelmään tallettamisen, muuttamisen ja lisäämisen yhteydessä tulisi varmistautua siitä, että menettelyitä ei käytetä hyväksi verotusta koskevien velvoitteiden laiminlyömiseksi tai rikollisiin tarkoituksiin. Riskien vähentämiseksi tehtävät toimenpiteet, kuten esimerkiksi rekisteritarkistukset saman henkilön useampikertaisten rekisteröintien ehkäisemiseksi sekä oleskeluoikeuden ja työnteko-oikeuden varmistamiseksi aiheuttavat Verohallinnolle työtä, jonka voidaan arvioida lisääntyvän ulkomaalaisten henkilöiden rekisteröintimäärien lisääntyessä. Vastaavasti Maahanmuuttoviraston tehtävänä on valvoa ulkomaalaislain säännösten noudattamista ja siten torjua esimerkiksi laitonta maahanmuuttoa siten, ettei tietojen väestötietojärjestelmään tallettamisen, lisäämisen ja muuttamisen menettelyjä käytetä väärin perus-

tein tapahtuvan maahanmuuton keinona. Myös maahanmuuttohallinnon riskienhallintaan liittyvän työmäärän voidaan olettaa lisääntyvän ulkomaalaisten henkilöiden rekisteröintimäärien lisääntymisen myötä. Maahanmuuttoviraston pysyvän työmäärän lisäyksen arvioidaan olevan noin kolme henkilötyövuotta. Verohallinnon työmäärän lisääntymisen arvioidaan jäävän tätä pienemmäksi.

Ulkoisten palveluntarjoajien hyödyntäminen

Toisen Schengen-valtion edustusto ja ulkoinen palveluntarjoaja voisivat ehdotuksen toteutuessa varmistaa ulkomailta oleskelulupaa hakevan henkilöllisyyden myös henkilön tietojen väestötietojärjestelmään tallettamista varten. Uusi tehtävä sisältyisi toimijoiden nykyisiin tehtäviin niiden tarkistaessa oleskeluluvan hakijan henkilöllisyyden oleskelulupahakemuksen käsittelyä varten. Ehdotuksella ei olisi suoranaisia viranomaisvaikutuksia myöskään oleskelulupatehtävien ulkoistamista koordinoivalle ulkoministeriölle tai oleskelulupatehtäviä hoitaville edustustoille, jotka huolehtivat esimerkiksi ulkoisen palveluntarjoajan tekemien henkilöllisyyden tarkistamisen laadunvalvonnasta.

Kun ulkomaan kansalaisen tiedot voitaisiin tallettaa väestötietojärjestelmään myös toisen Schengen-valtion edustuston ja ulkoisen palveluntarjoajan tekemän henkilöllisyydestä varmistumisen perusteella Maahanmuuttovirastossa, vähenisivät ulkomaan kansalaisten tietojen rekisteröintipyynnöt Verohallinnolta, Digi- ja väestötietovirastolta ja Ahvenanmaan valtionvirastolta vastaavassa määrin. Työmäärän väheneminen ei olisi kuitenkaan merkittävää varsinkaan Digi- ja väestötietovirastolle tai Ahvenanmaan valtionvirastolle, sillä virastot vastaisivat edelleen kaikkien henkilöiden osalta perhesuhde- ja kotikuntatietojen täydentämisestä väestötietojärjestelmään.

Maahanmuuttovirasto vastaisi ulkomaan kansalaisen tietojen tallettamisesta väestötietojärjestelmään oleskelulupaprosessissa. Ehdotuksen toteutuessa Maahanmuuttovirasto tallettaisi ulkomaan kansalaisen tiedot väestötietojärjestelmään myös toisen Schengen-valtion edustuston tai ulkoisen palveluntarjoajan tarkistettua oleskeluluvan hakijan henkilöllisyyden. Maahanmuuttovirasto varmistaisi oleskeluluvan hakijan väestötietojärjestelmään talletettavissa olevat tiedot ennen tietojen tallettamista. Maahanmuuttovirastolle aiheutuvaa lisätyötä vähentäisi tämän tehtävän rajaaminen tilanteisiin, joissa ulkomaan kansalainen esittää voimassaolevan matkustusasiakirjan. Toisen Schengen-valtion edustuston ja ulkoisen palveluntarjoajan lisääminen toimijoiksi, jotka voivat varmistua oleskeluluvan hakijan henkilöllisyydestä myös tietojen väestötietojärjestelmään tallettamista ja tietojen muuttamista tai lisäämistä varten voi aiheuttaa Maahanmuuttovirastolle ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmään muutostarpeita.

Toisen Schengen-valtion edustuston tai ulkoisen palveluntarjoajan varmistuessa oleskeluluvan hakijan henkilöllisyydestä myös henkilön tietojen väestötietojärjestelmään tallettamista varten olisi Digi- ja väestötietoviraston voitava jälkikäteen varmistua siitä, että oleskeluluvan hakija on ulkoisen palveluntarjoajan toimesta tunnistettu VTJ-lain 9 §:n vaatimusten mukaisesti. Jälkikäteen varmistumismahdollisuuden takaamiseksi Digi- ja väestötietoviraston olisi voitava pyynnöstään saada toisen Schengen-valtion edustuston ja ulkoisen palveluntarjoajan tekemästä tunnistamisesta säilytetyt asiakirjat ja tallenteet. Tätä varten ulkoministeriön, Maahanmuuttoviraston ja Digi- ja väestötietoviraston olisi luotava ja vakiinnutettava tarkistamiselle menettelytavat.

Etärekisteröintimenettely ja väestötietojärjestelmän uudet tiedot

Esityksessä ehdotetaan luotavaksi mahdollisuus ulkomaan kansalaiselle rekisteröidä tietonsa väestötietojärjestelmään ja saada henkilötunnus itsepalveluna mobiilisovellukseen perustuvassa etärekisteröintimenettelyssä, jossa henkilöllisyydestä varmistuttaisiin kasvojentunnistusohjelmalla ja passin tekniseen osaan sisältyvää kasvokuva hyödyntämällä. Menettelyn käyttöönoton yhteydessä väestötietojärjestelmään ryhdyttäisiin tallettamaan uusia tietoja, joilla kuvattaisiin henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapa sekä henkilön nimi-, syntymäaika-, sukupuoli- ja kansalaisuustietojen lähdeä kuvaava tieto. Lisäksi menettelyn käyttöönoton yhteydessä alettaisiin järjestelmään tallettamaan henkilöllisyydestä varmistumiseen käytetyn matkustusasiakirjan yksilöinti- ja voimassaolotietoja sekä nykyistä laajemmin ulkomailla annettuja kansallisia henkilötunnuksia ja muita yleisiä tunnistetietoja.

Digi- ja väestötietovirasto vastaisi etärekisteröintiin tarkoitettua mobiilisovelluksen toteutuksesta. Digi- ja väestötietovirasto vastaisi myös etärekisteröintimenettelyn käyttöönoton edellyttämistä muista tietojärjestelmätoteutuksista kuten etärekisteröintimenettelyssä tehtyjen pyyntöjen virkailijakäsittelyn mahdollistavista toteutuksista, teknisistä tiedonsiirtorajapinnoista sekä väestötietojärjestelmän tietokannan muutoksista. Digi- ja väestötietovirasto vastaisi myös väestötietojärjestelmän tietojen luovuttamiseen eli tietopalveluihin etärekisteröintimenettelyn käyttöönoton ja uusien tietojen vuoksi tarvittavien muutosten toteutuksesta. Etärekisteröintimenettelyn käyttöönotto ja uusien tietojen tallettaminen aiheuttaisi lisäksi muutostarpeita Digi- ja väestötietoviraston muihinkin palveluihin kuin väestötietojärjestelmään.

Etärekisteröintimenettelyssä vireille tulleiden ja virkailijakäsittelyyn ohjautuneiden rekisteröintipyyntöjen käsittely Digi- ja väestötietovirastossa olisi virastolle uusi, muita tietojen väestötietojärjestelmään tallettamispyyntöjen käsittelymenettelyjä täydentävä menettely, joka lisäisi Digi- ja väestötietoviraston työmäärää. Samoin aiemmin etärekisteröityneen henkilön väestötietojärjestelmään talletettujen tietojen muuttaminen ja lisääminen ulkomaan kansalaisen asioidessa henkilökohtaisesti Digi- ja väestötietovirastossa olisi virastolle menettelynä uusi ja täydentäisi muita väestötietojärjestelmän tietojen muutos- ja lisäysmenettelyitä. On myös mahdollista, että etärekisteröintimenettelyn käyttöönotto lisää Digi- ja väestötietovirastossa tehtäviä etärekisteröityneiden henkilöiden väestötietojärjestelmän tietojen korjauksia, muutoksia ja lisäyksiä.

4.2.2.5 Taloudelliset vaikutukset

Taloudelliset säästöt

Edellä jaksoissa 4.2.2.2 ja 4.2.2.3 on käsitelty niitä hyötyjä, joita yhteiskunnan eri toimialat ja ihmiset voisivat ehdotetuista muutoksista saada. Ehdotusten tavoitellut hyödyt ovat valtaosin laadullisia, mutta osin myös sellaisia, että niistä voidaan olettaa saavutettavan taloudellisia säästöjä. Käytännössä suoranaiset taloudelliset säästöt jäisivät yksittäisen organisaation kohdalla useimmiten melko vähäisiksi, mutta niitä olisi mahdollista saavuttaa erittäin laajasti. Yleisesti muutokset mahdollistaisivat henkilöresurssien tehokkaamman kohdistamisen keinotunnusten käsittelyyn liittyvän manuaalisen selvitys- ja yhdistelytyön sekä virheiden korjaamistarpeiden vähentyessä. Saavutettavien säästöjen euromääräinen arviointi on niiden luonteesta johtuen erittäin vaikeaa, mutta kokonaisuutena voidaan kuitenkin olettaa säästöjen olevien ehdotettujen muutosten toimeenpanon edellyttämiä lisäresursseja suurempia.

Kustannukset Digi- ja väestötietovirastolle

Esityksen tavoitteiden saavuttaminen edellyttäisi väestötietojärjestelmän yhteyteen rakennettavaa nykyistä kehittyneempää henkilön identiteettiä koskevien tietojen hallintaa mahdollistamaan henkilöiden etärekisteröinti ja rekisteröinti asiointiprosessien aikaisemmassa vaiheessa. Etärekisteröintimenettelyn käyttöönoton yhteydessä väestötietojärjestelmään talletettaisiin uutena taustatietona tieto etärekisteröitymisestä. Väestötietojärjestelmän ylläpito ja tietopalvelut olisi lisäksi uudistettava tukemaan uusien etärekisteröityneiden identiteettien hallintaa. Mahdollisuus antaa henkilötunnus ulkomaan kansalaisille nykyistä aiemmin, muutokset ulkomaan kansalaisten identiteetin hallintaan osallistuvien toimijoiden tehtäviin sekä etärekisteröintimenettelyn ja uusien tietojen käyttöönotto aiheuttaisivat muutostarpeita Digi- ja väestötietoviraston muihinkin palveluihin kuin väestötietojärjestelmään. Digi- ja väestötietoviraston omistamiin palveluihin ja järjestelmiin muutoksista tulevat välittömät kertakustannukset olisivat yhteensä 1 670 000 euroa vuonna 2022. Tietojärjestelmien virheettömän toiminnan varmistamiseen tarvittaisiin lisäksi vuodesta 2023 alkaen pysyvänä lisäyksenä Digi- ja väestötietoviraston toimintamäärärahaan jatkuvien järjestelmäkustannuksien kattamiseen 30 000 euroa vuodessa.

Väestötietojärjestelmän identiteetin hallinnan kehittämistoimet edellyttävät rekisteröitävien ulkomaalaisten määrän kasvaessa pysyviä henkilöstölisäyksiä Digi- ja väestötietovirastolle uuden rekisteröintimenettelyn hallitsemiseksi sekä väestötietojärjestelmän tietojen luotettavuuden varmistamiseksi. Etärekisteröintimenettely ja sen tukitoiminnot, saman henkilön useampikertaisten rekisteröinnin estäminen ja jälkikäteiset selvittelyt, lisääntyvä tietojen korjaus-, muutos- ja lisästarve sekä Verohallinnon ja Maahanmuuttohallinnon tukeminen niiden muuttuvissa tehtävissä lisäävät Digi- ja väestötietoviraston työmäärää. Näistä tehtävistä aiheutuisi yhteensä viiden henkilötyövuoden määrää vastaava, eli 320 000 euron vuotuinen ja pysyvä lisäkustannus Digi- ja väestötietoviraston toimintamenoihin vuodesta 2023 alkaen.

Kustannukset Maahanmuuttovirastolle

Maahanmuuttovirastolle aiheutuisi kertaluonteisia muutosten käyttöönottoon liittyviä kustannuksia kaikista tässä jaksossa käsitellyistä muutoksista. Henkilötunnuksen myöntämisen vaiheen aikaistamiseen, etärekisteröinnin käyttöönottoon ja Maahanmuuttovirastolle kuuluvien tehtävien muutoksiin liittyvien tietojärjestelmämuutosten arvioidaan aiheuttavan Maahanmuuttovirastolle yhteensä noin 500 000 euron suuruisen kertakustannuksen. Muutosten toimeenpano edellyttäisi lisäksi tilapäisiä henkilöstöresursseja, joiden kustannukseksi arvioidaan yhteensä noin 400 000 euroa.

Edellä mainittujen kertaluonteisten kustannusten lisäksi Maahanmuuttoviraston tehtävät väestötietojärjestelmän tietojen ylläpitämisessä vähäisessä määrin lisääntyisivät. Tehtävien hoitaminen edellyttäisi Maahanmuuttovirastolle noin kolmen henkilötyövuoden suuruisen pysyvän lisäresurssitarpeen. Resurssitarpeeseen vaikuttaisi kuitenkin merkittävästi automaattista päätöksentekoa koskevan tulevan yleislainsäädännön sisältö ja sen myötä mahdollisuus automatisoida toimintaa.

Kustannukset Verohallinnolle

Ulkomaalaisten nykyistä laajempaa rekisteröintiä väestötietojärjestelmään koskevilla ehdotuksilla olisi taloudellisia vaikutuksia myös Verohallintoon. Alustavan arvion mukaan ehdotettujen muutosten toteutus Verohallinnossa aiheuttaisi noin 200 000 euron suuruisen kertakustannuksen. Arvio sisältää tarvittavat tietojärjestelmämuutokset ja henkilöstöresurssit. Kertaluonteisten kustannusten lisäksi Verohallinnon tehtävät väestötietojärjestelmän tietojen ylläpitämisessä li-

sääntyisivät, mikä vähäisessä määrin myös pysyvästi lisäisi viraston työmäärää. Työmäärän lisääntyminen olisi kuitenkin vähäinen ja tehtävät arvioidaan pystyttävän hoitamaan ilman lisämäärärahaa.

Kustannukset poliisille

Poliisihallitus ylläpitää ja operoi järjestelmää, jonka avulla hallinnoidaan tunnistusasiakirjojen sirujen allekirjoitukseen käytettäviä varmenteita ja sulkulistoja. Järjestelmän hyödyntäjiä ovat tällä hetkellä turvallisuusviranomaiset, jotka päivittävät automaattisesti omaan käyttöönsä jatkuvasti päivittyvät luotettujen varmenteiden listat. Poliisihallitus voisi ylläpitää samassa järjestelmässä myös etärekisteröintiin hyväksytyjen varmenteiden listaa Digi- ja väestötietoviraston kanssa sovittavien periaatteiden mukaisesti. Tarvittavat tekniset muutokset olisivat vähäisiä. Tarvittava työmäärä, joka sisältäisi myös etärekisteröinnin toteutukseen ja jatkokehitykseen liittyvää asiantuntijatyötä, olisi pysyvänä kustannuksena yhden henkilötöyvuoden verran ja se tulisi osoittaa lisäyksenä poliisin toimintamenoihin.

Kustannukset etärekisteröintiin perustuvia VTJ-tietoja käsitteleville organisaatioille

Etärekisteröintiin perustuvia väestötietojärjestelmän tietoja luovutettaisiin ehdotuksen mukaan vain yhdessä henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaavan tiedon kanssa. Lisäksi tietojen luovuttamisen edellytyksenä olisi, että tietoja vastaanottava organisaatio pystyy erottamaan etärekisteröinnissä tunnistettujen henkilöiden tiedot muulla tavalla tunnistettujen henkilöiden tiedoista. Vaatimusten takia etärekisteröintiin perustuvien VTJ-identiteettien hyödyntäminen edellyttäisi yleensä kertaluonteisia tietojärjestelmämuutoksia ja mahdollisia muita tiedonhallintaan liittyviä muutoksia tietoja vastaanottavissa organisaatioissa. Näistä aiheutuisi kustannuksia, joiden suuruusluokka riippuisi merkittävästi toimialasta, käytettävistä tietojärjestelmistä ja niiden iästä sekä muista vastaavista seikoista. Organisaatiokohtaiset kustannukset voisivat yleensä vaihdella kymmenistä tuhansista joihinkin satoihin tuhansiin euroihin.

Etärekisteröintiin perustuvien VTJ-identiteettien hyödyntäminen olisi vapaaehtoista, eli kustannusten arviointi ja suhteuttaminen organisaation saamiin hyötyihin jäisi viime kädessä tietoja vastaanottavien organisaatioiden tehtäväksi. Viranomaisten ja laissa säädettyjä tehtäviä hoitamaan määrättyjen yksityisten tahojen tulisi arvioida tehtäviensä toteuttamisen näkökulmasta tarve ottaa vastaan ja käsitellä etärekisteröityjen henkilöiden VTJ-tietoja.

Muista esitykseen sisältyvistä ulkomaalaisten nykyistä laajempaa VTJ-rekisteröintiä koskevista ehdotuksista ei aiheutuisi kustannuksia väestötietojärjestelmän tietoja hyödyntäville organisaatioille.

4.2.2.6 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset

Vaikutukset väestötietojärjestelmän asemaan, yleiseen luotettavuuteen ja henkilötunnusten riittävyteen

Esityksessä ehdotetaan merkittävästi laajennettavaksi väestötietojärjestelmään rekisteröitävien henkilöiden piiriä. Samoin esityksessä ehdotetaan laajennettavaksi niitä menettelyjä, joissa rekisteröintejä voidaan tehdä, ja mahdollistettavaksi henkilön tunnistaminen väestötietojärjestelmään rekisteröimistä varten kasvojentunnistusohjelmalla sekä ulkoisen palveluntarjoajan toimesta. Käytännössä muutosten myötä väestötietojärjestelmään rekisteröitäisiin jatkossa ny-

kyistä enemmän sellaisia ulkomaalaisia henkilöitä, joita ei ole tunnistettu kasvokkain suomalaisessa viranomaisessa tai joiden henkilöllisyyttä ei ole pystytty varmistamaan asianmukaisista asiakirjoista.

Esityksessä ehdotetuilla muutoksilla ei kuitenkaan ole syytä olettaa olevan vaikutusta väestötietojärjestelmän asemaan, luotettavuuteen tai käytettävyyteen yhteiskunnan perusrekisterinä. Esityksessä ehdotetaan edellä kuvattujen laajennusten lisäksi, että väestötietojärjestelmään liittäisiin uusia lisätietokenttiä, jotka kuvaisivat henkilön perustietojen lähdettä sekä tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa. Uusien tietojen avulla järjestelmään eri menettelyissä kirjatut rekisterihenkilöllisyydet olisi mahdollista tarvittaessa erottaa toisistaan. Tosiasiallisesti väestötietojärjestelmään talletetaan lisäksi nykyäänkin sellaisten henkilöiden tietoja, joiden henkilöllisyydestä ei ole ollut mahdollista varmistua virallisia asiakirjoja hyödyntäen ja henkilöitä, joita kirjataan järjestelmään viranomaisten pyynnöstä erittäin puutteellisilla tiedoilla. Ehdotusten mukaan erilaisiin varmuustasoihin perustuvat VTJ-identiteetit olisi nykytilasta poiketen jatkossa mahdollista erottaa toisistaan, minkä voidaan arvioida yleisesti parantavan järjestelmän tietojen laatua. Etärekisteröintiin perustuvat rekisterihenkilöllisyydet pystyttäisiin lisäksi aina erottamaan niistä VTJ-identiteeteistä, jotka perustuvat henkilön kasvokkain tunnistamiseen.

Muutokset myös johtaisivat siihen, että väestötietojärjestelmään rekisteröitäisiin nykyistä selvästi enemmän ihmisiä, jotka eivät koskaan pysyvästi muuta Suomeen tai joiden oleskelu Suomessa jää lyhytaikaiseksi. 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.

Ehdotetut muutokset mahdollistaisivat ulkomaalaisten henkilöiden tietojen kirjaamisen väestötietojärjestelmään merkittävästi nykyistä laajemmin, minkä vuoksi ne myös merkittävästi lisäävät henkilötunnusten kulutusta. Jokaiselle henkilölle, jonka tiedot kirjataan väestötietojärjestelmään, on annettava yksilöllinen henkilötunnus. Koska henkilötunnus on sidottu syntymäpäivään, tunnuksia on päiväkohtaisesti käytettävissä rajallinen määrä. Henkilötunnusten riittävyys on pitkälle tulevaisuuteen ratkaistu vuoden 2023 alusta lähtien ottamalla käyttöön uusia vuosisatakohtaisia välimerkkejä. Tehty riittävyysratkaisu lisää tunnusten määrää nykytilaan nähden niin paljon, ettei tästä esityksestä ehdotetuista muutoksista ennakoita aiheutuvan tunnusten riittävyysongelmia.

Vaikutukset turvallisuuteen ja rikosten torjuntaan

Ehdotettuun etärekisteröintimenettelyyn ja ulkoisten palveluntarjoajien hyödyntämiseen voidaan nähdä sisältyvän nykymenettelyjä suurempia riskejä väestötietojärjestelmään rekisteröitävän henkilön tunnistamisessa. Etärekisteröintimenettelyssä henkilö tunnistettaisiin lähtökohtaisesti vain automaattista kasvojentunnistusohjelmaa hyödyntäen ilman, että hänen olisi asioitava lainkaan fyysisesti viranomaisen luona. Ulkoisen palveluntarjoajan hoitaessa nykyään Suomen edustuston hoitamia tehtäviä henkilöllisyydestä varmistuttaisiin puolestaan kasvokkain, mutta ainoastaan tehtävää hoitavassa yksityisessä yrityksessä. Menettely ei siten tällöinkään sisältäisi henkilöllisyydestä varmistumista suomalaisessa viranomaisessa.

Turvallisuudesta vastaavat viranomaiset ovat asian valmistelussa nostaneet esiin riskejä, jotka liittyvät henkilön epävarmaan tunnistamiseen. Vaikka henkilötunnus ei itsessään luo haltijalleen oikeuksia tai velvollisuuksia, sitä tosiasiallisesti hyödynnetään usein henkilön tunnistamisen

välineenä ja sen avulla voi olla mahdollista myös tehdä tiettyjä oikeustoimia. Mahdollisuus luoda henkilötunnus toisen ihmisen henkilötietoja hyödyntäen voi näin luoda myös mahdollisuuksia tehdä oikeustoimia toisen nimissä. Rekisteröityjän henkilöllisyyden varmistaminen mahdollisimman varmalla tavalla väestötietojärjestelmän rekisteröinnin yhteydessä onkin keskeinen tapa ehkäistä henkilötunnuksen ja muiden väestötietojärjestelmän tietojen hyödyntämistä väärinkäytöksissä. Periaatteessa ehdotetut muutokset väestötietojärjestelmän rekisteröintimenettelyihin voisivat näin lisätä henkilötunnuksen ja muiden järjestelmän tietojen avulla tehtävien petosrikosten ja muiden väärinkäytösten mahdollisuuksia.

Etärekisteröintimenettelyyn sisältyvä automaattinen kasvojentunnistus ei välttämättä ainakaan vielä lähivuosina yltäisi varmuudeltaan samalle tasolle ihmisen tekemän tunnistuksen kanssa. Kasvojentunnistusohjelmat ovat itsessään jo nykyään erittäin tarkkoja, mutta niitä on tietyillä edellytyksillä mahdollista erehdyttää esimerkiksi niin sanottua deep fake -teknologiaa hyödyntäen. Tätä kautta väestötietojärjestelmään olisi mahdollista luoda rekisteri-identiteetti ja saada henkilötunnus toisen nimissä. Käytännössä kuvattua riskiä kuitenkin merkittävästi vähentäisi se, että etärekisteröintimenettely sisältäisi aina siinä käytettävän asiakirjan tekniseen osaan talletettujen tietojen aitouden ja eheyden varmentamisen. Yhdellä matkustusasiakirjalla olisi siksi mahdollista rekisteröityä vain kerran. VTJ-identiteetin luominen toisen nimissä edellyttäisi siis aina myös sitä, että rekisteröityjän olisi ensin saatava kyseisen toisen henkilön voimassa oleva ja teknisesti luettava matkustusasiakirja käyttöönsä. Etärekisteröintimenettely ei siten mahdollistaisi ilman useita haltuun saatuja matkustusasiakirjoja laajamittaista valeidentiteettien tehtäviä väestötietojärjestelmään.

Etärekisteröintimenettelyn kautta olisi kuitenkin edellä kuvatulla tavalla mahdollista luoda yksittäinen VTJ-identiteetti toisen nimissä käyttämällä esimerkiksi varastettua matkustusasiakirjaa ja edellä mainittua deep fake -teknologiaa. Riskin merkittävyyttä arvioitaessa on kuitenkin otettava huomioon, että jo nykyään toisen henkilön henkilötunnuksen ja muiden keskeisten väestötietojärjestelmän tietojen haltuun saaminen on suhteellisen helppoa ja niihin liittyvät väärinkäytökset ovat silti harvinaisia. Esimerkiksi Vastaamo-tietomurron seurauksena on ollut laajasti ja helposti saatavilla kymmenien tuhansien ihmisten nimiä, henkilötunnuksia, kotiosoitteita ja muita henkilötietoja. Mahdollisuudessa saada käyttöönsä toisen henkilön VTJ-identiteetti ei siten olisi kyse uudesta ilmiöstä.

Tosiasiallisesti keskeisin riskinhallintakeino olisi puuttua mahdollisuuksiin hyödyntää toisen henkilön identiteettiä väärinkäytösten välineenä. Käytännössä tältä osin monia toimenpiteitä on jo toteutettu ja väärinkäytökset ovat jo nykyään suhteellisen harvinaisia ja pienimuotoisia. Etärekisteröinnin osalta väärinkäytösten mahdollisuuksia entisestään merkittävästi rajaisi ehdotettu 1. lakiehdotuksen 34 a §:n säännös, jonka mukaan etärekisteröintimenettelyssä tunnistetun henkilön tietoja voitaisiin luovuttaa väestötietojärjestelmästä vain yhdessä 13 §:n 22 kohdassa tarkoitettun tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaavan tiedon kanssa. Tietojen vastaanottajan olisi myös pystyttävä erottamaan etärekisteröityjen henkilöiden tiedot muulla tavalla tunnistettujen henkilöiden tiedoista. Mainitut vaatimukset tosiasiallisesti rajaisivat merkittävästi mahdollisuuksia hyödyntää etärekisteröintiin perustuvaa henkilötunnusta ja muita tietoja ja samalla näin merkittävästi rajoittaisivat mahdollisuuksia hyödyntää etärekisteröintimenettelyä väärinkäytösten välineenä.

Ulkoisten palveluntarjoajien toiminnassa henkilöllisyydestä varmistumiseen liittyvää mahdollista epävarmuutta hallittaisiin ensisijaisesti ulkomaalaislain 69 c – 69 f §:ssä säädettyjen menettelyjen kautta. Ulkoinen palveluntarjoaja voi jo tällä hetkellä tarkistaa oleskeluluvan hakijan henkilöllisyyden niissä kohteissa, joissa ulkoministeriö on VFS Global -yhtiön kanssa sopinut oleskelulupatehtävien ulkoistamisesta. Oleskelulupatehtävien ulkoistamistoiminnan edellytykset yksilöidään ulkomaalaislain 69 e §:ssä. Edellytyksiä ovat mm. toiminnasta vastuullisten ja

työntekijöiden todettu luotettavuus ja koulutus hoitamaan 69 c §:n mukaisia tehtäviä. Pykälässä edellytetään myös sitoutumista tehokkaaseen tietosuojaan ja ulkoministeriön antamien ohjeiden noudattamiseen. Säännös sisältää myös tarkempia tietosuojavaatimuksia henkilötietojen siirtämiseen ja säilyttämiseen.

Ulkomaalaislain 69 f §:n mukaan ulkoministeriö ja Suomen edustustot valvovat ulkoistettua toimintaa. Ulkoministeriö on sopinut VFS Global -yhtiön kanssa ulkoistettavien prosessien yhdenmukaisuuden ja laadun varmistamisesta. Oleskelulupatehtäviä hoitaa kyseisessä kohteessa ulkoistamisen jälkeenkin Suomen edustusto, joka ulkoistamissopimuksen mukaisilla toimenpiteillä valvoo ulkoisen palveluntarjoajan toimintaa oleskelulupatehtävissä kuten henkilöllisyyden tarkistamista. Valvontaa voidaan hoitaa esimerkiksi etukäteen ilmoitetuilla auditointikäynneillä, ilmoittamattomilla tarkastuskäynneillä, edustuston virkailijan osallistumisella oleskeluluvan hakijoiden henkilöllisyyden tarkistamiseen ulkoisen palveluntarjoajan tiloissa ja yhteistyökokouksilla. Yksittäisiä palvelutilanteita voidaan jälkikäteen tarkistaa videotallenteista ja ulkoisen palveluntarjoajan henkilöllisyyden tarkistamistilanteesta täyttämällä tunnistamisdokumentilla, joka on laadittu yhteistyössä Rajavartiolaitoksen kanssa. Sopimuksissa edellytetään henkilöllisyyden tarkistamiseen liittyviltä toimenpiteiltä osittain kattavampaa laadunvarmistusta kuin edustuston virkamiehen tai työntekijän varmistuessa oleskelulupaa hakevan ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä. Ulkomaalaislain 69 g § oikeuttaa ulkoministeriön purkamaan ulkoistamisesta tehdyn sopimuksen, jos toisen Schengen valtion edustusto tai ulkoinen palveluntarjoaja ei enää täytä 69 e §:n edellytyksiä.

Edellä kuvatuilla perusteilla ja ottaen huomioon esitykseen sisältyvät riskinhallintatoimet voidaan todeta, että vaikka henkilön tunnistaminen ei erityisesti etärekisteröintimenettelyssä välttämättä yltäisi samalle varmuustasolle viranomaisen kasvokkain suorittaman tunnistamisen kanssa, tämän ei ole syytä olettaa ainakaan merkittävästi lisäävän VTJ-tietoihin perustuvien väärinkäytösten määrää. Uusiin menettelyihin voi aina liittyä uudenlaisten väärinkäytösten riskiä, mutta kokonaisuutena ehdotuksilla ei ole syytä olettaa olevan merkittäviä vaikutuksia turvallisuuteen tai rikosten torjuntaan.

4.2.3 Sukupuolیتiedon poistaminen henkilötunnuksesta

4.2.3.1 Vaikutukset ihmisiin

Ehdotuksen keskeisenä tavoitteena on ehkäistä sukupuoleen ja sukupuolen ilmaisuun perustuva syrjintää. Henkilötunnus sisältää nykyään tiedon henkilön oikeudellisesta sukupuolesta, joka on aina joko mies tai nainen, eikä siinä ole mahdollista ottaa huomioon muita sukupuoli-identiteettejä tai henkilön omaa kokemusta sukupuolestaan. Henkilötunnukseen sisältyvänä tietona sukupuolیتietoa tosiasiallisesti käsitellään yhteiskunnassa huomattavasti laajemmin kuin olisi aitoa tarvetta. Sukupuolیتieto kulkee tunnuksen rakenteen mukana kaikissa niissä toiminnoissa, joissa ihmisiä on tarpeen yksilöidä henkilötunnuksen avulla riippumatta siitä, onko sukupuolیتiedon käsittelylle kyseisessä palvelussa aitoa tarvetta.

Henkilötunnukseen sisältyvä sukupuoli-tieto voi aiheuttaa konkreettisesti ongelmia muun muassa henkilöille, joiden juridinen sukupuoli ei vastaa heidän koettua sukupuoli-identiteettiään tai joiden kehon fyysiset sukupuoli-piirteet mielletään toiseksi kuin heidän juridinen sukupuolensa. Lisäksi sukupuoli-tieto henkilötunnuksessa voi aiheuttaa ongelmia sukupuolensa korjanneille henkilöille, joiden henkilötunnus on sukupuolenkorjauksen myötä muutettu. Samoin esimerkiksi intersukupuolinen lapsi on heti syntyessään määrítettävä oikeudellisesti joko pojaksi tai tytöksi henkilötunnuksen antamista varten. Sukupuolivähemmistöihin kuuluvien ihmisten lisäksi henkilötunnukseen sisältyvä sukupuoli-tieto voi altistaa kenet tahansa sukupuoleen perustuvalla syrjinnällä esimerkiksi työhönottotilanteessa.

Sukupuolineutraali henkilötunnus helpottaisi erityisesti muunsukupuolisten tai muuten sukupuoleltaan muuhun kuin binääriin jaotteluun suoraan sopivien henkilöiden sekä transihmisten elämää. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta muutoksella olisi myönteisiä vaikutuksia sukupuoli-vähemmistöjen hyvinvointiin ja käytännön elämään. Muutoksella voisi olla myös sukupuoleen ja sen ilmaisuun perustuvaa syrjintää ehkäisevä ja vähentävä vaikutus.

Koska esityksessä ei ehdoteta ennen vuotta 2027 annettujen henkilötunnusten muuttamista, edellä kuvatut hyödyt toteutuisivat käytännössä asteittain. Ehdotettu muutos ei välittömästi poistaisi vanhoihin henkilötunnuksiin sisältyvää tosiasiallista tietoa siitä, onko tunnus annettu miehelle vai naiselle. Vanhoihin henkilötunnuksiin sisältyvän sukupuolitiedonkin varmuus kuitenkin vähitellen hälväisi, minkä myötä hyödyt toteutuisivat pidemmällä aikavälillä laajemmin.

Ehdotuksen myötä sukupuoltaan korjaavan henkilön ei olisi myöskään enää välttämätöntä muuttaa henkilötunnustaan, vaikkakin tämä edelleen mahdollistettaisiin. Henkilötunnuksen muuttaminen itsessään on maksutonta ja suhteellisen helppoa, mutta edellyttää tosiasiallisesti henkilöltä useita erilaisia toimenpiteitä, joista aiheutuu myös kustannuksia. Väestötietojärjestelmästä tieto henkilötunnuksen muuttumisesta välitetään eri viranomaisille ja muun muassa pankeille ja vakuutuslaitoksille. Henkilö joutuu itse kuitenkin varmistamaan ja ilmoittamaan henkilötunnuksensa muuttumisesta pienemmille yrityksille, joiden asiakas hän on sekä niille viranomaisille, jotka eivät ylläpidä asiakasrekisteriä väestötietojärjestelmän tiedoilla. Tiedot väestötietojärjestelmässä muuttuneista henkilötunnuksista välitetään muutostietopalveluna viranomaisille sekä yksityissektorilla yhteistyökumppaneille, jotka välittävät muutokset edelleen niille rekisterinpitäjille, joilla on oikeus käsitellä henkilötunnuksia.

Henkilön on lisäksi suoritettava useita välttämättömiä toimenpiteitä henkilötunnuksen muuttamisen johdosta, joita viranomaiset eivät hänen puolestaan voi tehdä. Alla on kuvattu esimerkkejä toimenpiteistä, joita henkilön on itse henkilötunnuksen muuttamisen johdosta tehtävä.

1. Henkilön on uusittava henkilökortti, passi ja ajokortti.
2. Henkilön on otettava yhteys pankkiinsa vanhoilla tiedoillaan olevien pankkitunnisteiden sulkemiseksi ja uusien tunnistusten saamiseksi. Pankkiasiointi useimmiten käytännössä estyy siihen saakka, kun uudet tunnuksot on saatu. Henkilö ei pysty nostamaan rahaa pankkiautomaateilta, eikä maksamaan ostoksia korteillaan, joten hänen tulee myös varautua asiaan riittävällä käteiskassalla.
3. Henkilön on pyydettävä Digi- ja väestötietovirastolta henkilökortilla olevan sähköisen kansalaisvarmenteensa sulkemista. Sulkemista ei tehdä automaattisesti viran puolesta henkilötunnusmuutoksen hakemusvaiheessa, koska ei tiedetä, onko henkilöllä jotakin sähköisiä prosesseja vireillä, jotka jäisivät kesken, eikä niitä voi uusilla varmenteilla enää myöhemmin jatkaa.
4. Mobiilivarmenteiden sulkeminen edellyttää henkilöltä yhteydenottoa omaan teleoperaattoriin, josta on lisäksi noudettava matkapuhelimeen uusi SIM-kortti. Tämä edellyttää henkilökohtaista asiointia ja vahvaa tunnistusta, mikä ei onnistu ennen kuin henkilöllä on uusi sähköinen henkilökortti tai passi.
5. Kelan OmaKanta-palvelussa henkilön historiatiedot eivät automaattisesti siirry uudelle henkilötunnukselle. Henkilön potilaskertomuksen tiedot haetaan vanhalla henkilötunnuk-

sella, mutta henkilö itse ei pääse sähköisellä tunnistautumisella siihen käsiksi, kunnes historiatiedot on yhdistetty uudelle henkilötunnukselle. Tämän vuoksi henkilö joutuu asioimaan omasta ja mahdollisesti huollettaviensa puolesta perinteisin menetelmin.

6. Henkilö saa automaattisesti uuden Kela-kortin uusilla tiedoilla, mutta vanhalla henkilötunnuksella olevat reseptit eivät automaattisesti siirry muutetulle henkilötunnukselle, jolloin henkilön on oltava yhteydessä reseptit kirjoittaneeseen lääkäriinsä. Muutoksia ei tehdä automaattisesti, vaan siihen tarvitaan potilaan suostumus. Vanhalle henkilötunnukselle tehdyt lääkemääräykset mitätöidään ja potilaalle kirjoitetaan lääkemääräykset uudelle henkilötunnukselle. Lääkäri ei voi korjata henkilötunnusta reseptille. Sähköiset reseptitkään eivät automaattisesti muutu uudelle henkilötunnukselle. Tästä aiheutuu henkilölle, jonka henkilötunnusta on muutettu, ajankäyttöä yhteydenotosta lääkäriin uusien reseptien saamiseksi sekä muuta vaivannäköä ajanjaksona, jolloin tietoja ei löydy sähköisenä. Henkilön tulee myös varautua välttämättömien lääkkeittensä osalta niin, etteivät lääkkeet lopu kesken.
7. Netposti ei saa automaattisesti tietoonsa henkilötunnuksen muutoksia. Tältä osin henkilön tulee olla yhteydessä Postin asiakaspalveluun. Sen jälkeen pystytään yhdistämään asiakkaan Netposti-tili uuteen muuttuneeseen henkilötunnukseen.
8. Jos henkilö haluaa saada vanhat koulu- tai työtodistuksensa uudella henkilötunnuksella, henkilön on pyydettävä uusi todistus opetuksen ja koulutuksen järjestäjiltä tai työnantajilta uusilla henkilötiedoillaan.

Mikäli henkilötunnuksen muuttaminen ajoittuu vaalien aikaan ja riippuen siitä, muutetaanko henkilötunnus äänioikeusrekisterin perustamista edeltävänä ajankohtana vai sen jälkeen, tästä seuraa tiettyjä toimenpiteitä. Jos henkilötunnuksen muutos ajoittuu äänioikeusrekisterin perustamista edeltävään ajankohtaan, henkilöllä pitää olla uusi henkilöllisyystodistus, jotta hän voi äänestää. Mikäli henkilötunnuksen muuttaminen tapahtuu äänioikeusrekisterin perustamisen jälkeen, äänioikeusrekisterissä on vanha henkilötunnus, jolloin henkilön olisi todistettava henkilöllisyytensä äänestyspaikalla vanhalla henkilöllisyystodistuksellaan. Jos henkilö kuitenkin haluaa henkilötunnuksensa korjattavaksi myös äänioikeusrekisteriin, mikä on välttämätöntä, jos henkilö on asettumassa vaaleihin ehdokkaaksi, on äänioikeusrekisteriä oikaistava. Jos ehdokasasettelussa on käytössä uusi henkilötunnus, mutta äänioikeusrekisterissä on vielä vanha tunnus, henkilöltä puuttuu äänioikeus rekisterin mukaan, eikä hän ole kelpoinen ehdokkaaksikaan. Tässä on huomioitava, että henkilö ehtii saada uuden henkilöllisyystodistuksen äänestämistä varten. Oikaisu voidaan tehdä joko henkilön hakemuksesta tai Digi- ja väestötietoviraston itse-oikaisuna.

Edellä esitettyjen muutosten yhteydessä on syytä lisäksi huomioida henkilötunnuksen muuttamisen aiheuttaman ajankäytön lisäksi myös se, että henkilötunnuksen muutos tulee hyvin useiden tahojen tietoon ja voi herättää ei toivottua huomiota. Lisäksi henkilön tulisi pystyä arvioimaan hänen elämäntilanteeseen sopiva ajankohta, josta alkaen henkilötunnuksen muutos tulisi voimaan, jotta muutos aiheuttaisi henkilölle itselleen mahdollisimman vähän lisätyötä ja mahdollisia muita haitallisia vaikutuksia esimerkiksi asioinnin estymisestä.

4.2.3.2 Vaikutukset henkilötunnusta käsittelevien organisaatioiden toimintatapoihin

Koska henkilön juridinen sukupuoli voimassa olevan lainsäädännön mukaan kirjataan henkilötunnukseen, moni viranomaisten, yritysten ja muiden organisaatioiden käyttämä tietojärjestelmä lukee sukupuolitiedon ja käsittelee sitä tietojärjestelmissään suoraan henkilötunnuksen perus-

teella. Sukupuolitiedon sisältyminen henkilötunnukseen tarkoittaa toisaalta myös sitä, että jokainen henkilötunnusta toiminnassaan käsittelevä organisaatio joutuu tarpeesta riippumatta käsittelemään myös tietoa henkilön sukupuolesta. Ehdotetun muutoksen myötä sukupuolitietoa ei voisi enää lukea suoraan henkilötunnuksesta, vaan kunkin organisaation olisi arvioitava erikseen, edellyttääkö sen toiminta rekisteröidyn sukupuolitiedon käsittelyä. Arviossa olisi otettava huomioon erityisesti tietosuoja-asetuksen vaatimukset käsiteltävien henkilötietojen minimoinnista ja rajaamisesta käsittelytarkoituksen kannalta tarpeelliseen.

Muutos vaikuttaisi niiden organisaatioiden menettelytapoihin ja tiedonhallintaan, joilla olisi edelleen tarve käsitellä ihmisten sukupuolitietoja. Niiden olisi tehtävä tietojärjestelmiinsä sellaiset muutokset, joiden myötä sukupuolitieto vastaanotettaisiin ja muuten käsiteltäisiin henkilötunnuksesta erillisenä tietona. Tyypillisesti tämä tarkoittaisi lähinnä erillisen tietokentän luomista tietojärjestelmiin sukupuolta koskevalle tiedolle. Yksittäisen tietokentän rakentaminen ei itsessään ole yleensä erityisen laaja tai kallis toimenpide, mutta kustannuksia voi lisätä erilaisten järjestelmien suuri määrä ja järjestelmien testaaminen. Organisaatioiden olisi vastaavasti arvioitava erikseen sukupuolitiedon käsittelyn laajuus ja käyttötarkoitukset ja määritettävä ne menettelyt, joiden mukaisesti sukupuolitietoa niiden toiminnassa jatkossa käsitellään.

Esityksen valmistelun yhteydessä toteutettujen selvitysten ja kyselyjen perusteella monet henkilötunnuksia käsittelevät organisaatiot eivät tarvitse tai käsittele toiminnassaan lainkaan sukupuolitietoa. Tällaisille organisaatioille ehdotetulla muutoksella ei olisi vaikutuksia. Samoin moni sukupuolitietoa toiminnassaan käsittelevä organisaatio ei tälläkään hetkellä lue tietoa henkilötunnuksesta, vaan käsittelee sitä kokonaan erillisenä tietona. Myöskään näille organisaatioille muutoksella ei olisi vaikutuksia.

Monella toimialalla sukupuolitiedon käsittely on kuitenkin tarpeen ja moni myös päätelee tiedon suoraan henkilötunnuksesta. Esityksen valmistelun yhteydessä toteutetussa laajassa kyselyssä nousivat tältä osin esiin erityisesti terveydenhuolto ja vakuutusala, mutta myös muilla aloilla yksittäisiä tarpeita sukupuolitiedon käsittelylle ja lukemiselle henkilötunnuksesta on olemassa. Kyselyssä nousi lisäksi laajasti esiin yritysten ja oppilaitosten tarve käsitellä työntekijöiden ja opiskelijoiden sukupuolitietoa lakisääteisten tehtävien toteuttamiseksi. Erityisesti tasa-arvolaissa säädetyt tilastointi- ja raportointivelvoitteet edellyttävät sukupuolitiedon merkitsemistä työnantajien ja oppilaitosten henkilörekistereihin. Erittäin moni organisaatio kertoi kyselyssä, ettei organisaatiolla ole omaan toimintaansa liittyvää tarvetta tiedon merkitsemiselle henkilörekistereihin, vaan sitä käsitellään ainoastaan lakisääteisten tilastointi- ja raportointivelvoitteiden täyttämiseksi.

Ehdotettu muutos todennäköisesti jossain määrin myös vähentäisi henkilötunnuksen muuttamismääriä sukupuolen korjaamisen perusteella. Henkilötunnuksia muutetaan nykyään sukupuolen korjaamisen perusteella vuosittain noin 150–200. Edellisessä jaksossa kuvatuista henkilötunnukseen muuttamisesta aiheutuvista toimenpiteistä aiheutuu runsaasti manuaalista työtä myös henkilötunnusta käsitteleville organisaatioille, joiden tulee tällöin pystyä yhdistämään vanhalla tunnuksella olevat tiedot uudelle henkilötunnukselle. Henkilötunnusten muuttamisten määrän väheneminen näin vähentäisi myös henkilötunnuksia käsittelevien organisaatioiden muutosten käsittelyyn liittyvää työmäärää.

4.2.3.3 Taloudelliset vaikutukset

Yleistä kustannusarvioista

Sukupuolitiedon poistaminen henkilötunnuksesta aiheuttaisi kustannuksia sellaisille organisaatioille, jotka nykyään käsittelevät sukupuolitietaa henkilötunnuksen osana ja joilla on jatkossakin tarve käsitellä sukupuolitietaa henkilötunnuksesta erillisenä tietona. Tällaisten organisaatioiden on päivitettävä tietojärjestelmänsä siten, etteivät ne enää lue sukupuolitietaa suoraan henkilötunnuksesta, vaan käsittelevät sitä erillisenä tietokenttänä. Kyse olisi siten tietojärjestelmämuutoksista aiheutuvista kertakustannuksista. Kunkin organisaation tulisi itse tietosuojavaatimukset huomioon ottaen arvioida tarve sukupuolitiedon käsittelylle sen toiminnassa. Mahdolliset muutokset olisi ehdotuksen mukaan toteutettava vuoden 2027 alkuun mennessä, eli niiden toteuttamiseen jäisi noin neljän vuoden siirtymäaika.

Sukupuolineutraalin henkilötunnuksen kustannusarviot yksityiselle sektorille sekä kunnille ja kuntayhtymille perustuvat pääosin loppuvuodesta 2020 ja alkuvuodesta 2021 toteutettuun selvitykseen. Samassa yhteydessä selvitettiin myös henkilötunnusten riittävyteen liittyen uusien välimerkkien käyttöönottoon liittyviä kustannuksia. Selvitys toteutettiin haastatteluiden sekä kustannusvaikutuskyselyn avulla ja siihen sisällytettiin sellaiset toimialat, joilla henkilötunnusta käsitellään laajasti ja, joille vaikutukset siksi arvioitiin merkittäviksi. Arvioitua toimialat olivat finanssiala, energiäteollisuus, kaupan ala, työeläkeala, tietoliikenneala, julkinen ja yksityinen sosiaali- ja terveysala sekä kunnat ja kaupungit. Selvitys tehtiin yhteistyössä mainittuja aloja edustavien järjestöjen kanssa, minkä lisäksi haastateltiin asiakas- ja potilastietojärjestelmien sekä henkilöstöhallinnon järjestelmien toimittajia, jotta saatiin ymmärrys näiden keskeisten järjestelmien muutostarpeista ja päivityssykleistä asiakaskunnalle.

Selvityksen perusteella monet henkilötunnuksia käsittelevät organisaatiot eivät tarvitse toiminnassaan lainkaan sukupuolitietaa tai ainakaan päättelee sitä henkilötunnuksesta. Käsitys sai vahvistusta myös vuoden 2021 kesällä toteutetussa webropol-kyselyssä, jossa suuri osa vastaajista ilmoitti, ettei niillä ole tarvetta sukupuolitiedon lukemiselle henkilötunnuksesta. Näille toimijoille ehdotetulla muutoksella ei olisi taloudellisia tai muitakaan vaikutuksia. Monella toimialalla sukupuolitiedon käsittely on kuitenkin tarpeen. Toteutetussa selvityksessä ja kyselyssä nousivat tältä osin esiin erityisesti terveydenhuolto ja vakuutustoiminta, mutta vähäisemmässä määrin myös muita toimialoja. Monella organisaatiolla on lisäksi tarve käsitellä henkilökuntansa sukupuolitietaa henkilörekistereissä lakisääteisten tilastointi- ja raportointivelvoitteiden täyttämiseksi. Tältä osin tosin useimmiten tietoa ei lueta suoraan henkilötunnuksesta.

Edellä kuvatun selvityksen perusteella ehdotettu muutos aiheuttaisi kustannuksia muun muassa selvittely-, määrittely-, testaus- ja toimeenpanotöiden muodossa. Kaikki ohjelmistot, sisäiset ja ulkoiset raportit sekä tilastot, jossa käsitellään sukupuolta, tulisi käydä läpi ja tehdä niihin tarvittavat muutokset. Kustannusten määrään vaikuttaisivat selvityksen perusteella erityisesti tietojärjestelmien, integraatioiden ja rajapintojen sekä päättely- ja tarkistusääntöjen määrä. Myös sukupuolen käsittelyyn mahdollisesti tarvittavat uudet erilliset tietokentät ja sukupuolitiedon hakupalvelun VTJ-rajapintaan integroituminen aiheuttavat kustannuksia. Lisäksi myös koulutus, ohjeistukset ja viestintä aiheuttaisivat kustannuksia.

Toimija- ja toimialakohtaisten kustannusten suuruuteen vaikuttaisi järjestelmien määrän lisäksi merkittävästi myös käytössä olevien tietojärjestelmien ikä ja elinkaaren vaihe. Vanhempien elinkaarensa päässä olevien tietojärjestelmien päivittäminen on tyypillisesti kallista verrattuna uudempiin järjestelmiin. Merkittävästi kustannuksia on mahdollista alentaa, jos muutoksia on mahdollista tehdä järjestelmien elinkaari huomioon ottaen siten, että muutos toteutetaan uutta tietojärjestelmää rakennettaessa tai muun laajemman päivitystyön yhteydessä. Muutoksen toteuttamiselle jätettävän siirtymäajan pituudella onkin merkittävä vaikutus muutoksen kokonaiskustannuksiin, sillä pidempi siirtymäaika mahdollistaisi muutosten toteuttamisen useammin järjestelmien elinkaari huomioiden.

Alla kuvattuja kustannusarvioita voidaan pitää tässä vaiheessa lähinnä suuntaa antavina suuruusluokka-arvioina ja niitä tarkennetaan esityksen jatkovalmistelun yhteydessä.

Kustannukset yksityiselle sektorille

Suurimmat tietojärjestelmäkustannukset yksityisellä sektorilla arvioidaan aiheutuvan finanssialalle, jolla sukupuolیتiedon käsittely on välttämätöntä erityisesti vakuutustoiminnassa. Finanssiala arvioi itse kustannustensa voivan nousta yhteensä noin 41 miljoonaan euroon. Muilla arvioiduilla yksityisen sektorin toimialoilla kustannusten arvioidaan jäävän tätä merkittävästi matalammaksi. Kaupan ala arvioi kustannuksikseen 8,2 miljoonaa euroa, energiateollisuus 5,7 miljoonaa euroa, työeläkeala 5 miljoonaa euroa, yksityinen sosiaali- ja terveysala 2,2 miljoonaa euroa ja tietoliikenneala 1,7 miljoonaa euroa.

Edellä mainitut toimialakohtaiset kustannusarviot on pääosin tehty suhteuttamalla arvion antaneiden yritysten tai muiden organisaatioiden liikevaihtoja tai muuta relevanttia skaalaustekijää koko toimialan kokoon. Skaalausmenetelmissä pyrittiin mahdollisimman hyvin ottamaan huomioon eri toimialojen ominaispiirteitä, mutta näin toteutettuihin kustannusarvioihin liittyy vääristämättä myös epävarmuuksia. Ehdotetulla muutoksella olisi vaikutuksia niin suureen määrään yrityksiä, yhteisöjä ja niiden tietojärjestelmiä, että kokonaiskustannusarviot ovat vääristämättä vain laskennallisia ja niihin tulisi suhtautua suuruusluokkaa kuvaavina arvioina. Selvityksessä saadut arviot perustuvat lisäksi vain vastaajien omiin ilmoituksiin, eikä niihin välttämättä sisälly vielä yksityiskohtaista arviota siitä, kuinka laaja sukupuolیتiedon käsittely ylipäänsä kullakin alalla on tulevaisuudessa aidosti tarpeen. Tosiasiallisesti monen toimialan kustannukset jäänevät siksi yllä kuvattua matalammiksi.

Kustannukset kunnille ja hyvinvointialueille

Sukupuolیتiedon poistamisen henkilötunnuksesta kustannusvaikutuksia arvioitiin edellä mainitussa selvityksessä myös kuntien ja sairaanhoitopiirin osalta. Selvityksen perusteella sukupuoliteollineutraalista tunnuksesta kunnille aiheutuvat yhteenlasketut kustannukset olisivat noin 2,1 miljoonaa euroa ja sairaanhoitopiireille noin 33,1 miljoonaa euroa. Kuntia koskevan kustannusarvion osalta on kuitenkin otettava huomioon, että se perustuu konsulttiselvitykseen, johon osallistui tältä osin vain kaksi kuntaa. Vastaajien otos oli niin pieni, ettei arviota voida sellaisenaan pitää luotettavana. Arviota täsmennetään esityksen jatkovalmistelun yhteydessä.

Vaikka edellä kuvattuja skaalaamalla tehtyjä arvioita voidaan pitää osin epätarkkoina, kesällä 2021 toteutettuun webropol-kyselyyn saadut vastaukset toisaalta tukevat selvityksestä saatua yleiskuvaa kustannusten kohdentumisesta. Vastausten perusteella kunnilla on erittäin vähän tarpeita käsitellä ihmisten sukupuolیتietoa, minkä vuoksi kuntien kustannusten voidaan perustellusti arvioida jäävän melko alhaisiksi. Terveystieteidenhuollossa sukupuolیتiedon käsittelyyn on sen sijaan tarvetta käytännössä kaikessa toiminnassa, minkä vuoksi toimialan kustannusten voidaan arvioida nousevan korkeiksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmäinfrastruktuuri on myös erittäin monimutkainen ja asiakas- ja potilastietojärjestelmiin on integroitu jopa satoja eri liitännäisjärjestelmiä. Integraatiot tuottavatkin suurimman osan muutuskustannuksista järjestelmäympäristöissä. Esimerkiksi Apotti-järjestelmä on integroitunut yli 200 muuhun järjestelmään, kuten esimerkiksi laboratoriojärjestelmiin sekä erikoissairaanhoidon, kuvantamisen, lääkinnällisten laitteiden ja taloushallinnon järjestelmiin. Henkilötunnus on kaikkien integraatioiden ainoa yhteinen tiedot yhdistävä tekijä ja potilaiden sukupuolیتieto luetaan yleisesti nimenomaan suoraan henkilötunnuksesta.

Sairaanhoitopiirien kuntayhtymät ja erityishuoltopiirit siirretään sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä vuoden 2023 alusta hyvinvointialueille, eli niiden omaisuus, vastuut ja velvoitteet siirtyvät yleisseuraantona hyvinvointialueille. Vaikka kustannusarviot on tehty nykyisten sairaanhoitopiirien osalta, muutosten toteuttamisesta vastaavat siten tosiasiallisesti niiden tilalle perustettavat uudet hyvinvointialueet. Vastuiden siirtämisellä ei ole kuitenkaan vaikutusta kustannusarvioiden suuruuteen.

Kustannukset valtionhallinnolle

Valtion viranomaisille ja Kansaneläkelaitokselle sukupuolineutraalista henkilötunnuksesta aiheutuvia kustannuksia on arvioitu vuoden 2020 aikana Digi- ja väestötietoviraston toimesta. Selvitystä varten pyydettiin kustannusarvio Digi- ja väestötietovirastolta, Verohallinnolta, Opetushallitukselta, Eläketurvakeskukselta, Maanmittauslaitokselta, Maahanmuuttovirastolta ja Kansaneläkelaitokselta. Mainituilta organisaatioilta saadut vastaukset skaalattiin koko valtionhallintoa koskeviksi kustannusarvioiksi suhteuttamalla niiden ICT-budjetit koko valtionhallinnon yhteenlaskettuihin ICT-hankintoihin. Valtionhallinnon kokonaiskustannuksiksi arvioitiin tällä menetelmällä noin 8,3 miljoonaa euroa.

Sukupuolen vahvistamisprosessiin liittyvä oikeus vaihtaa edelleen henkilötunnus aiheuttaisi lisäksi Digi- ja väestötietovirastolle enintään noin 100 000 euron suuruisen kertakustannuksen. Kertakustannus aiheutuisi siitä, että henkilötunnuksen antavaan tietojärjestelmään olisi luotava toiminnallisuus, jolla järjestelmästä olisi yksittäistapauksissa mahdollista antaa satunnaisen yksilönumeron sijaan nimenomaisesti joko pariton tai parillinen yksilönumeron viimeinen numero.

4.2.4 Uusi yksilöintitunnus

4.2.4.1 Vaikutukset viranomaisiin ja elinkeinoelämään

Esityksessä ehdotetaan, että väestötietojärjestelmässä otetaan käyttöön uusi yksilöintitunnus henkilötunnuksen rinnalle. Tunnusta voisi käyttää yksilöintitarkoituksessa pääosin samoin kuin henkilötunnusta, mutta se ei sisältäisi tietoa haltijastaan. Yksilöintitunnuksen käyttöönotto väestötietojärjestelmän tietoja hyödyntävissä organisaatioissa olisi vapaaehtoista, eikä muutoksella miltään osin rajoitettaisi henkilötunnuksen käsittelyä yhteiskunnassa. Yksilöintitunnuksen luominen väestötietojärjestelmään olisikin luonteeltaan vain mahdollistava muutos, joka ei velvoittaisi väestötietojärjestelmän tietoja toiminnassaan hyödyntäviä viranomaisia, yrityksiä ja muita organisaatioita millään tavalla.

Yksilöintitunnuksen käyttöönotosta tässä esityksessä kuvatulla tavalla aiheutuisi välittömiä kustannuksia vain Digi- ja väestötietovirastolle sekä väestötietojärjestelmään tietoja tallettaville Maahanmuuttovirastolle ja Verohallinnolle. Digi- ja väestötietoviraston olisi luotava yksilöintitunnus väestötietojärjestelmään tietokenttä ja tarvittavat tunnuksen välittämiseen liittyvät toiminnot, minkä kertaluonteisten kustannusten arvioidaan olevan vähintään 300 000 ja enintään 1 000 000 euroa. Kustannusten toteuma riippuisi yksilöintitunnuksen toteutustavasta. Kustannuksen arvioidaan olevan noin 300 000 euroa, jos yksilöintitunnus luodaan väestötietojärjestelmään tietokenttä. Kustannus olisi puolestaan noin miljoona euroa, jos yksilöintitunnuksesta tehdään järjestelmässä henkilötunnusta vastaava henkilön tiedot yhdistävä hakutekijä. Maahanmuuttovirastolle yksilöintitunnuksen käyttöönotosta aiheutuvien kertakustannusten arvioidaan puolestaan olevan 150 000 euroa. Kustannus muodostuisi Maahanmuuttoviraston VTJ-integraation päivittämisestä. Verohallinnon kustannusvaikutuksia ei ole pystytty vielä yksityiskohtaisesti arvioimaan, mutta niiden arvioidaan olevan samaa suuruusluokkaa

Maahanmuuttoviraston kustannusten kanssa. Kaikki mainitut kustannukset olisivat kertaluonteisia.

Viranomaisen, yrityksen tai yhteisön, joka päättäisi ottaa yksilöintitunnuksen käyttöön, joutuisi tyypillisesti luomaan sille tietojärjestelmiinsä uuden tietokentän. Mikäli tunnus otettaisiin käyttöön ensisijaisena yksilöivänä tekijänä ja tiedonvaihdon avaimena, muutos edellyttäisi tyypillisesti yksittäistä tietokenttää laajempia uudistuksia sekä organisaation tietojärjestelmiin että menettelytapoihin. Koska tunnuksen käyttöönottoon ei velvoitettaisi, eikä sille asetettaisi määräaika, yksilöintitunnuksen käyttöönotto olisi useimmiten tarkoituksenmukaista lähinnä uusien tietojärjestelmien käyttöönoton tai muiden laajempien tiedonhallinnallisten uudistusten yhteydessä.

Yksilöintitunnusta todennäköisesti käytettäisiin alkuvaiheessa eniten niissä organisaatioissa, joissa ei tällä hetkellä tietosuojasysteimeistä voida tai haluta lainkaan käsitellä henkilötunnuksia. Esimerkiksi koulutustoimialalla henkilötunnuksia ei juurikaan käsitellä, vaan niiden sijaan opettajia, opettajia ja muita henkilöstöä yksilöivänä tunnisteenä on käytössä toimialan oma oppijanimero. Väestötietojärjestelmästä saatavissa oleva ja sen kautta varmennettava yksilöintitunnus voisi olla tietyissä tilanteissa tarkoituksenmukaisempi tapa yksilöidä ihmisiä kuin organisaatiokohtaiset tunnukset.

Tunnuksen käyttö välittömästi muutoksen ehdotetun voimaantuloajankohdan jälkeen henkilötunnuksen korvaajana jäisi sen sijaan oletettavasti erittäin vähäiseksi ja lisääntyisi vähitellen. Samasta syystä muutoksen vaikutukset viranomaisten toimintaan sekä yksityisiin yrityksiin ja yhteisöihin jäisivät ainakin alkuvuosina todennäköisesti erittäin vähäisiksi. Yksilöintitunnuksesta ei aiheutuisi lainkaan kustannuksia tai muita vaikutuksia niille organisaatioille, jotka eivät sitä itse päättäisi ottaa käyttöön.

4.2.4.2 Vaikutukset ihmisiin

Yksilöintitunnuksen käyttöönoton mahdollistamat hyödyt ihmisille olisivat pääosin hyvin samanlaisia kuin edellä jaksossa 4.2.3.1 kuvatut sukupuolineutraalin henkilötunnuksen hyödyt. Sukupuoleen perustuvan syrjinnän lisäksi yksilöintitunnuksen käyttöön siirtyminen voisi kuitenkin ehkäistä myös ikään perustuvaa syrjintää ja tarpeettoman laajaa ikätiedon käsittelyä. Yksityisyyden suojaan ja syrjinnän ehkäisyyn liittyvät tavoitteet olisivat lisäksi yksilöintitunnuksen kautta toteutettavissa huomattavasti kattavammin kuin ainoastaan uusien henkilötunnuksien sukupuolineutraalilla muodolla. Koska yksilöintitunnus ei sisältäisi potentiaalisesti virheellisiä henkilötietoja, eikä sitä olisi tarpeen koskaan muuttaa sukupuolen korjaamisen yhteydessä, tunnus olisi käytännössä täysin pysyvä. Tällöin myöskään jaksossa 4.2.3.1 kuvattuja haitallisia vaikutuksia tunnuksen muuttamisesta ei syntyisi lainkaan.

Koska yksilöintitunnus ei sisältäisi haltijansa henkilötietoja, se mahdollistaisi henkilön yksilöinnin erilaisissa asiointitilanteissa tietosuojavaatimukset nykyistä paremmin huomioon ottaen. Yksilöintitunnus ei kertoisi haltijansa ikää tai sukupuolta, vaan ainoastaan yksilöisi ihmisen yksiselitteisellä tavalla. Ikä- ja sukupuolitietoja sekä muita henkilötietoja olisi tällöin käsiteltävä henkilötietojen käsittelyn minimointiperiaate huomioon ottaen vain kunkin asiointitilanteen edellyttämässä laajuudessa.

Yksilön henkilötietojen suoja paranisi henkilötietoriippumattoman tunnuksen käyttöönoton kautta kaikissa niissä asiointitilanteissa, joissa ei ole tarpeen käsitellä samanaikaisesti sukupuoli- ja syntymäaikatietoja. Tosiasiallisesti on olemassa erittäin vähän sellaisia tilanteita, joissa molemmat mainitut tiedot olisivat ainakaan henkilötunnuksen sisältämällä tarkkuudella samanaikaisesti samassa palvelussa tarpeellisia. Yksilöintitunnuksen mahdollistamat tietosuojajohdyt ulottuisivat siten lähes kaikkiin julkisen ja yksityisen sektorin palveluihin. Esimerkiksi täysi-

ikäisyys on luonteeltaan kysymys, joka ei yleensä edellytä tietoa henkilön syntymäajasta päivän tarkkuudella. Täysi-ikäisyyden selvittämiseen lisäksi äärimmäisen harvoin liittyy minkäänlaista tarvetta samalla tietää henkilön sukupuoli.

Esityksessä ehdotetaan kuitenkin ainoastaan yksilöintitunnuksen luomista henkilötunnuksen rinnalle väestötietojärjestelmään. Tällä ei itsessään olisi käytännössä mitään vaikutuksia ihmisiin, vaan vaikutuksia syntyisi vasta, jos väestötietojärjestelmän tietoja hyödyntävät organisaatiot ottaisivat tunnuksen omassa toiminnassaan käyttöön. Tällöinkin hyötyjen toteutuminen edellyttäisi useimmiten sitä, että yksilöintitunnus korvaisi kyseisen organisaation toiminnassa henkilötunnuksen käsittelyn. Käytännössä näin ei laajamittaisesti oleteta tapahtuvan ainakaan vielä pitkään aikaan. Edellä käsitellyt yksilöintitunnuksen hyödyt ovatkin luonteeltaan lähinnä potentiaalisia hyötyjä, joiden toteutuminen olisi tosiasiallisesti täysin riippuvaista mahdollisista tulevista yksilöintitunnuksen käyttöön liittyvistä päätöksistä.

Käytännössä on oletettavissa, että yksilöintitunnuksen käyttö yhteiskunnassa laajenisi hitaasti, minkä vuoksi myös tunnuksen mahdollistamat hyödyt ihmisille tosiasiallisesti jäisivät todennäköisesti lähivuosina melko vähäisiksi. Pidemmällä aikavälillä yksilöintitunnus mahdollistaisi kuitenkin selvästi henkilötunnusta paremmin ihmisten tietojen käsittelyn yksityisyyden suoja ja tietosuoja huomioon ottaen.

4.2.5 Yhteenvedo esityksen keskeisistä vaikutuksista

4.2.5.1 Vaikutukset ihmisiin

Henkilötunnuksen myöntämiskynnyksen madaltaminen ja ehdotetut muutokset väestötietojärjestelmän rekisteröintimenettelyihin helpottaisivat merkittävästi ulkomaalaisten ihmisten mahdollisuutta saada suomalainen henkilötunnus. Ehdotetuilla muutoksilla parannettaisiin muiden kuin Suomen kansalaisten yhdenvertaisia mahdollisuuksia toimia osana suomalaista yhteiskuntaa. Muutosten vaikutukset kohdistuisivat vuosittain kymmeniin tuhansiin ihmisiin.

Sukupuolیتiedon poistaminen henkilötunnuksesta vähentäisi tarpeettoman laajaa sukupuolیتiedon käsittelyä yhteiskunnassa ja mahdollistaisi nykytilaa paremmin käsiteltävien henkilötietojen minimoinnin. Muutoksella voitaisiin myös ehkäistä sukupuoleen perustuvaa syrjintää ja parantaa erityisesti sukupuolivähemmistöihin kuuluvien ihmisten asemaa.

Esitykseen sisältyvistä ehdotuksista ei aiheutuisi välittömiä kustannuksia yksityishenkilöille tai kotitalouksille.

4.2.5.2 Vaikutukset elinkeinoelämään

Henkilötunnuksen myöntämiskynnyksen madaltamisella voidaan arvioida olevan samankaltaisia vaikutuksia yrityksiin kuin viranomaisiin. Väestötietojärjestelmän tietoja hyödynnetään laajasti myös yksityisellä sektorilla ja esimerkiksi finanssialan tiedonhallinnan kannalta olisi useimmiten selkeämpää ja helpompaa, että mahdollisimman monella niiden asiakkaista olisi henkilötunnus. Henkilötunnuksen myöntämiskynnyksen madaltaminen ja siihen liittyvän menettelyn suoraviivaistaminen myös osaltaan vähentäisi työperäisen maahanmuuttajan maahanmuuttoon liittyvää byrokratiaa, millä arvioidaan olevan myönteisiä vaikutuksia ulkomaisten osaajien rekrytointiin suomalaisen elinkeinoelämän palvelukseen. Ehdotetuilla muutoksilla näin osaltaan täydennettäisiin Talent Boost -toimintaohjelman yhteydessä toteutettuja toimenpiteitä.

Sukupuolineutraaliin henkilötunnukseen siirtymisestä aiheutuisi kustannuksia niille yksityisen sektorin toimijoille, jotka nykyään hyödyntävät toiminnassaan henkilötunnukseen sisältyvää sukupuolietoa. Kustannusarvioita on eritelty tarkemmin jaksossa 4.2.3.3. Ehdotetun yksilöintitunnuksen vaikutusten elinkeinoelämään voidaan olettaa jäävän tässä esityksessä ehdotetuilla toimenpiteillä tosiasiallisesti vähäisiksi.

4.2.5.3 Taloudelliset vaikutukset

Esitykseen sisältyvistä ehdotuksista selvästi suurimmat kustannusvaikutukset aiheutuisivat sukupuolietiedon poistamisesta henkilötunnuksesta. Ehdotetun muutoksen kustannusten arvioidaan kokonaisuudessaan olevan julkiselle sektorille noin 40 miljoonaa euron suuruusluokkaa ja yksityiselle sektorille hieman tätä suuremmat. Kustannukset jakautuisivat hyvin laajalle joukolle viranomaisia, kuntia ja yksityisen sektorin organisaatioita, mutta painottuisivat käytännössä erityisesti terveydenhuoltoon ja vakuutustoimintaan.

Muista esitykseen sisältyvistä ehdotuksista aiheutuisi kustannusvaikutuksia erityisesti Digi- ja väestötietovirastolle ja Maahanmuuttovirastolle sekä muutamille muille valtion viranomaisille. Esityksen muiden muutosten kustannusvaikutukset jäisivät kuitenkin selvästi sukupuolineutraalia henkilötunnusta vähäisemmiksi. Kaikkien ehdotettujen muutosten yhteenlaskettujen kerta-kustannusten arvioidaan olevan Digi- ja väestötietovirastolle noin 3 miljoonaa euroa ja Maahanmuuttovirastolle noin 1,5 miljoonaa euroa. Muiden viranomaisten ja kuntien kustannukset jäisivät selvästi tätä pienemmiksi. Muutoksista aiheutuisi lisäksi vähäisiä pysyviä lisäresurssitarpeita Digi- ja väestötietovirastolle sekä Maahanmuuttovirastolle. Ehdotettu henkilötunnuksen saavien ulkomaalaisten piirin kasvattaminen mahdollistaisi kustannusten vastapainoksi toiminnan tehostamista ja näin säästöjä erittäin laajassa joukossa sekä yksityisen että julkisen sektorin organisaatioita. Toimintojen tehostamisesta aiheutuvien kokonaissäästöjen voidaan arvioida nousevan pitkällä aikavälillä välittömiä kustannuksia korkeammiksi.

Edellä kuvattujen kustannusten lisäksi esitys sisältää luonteeltaan mahdollistavia ehdotuksia, joiden hyödyntäminen jätettäisiin VTJ-tietoja toiminnassaan hyödyntävien organisaatioiden omaan harkintaan. Tällaisia olisivat etärekisteröintimenettelyssä rekisteröityjen VTJ-identiteettien ja uuden yksilöintitunnuksen hyödyntäminen. Koska mainittujen uusien VTJ-identiteettien ja -tietojen hyödyntäminen olisi vapaaehtoista, kunkin organisaation tulisi arvioida niiden käyttöönoton kustannukset erikseen mahdollisesta käyttöönotosta päättäessään.

Esitykseen sisältyvistä ehdotuksista ei aiheutuisi välittömiä kustannuksia yksityishenkilöille tai kotitalouksille.

4.2.5.4 Vaikutukset tiedonhallintaan

Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (906/2019, jäljempänä *tiedonhallintalaki*) säädetään muun muassa tiedonhallinnan järjestämisestä ja kuvaamisesta, tietovarantojen yhteentoimivuudesta, teknisten rajapintojen ja katseluyhteyksien toteuttamisesta sekä tietoturvallisuuden toteuttamisesta. Tiedonhallintalailla varmistetaan viranomaisten tietoaineistojen yhdenmukainen hallinta ja tietoturvallinen käsittely julkisuusperiaatteen toteuttamiseksi.

Esityksessä ehdotetaan muutoksia erityisesti väestötietojärjestelmän tietosisältöön, rekisteröinnin kohteisiin ja rekisteröinnissä noudatettaviin menettelyihin. Esityksessä ei kuitenkaan muutettaisi väestötietojärjestelmän käyttötarkoitusta, tietojen luovuttamisen tai säilyttämisen yleisiä periaatteita tai muita järjestelmän tietojen hyödynnettävyyden kannalta keskeisiä periaatteita. Väestötietojärjestelmän tiedot säilytettäisiin edelleen pääosin pysyvästi. Myös väestötietojär-

jestelmän rekisterinpitäjyyttä koskevat säännökset ehdotetaan pidettävän ennallaan. Väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjänä toimisivat siten edelleen Digi- ja väestötietovirasto ja Ahvenanmaan valtionvirasto, joilla olisi nykytilan mukaisesti edelleen myös vastuu tiedonhallintalaissa säädettyjen vaatimusten toteuttamisesta.

Esityksessä ehdotetaan Maahanmuuttovirastolle ja Verohallinnolle oikeutta muuttaa ja lisätä väestötietojärjestelmään tietoja. Maahanmuuttovirasto ja Verohallinto suorittavat nykyään vain järjestelmän ensirekisteröintejä, eli niiden tehtävät laajenisivat nykytilaan verrattuna. Kyse olisi kuitenkin edelleen vain tietojen tallettamisesta teknisten rajapintojen välityksellä, eikä muutos vaikuttaisi väestötietojärjestelmän ylläpidon vastuisiin. Maahanmuuttoviraston ja Verohallinnon olisi toteutettava tietojärjestelmiinsä integraatiot Digi- ja väestötietoviraston toteuttamiin teknisiin rajapintoihin, joilla väestötietojärjestelmän tietoja päivitetään. Teknisten rajapintojen kattama tietojen päivittäminen edellyttäisi järjestelmäkehityspanostuksia Digi- ja väestötietovirastossa, Maahanmuuttovirastossa ja Verohallinnossa sekä aikaa toteutuksille. Menetelmien sujuva käyttöönotto edellyttäisi erityisesti Digi- ja väestötietovirastolta panostuksia Maahanmuuttoviraston ja Verohallinnon henkilöstön tukemiseen.

Väestötietojärjestelmään olisi ehdotuksen mukaan vuodesta 2023 alkaen mahdollista rekisteröityä itsepalveluna toimivassa etärekisteröintimenettelyssä. Menettely olisi täysin uusi ja perustuisi erilaiseen toimintatapaan kuin nykyään käytössä olevat rekisteröintimenettelyt. Etärekisteröintimenettelyssä väestötietojärjestelmään rekisteröidyt VTJ-identiteetit olisi tarpeen pystyä erottamaan perinteisin menetelmin rekisteröidyistä henkilöistä sekä väestötietojärjestelmässä että niissä organisaatioissa, jotka hyödyntävät toiminnassaan väestötietojärjestelmän tietoja. Vaikka henkilön tiedot talletettaisiin ehdotuksen mukaan etärekisteröintimenettelyssä väestötietojärjestelmään, niistä voidaan tosiasiallisesti katsoa muodostuvan järjestelmän sisälle uusi ja erillinen tietovaranto. Digi- ja väestötietovirasto olisi yksin vastuussa etärekisteröintimenettelystä sekä siinä talletettujen tietojen asianmukaisesta hallinnoinnista ja luovuttamisesta.

Koska etärekisteröintimenettely olisi tarkoitus toteuttaa mobiilisovelluksen kautta ja siihen sisältyisi rekisteröityvää henkilöä koskevien biometristen tietojen käsittelyä, menettelyyn voidaan katsoa liittyvän myös korostuneita tietoturvallisuutta koskevia vaatimuksia. Esitykseen ei silti olla nähty tarpeelliseksi sisällyttää menettelyn tietoturvallisuutta koskevaa erityissääntelyä, vaan siinä sovellettaisiin tiedonhallintalain 4 luvun tietoturvallisuutta koskevia säännöksiä.

Väestötietojärjestelmän tietosisältöä ehdotetaan esityksessä laajennettavaksi uusilla henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa ja henkilön perustietojen lähdettä kuvaavilla tiedoilla. Ehdotetut uudet tietoryhmät olisivat luonteeltaan ja tarkoitukseltaan jossain määrin poikkeuksellisia sikäli, että ne eivät kohdistuisi varsinaisesti väestötietojärjestelmään rekisteröityyn luonnolliseen henkilöön, vaan hänestä järjestelmään talletettuihin tietoihin. Uusilla tietoryhmillä pystyttäisiin parantamaan järjestelmän tietojen yleistä laatua ja luotettavuutta. Uudet tietoryhmät osaltaan myös mahdollistaisivat etärekisteröintimenettelyssä järjestelmään talletettujen tietojen hallitun käytön yhteiskunnassa.

Etärekisteröintiin perustuvien väestötietojärjestelmän tietojen hyödyntäminen edellyttäisi sitä, että kyseiset tiedot pystytään erottamaan muista väestötietojärjestelmän tiedoista. Käytännössä tiedot vastaanottavan tahon olisi suunniteltava tietojärjestelmät, tietovarantojen tietorakenteet ja niihin liittyvä tietojenkäsittely siten, että vaadittujen tietojen erottaminen voidaan vaivatta toteuttaa. Tietojen luovuttamiseen kohdistuvasta erityisvaatimuksesta säädettäisiin ehdotetussa VTJ-lain 34 a §:ssä ja se toteutettaisiin käytännössä hyödyntäen edellä mainittua henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaavaa tietoa. Viranomaisen, joka päättäisi ottaa vastaan etärekisteröintiin perustuvia tietoja, tulisi näin luoda tietojen erottelulle riittävät menettelyt, jotka arvioitaisiin väestötietojärjestelmän tietolupapäätöksen yhteydessä. Suunnitellessaan tietojen

erottelun mahdollistavan menettelyn toteutustapoja, tiedonhallintayksikkönä toimivan viranomaisen tulisi arvioida muutoksen vaikutukset tiedonhallintaansa tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentin mukaisesti. Valtion virastojen ja laitosten tulisi arvioida myös muutoksen taloudelliset vaikutukset tiedonhallintalain 8 §:n mukaisesti sekä merkittävien taloudellisten ja toiminnallisten muutosten osalta tarvetta pyytää valtiovarainministeriöltä lausuntoa asiasta tiedonhallintalain 9 §:ssä säädetyn mukaisesti. Esityksellä ei muilta osin muutettaisi väestötietojärjestelmän tietojen luovuttamista koskevaa sääntelyä, eikä sillä olisi vaikutuksia järjestelmän muiden tietojen hyödyntämiseen yhteiskunnassa.

Tiedonhallintayksikön, joka päättäisi ottaa toiminannassa käyttöön ehdotetun yksilöintitunnuksen, tulisi arvioida muutoksen suunnittelun yhteydessä sen vaikutukset tiedonhallintaan tiedonhallintalain 5 §:n 3 momentin mukaisesti. Valtion virastojen ja laitosten tulisi arvioida myös muutoksen taloudelliset vaikutukset tiedonhallintalain 8 §:n mukaisesti sekä merkittävien taloudellisten ja toiminnallisten muutosten osalta tarvetta pyytää valtiovarainministeriöltä lausuntoa asiasta tiedonhallintalain 9 §:ssä säädetyn mukaisesti. Yksilöintitunnuksen käyttöönoton vaikutukset riippuisivat tosiasiallisesti merkittävästi siitä, otettaisiinko tunnus käyttöön ainoastaan täydentävänä yksilöivänä tietona vai pääasialliseksi henkilön tiedot yhdistäväksi avaimeksi. Yksilöintitunnuksen käyttöön ottavan viranomaisen olisi myös toteutettava tarvittavat tiedonvaihtoon ja tietojen luovuttamiseen liittyvät toimenpiteet. Yksilöintitunnuksen käyttöönotolla väestötietojärjestelmässä ei olisi vaikutuksia mahdollisuuteen hyödyntää henkilötunnusta.

Sukupuolitiedon poistaminen henkilötunnuksesta johtaisi siihen, että tieto luovutettaisiin vuodesta 2027 alkaen väestötietojärjestelmästä VTJ-lain 4 luvussa säädettyjä periaatteita noudattaen erillisenä tietona. Niiden viranomaisten, jotka hyödyntävät nykyään henkilötunnusta sukupuolitiedon lähteenä, olisi luotava tiedolle henkilötunnuksesta erilliset käsittelymenettelyt.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia voimassa olevaan asiakirjojen julkisuutta ja salassapitoa koskevaan sääntelyyn. Esitykseen sisältyvillä ehdotuksilla ei muutettaisi myöskään väestötietojärjestelmän asiantuntijaa tai asiarekisteriä koskevaa sääntelyä.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Henkilötunnuksen rakenteen kokonaisuudistus

Henkilötunnusjärjestelmän uudistamista on valmisteltu kahdessa vaiheessa, joista ensimmäinen käynnistyi 1.9.2017, kun valtiovarainministeriö asetti työryhmän selvittämään henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman identiteetin hallinnoimista. Työryhmän loppuraportti julkaistiin 6.4.2020. Työryhmä esitti jättämässään loppuraportissa, että nykyisin käytössä oleva henkilötunnus korvattaisiin vaiheittain uudenmuotoisella henkilötunnuksella, josta ei kävisi lainkaan ilmi henkilön ikä, syntymäaika, sukupuoli tai muuta henkilöön liittyvää tietoa. Loppuraportissa esitettiin, että uudenmuotoinen tunnus otettaisiin täysimittaisesti yhteiskunnassa käyttöön vuodesta 2027 alkaen, jolloin se korvaisi nykyisen henkilötunnuksen ensisijaisena yksilöivänä tunnuksena. Tunnus olisi loppuraportin ehdotuksen mukaan pituudeltaan ja rakenteeltaan muuten samanlainen kuin nykyinen henkilötunnus.

Loppuraportissa ehdotettu malli poistaisi tehokkaasti nykyiseen henkilötunnukseen liittyvät tietosuojaongelmat. Tunnuksesta ei kävisi ilmi henkilön ikää tai sukupuolta, eikä siitä olisi mahdollista päätellä sen haltijasta muitakaan tietoja, kuten esimerkiksi sitä, että henkilö on tullut Suomeen maahanmuuttajana. Näiltä osin henkilötunnuksen rakenteen kokonaisuudistuksen

myötä saavutettavat hyödyt olisivat selvästi suurempia kuin tässä hallituksen esityksessä ehdotettujen uudistusten. Tässä esityksessä ehdotettu versio sukupuolitiedon poistamisesta ei tosiasiallisesti estä päättelemästä henkilön sukupuolta ennen uudistusta annetuista tunnuksista, minkä lisäksi sillä ei kokonaan päästä eroon tarpeesta muuttaa henkilötunnus sukupuolen korjaamisen perusteella. Edellä jaksossa 1 kuvatun henkilötunnusten riittävyysratkaisun yhteydessä käyttöön otettuja uusia välimerkkejä annetaan lisäksi lähitulevaisuudessa tosiasiallisesti vain maahanmuuttajille, eli niistä on mahdollista päätellä kyseessä olevan maahanmuuttajan tunnus. Tämän kaltaisista mahdollisesti syrjintään johtavista tietosuojangelmista päästäisiin tehokkaasti eroon henkilötunnuksen rakenteen kokonaisuudistuksella. Kokonaisuudistuksen myötä ei olisi myöskään tarvetta useille erillisille osauudistuksille, vaan sekä henkilötunnusten riittävyys että tunnuksen henkilötietoneutraali muoto voitaisiin toteuttaa kerralla.

Edellä mainittu työryhmän loppuraportti oli laajalla lausuntokierroksella kesällä 2020. Lausuntopalautteessa ymmärrettiin sinänsä laajasti kokonaisuudistuksen hyödyt, mutta sen kustannusten arvioitiin samalla nousevan yhteiskunnassa erittäin korkeiksi. Muutos vaikuttaisi kaikkiin julkisen ja yksityisen sektorin toimijoihin, jotka käsittelevät henkilötunnusta, joten tarkkaa kokonaiskustannusarviota sille on kuitenkin erittäin vaikea laskea. Valtiovarainministeriössä tehdyn jatkovalmistelun perusteella kokonaisuudistusta ei sen kustannusten vuoksi pidetty tarkoituksenmukaisena toteuttaa suunnitellulla tavalla ja aikataululla.

Keskitetty keinotunnusjärjestelmä

Esityksen valmistelun yhteydessä selvitettiin myös vaihtoehtoa, jossa Digi- ja väestötietoviraston ylläpitämä keskitetty keinotunnusjärjestelmä korvaisi kokonaan nykyiset organisaatiokohtaiset keinotunnukset. Väestötietojärjestelmään muodostettaisiin mallissa täysin uusi henkilötietoriippumaton henkilön yksilöivä tunnus. Organisaatiokohtaiset keinotunnusjärjestelmät korvautuisivat siten, että keinotunnusten sijasta voitaisiin pyytää uusi tunnus keskitetysti väestötietojärjestelmästä myös niille, jotka nykyisin eivät saa henkilötunnusta ja joilla joudutaan siksi käyttämään organisaatiokohtaisia tunnuksia. Vaihtoehto muistuttaisi jossain määrin mm. Ruotissa käytössä olevaa yhdistämisnumeroa, jota käsitellään jaksossa 5.2.1.

Keskitetty keinotunnusjärjestelmä arvioitiin kuitenkin suhteettoman kalliiksi vaihtoehdoksi verrattuna tässä esityksessä ehdotettavaan toimenpiteisiin. Järjestelmän kustannukset vastaisivat osassa organisaatioista sitä, että uudenmuotoinen tunnus annettaisiin henkilötunnuksen sijaan kaikille rekisteröitäville. Koska osalla ihmisistä olisi mallissa henkilötunnus ja osalla puolestaan uusi keinotunnus, useimpien tietojärjestelmien pitäisi kyetä käsittelemään molempia. Vaihtoehdossa törmättäisiin lisäksi nykyisiin haasteisiin tietojen yhdistämisessä keinotunnukselta henkilötunnukselle siinä vaiheessa, kun henkilölle myönnettäisiin henkilötunnus.

Keskitetyn keinotunnusjärjestelmän luomista väestötietojärjestelmään henkilötunnuksen rinnalle ei edellä kuvatuista syistä ole pidetty ainakaan tässä vaiheessa tarkoituksenmukaisena. Järjestelmä voisi tulla lähes yhtä kalliiksi kuin siirtyminen kokonaan uuteen henkilötietoriippumattomaan tunnisteeseen. Tähän esitykseen sisältyvillä ehdotuksilla ulkomaalaisten VTJ-rekisteröinnin laajentamisesta pystytään lisäksi jo merkittäväällä tavalla vähentämään organisaatiokohtaisten keinotunnusten käytön tarvetta huomattavasti kustannustehokkaammalla tavalla.

Väestötietojärjestelmän yhteisrekisterinpitäisyys

Esityksessä ehdotetaan tiettyjä laajennuksia Maahanmuuttoviraston ja Verohallinnon tehtäviin väestötietojärjestelmän tietojen tallettajana ja ylläpitäjänä. Maahanmuuttovirastolle ja Verohallinnolle ehdotetaan oikeutta muuttaa ulkomaan kansalaisesta aiemmin talletettuja tietoja ja lisätä

puuttuvia tietoja väestötietojärjestelmään. Esitystä valmisteltaessa arvioitiin siksi myös sitä, tulisiko väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjäys järjestää muutosten myötä mainittujen viranomaisten sekä Digi- ja väestötietoviraston kesken tietosuoja-asetuksen 26 artiklassa tarkoitettuna yhteisrekisterinpitäjyytenä. Artiklan 1 kohdan mukaan, jos vähintään kaksi rekisterinpitäjää määrittää yhdessä käsittelyn tarkoitukset ja keinot, ne ovat yhteisrekisterinpitäjiä. Voimassa olevan VTJ-lain 4 §:n mukaan väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjä on manner-Suomen alueella yksin Digi- ja väestötietovirasto sekä Ahvenanmaan alueella Ahvenanmaan valtionvirasto.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa yhteisrekisterinpitäjyyttä koskeviin säännöshdotuksiin arvioidessaan maahanmuuttohallinnon henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä (PeVL 62/2018 vp, s. 4–5 ja 7/2019 vp, s. 5–8). Valiokunnan mukaan sääntelyratkaisu, jossa laaja joukko viranomaisia olisi määritelty rekisterinpitäjiksi sen sijaan, että niiden tarpeellinen tiedonsaanti olisi varmistettu esimerkiksi tiedon luovutusta ja saamisoikeuksia koskevalla sääntelyllä, poikkesi tavanomaisesta. Valiokunta arvioi sääntelyn voivan merkitä sitä, että säännöksessä mainitut arkaluonteiset tiedot olisivat siirrettävissä yhteisrekisterinpitäjiksi määriteltyjen viranomaisten välillä salassapitosäännösten estämättä, mikäli esimerkiksi lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädettyssä tarkoituksessa ("ulkomaalaisen maahan-tuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua koskevien asioiden käsittely sekä niitä koskeva päätöksenteko ja valvonta") talletettuja arkaluonteisia ja salassa pidettäviä tietoja käsitellään myöhemmin samassa tarkoituksessa toisen yhteisrekisterinpitäjäksi määritellyn viranomaisen toimesta. Valiokunta piti sääntelyä tältä osin puutteellisena ja kehotti eduskunnan hallintovaliokuntaa arvioimaan huolellisesti sääntelyn tarkoituksenmukaisuutta ja sen yhteensopivuutta tietosuoja-asetuksen sääntelyn kanssa erityisesti kunkin rekisterinpitäjän vastuun ja rekisteröidyn oikeuksien toteutumisen kannalta.

Vaikka Maahanmuuttoviraston ja Verohallinnon oikeutta ylläpitää väestötietojärjestelmän tietoja esitetään ehdotuksessa lisättäväksi, niiden tehtävät olisivat edelleen selvästi rajatumia kuin Digi- ja väestötietoviraston toimivalta. Maahanmuuttovirasto ja Verohallinto saisivat teknisen rajapinnan avulla tietoja väestötietojärjestelmään luovuttamalla tallettaa ja päivittää vain nimenomaisesti säädettyjä väestötietojärjestelmän tietoja. Niiden tehtävät rajautuisivat lisäksi tilanteisiin, joissa rekisteröity muusta syystä asioi kyseisen viranomaisen kanssa. Digi- ja väestötietovirastolla olisi sen sijaan edelleen yleistoimivalta tallettaa, muuttaa, lisätä ja korjata kaikkia väestötietojärjestelmän tietoja. Vain Digi- ja väestötietovirasto saisi päivittää sellaisia henkilötietoja, joilla on vaikutusta henkilötunnuksen määräytymiseen, ja muuttaa tai korjata henkilötunnusta.

Väestötietojärjestelmä on yhteiskunnan perusrekisteri, jonka tietoja hyödynnetään erittäin laajasti sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Järjestelmän tietoihin kohdistuu siksi erityisen korostuneita vaatimuksia ja sen ylläpitämisen vastuuden on oltava yksiselitteisesti ja täsmällisesti määritelty. Järjestelmän luonteen vuoksi on myös korostetun tärkeää, että rekisteröityjen oikeuksien toteutumisen ja yhteyspisteen suhteen ei jää epäselvyyttä. Esityksen valmistelussa on siksi pidetty tarkoituksenmukaisena säilyttää voimassa oleva väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjyyttä koskeva sääntely. Manner-Suomen alueella ainoana rekisterinpitäjänä toimisi siten edelleen Digi- ja väestötietovirasto ja Ahvenanmaan alueella Ahvenanmaan valtionvirasto.

Sukupuolineutraalin henkilötunnuksen toteutusvaihtoehdot

Esityksessä ehdotetaan, että 1.1.2027 alkaen uudet henkilötunnukset annettaisiin sukupuolineutraalina. Ennen mainittua päivää annettuja henkilötunnuksia ei muutettaisi, minkä johdosta niistä olisi edelleen pääteltävissä, onko tunnus annettu miehelle vai naiselle. Tunnukseen myös

jätettäisiin edelleen syntymäaikatieto, minkä perusteella olisi suhteellisen varmasti pääteltävissä, onko tunnus annettu vanhan vai uuden lainsäädännön mukaisena.

Ehdotettu muutos johtaisi itsessään siihen, että tieto sukupuolen korjaamisesta olisi usein pääteltävissä henkilötunnuksesta. Esimerkiksi se, että ennen vuotta 2027 syntyneellä henkilöllä olisi suomalaisperäinen naisen nimi ja pariton yksilönumeron viimeinen numero, tarkoittaisi yleensä sitä, että henkilö on korjannut sukupuolensa. Muutoksen voitaisiin tässä muodossa siten katsoa jopa heikentävän transihmisten asemaa ja yksityisyyden suojaa nykytilaan verrattuna, mitä ei ole esityksen valmistelussa pidetty hyväksyttävänä. Esityksessä on siten katsottu, ettei sukupuoltaan korjaavan henkilön oikeudesta vaihtaa henkilötunnuksensa voida luopua, vaikka tunnukset muodollisesti muutettaisiin esityksen mukaisesti sukupuolineutraaleiksi.

Vaihtoehtona esitetylle toteutustavalle arvioitiin myös laajempaa, pelkkään tahdonilmaisuu perustuvaa, oikeutta muuttaa henkilötunnus. Tässä vaihtoehdossa henkilötunnuksen muuttamisoikeutta ei rajattaisi vain sukupuolen oikeudelliseen vahvistamiseen, vaan se olisi mahdollista kaikille. Laaja oikeus muuttaa henkilötunnuksensa olisi kuitenkin merkittävä muutos siihen henkilötunnusjärjestelmän taustalla olevaan peruseriaatteeseen, että tunnus on tarkoitettu pysyväksi. Myös käytännön tasolla lähes kaikki sellaiset toiminnot, joissa henkilötunnusta käytetään henkilön yksilöintiin, on luotu sen periaatteen varaan, että henkilötunnus on lähtökohtaisesti pysyvä. Rajoittamaton tai muuten erittäin laaja oikeus muuttaa henkilötunnusta aiheuttaisi siten erittäin merkittäviä kustannuksia niin yksityisellä kuin julkisellakin sektorilla, eikä tätä vaihtoehtoa voida siksi pitää tarkoituksenmukaisena ja oikeasuhtaisena ratkaisuna ongelmaan.

Etärekisteröintiin perustuvien VTJ-identiteettien luovuttaminen väestötietojärjestelmästä

Esityksessä ehdotetaan otettavaksi käyttöön uusi etärekisteröintimenettely, jonka kautta ulkomaalainen henkilö saisi talletettua tietonsa itsepalveluna väestötietojärjestelmään. Etärekisteröinnin yhteydessä talletettaisiin väestötietojärjestelmään uusina tietoina henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaava tieto sekä henkilön perustietojen lähdeä kuvaava tieto. Esityksen valmistelun yhteydessä on arvioitu etärekisteröintiin perustuvien VTJ-tietojen luovutusperiaatteita seuraavien vaihtoehtojen perusteella: 1. Tietoja luovutetaan käyttötarkoituksen mukaan ilman erityissäätelyä. 2. Tietoja luovutetaan käyttötarkoituksen mukaan, mutta vain henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaavan tiedon kanssa. 3. Tietoja luovutetaan vain rajatulle joukolla käyttötarkoituksen mukaan. Vaihtoehtoja tarkasteltiin arvioimalla tarvetta etärekisteröintiin perustuvien tietojen käytölle esityksen tavoitteiden saavuttamisen ja riskienhallinnan näkökulmasta. Esitykseen sisältyvä ehdotus vastaa vaihtoehtoa 2.

Etärekisteröinti olisi menettelynä uusi, eikä sen käytön laajuutta vielä voida täysin arvioida. Ainakin alkuvaiheessa etärekisteröintimenettely lähtökohtaisesti toimisi vain ensirekisteröintinä ja välivaiheena ennen VTJ-identiteetin vahvistamista rekisteriviranomaisen luona. Tavoitteena on, että ulkomaalaiset Suomeen työhön tai opiskelemaan tulevat henkilöt voisivat käynnistää viranomaisten asiointiprosesseja jo lähtömaastaan. Jotta tämä tavoite toteutuisi olisi etärekisteröityjen henkilöiden tietojen oltava vähintään viranomaisten käytettävissä. Hankkeessa toteutetun vaikutusten arvioinnissa nostettiin esille myös muiden kuin viranomaisten tietotarve etärekisteröidyistä identiteeteistä. Tällaisia tahoja ovat esimerkiksi pankit, joilla on tietotarpeita omien lakisääteisten velvoitteiden suunnasta. Henkilöllä on usein tarve asioida pankeissa jo varhaisessa vaiheessa Suomeen tulon jälkeen. Henkilö voisi tällöin etärekisteröityneenä tunnistautua passilla ja esittää saamansa henkilötunnuksen. Pankilla pitäisi tällaisessa tilanteessa olla mahdollisuus tarkastaa henkilön tiedot väestötietojärjestelmästä ja saada tieto henkilön rekisteröinnin tavasta. Vaihtoehtojen arvioinnissa todettiin, että ei ole tarkoituksenmukaista rajata

uusien etärekisteröityjen identiteettien käyttöä vain viranomaisille. Etärekisteröityjen henkilöiden tietojen rajaaminen vain viranomaiskäyttöön vähentäisi tietojen hyödyntämistä, vaikeuttaisi merkittävästi asiointia ja hidastaisi palvelujen kehittymistä yksityisellä sektorilla.

Esitystä valmisteltaessa arvioitiin myös, onko tarpeellista erottaa etärekisteröintimenettelyn kautta tunnistetut VTJ-identiteetit muulla tavalla tunnistetuista. Etärekisteröity henkilö saisi ehdotuksen mukaan rekisteröitymisen perusteella samanmuotoisen henkilötunnuksen kuin muulla tavalla tunnistetut, eikä tunnuksesta itsestään olisi siksi mahdollista arvioida, perustuuko se etärekisteröintiin vai perinteisiin tunnistusmenetelmiin. Riskiarvioinnin perusteella katsottiin välttämättömäksi se, että etärekisteröidyt henkilöt ovat kuitenkin erotettavissa muista henkilöistä. Tällä pyritäisiin estämään mahdollisuutta väärinkäytöksille etärekisteröityjen identiteettien käytössä, kuten rikollista toimintaa verkkokauppapetoksissa ja vastaavissa. Tieto olisi tarpeellista, jotta vastaanottaja pystyy arvioimaan, mihin henkilön tietoja voidaan käyttää. Etärekisteröintiin perustuvien VTJ-tietojen käyttö olisi myös kokonaisuutena hallitumpaa, kun etärekisteröidyt henkilöllisyydet olisi erotettavissa muulla tavalla tunnistetuista henkilöistä. Jos tieto henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tavasta ei olisi käytettävissä, lisäisi se riskiä erityisesti muutoksen alkuvaiheessa etärekisteröidyn identiteetin väärinkäyttömahdollisuudesta.

Etärekisteröityjen henkilöiden tietojen luovuttamisen perusteet arvioidaan Digi- ja väestötietoviraston tietolupaprosessissa, jossa arvioidaan tietojen tarpeellisuus käyttötarkoitukseen, johon se luovutetaan tietolupapäätöksellä. Tiedon vastaanottaja kantaa riskin tietojen myöhemmästä käytöstä, esim. silloin kuin tietoja vaihdetaan organisaatioiden välillä. Tiedon vastaanottajan on myös huolehdittava muun muassa tietojen ajantasaisuudesta.

Yksilöintitunnuksen muoto

Ehdotettu yksilöintitunnus olisi rakenteeltaan 11 merkin pituinen merkkijono, jonka viimeinen merkki olisi tarkistusmerkki. Tässä esityksessä ehdotetun rakenteen vaihtoehtoina esityksen valmistelussa arvioitiin myös mahdollisuutta hyödyntää yksilöintitunnuksena VTJ-lain 63 §:ssä tarkoitettua sähköistä asiointitunnusta sekä muutamia vaihtoehtoisia toisistaan rakenteeltaan hiukan poikkeavia tunnistevaihtoehtoja.

Sähköinen asiointitunnus (jäljempänä *SATU*) on otettu väestötietojärjestelmässä käyttöön vuonna 1999 osana valtionhallinnon sähköisen asiointin henkilökortin käyttöönottoa vaatineiden säännösten voimaantuloa. Sen tarkoituksena on ollut yksilöidä sähköisen asiointin osapuolet. *SATU* on kahdeksasta desimaaliluvusta (0-9) ja tarkistumerkistä muodostuva yksilöllinen tunniste. Tunnisteen ensimmäinen merkki ei voi olla luku 0 tai 9. Nykyisellä merkkimäärällä tunnisteen teoreettinen maksimäärä on 80 miljoonaa yksilöllistä tunnistetta.

Jokaiselle lain voimaan tullessa elossa olleelle sekä sen jälkeen väestötietojärjestelmään rekisteröidylle henkilölle on luotu VTJ-lain 63 §:n 1 momentissa tarkoitettu tekninen tunnistetieto. Tekninen tunnistetieto muuntuu *SATU*:ksi erillisellä aktivointitoimenpiteellä, joka tehdään kun henkilölle myönnetään Digi- ja väestötietoviraston henkilövarmenne (esim. poliisin myöntämän henkilökortin yhteydessä käyttöönotettu kansalaisvarmenne) tai jokin muu Suomeen sijoittunut varmentaja käyttää tunnusta vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetussa laissa tarkoitettussa tai vastaavassa tunnistamistarkoitukseen käytettävässä varmenteessa varmenteen haltijan yksilöivänä tunnistetietona. Tällaisia varmentajia ovat mobiilivarmennepalveluita tarjoavat mobiilioperaattorit.

Nykytilassa *SATU* on aktivoitu käyttöön vain osalle väestötietojärjestelmään rekisteröidyistä henkilöistä ja sen luovuttamista rajataan tarkkarajaisesti VTJ-lain 43 §:ssä. Tässä yhteydessä

SATU:n käytön laajentamista uudeksi yksilöintitunnukseksi ei ehdoteta sen vakiintuneeksi muodostuneen nykyisen käyttötarkoituksen vuoksi. Lisäksi esityksen valmistelussa on arvioitu, että tunnusten rajallinen määrä voisi muodostua ongelmaksi pitkällä aikavälillä.

Muita arvioituja yksilöintitunnuksen muotoja olivat SATU:n kaltainen desimaaliluvuista koostuva välimerkillinen tunnus sekä tekniset yleistunnisteformatit UUID ja OID. UUID ja OID. Mainitut vaihtoehdot ovat laajasti käytössä olevia tunnisteformaatteja, joita käytetään monenlaisten kohteiden universaaliin yksilöintiin. UUID:n ja OID:n todettiin kuitenkin soveltuvan huonosti yksilöintitunnuksen muodoksi erityisesti pituutensa vuoksi (25-36 merkkiä). Vaikka ehdotettua yksilöintitunnusta ei olisi ensisijaisesti tarkoitettu ihmisvälitteiseksi ja helposti muistettavaksi tunnuksiksi, liian pitkä tunnus voisi silti tosiasiallisesti vaikeuttaa sen käyttöä ja rajata hyödyllisiäkin käyttötapoja.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

5.2.1 Kansallisia henkilötunnuksia koskeva sääntely muissa maissa

5.2.1.1 Johdanto

Vertailussa on selvitetty identiteettihallintajärjestelmien kokonaisuutta Pohjoismaissa ja Baltian maissa, Kroatiassa, Yhdistyneessä kuningaskunnassa (UK) ja Espanjassa. Pohjoismaissa ja Baltian maissa keskitetyn väestörekisterin tiedot toimivat kansallisten viranomaisten ja myös yksityisen sektorin tietohuollon peruspilarina. Vertailussa on kiinnitetty päähuomio yksilöintitunnusten rakenteeseen ja väestörekisterien tietosisältöön sekä ulkomaalaisten rekisteröinnissä identiteetin luontimenettelyyn, henkilöllisyyden varmistamiseen, biometriikan käyttöön ja sähköisen tunnistamisen menetelmiin. Useissa maissa on tehty henkilötunnisteiden muotoon liittyviä muutoksia ja on suunnitteilla tai jo käytössä mahdollisuus ulkomaalaisten rekisteröintiin myös niin sanottuna e-asukkaana. Näistä vertailussa tarkastellaan lähemmin Viron ja Liettuan e-asukasohjelmia (muuta maita ovat ainakin Portugali, Etelä-Afrikka, Yhdistynyt Arabiemiirikunta, Brasilia, Singapore, Thaimaa, Japani, Ukraina ja Yhdysvallat). Tarkastelluista maista vain Yhdistyneessä kuningaskunnassa on käytössä sähköinen etätunnistus biometrisestä passista älypuhelinsovelluksen avulla. Myös Viron sähköisessä e-Notaari -itsepalvelussa käytetään biometristä kasvojen tunnistusjärjestelmää.

5.2.1.2 Ruotsi

Ruotsissa on historiallisista syistä hyvin samanlainen järjestelmä kuin Suomessa. Järjestelmän keskipisteenä on keskitetty sähköinen tietojärjestelmä, jonka juuret ovat 1500-luvulta asti pide-tyissä kirkonkirjoissa. Ruotsin veroviraston (Skatteverket) ylläpitämästä väestötietokannasta (folkbokföringsdatabasen) löytyvät tiedot Ruotsissa vakinaisesti asuvista henkilöistä (folkbokförda eli ns. väestöön kirjatut), joille annetaan henkilönumero (personnummer). Väestötietokantaan rekisteröidään hyvin pienin poikkeuksin samat tiedot kuin Suomen väestötietojärjestelmään. Maahan muuttavan henkilön on käytävä henkilökohtaisesti veroviraston palvelutoimis- tossa ja esitettävä matkustusasiakirjansa (lag om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet 2001:182, folkbokföringslag 1991:481 ja folkbokföringsförordning 1991:749).

Ruotsissa tietopalvelut on eriytetty väestötietokannasta omiin tietojärjestelmiin, joita ovat Navet ja SPAR. Navet on vain valtion, kuntien ja alueellisille viranomaisille tarkoitettu tietopal- velu, josta ne voivat hakea ajantasaisia väestörekisteritietoja digitaalisesti. Yksityis sektorille ei myönnetä suoria käyttöoikeuksia Navet-rekisteriin, vaan ne saavat tietoja SPAR-rekisteristä.

SPAR on Ruotsin veroviraston ylläpitämä erillinen henkilöiden valtiollinen osoiterekisteri (statliga personadressregistret), josta keskeisten henkilö- ja perhesuhdetietojen lisäksi löytyy joitakin verotustietoja. Osoiterekisterin tietoja saa käyttää asiakastietojen päivittämiseen ja tarkistamiseen sekä esimerkiksi suoramarkkinointiin. Henkilönumeron saaneiden lisäksi osoiterekisteriin merkitään yhteensovittamisnumeron (samordningsnummer) saaneiden henkilöiden tiedot, edellyttäen kuitenkin, että henkilöiden henkilöllisyydestä ei ole epävarmuutta. Osoiterekisteristä säädetään henkilöiden valtiollisesta osoiterekisteristä annetussa laissa (lag om det statliga personadressregistret 1998:527).

Vuodesta 2000 lähtien henkilöille, joilla ei ole kotikuntaa Ruotsissa, on myönnetty niin sanottu yhteensovittamisnumero (samordningsnummer), josta käytetään myös termejä rinnakkaisnumero tai koordinoitintnumero. Yhteensovittamisnumerolla yksilöidään siis Ruotsissa henkilö, joka ei kuulu Ruotsin väestörekisteriin. Tunnuksen voi antaa verovirasto toisen valtion viranomaisen taikka yksityisen opetuksenjärjestäjän (esim. yliopisto) pyynnöstä. Pyyntöön tunnuksen myöntämiseksi verovirastolle voi tehdä mikä tahansa valtion viranomaisen, jossa henkilö asioi. Ruotsin verovirasto voi antaa tunnuksen myös omasta aloitteestaan, jos henkilö on merkittävä verotustietokantaan (beskattningsdatabasen). Yhteensovittamisnumero on väliaikainen henkilötunnus ja se on voimassa viisi vuotta, ellei henkilö tai tunnuksen pyytänyt viranomaisen tai oppilaitos hae tunnuksen uusimista veroviranomaiselta. Yhteensovittamisnumero ei oikeuta Ruotsin sosiaaliturvaetuuksiin.

Yhteensovittamisnumeroa pyytävän tahon vastuulla on varmistua henkilön identiteetistä. Ruotsin verovirasto voi antaa tarkempia määräyksiä henkilöllisyyden varmistamisesta. Ruotsin verovirasto vaatii, että nimi, sukupuoli, syntymäaika, syntymäpaikka ja kansalaisuus on selvitettävä, jotta yhteensovittamisnumero voidaan antaa. Viranomaisen tai yksittäisen koulutuksen tarjoajan, joka pyytää yhteensovittamisnumeron myöntämistä tai uusimista, on varmistettava henkilön henkilöllisyys alkuperäisestä tai oikeaksi todistetusta jäljennöksestä passista, matkustusasiakirjasta, muukalaispassista tai ETA-alueen ja Sveitsin kansalaisen henkilökortista. Henkilöllisyystodistuksen puuttuessa henkilöllisyys on varmistettava muiden todisteiden avulla tehdyn kokonaisarvion perusteella siitä, voidaanko henkilöllisyyttä pitää varmistettuna. Myös yksityishenkilöt voivat itse hakea tunnusta 18.6.2021 alkaen. Hakijan tulee todistaa siteensä Ruotsiin ja käydä veroviranomaisen luona vahvistamassa henkilöllisyytensä henkilökohtaisesti. Esimerkiksi Ruotsissa sijaitsevan kesäasunnon omistajat voivat saada ruotsalaisen yhteensovittamisnumeron. Tämä helpottaa ulkomailla asuvien henkilöiden mahdollisuuksia solmia sähkö-, puhelin- ja internet-liittymä Ruotsissa sijaitsevalle kesäasunnolle sekä vakuuttaa omaisuus. Jos henkilö myöhemmin kirjataan väestöön, yhteensovittamisnumero korvataan henkilönumerolla.

Henkilönumeroa käytetään Ruotsissa laajasti yksilöintitunnuksena eri tahojen rekistereissä. Henkilönumero ei ole Ruotsissa salassa pidettävää tietoa, minkä takia toisen henkilön henkilönumero on suhteellisen helppo selvittää, jopa kaupallisista verkkopalveluista. Henkilönumeroa käytetään silti Suomen tapaan Ruotsissakin joskus henkilöllisyyden osoittamiseksi. Vastaavasti kuin Suomessa, Ruotsissa on säädetty, että henkilönumeroa ja yhteensovittamisnumeroa voidaan käsitellä ilman suostumusta vain, jos se on selvästi perusteltua käsittelyn tarkoituksen, turvallisen tunnistamisen tärkeyden tai muun merkittävän syyn vuoksi.

Ruotsin väestörekisteriin voidaan merkitä myös henkilönumeron tai yhteensovittamisnumeron antamisen peruste sekä yhteensovittamisnumeron saaneen henkilön osalta, jos henkilöllisyydestä ei ole varmuutta.

Muodoltaan henkilönumero (personnummer) ja yhteensovittamisnumero (samordningsnummer) ovat pääosin samanlaisia: Ensimmäinen on syntymäaika ilmaistuna kuudella numerolla järjestyksessä vuosi-kuukausi-päivä, sen jälkeen tulee välimerkki, sitten yksilönumero (väliltä

001-999) ja lopussa on tarkistusnumero. Yksilönumero on pariton miehille ja parillinen naisille, kuten Suomessa. Tietojärjestelmiin henkilönumero merkitään ilman välimerkkiä. Yhteensovittamisnumero eroaa muodoltaan henkilönumerosta siinä, että päivää osoittavaan lukuun on lisätty luku 60. Näin ollen siis lokakuun 13. päivänä vuonna 1952 syntyneen naisen henkilönumero voisi olla esimerkiksi 521013-3087 ja yhteensovittamisnumero 521073-3084.

Ruotsin henkilönumero on otettu käyttöön vuonna 1946. Tunnus koostui alkuaikana vain syntymäpäivästä, yhdysviivasta ja kolminumeroisesta yksilönumerosta. Vuonna 1967 loppuun lisättiin tarkistusnumero. Nykyisellä väestörekisterilaillla tunnuksen rakennetta ei muutettu, mutta väliviiva korvattiin plusmerkillä henkilön täyttäessä 100 vuotta. Vuodesta 1998 lähtien Ruotsin verovirasto on välittänyt tietojen käyttäjille tiedon vuosisadasta neljällä numerolla, jotta vältetään kahden eri vuosisadalla syntyneen ihmisen sekoittuminen. Jos vanhempi henkilö on elossa, kun henkilönumero myönnetään samalla syntymäpäivällä seuraavalla vuosisadalla syntyneelle, sama henkilönumero estetään (samoin myös Suomessa). Osa tunnuksista on varattu käytettäväksi verohallinnon koulutustietokannoissa ja järjestelmien testaamiseen, eikä niitä siksi anneta kenellekään.

Kesäkuussa 2021 voimaan tulleiden säännösten mukaan yhteensovittamisnumero asetetaan ns. lepotilaan (*vilandeförklaring*), ellei sitä uudisteta viidennen vuoden loppuun mennessä sen myöntämivuodesta. Voimaantulosäännöksen mukaan kaikki ennen vuotta 2016 myönnetty rinnakkaisnumerot, joita ei ole uudistettu lain edellyttämällä tavalla, asetetaan lepotilaan vuoteen 2022 mennessä. Lepotilaa koskeva merkintä voidaan kuitenkin poistaa, mikäli numeron haltija osoittaa, että yhteensovittamisnumeron myöntämisen edellytykset edelleen täyttyvät ja sama numero säilyy. Lepotilaa koskeva tieto on siis tunnuksen merkittävä lisätieto siitä, ettei numero ole ollut aktiivisesti käytössä viiteen vuoteen. Ennen yhteensovittamisnumeroiden käyttöönottoa Ruotsissa oli käytössä ns. TP-numero. TP-numero myönnettiin henkilölle, jolla ei ollut kotipaikkaa ruotsissa, mutta jonka tiedot rekisteröitiin esimerkiksi oikeusjärjestelmään, verorekisteriin tai ajokorttirekisteriin liittyvissä asioissa. TP-numeroita on yli 500 000 ja niitä käsitellään edelleen Ruotsin väestötietokannassa. Syntymäaika- tai sukupuolen muutostilanteessa vanha TP-numero korvataan yhteensovittamisnumerolla. Myös käyttämättömät TP-numerot on ehdotettu asetettavaksi lepäämään vastaavasti kuin yhteensovittamisnumerot säädetyn määräajan kulluttua.

Ruotsin henkilönumeroita on kullekin päivälle käytettävissä suurin piirtein sama määrä kumpaakin sukupuolta kohti kuin Suomessa. Maahanmuuton lisääntymisen myötä sellaisten henkilöiden määrä on lisääntynyt, joiden tarkka syntymäaika ei ole tiedossa eli henkilötunnusten riittävyys on Ruotsissa vaarantunut samoista syistä kuin Suomessa. Vuodesta 1996 lähtien Ruotsin verovirasto tiukensi niiden maahanmuuttajien syntymäaikojen valvontaa, jotka ilmoittivat syntyneensä kriittisinä päivinä eli esim. 1. tammikuuta tai 1. heinäkuuta tietynä vuonna.

Vuodesta 2009 (Regeringens proposition 2008/09:111) alkaen syntymäaika on voitu Ruotsissa merkitä ainoastaan kuukauden tarkkuudella. Tunnuksen alkuosa annetaan oikealle syntymäkuukaudelle, mutta päivämäärä voidaan merkitä lähipäivälle saman kuukauden sisällä, jos omalla syntymäpäivällä ei ole enää vapaita yksilönumeroita. Oikea syntymäaika on tarvittaessa saatavissa erillisenä tietona ja se merkitään henkilöllisyystodistuksiin. Kun tämä ratkaisu otettiin käyttöön, tietoja käyttävien organisaatioiden tietojärjestelmiin ei edellytetty muutoksia. Epätarkan syntymäajan sisältäviä tunnuksia on Ruotsissa käytössä sen yhteensä yli 10 miljoonasta tunnuksesta noin 25 000 henkilöllä.

Ruotsissa on kesällä 2021 julkaistu laaja selvitys henkilötietojen rekisteröinnin oikeellisuuden ja luotettavuuden parantamiseen sekä väestötietojen väärinkäytön ehkäisemiseen tähtäävistä toimenpiteistä (Statens Offentliga Utredningar SOU 2021:57, *betänkande av utredningen om*

folkbokföring och samordningsnummer). Selvityksen sisältämien uudistusten esitetään tulevan voimaan vuonna 2023.

Ruotsissa tehdyt ehdotukset ovat tavoitteiltaan ja vaikutuksiltaan osin samansuuntaisia kuin Suomessa. Tavoitteena on tehdä myönnettävistä tunnuksista luotettavampia ja hyödyllisempiä eri toimijoille etenkin hakijan henkilöllisyyden selvittämisen osalta. Tavoitteena on lisäksi, että tunnus voitaisiin myöntää turvapaikanhakijoille jo hakemusvaiheessa sekä esimerkiksi lyhytaikaisissa työsuhteissa työskenteleville. Lisäksi on ehdotettu toimenpiteitä henkilön asuinpaikkatietojen laadun parantamiseksi. Yleisenä tarkoituksena on ollut luoda sääntelykehys, joka lisää väestörekisterin luotettavuutta ja estää väestörekisterin tietojen väärän käytön. Rekisteröitävien henkilöiden henkilöllisyyden todentamisen tehostamiseksi ehdotetaan biometrinen tietojen käyttöä henkilöllisyyden tarkastuksen yhteydessä myös verovirastossa sekä väestötietokantaan tallennettavaa lisätietoa siitä, onko henkilön tiedot voitu vahvistaa luotettavasti vai ei. Myös viranomaisten ilmoitusvelvollisuutta esitetään laajennettavaksi väestötiedoissa havaituista virheistä ja puutteista.

Ongelmaksi Ruotsissa on muodostunut, että henkilön tunnistamisen laatu yhteensovittamisnumeron pyytämisen yhteydessä vaihtelee. Jotkut viranomaiset pystyvät tunnistamaan henkilöt luotettavasti, kun taas toiset käsittelevät vain harvoja tapauksia, eivätkä edellytä henkilökohtaista käyntiä. Tämä luo epävarmuutta viranomaisille ja muille toimijoille, koska ne eivät voi tietää, millaisella varmuudella henkilö on tunnistettu. Suurin osa viranomaisista ei tee eroa yhteensovittamisnumeroiden välillä, eivätkä tarkista tietoja verovirastosta, mikä on mahdollistanut vahvistamattomien yhteensovittamisnumeroiden leviämisen yhteiskunnassa ei-toivotulla tavalla. Tämä puolestaan on vähentänyt luottamusta yhteensovittamisnumerojärjestelmään ja siten tekemään numeroista vähemmän hyödyllisiä. Vastatakseen valtion virastojen ja yksilöiden tarpeisiin saada turvallisempi, luotettavampi ja käytännöllisempi henkilötunnus kuin yhteensovittamisnumero, ehdotetaan nykyisten tunnusten rinnalle kokonaan uutta henkilötunnusta (*identitetsnummer*). Uutta henkilötunnusta ei annettaisi automaattisesti kaikille rekisteröidyille, vaan uusi henkilötunnus voitaisiin myöntää ainoastaan henkilölle, joka voidaan tunnistaa henkilökohtaisesti ja henkilöllisyys voidaan varmistaa virallisesta henkilöllisyysasiakirjasta. Tunnistuksessa voitaisiin ehdotuksen mukaan hyödyntää matkustusasiakirjoihin tallennettuja biometrisiä tietoja myös veroviraston toimesta. Uusi henkilötunnus muodostettaisiin lisäämällä päivämäärän osoittavaan lukuun 60 ja kuukautta osoittavaan lukuun 70. Muutoin sääntely vastaisi pääosin nykyistä yhteensovittamisnumeroa koskevaa sääntelyä.

Ruotsin ulkomaalaislain (*utlänningslag 2015:716*) ja passilain (*passlag 1978:302*) mukaan biometriset tunnisteet on poistettava tietojärjestelmistä heti kun passi, henkilökortti tai oleskelulupakortti on luovutettu asiakkaalle tai hakemukseen on annettu kielteinen päätös, eli tunnisteita säilytetään hakemusasian käsittelyn jälkeen vain tunnistamisvälineillä. Sama poistamisvaatimus koskee tilannetta, jossa poliisi tai muu laissa säädetty virkamies on ottanut henkilöltä biometriset tunnisteet (sormenjäljet tai kasvokuvan) ja verrannut niitä passissa tai kortissa oleviin tietoihin. Muihin tarkoituksiin tunnistamisvälineeseen tallennettuja biometrisiä tunnisteita ei saa käyttää.

Edellä selostettuun raporttiin sisältyy esitys biometrinen tietojen käytöstä henkilöllisyyden tarkistuksen yhteydessä maahanmuuttoilmoitusta tai perustietojen muutospyyntöä käsiteltäessä. Henkilö olisi ehdotuksen mukaan velvoitettava pyynnöstä antamaan sormenjäljet ja kasvokuva veroviranomaiselle, joka voisi verrata niitä tunnistuksen yhteydessä esitettyyn asiakirjaan jo tallennettuihin tietoihin, asiakirjan aitouden ja sen haltijan henkilöllisyyden vahvistamiseksi (lukuun ottamatta alle kuuden vuoden ikäiset lapset tai mikäli sormenjälkiä ei voida fyysisten rajoitusten vuoksi saada). Tarkistuksen jälkeen henkilön kasvojen valokuva ja sormenjäljet sekä

käsitellyt biometriset tiedot olisi kuitenkin tuhottava välittömästi. Biometriikan käytön laajentaminen ja identiteetin hallinnan yhtenäistäminen Ruotsissa katsotaan kuitenkin edellyttävän jatkoselvityksiä.

5.2.1.3 Norja

Norjassa on käytössä keskitetty, sähköinen väestörekisteri (Folkeregisteret). Väestörekisteriä ylläpitää koko maan osalta Verohallitus (Skattedirektoratet), mutta asiakaspalvelu ja tietojen ylläpito tapahtuu paikallisissa verotoimistoissa (skattekontoren). Väestörekisteriin merkitään Norjassa vakinaisesti asuvat henkilöt. Norjassa syntyneet saavat syntymänumeron (F-nummer, fødselsnummer) ja maahanmuuttajat saavat ns. D-numeron (D-nummer). Syntymännumero voidaan antaa myös Norjan ulkopuolella asuville Norjan kansalaisille.

Norjaan muuttavan henkilön on käytävä verotoimistossa ja esitettävä matkustusasiakirjansa, ja jos vakinaisen asumisen edellytykset täyttyvät, hän saa syntymänumeron. D-numero annetaan ulkomaalaisille, joiden ei katsota asuvan Norjassa vakinaisesti, mutta joiden yksilöinti viranomais- tai muissa rekistereissä on tarpeen esimerkiksi verovelvollisuuden, liikkeenharjoittamisen, kiinteistön omistuksen tai terveydenhuollon vuoksi, turvapaikanhakijoille ja muille henkilöille, joilta edellytetään oleskelulupaa sekä ulkomaisten edustustojen ja kansainvälisten järjestöjen henkilökunnalle. D-numero annetaan viranomaisen, yrityksen tai rahoituslaitoksen pyynnöstä, joka tarvitsee D-numeron henkilön yksilöimiseksi laissa luetelluissa tapauksissa. D-numeroa ei koskaan myönnetä henkilön itsensä pyynnöstä. Pääsääntöisesti D-numeron saamiseksi edellytetään, että viranomaisen pyynnön liitteenä on kopio matkustusasiakirjasta, mutta verovirasto voi myöntää poikkeuksia tunnistamisvaatimuksista. D-numeron pyytävä viranomainen voi myös edellyttää, että henkilö käy tunnistamista varten verotoimistossa. D-numero on tilapäinen ja se on voimassa viisi vuotta.

Syntymänumeron ja D-numeron muoto on pääosin samanlainen: Numerossa on ensin syntymäaika ilmaistuna kuudella numerolla järjestyksessä päivä-kuukausi-vuosi (ppkkvv), sen jälkeen viisinumeroinen henkilönumero (personnummer), joka koostuu yksilönumerosta (individnummer) ja kahdesta tarkistusnumerosta. Yksilönumeron viimeinen numero osoittaa sukupuolen vastaavasti kuin Suomessa. Eri vuosisadalla syntyneille henkilöille annetaan yksilönumerot eri sarjasta: sarjaa 749–500 käytetään vuosina 1854–1899 syntyneiden henkilöiden laskevassa järjestyksessä, sarjaa 499–000 vuosina 1900–1999 syntyneille henkilöille, sarjaa 999–900 vuosina 1940–1999 syntyneille ja sarjaa 999–500 käytetään laskevassa järjestyksessä vuosina 2000–2039 syntyneille. Tarkistusnumerot ovat toisiinsa vaikuttavia ja lasketaan ns. modulus 11 -kaavalla. D-numeron muoto eroaa syntymänumerosta siten, että ensimmäiseen numeroon on lisätty luku 4. Lokakuun 13. päivänä vuonna 1952 syntyneen naisen syntymännumero voisi siis olla esimerkiksi 13105230855 ja D-numero 53105230849.

Väestörekisteriin rekisteröidään hyvin pienin poikkeuksin samat tiedot kuin Suomen väestötietojärjestelmään. Esimerkiksi ulkomailla syntyneiden lasten taikka ulkomailla solmittujen avioliittojen rekisteröintiin tarvittavista asiakirjoista ja selvityksistä on kuitenkin Norjan väestörekisteriasetuksessa (forskrift til folkeregisterloven FOR-2017-07-14-1201) säädetty huomattavasti Suomea yksityiskohtaisemmin. Väestörekisterin ylläpidosta ja vakinaisen asumisen määritelmästä säädetään uudessa väestörekisterilaissa (lov om folkeregistrering LOV-2016-12-09-88).

Norjan väestörekisteriin merkitään myös tieto siitä, onko henkilö luotettavasti tunnistettu ja onko rekisteröidyt henkilötiedot voitu tarkistaa luotettavista asiakirjoista. Tietoja on kolmentasoisia: Ainutlaatuinen, tarkistettu tai ei-tarkistettu (unik, kontrollert, ikke kontrollert). Jos hen-

kilön henkilöllisyys on tarkistettu henkilökohtaisesti verohallinnossa tai maahanmuuttoviranomaisissa esittämällä passi tai vastaava virallinen henkilöllisyystodistus, henkilöllisyys rekisteröidään tarkistetuksi. Muissa tapauksissa merkitään ei-tarkistettu. Ainutlaatuinen identiteetti tarkoittaa, että henkilöllisyys on varmistettu biometristen tunnisteiden avulla. Ainutlaatuinen identiteetti Norjassa -tasoa ei vielä ole otettu käyttöön, vaan sitä ollaan vasta valmistelemassa.

Vuonna 2017 voimaan tulleen lainmuutoksen myötä syntymännumero ja suuri osa muistakin väestörekisterissä olevista henkilötiedoista ei pääsääntöisesti ole enää salassa pidettävä. Ei-salassa pidettäviksi määriteltyjä tietoja voidaan luovuttaa julkisen sektorin ja julkista hallintotehtävää hoitavien yksityisten tahojen lisäksi myös yksityishenkilöille ja yksityisen sektorin toimijoille. Edellä kerrotusta huolimatta Norjan henkilötietolainsäädännössä säädetään edelleen, että syntymännumeroa saa käsitellä vain silloin, kun siihen on asiallinen tarve tarkalle yksilöinnille ja tämä voidaan toteuttaa ainoastaan syntymänumeron avulla, käytännössä julkisen sektorin lisäksi pankki-, vakuutus- ja perintätoiminnassa sekä silloin, kun yksityisellä taholla on ilmoitusvelvollisuus viranomaisille. Muut Norjan väestörekisterin tiedot ovat lain mukaan salassa pidettäviä. Näitä tietoja voidaan luovuttaa vain sellaisille tahoille, joita koskevassa lainsäädännössä on säännös tiedonsaantioikeudesta salassapitosäännösten estämättä.

Norjan väestörekisteriviranomainen voi käsitellä kerättyjä henkilötietoja tietojärjestelmien kehittämiseksi ja testaamiseksi, jos tarkoituksen saavuttaminen nimettömien tai fiktiivisten tietojen avulla on mahdotonta tai suhteettoman vaikeaa. Ministeriö voi antaa määräyksiä tämän osan täyttämistä ja täytäntöönpanosta.

Myös Norjassa henkilönumeroiden riittävyys on uhattuna laskelmien mukaan alkaen vuodesta 2032. Joidenkin päivämäärien henkilönumeroiden määrä on erityisen vähäinen samoin kuin Ruotsissa ja Suomessa. Kun maahan muuttavan henkilön oikea syntymäpäivä ei ole tiedossa, ei siksi enää käytetä vuoden ensimmäistä päivää, vaan syntymä- tai D-numero muodostetaan siten, että neljä ensimmäistä numeroa muodostetaan siitä päivästä, jolloin syntymännumero tai D-numero annettiin. Samoin menetellään, jos maahanmuuttoviraston rekisteriin kirjattu syntymäaika on tietyn vuoden tammikuun 1. päivä, joka näyttää fiktiiviseltä tai perustuu suulliseen tietoon tai asiakirjoihin, joiden todistusarvot ovat vähäiset. Syntymävuosi muodostuu kuitenkin henkilön oikean syntymävuoden perusteella.

Riittävyysongelman ratkaisemiseksi Norjassa on selvitetty syntymänumeron ja D-numeron muodon uudistamista ja esitetty tunnusten loppuosan muuttamista siten, että toiseksi viimeisen numeron tarkistusmerkkifunktiosta luovutaan ja siitä tehdään osa yksilönumeroa. Lisäksi yksilönumeron sukupuoliriippuvuudesta tullaan luopumaan. Sukupuolineutraalin tunnuksen voimaantulo olisi suunnitelmien mukaan aikaisintaan vuonna 2032 ja viimeistään vuonna 2036.

Norjassa oleskelee huomattava määrä henkilötunnuksettomia ihmisiä, koska norjalaisten henkilönumeroiden myöntämiskriteerit ovat tiukat, eivätkä kaikki saa F- tai D-numeroa. Esimerkiksi Norjan kouluissa on huomattava määrä lapsia, joilla ei ole F- tai D-numeroa ja Norjaan opiskelemaan tulevat voivat joutua odottamaan jopa kolme kuukautta ennen kuin saavat D-numeron. Norjassakin käytetään henkilötunnuksettomilla ihmisillä sektorikohtaisia tunnisteita ja etenkin terveydenhuollossa tämä on ongelma. Nämä henkilöt jäävät myös kokonaan sähköisten palveluiden ulkopuolelle, mistä aiheutuu käytännössä manuaalista lisätyötä sekä julkisen että yksityissektorin toimijoille. Norjassa on keskusteltu eri vaihtoehdoista tämän ongelman ratkaisemiseksi. Yhtenä ratkaisumahdollisuutena Norjassa on pohdittu uuden tunnisterekisterin perustamista, johon voitaisiin koota kaikki sektorikohtaiset tunnisteet, mutta tunnisteiden taakse tallennetut tiedot jätettäisiin kuitenkin rekisterin ulkopuolelle sektorikohtaisiin tietojärjestelmiin. Uuden rekisterin avulla saman henkilön tiedot pyrittäisiin yhdistämään.

Periaatteellisena lähtökohtana Norjassa on, että F- tai D-numeron saajien piiriä ei tulla laajentamaan. Vaihtoehtoisesti Norjassa on esitetty, että käyttöön otettaisiin kokonaan uusi, kolmas henkilönnumero. Uutta henkilönnumeroa voitaisiin käyttää sektorikohtaisten tunnusten vaihtoehtona tai vain aivan lyhytaikaiseen yksilöintitarpeeseen. Tähän ratkaisuun voisi liittyä myös tietojen poistamismahdollisuus väestörekisteristä rekisteröintitarpeen lakattua, kuten esimerkiksi terveydenhuollossa (esim. Covid-testaus), jos tarve tietojen säilyttämiseen on vain tilapäinen. Kokonaan uuden yksilöintitunnuksen luonnin ei oleteta aiheuttavan kovin suuria kustannuksia Norjan verovirastolle itselleen, mutta väestötietoja käyttäviin muihin yhteiskunnan järjestelmiin sillä olisi suuremmat vaikutukset. Uuden tunnisteiden käyttöön ottamisesta tulevat kustannukset tulee kuitenkin selvitysten mukaan suhteuttaa olemassa olevien, esimerkiksi sektorikohtaisten keinojärjestelmien ylläpitokustannuksiin, jotka mahdollisesti säästyisivät uuden tunnisteiden käyttöön oton myötä.

Oleskelulupakorteissa kasvokuva ja sormenjäljet tallennetaan sekä siruun että ulkomaalaisrekisteriin, mutta passeissa vain siruun ja poistetaan passirekisteristä asian käsittelyn jälkeen. Norjan tavoitteena on ottaa käyttöön kansallinen digitaalinen henkilökortti ja uudistaa identiteettihallinta niin, että yhdellä henkilöllä varmistetaan olevan vain yksi ainutkertainen identiteetti Norjassa ja että jokainen Norjassa oleskeleva voisi käyttää oikeuksiaan ja täyttää velvollisuutensa, vaikka alkuperäinen henkilöllisyys kotimaassaan olisikin epävarmempi. Tavoitteena on kytkeä väestörekisterissä oleva identiteetti ulkomaalaisrekisterissä olevaan, biometrisesti varmennettuun identiteettiin. Uudessa väestötietolaisissa on jo säädetty mahdollisuus siihen, että henkilölle merkitään tieto ”ainutkertainen henkilöllisyys”, mikä tarkoittaa, että henkilöstä on otettu biometriset tunnisteet ja näitä tietoja muiden biometrisia tietoja sisältävien rekisterien tietoihin. Tarvittavaa teknistä ratkaisua ei ole vielä päätetty ja asiaa selvitetään yhteistyössä poliisi- ja maahantuloviranomaisten kanssa.

5.2.1.4 Tanska

Myös Tanskassa on käytössä keskitetty sähköinen väestörekisteri (Folkeregistret). Rekisterinpitäjä on Tanskan veroviranomainen. Tanskan verovirasto myöntää keskusrekisterinumeron eli CPR-numeron (CPR-nummer, centrale personregisternummer). Keskusrekisterinumerossa on kymmenen merkkiä, esimerkiksi 1310521234. Kuusi ensimmäistä numeroa ilmaisee syntymäajan (ppkkvv) ja neljä seuraavaa numeroa muodostavat yksilönumeron. Keskusrekisterinumeron viimeinen numero ilmaisee henkilön sukupuolen. Keskusrekisterinumero myönnetään, kun henkilö asettuu asumaan Tanskaan, mutta myös hallinnollisiin tarkoituksiin, kuten verotusta varten. Keskusrekisterinumero on pysyvä tunnus ja myös silloin, kun numero on myönnetty aluksi vain hallinnollisiin tarkoituksiin, eli jos sama henkilö myöhemmin asettuu asumaan Tanskaan, sama keskusrekisterinumero säilyy. Väestön rekisteröinti väestörekisteriin tapahtuu joko kunnassa tai ICS-palvelussa (International Citizen Service), joita on neljässä kaupungeissa. ICS-palvelun kautta ulkomaalainen voi hoitaa kaikki muutkin tarpeelliset viranomaisasiat Tanskassa. Rekisteröinti-prosessin voi saada vireille toimittamalla tarvittavat tiedot etukäteen rekisteriviranomaiselle sähköisesti, mutta henkilön tulee joka tapauksessa käydä henkilökohtaisesti paikan päällä tunnistautumassa, ennen kuin saa keskusrekisterinumeron. Lyhytaikaiseen työskentelyyn riittää verokortti. Verokorttia ja hallinnollista keskusrekisterinumeroa voi hakea sähköisesti, jolloin mukaan liitetään mm. kopio passikuvasta ja työ sopimuksesta sekä tarvittaessa myös kopiot työluvasta ja perhesuhteet osoittavista todistuksista.

Keskusrekisterinumeroa saa käyttää vain henkilöiden yksilöintiin, ei henkilöllisyyden todentamiseen. Tanskassa on laajasti käytössä sähköinen asiointitunnus, NemID, josta vastaa Tanskan digivirasto (Digitaliseringsstyrelsen) valtiovarainministeriön alaisuudessa. NemID myönnetään Tanskassa ja ulkomailla oleskeleville Tanskan omille kansalaisille sekä oleskeluluvalla Tanskassa oleskeleville ja opiskelijoille. NemID:tä haettaessa hakijan henkilöllisyys varmistetaan

passista tai henkilökortista. NemID -tunnuksella voi asioida tanskalaisviranomaisten kanssa ja käyttää sähköisiä palveluja, kuten verkkopankkia tai verkkokauppoja. Edellytyksenä on vähintään 15 vuoden ikä. Tunnistautuminen tapahtuu käyttäjätunnuksella ja salasanalla sekä kertakäyttöisellä tunnusluvulla, kuten pankkitunnuksella käytettäessä. Käytössä on mm. sähköinen postilaatikko viranomaisten lähettämiä kirjeitä varten (e-boks.dk), hakemusten ja muiden lomakkeiden täyttäminen (borger.dk), opiskelupaikan hakeminen (optagelse.dk), verohallinnon palvelut (skat.dk), eläkettä koskevat tiedot (pensionsinfo.dk) ja terveystiedot (sundhed.dk)).

Keskusrekisterinumeron viimeinen numero toimi vuoteen 2007 asti myös tarkistusnumerona. Tarkistusnumeron laskentakaava ja yksilönumeron viimeisen numeron kaksinkertainen tehtävä sekä tarkistusnumerona että sukupuolen osoittajana aiheuttivat yhdessä sen, että kullekin päivälle oli vain noin 240 kelvollista henkilötunnusta kummallekin sukupuolelle. Tunnusten riittävyyden varmistamiseksi järjestelmää muutettiin vuonna 2007 niin, että henkilöille voitiin antaa myös sellaisia yksilönumeroita, joissa viimeinen numero ei noudattanut tarkistusnumeron laskentakaavaa. Siitä lähtien mistään Tanskan keskusrekisterinumerosta ei enää tarkistusnumerona voida voida varmistua, onko se oikean muotoinen. Keskusrekisterinumeron viimeisen merkin sukupuolta osoittava ominaisuus kuitenkin säilyi ja numero muutetaan sukupuolen korjaamisen perusteella. Tanskan nykyisten keskusrekisterinumeroiden on laskettu riittävän vuoteen 2057 saakka, joten numeron rakenteeseen ei ole tällä hetkellä suunnitteilla muutoksia.

Identiteettivarkauksien estämiseksi Tanskassa on 1.1.2017 alkaen ollut mahdollista, että 15 vuotta täyttäneelle henkilöille lisätään väestötietojärjestelmään luottovaroitus-merkintä (Kreditadvarsel). Varoitusmerkinnän voi ilmoittaa väestötietoihinsa esimerkiksi, jos on kadottanut passin tai ajokortin ja on huolestunut siitä, että asiakirjaa käytetään identiteettivarkauksien yhteydessä tai on jo joutunut väärinkäytöksen kohteeksi ja haluaa estää uuden väärinkäytön. Merkinnän voi asettaa itse omiin tietoihinsa sähköisesti tai pyytää sen asettamista asioimalla viranomaisen luona. Varoitusmerkintä luovutetaan väestön keskusrekisteristä kaikille niille yrityksille ja yksityisille yrityksille, joilla on siihen oikeutettua tarvetta. Varoitus kehottaa yrityksiä kiinnittämään erityistä huomiota hakijoiden henkilöllisyyden tarkistamiseen ennen luoton myöntämistä. Monissa tapauksissa on tarkoituksenmukaista kieltäytyä luotonannosta, koska on syytä epäillä, että luottoa etsivä henkilö ei ole se, jonka hän teeskentelee olevansa. Tällä tavoin voidaan estää tietyt henkilöllisyyden väärinkäytöt. Viranomaiselle tai yritykselle tiedon käyttö on vapaaehtoista, koska se vaatii organisaatioiden omiin järjestelmiin tehtäviä muutoksia. Koska monet luottoa tarjoavat yritykset kuitenkin kärsivät tappioita identiteettivarkauksista, on usein niiden edun mukaista saada käyttöönsä tiedot hälytysmerkinnöistä ja niiden käytön odotetaan lisääntyvän sitä mukaa kuin yritykset sopeuttavat tietojärjestelmiään. Merkintä voi periaatteessa vaikeuttaa myös henkilön omia mahdollisuuksia tehdä tiettyjä oikeustoimia, mutta ongelman voi käytännössä välttää poistamalla merkinnän tiedoistaan ennen lainan tai luoton pyytämistä ja palauttamalla merkintä uudelleen järjestelmään sen jälkeen.

5.2.1.5 Islanti

Islannissa on myös käytössä kansallinen sähköinen väestön keskusrekisteri. Vain Islannin keskusrekisteriviranomainen (Registers Island) on toimivaltainen myöntämään henkilötunnuksen (Kennitala). Tapauksissa, joissa henkilö ei ole Pohjoismaiden tai jonkun ETA/EFTA -maan kansalainen, maahanmuuttovirasto voi pyytää henkilötunnusta ja Islannin kotipaikan rekisteröintiä.

Islannin väestörekisteri jakautuu kahteen osaan; järjestelmätnunnusrekisteriin ja kansalliseen rekisteriin. Jos henkilöllä ei ole kotipaikkaa Islannissa, tunnus varataan ns. järjestelmätnunnuksena (kerfiskennitölu), mutta ulkonaisesti sitä ei voi erottaa henkilötunnuksesta. Tunnus koostuu

kymmenestä numerosta. Kuusi ensimmäistä näistä ovat henkilön syntymäaika (ppkkvv). Seitsemäs ja kahdeksas numero valitaan satunnaisesti, kun numero annetaan ja yhdeksäs numero on tarkistusnumero. Tunnuksen viimeinen numero osoittaa syntymävuoden siten, että numerolla yhdeksän on merkitty vuosina 1900-1999 syntyneet ja, jos viimeinen numero on nolla, se osoittaa henkilön syntyneen vuonna 2000 ja sen jälkeen. Tunnus kirjoitetaan usein yhdysviivalla kuuden ensimmäisen numeron jälkeen, esim. 120174-3389. Sukupuoli ei ilmene Islannin henkilötunnuksesta. Islannissa on käytössä mies- ja naissukupuolen lisäksi kolmas sukupuoli x.

Oikeus julkisiin palveluihin riippuu kotipaikasta. Järjestelmätunnuksellisen kotipaikka ei ole Islannissa, eikä järjestelmätunnuksen antaminen vastaa Islannin oleskelulupaa tai anna Islannissa muitakaan oikeuksia, kuten oikeutta Islannin sosiaaliturvaan. Vain organisaatiot voivat hakea järjestelmätunnusta. Henkilötunnus annetaan syntyessään kaikille Islannissa syntyneille lapsille ja ulkomailla syntyneille Islannin kansalaisille. Henkilötunnuksia annetaan myös kaikille henkilöille, jotka rekisteröivät kotipaikkansa Islannissa. Syntymäilmoitus lähetetään rekisteriin synnytyslaitokselta tai kättilöltä. Islannin kansalaisten lapset saavat henkilötunnuksen. Jos lapsen vanhemmat ovat ulkomaalaisia, lapsi rekisteröidään, jos hänen äitinsä on rekisteröity. Jos lapsen äitiä ei ole rekisteröity, lapselle annetaan järjestelmätunnus, mutta häntä ei viedä kansalliseen rekisteriin. Järjestelmätunnus siirretään järjestelmätunnusrekisteristä kansalliseen rekisteriin, kun henkilötunnuksen saannin edellytykset täyttyvät.

5.2.1.6 Viro

Viron järjestelmä on mallinnettu Suomen järjestelmästä, mutta osin viety pidemmälle. Virossa on käytössä sähköinen, keskitetty väestörekisteri, jonka rekisterinpitäjä on Viron sisäministeriö. Jokaisella Virossa työskentelevällä tai asuvalla on oikeus henkilötunnukseen. Henkilötunnus (isikukood) myönnetään, kun henkilö on rekisteröity väestörekisteriin. Rekisteröinti tehdään samassa yhteydessä, kun henkilön oleskelu (muuttoilmoitus) rekisteröidään. Rekisteröintiä edellytetään työhön tulevalta viiden päivän kuluessa työn aloittamisesta. EU:n, EEA:n ja Sveitsin alueilta olevat voivat oleskella Virossa kolme kuukautta rekisteröitymättä, muista maista tulevalta edellytetään pääsääntöisesti viisumi tai oleskelulupa. Rekisteröityminen voi tapahtua Viron edustustossa ulkomailla tai paikallisessa valtion virastossa tai International House of Estoniassa Ülemisten kaupungissa. Hakemuksen voi tehdä sähköisesti, mutta henkilön on silti asioidava henkilökohtaisesti jossakin edellä mainituista viranomaisista ennen kuin henkilötunnus myönnetään. Rekisteröinnin yhteydessä Euroopan unionin kansalaiselle myönnetään automaattisesti määräaikainen oleskelulupa viideksi vuodeksi Virossa. Oleskeluoikeuden todistava henkilötodistus haetaan rekisteröidyn asuinpaikan poliisi- ja rajavartiolaitokselta. Maastamuutosta on ilmoitettava, jolloin oleskelulupa mitätöidään.

Virolaisessa henkilötunnuksessa on 11 numeroa. Ensimmäisestä numerosta ilmenee henkilön syntymävuosisata ja sukupuoli. Kuusi seuraavaa numeroa ilmaisevat syntymäajan alkaen vuosiluvun kahdesta viimeisestä numerosta (vvkkpp). Seuraavat kolme numeroa ilmaisevat järjestysnumeron samana päivänä syntyneille, kuten Suomessa. Viimeinen numero on tarkistusmerkki. Ensimmäisestä numerosta ilmenee henkilön syntymävuosisata ja sukupuoli seuraavasti:

- 1 = 1800-1899 syntynyt mies
- 2 = 1800-1899 syntynyt nainen
- 3 = 1900-1999 syntynyt mies
- 4 = 1900-1999 syntynyt nainen
- 5 = 2000-2099 syntynyt mies
- 6 = 2000-2099 syntynyt nainen

Jos esimerkiksi henkilötunnus on 4891020xxxx, henkilö on 1900-luvulla syntynyt nainen ja syntymäpäivä on 20. lokakuuta 1989 (viimeiset neljä merkkiä xxxx ovat järjestysnumero ja tarkistusmerkki).

Virossa viranomaisille on säädetty väestörekisterin henkilötietojen käyttöpakko, eli viranomaisen ei saa käyttää toiminnassaan muita kuin väestörekisterin henkilötietoja. Henkilön tulee huolehtia tietojensa muuttamisesta tai korjaamisesta väestörekisteriin, jos ne ovat hänen mielestään virheelliset.

Viron e-asukas –ohjelma (sähköinen asukas, e-residentsus) on otettu käyttöön joulukuussa 2014 maailman ensimmäisenä valtiona. Kun e-asukkaan status myönnetään, henkilölle annetaan myös virolainen henkilötunnus. Henkilötunnus pysyy samana koko henkilön loppuelämän ajan, vaikka tämän henkilötiedot muuttuisivat tai henkilö hakee eri statusta Virossa, esim. oleskelulupaa tai viisumia. Palvelun kautta e-asukkaat pääsevät käsiksi virolaisiin verkkopalveluihin kaikkialta maailmasta, esimerkiksi voivat perustaa yrityksiä Virossa. Pääasiallisena käyttötaroituksena e-asukkaaksi hakeutumiseen onkin ollut hoitaa yritystoimintaa. Viron e-asukkaaksi oli lokakuussa 2021 rekisteröitynyt 170 maasta yli 84 000 henkilöä ja määrä kasvaa noin tuhannella henkilöllä kuukaudessa.

E-asukkaalle myönnetään sähköinen henkilökortti (e-resident digi-ID) käytettäväksi yksinomaan sähköisessä ympäristössä tunnistamista ja digitaalisten allekirjoitusten toimittamista varten julkisiin ja yksityisiin palveluihin Virossa. E-asukas voi paikasta riippumatta perustaa yrityksen verkossa, johtaa yritystä, hoitaa yrityksen raha-asioita, käyttää kansainvälisiä maksupalveluita (Paypal, Braintree ym.), allekirjoittaa digitaalisesti asiakirjoja sekä hoitaa veroasiat Virossa verkon kautta, mutta sillä ei voi avata pankkitiliä suoraan virolaisissa pankeissa. E-asukkaan henkilökorttiin ei liity matkustusoikeutta tai oleskeluoikeutta Virossa. Viron poliisi- ja rajavartiolaitos hallinnoivat e-asukkaan digitaalisen henkilöllisyystodistuksen sovellusympäristöä. E-asukkaaksi hyväksyminen edellyttää, että hakija on lainkuulijainen ja luotettava. Käyttötaroituksen tulee olla hyväksyttävä ja se on oltava riittävän yksityiskohtaisesti selvitettyä hakemuksessa. Ohjelma on suunnattu erityisesti yrityksen perustajille ja freelancereille, mutta se ei velvoita hakijaa yrityksen perustamiseen Virossa. Hakijoille tehdään taustatarkastus, jossa selvitetään mm. rikosrekisteri yhteistyössä Viron poliisi- ja rajavartiolaitoksen, vero- ja tulliviraston, Viron sisäisen turvallisuuspalvelun ja muiden viranomaisten kanssa. Jos hakemus hyväksytään, hakijan on asioitava vielä henkilökohtaisesti e-asukkaan digitaalisen henkilöllisyystodistuksen myöntäjän luona, joka vahvistaa henkilöllisyyden kasvokkain tapahtuvalla tunnistuksella.

Viron e-asukas -ohjelman hakuprosessissa hakija luo itselleen ensin käyttäjätilin sähköpostitse, jota kautta kaikki prosessiin liittyvä viestintä tapahtuu ja maksaa hakemusmaksun (100-120 euroa). Sähköisen oleskelun hakemukset käsittelee Viron poliisi- ja rajavartiolaitos (PBGB). Prosessi hakemuksen jättämisestä asiakirjojen noutamiseen kestää noin 4–9 viikkoa. Hakemus ja hakijan tausta tarkistetaan, jolloin on mahdollista, että tarvitaan lisätietoja, joita pyydetään sähköpostitse. Tarvittaessa PBGB tekee videohaastattelun. Hakemukseen pyydetään liittämään sähköinen ansioluettelo ja tiedot mahdollisesta aiemmasta liiketoiminnasta. Lisäksi tarvitaan kopio henkilöllisyystodistuksesta, jollaiseksi kelpaa kansalaisuusmaan matkustusasiakirja tai Euroopan unionin henkilökortti. Hakijalta vaaditaan myös tietyt vaatimukset täyttävä kasvo-kuva sekä luottokortti maksujen hoitamiseksi. Kun päätös on tehty, hakija saa siitä tiedon sähköpostitse. Jos hakemus hyväksytään, henkilökortti ja siihen tarvittava USB-kortinlukija toimitetaan noutopaikkaan (Viron suurlähetystö tai nimetty asiakirjojen noutopiste, e-residency collection centre), josta tulee hakijalle ilmoitus. Asiakirjat on noudettava henkilökohtaisesti, jolloin on oltava mukana sama henkilötodistus, jonka tiedot oli annettu hakemusta tehtäessä. Hakijoilta otetaan sormenjäljet asiakirjoja noudettaessa.

Virossa on käytössä myös sähköinen e-Notaari -itsepalvelu. Palvelu toimii niin, että henkilö sopii tapaaminen jollekin etätodennuspalveluja tarjoavista notaareista ja palvelu suoritetaan etäyhteydellä videosillan kautta. Henkilö tarvitsee siihen esimerkiksi e-asukkaan digitaalisen henkilökortin, jolla portaaliin kirjaudutaan. Tunnistukseen tarvitaan lisäksi kansallinen virallinen henkilöllisyystodistus, kuten passi. Tunnistuksessa käytetään biometristä kasvojentunnistusjärjestelmää.

5.2.1.7 Liettua

Tammikuusta 2021 lukien ulkomaalaiselle on voitu myöntää e-asukkaan (e-resident) asema myös Liettuassa, jolloin myönnettävällä sähköisellä henkilöllisyystodistuksella voi allekirjoittaa asiakirjoja sekä käyttää sähköisiä hallinnollisia, julkisia tai kaupallisia palveluja Liettuassa, kuten hoitaa erilaisia päivittäisasiointeja (esim. ajanvaraus lääkäriin), veroasioita, avata pankkitilin tai perustaa yrityksen. Hakemus toimitetaan Liettuan maahanmuuttotietojärjestelmän (the Lithuanian Migration Information System MIGRIS) kautta. Voimassaoloaika on kolme vuotta. Hakijan tulee olla täyttänyt 18 vuotta. Hakijan tulee lisäksi käydä henkilökohtaisesti joko maahanmuutto-osaston tai ulkoisen palveluntarjoajan luona varmistamassa henkilöllisyytensä virallisista asiakirjoista sekä antamassa biometriset tunnisteensa (kasvokuva ja kaksi sormenjälkeä). Taustan tarkastusten jälkeen tehdään automaattinen päätös e-asukkaan statuksen myöntämisestä ja henkilön tiedot merkitään ulkomaalaisrekisteriin. Sähköinen tunnistus- ja allekirjoitusväline (sähköinen henkilökortti) toimitetaan viimeistään viiden työpäivän kuluessa tilauksen vastaanottopäivästä noutopaikkaan, jolloin lähtee myös kortin aktivointitiedot hakijan MIGRIS-tilille sekä ilmoitus hakijalle noutaa asiakirja. Hakemusmaksu on 90 euroa, joka on maksettava hakemusta jätettäessä etukäteen.

E-asukkaan statuksen myöntämisen estää hakijalla oleva maahantulokielto Liettuuan tai jos joku muu Schengen valtio on ilmoittanut maahantulokiellosta Schengenin tietojärjestelmään, mitkä tarkistetaan automaattisesti. Myönteinen päätös peruutetaan myös, jos on annettu vääriä tietoja, käytetty väärennettyjä tai laittomasti saatuja asiakirjoja, hakija on tuomittu vakavasta rikoksesta tai on syytä olettaa henkilön olevan osallisena korruptio-, rahanpesu- tai muuhun vastaavaan rikokseen. Kuten Viron e-asukas -ohjelmassa, myös Liettuassa hakijan on luotava henkilökohtainen tilinsä verkkosivustolle ja asiointi tapahtuu sähköpostin välityksellä. Sähköisen hakemuksen jättämisen yhteydessä ulkomaalaisen on varattava aika maahanmuuttoviraston alueyksikölle alkuperäisten hakemukseen liitettyjen sähköisesti toimitettujen asiakirjojen tarkistamiseksi ja biometristen tunnisteiden ottamiseksi. Myönteisen päätöksen tekemisen jälkeen henkilön tai hänen valtuuttamansa henkilön on noudettava henkilökortti viimeistään kuuden kuukauden kuluessa sen myöntämisestä ja aktivoitava se. Ulkomaalaiselle myönnetty sähköisen asukkaan asema ei anna hänelle oikeutta tulla Liettuan tasavaltaan tai muuhun Schengen-alueen valtioon - se on vain keino, jonka mukaan ulkomaalainen voi käyttää sähköisesti Liettuassa tarjottavia julkisia tai kaupallisia palveluita. Ulkomaalaisilta vaaditaan normaalisti oleskeluoi-keuden osoittavat asiakirjat. Kolmansien maiden kansalaisten oleskelulupahakemukset sekä EU-kansalaisten ja näiden perheenjäsenten oleskelua koskevat hakemukset voi kuitenkin toimittaa Liettuan maahanmuutto-osastolle myös sähköisesti MIGRIS-tietojärjestelmän kautta.

5.2.1.8 Latvia

Latviassa aiemmin käytössä ollut henkilötunnus (*personas kods*) muistutti paljon Suomen tunnusta, sisältäen mm. tiedon henkilön syntymäajasta ja sukupuolesta. Tämän muotoisia tunnusia ei kuitenkaan anneta enää 1.7.2017 lähtien, vaan käyttöön on otettu neutraalin muotoinen tunnus, joka ei paljasta haltijansa henkilötietoja. Uusi tunnus on muutoin saman pituinen kuin vanha koostuen 11 numerosta, mutta alkaa aina luvulla 3, minkä ansiosta uudenmuotoinen tunnus erottuu vanhasta. Loput numerot annetaan sattumanvaraisesti väliltä 0–9. Tunnus ei sisällä

tarkistusmerkkiä. Kuusi ensimmäistä numeroa voidaan erottaa yhdysmerkillä muista viidestä numerosta. Uuden muotoinen tunnus annetaan 1.7.2017 jälkeen Latvian väestörekisteriin rekisteröitävälle (vastasyntyneille ja maahan muuttaneille), mutta lisäksi vanhanmuotoisen tunnuksen saaneille on annettu mahdollisuus vaihtaa tunnuksensa uudenmuotoiseen tunnukseen.

5.2.1.9 Kroatia

Kroatiassa Jugoslavian ajoilta periytynyt, vuonna 1977 käyttöön otettu kansalaisten yleisnumero (*matični broj građana, MBG*) vaihdettiin vuonna 2010 uuteen henkilön tunnistamisnumeroon (*osobni identifikacijski broj, OIB*). Vanha tunnus muistutti Suomen tunnusta muodoltaan, paljastaen henkilöstä syntymäajan ja sukupuolen. Uusi tunnus on puolestaan muodoltaan neutraali eikä paljasta henkilötietoja, mutta käyttöönottopa eroaa Latvian mallista. Uudenmalliset tunnukset luotiin tietojärjestelmiin vuoden 2009 aikana ja otettiin käyttöön ensisijaisina yksilöintitunnuksina 1.1.2010. Vanhojen tunnusten käyttö kiellettiin 1.1.2011 alkaen joitakin poikkeustilanteita lukuun ottamatta.

5.2.1.10 Yhdistynyt kuningaskunta

Kansallisena henkilön yksilöivänä tunnuksena Yhdistyneessä kuningaskunnassa on käytössä kansallinen vakuutusnumero (National Insurance number, NI number, NINo). Maassa asuva 19-vuotias tai sitä nuorempi saa yleensä kansallisen vakuutusnumeron automaattisesti ennen kuin täyttää 16 vuotta. Maahanmuuttaja tarvitsee vakuutusnumeroa aikoessaan työskennellä maassa yli kuuden kuukauden ajan, hakiessaan etuuksia tai opintolainaa tai maksaessaan vapaaehtoisia eläkemaksuja. Kansallista vakuutusnumeroa ei koskaan myönnetä etukäteen ennen maahan saapumista, vaan vasta maahan saapumisen jälkeen. Vakuutusnumeroiden myöntämisestä vastaa Vero- ja tullivirasto (HM Revenue and Custom, HMRC). Kansallinen vakuutusnumero koostuu kirjaimista ja numeroista, ja se on pysyvä tunnus. Kansallista vakuutusnumeroa käyttävät HMRC:n lisäksi työnantajat, työ- ja eläkeministeriö (Jobcentre Plus and the Pension, Disability and Carers Service), etuuksia myöntävät viranomaiset, vaaliviranomaiset, rahoituslaitokset ja eläkelaitokset. Maahanmuuttaja saa vakuutusnumeron tietyissä tapauksissa automaattisesti oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä ja numero löytyy oleskelulupakortista (BRP), joka toimii todisteena haltijan oikeudesta oleskella, työskennellä tai opiskella Yhdistyneessä kuningaskunnassa. Biometristä oleskelulupakorttia voidaan käyttää myös henkilöllisyystodistuksena (esimerkiksi jos haluaa avata pankkitilin). Jos maahanmuuttaja ei ole automaattisesti jossain yhteydessä jo saanut kansallista vakuutusnumeroa, sitä on haettava itse. Käytössä on sähköinen maahanmuuttojärjestelmä, jonka kautta kansallista vakuutusnumeroa voi hakea maahantulon jälkeen. Järjestelmän kautta voi hakea myös ennen maahantuloa vaadittavia lupia (viisumi, työlupa ja oleskelulupa) sekä maksaa tietyissä tapauksissa maassa oleskeleville pakollisen terveydenhoitomaksun. Sähköisesti haetut luvat ja päätökset toimitetaan hakijan asiointitilille sähköisinä.

Sähköisen maahanmuuttojärjestelmän kautta tehtävien hakemusten välttämättömänä osana on henkilöllisyyden vahvistaminen, minkä voi tietyissä tapauksissa hoitaa älypuhelinsovelluksen avulla (UK Immigration: ID Check). Kun hakija aloittaa hakemuksen, hänelle ilmoitetaan, kuinka henkilöllisyys tulee vahvistaa riippuen siitä, mistä maasta hakija on ja minkä tyyppinen passi hänellä on. Jos älypuhelinsovelluksella suoritettu tunnistus ei riitä, hakijaa kehoitetaan varaamaan tapaaminen viisumihakukeskuksessa, jossa hakijan henkilöllisyys vahvistetaan ottamalla myös biometriset tunnisteet (sormenjäljet ja kasvokuva). Sovellus kelpuuttaa EU-alueen, Islannin, Liechtensteinin, Norjan tai Sveitsin, Yhdistyneen kuningaskunnan sekä Hongkongin erityishallintoalueen tai Euroopan talousalueen (ETA) biometrisen passin sekä EU-maan, Norjan, Liechtensteinin tai Sveitsin kansallisen henkilökortin ja Yhdistyneen kuningaskunnan biometrisen oleskeluluvan. Sovellus toimii vain, kun se käynnistetään verkossa osoitteessa gov.uk

ja sovellus on saatavilla vain englanniksi. Brexit-järjestelyihin liittyvien lupien hakemisessa käytetään omaa EU Exit: ID Document Check -sovellusta. Jos henkilöllisyyden vahvistaminen sovelluksen avulla ei onnistu, henkilöllisyyden vahvistamista varten on varattava henkilökohtainen tapaaminen viisumi- ja kansalaisuushakemuspalvelujen palvelupisteeseen (Visa Application Centre, VAC), jossa henkilöllisyys on käytävä vahvistamassa kasvokkain. Haettaessa viisumia tai oleskelulupaa ulkomailta ennen maahan saapumista, henkilöllisyyden vahvistamisen ja siihen liittyvien asiakirjojen vastaanoton hoitaa kuningaskunnan maahanmuuttoviranomaisen (UK Visa and Immigration) valtuuttama ulkoinen palveluntarjoaja. Palveluntarjoajana toimii TLScontact -niminen yritys, jolla on palvelupisteitä ympäri maailmaa. TLScontact ei osallistu hakemusten arviointiin tai käsittelyyn, vaan ainoastaan ottaa vastaan hakemukset ja asiakirjat sekä tallioi hakijan biometriset tiedot (sormenjäljet ja valokuva) ja siirtää hakemukset Yhdistyneen kuningaskunnan maahanmuuttoviranomaiselle käsittelyä varten.

Tunnistussovellusta voi käyttää tietyt edellytykset täyttävillä matkapuhelimilla, joissa on NFC (Near-Field Communication) -toiminto asiakirjojen skannaamisen mahdollistamiseksi. Gov.uk -sivustolta löytyy tarkat ohjeet, kuvia ja ohjevideoita ID Document Check -sovelluksen käyttöön. Hakemus aloitetaan luomalla sähköinen asiointitili osoitteessa gov.uk. Sen jälkeen hakijan on kirjaututtava tililleen sähköpostiinsa toimitetun linkin avulla ja ladattava ID Document Check -sovellus matkapuhelimeensa. Jos hakija käyttää hakemiseen tietokonetta, henkilöllisyyden vahvistussovellus käyttää tilin kautta saatavaa QR-koodia tai yhteyskoodia yhdistääkseen matkapuhelimella tehdyn henkilöllisyyden vahvistamisen hakijan hakemukseen. Sovellus ohjaa hakijan lukemaan matkapuhelimen avulla tiedot passinsa sirulta. Lisäksi hakijan on otettava kuva passin henkilötietosivusta alaosan koneluettavine tekstiriveineen sekä skannattava omat kasvonsa matkapuhelimen avulla. Kun henkilöllisyys on vahvistettu, henkilö voi täyttää loput viisumi- tai muusta hakemuksesta joko kyseisellä laitteella tai missä tahansa älypuhelimessa, tabletissa, kannettavassa tietokoneessa tai tietokoneessa. Päätös toimitetaan henkilökohtaisesti asioineille kirjeenä ja sähköisen järjestelmän kautta asioineille sähköpostitse sekä annetaan tarvittavat lisäohjeet, mitä hakijan on seuraavaksi tehtävä. Jos hakemus hyväksytään, hakija saa passiinsa viisumitarran päästäkseen maahan. Yli kuudeksi kuukaudeksi maahan saapuneen on lisäksi noudettava biometrinen oleskelulupakortti maahan saapumisen jälkeen annetussa ajassa.

Sähköisesti asioineet, jotka ovat vahvistaneet henkilöllisyytensä älypuhelinsovelluksella, eivät saa viisumitarraa eivätkä fyysistä oleskelulupakorttia, vaan saavat pääsyoikeuden maahanmuuttotietoihinsa sähköisesti asiointitilinsä kautta, josta tiedot voi myös jakaa tarvittaville tahoille, kuten työnantajalle tai oppilaitokseen. Asiointitilin kautta henkilö voi myös päivittää tietojaan, kuten muuttuneen passin numeron tai sähköpostiosoitteen. Tilille kirjautumiseen tarvitaan matkustusasiakirjan tiedot ja syntymäaika. Sisäänkirjautumiskoodi toimitetaan joko puhelinnumeroon tai sähköpostiosoitteeseen, jota käytettiin hakemuksessa. Joissain tapauksissa maahanmuuttajan on lisäksi maahan saavuttuaan käytävä rekisteröitymässä henkilökohtaisesti kuningaskunnan poliisiviranomaisen luona annetun ajan kuluessa.

5.2.1.11 Espanja

Espanjassa Suomen väestötietojen kaltaisesta siviilirekisteristä (Registro Civil) on vastuussa oikeusministeriön alaisuudessa toimiva Keskusrekisteriviranomainen (Oficina Central del Registro Civil) ja tämän alaisuudessa käytännössä rekisterin ylläpidosta ja henkilöiden rekisteröinnistä sekä muusta rekisteriin liittyvästä asiakaspalvelutyöstä vastaavat paikallistason Siviilirekisteritoimistot (Oficinas del Registro Civil) (Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil). Rekisteri on julkinen ja esimerkiksi toisten henkilöiden syntymätodistuksia voi rekisteristä pyytää kirjallisina tai sähköisinä rekisteriotteina. Jos pyydettyä todistus sisältää arkaluontoiseksi luokiteltavia tietoja (kuten sukupuolen korjaaminen tai adoptiota koskevia tietoja), voi todistuk-

sen saada vain henkilö, jota se koskee. Myös julkishallinnon toimijoilla on oikeus päästä tietoihin heille osoitettujen tehtävien suorittamiseksi. Siviilirekisteriin yksilöstä tallennetaan perushenkilötietojen lisäksi myös tietoja henkilön oikeudellisesta asemasta sekä niihin liittyvistä muutoksista, kuten maksukyvyttömyydestä tai konkurssista sekä kuolinsyy.

Siviilirekisterin ohella Espanjasta löytyy melko vastaava, joskin suppeammat tiedot sisältävä kunnallinen asukasrekisteri (El Padre) jonka kansallisesta koordinoinnista vastaa kansallinen tilastoviranomainen. Henkilön on rekisteröidyttävä oman asuinkuntansa asukasrekisteriin, mikäli tämä asuu kauemmin kuin 6 kuukautta Espanjassa. Rekisteröintiä varten tarvittavat asiakirjat vaihtelevat kunnittain. Yli 3 kuukautta Espanjassa viettävän henkilön on rekisteröidyttävä poliisin ylläpitämään ulkomaalaisrekisteriin (Registro Central de Extranjeros) saadakseen NIE-tunnuksen, joka vastaa espanjalaisille myönnettävää DNI-tunnusta. Sekä viranomaiset että yritykset hyödyntävät laajasti yksilöintitunnusta (DNI tai ulkomaalaisen NIE) henkilön tunnistamiseen ja yksilöintiin. DNI-tunnuksen arvioidaan esiintyvän erittäin monessa julkisen ja yksityisen toimijan tietovarastoissa sekä toimivan henkilön pääasiallisena tunnistetietona.

Espanjan kansalaisille oman asuinalueen poliisi myöntää ns. DNI-tunnuksen ja -kortin (Documento Nacional de Identidad). Tunnus toimii sekä henkilötunnuksena että veronumerona. Tunnus muodostuu kahdeksasta numerosta, minkä lisäksi vuodesta 1992 lukien myönnettyissä tunnuksissa on lopussa tarkistuskirjain (esim. 12345678A). Tunnus ei sisällä haltijansa henkilötietoja. Jokainen yli 14-vuotias espanjalainen on velvoitettu hakemaan DNI-kortin ja siten rekisteröitymään poliisin rekisteriin. Kansalaiset ovat myös laissa velvoitettuja kantamaan henkilöllisyystodistusta mukanaan. Kortti sisältää biometrisinä tietoina sormenjäljet, jotka poliisilla on oikeus lukea kortin sirulta. DNI-kortti on kansalaisen ensisijainen identiteetin perusta ja keino tunnistautua. Ulkomaalaisen henkilötunnuksena ja veronumerona toimii sen sijaan ns. NIE-tunnus (Número de Identidad de Extranjero), jonka myöntää asuinalueen poliisi tai ulkomaalaisvirasto. Tunnus muodostuu kirjaimesta X,Y tai Z, seisemästä numerosta ja tarkistuskirjaimesta (esim. X1234567B). Tunnus ei sisällä muuta henkilötietoa kuin sen, että kyseessä on ulkomaalainen henkilö. Biometrisinä tunnistetiedoina NIE-tunnusta haettaessa kerätään henkilön sormenjäljet.

Sosiaaliturvaetuksia ja terveydenhuoltoon hakeutumista varten Espanjassa tarvitaan henkilötunnuksen lisäksi sosiaaliturvatunnus (Número de Seguridad Social). Tunnus on muotoa aa/bbbbbbb/cc, josta alkuosa kertoo missä rekisteröinti on tehty, keskiosa on henkilötunnus ja loppuosa on tarkistusosa, joka lasketaan tietyllä laskusäännöllä alku- ja keskiosasta. Lisäksi sosiaaliturvatietojen sähköiseen tietojenvälittämiseen eri viranomaisten välillä liittyy ns. IPF-tunnus, joka toimii henkilön avaintietona. Kun henkilö rekisteröidään sosiaaliturvarekisteriin, alfanumeerinen ja 15-merkkinen IPF-tunnus muodostetaan tyypillisesti henkilön DNI-tunnuksesta ja siihen lisätään merkkejä, joilla tunnus yksilöidään ja merkkejä, joilla ilmaistaan, koskeeko tunnus yhtä vai useampaa henkilöä. Tunnus voi koskea useampaa kuin yhtä ihmistä, jos henkilö toimii holhoojana tai tällä on alaikäisiä lapsia.

Espanjassa henkilön viralliseen tunnistukseen käytetään ensisijaisesti DNI-numerollista henkilökorttia, joka toimii lisäksi virallisena matkustusasiakirjana. Ulkomaalaisen henkilön ollessa kyseessä tunnistukseen käytetään henkilön NIE-numeroa ja oman maan henkilöllisyystodistusta (kun EU- tai ETA-maan kansalainen) tai NIE-numeron sisältävää TIE-korttia (kun EU- tai ETA-maan ulkopuolinen kansalainen). Tarvittaessa vaihtoehtoisena tunnistautumistapana on myös siviilirekisteristä pyydetty ja voimassa oleva syntymätodistus sekä kunnallisesta asukasrekisteristä pyydetty rekisteröintitodistus, joita monesti tarvitaan myös virallisen henkilöllisyystodistuksen ohella asioidessa viranomaisessa. Sähköisessä tunnistautumisessa käytössä on nimenomaan DNI-numerollinen ja sirullinen sähköinen henkilökortti. Vuodesta 2015 lähtien DNI-kortit ovat olleet myös etäluettavia (versio 3.0). Sirullisen henkilökortin myötä Espanjan

kansalaisella on siten digitaalinen identiteetti ja mahdollisuus tunnistautua ja allekirjoittaa sopimuksia sähköisesti.

5.2.2 Euroopan unionin lainsäädäntö

EU-tason sääntelyä väestörekisteröinnin järjestämisestä tai mahdollisen kansallisen yksilöivän tunnisteiden käyttötarkoituksesta ja muodosta ei ole. Eri jäsenvaltioiden menettelyt ja hyödyntämät tunnukset poikkeavat merkittävästi toisistaan, eikä EU-tasolla ole myöskään suunnitelmissa pyrkiä niiden yhdenmukaistamiseen. Kaikilla jäsenvaltioilla ei ole lainkaan keskitettyä väestörekisteriä tai yleisesti käytettävää henkilötunnusta.

EU on sen sijaan antanut Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 910/2014 sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla ja direktiivin 1999/93/EY kumoamisesta (jäljempänä *eIDAS-asetus*). Asetuksen tarkoituksena on mahdollistaa kansallisten vahvan tunnistamisen sähköisten välineiden käyttö muiden jäsenvaltioiden sähköisissä palveluissa. Tunnistamistapahtuman yhteydessä vahvasti tunnistautuneesta henkilöstä välitetään kansallisten solmupisteiden kautta toisen jäsenvaltion palveluun henkilötiedot, joista pakollisia ovat syntymäaika, etu- ja sukunimet sekä henkilön yksilöivä eIDAS-tunnus. Tämä koostuu jäsenmaan yksilöimästä osasta, jossa henkilön yksilöintitietoihin lisätään tieto lähettävän maan tunnistusvälineestä ja -palvelusta. Suomessa henkilötunnusta käytetään yksilöivänä tunnisteena tähän tarkoitukseen. eIDAS helpottaa EU-kansalaisten asiointia muissa maissa, koska jatkossa henkilö voidaan tunnistaa vahvasti sähköisesti ja yksilöidä myös heidän heidät kansallisesti notifioiduilla vahvan sähköisen tunnistamisen välineillä.

Suomessa Digi- ja väestötietoviraston varmenteiden lisäksi vahvoja sähköisen tunnistamisen välineitä tarjoavat useat Suomessa toimivat pankit ja teleoperaattorit, sekä edelleen erilaiset tunnistamisen välityspalvelut. Viestintävirasto on Suomessa vahvaa sähköistä tunnistusta valvova viranomainen, joka on antanut lainsäädäntöä täydentäviä määräyksiä sekä ohjeita, jotka on osin laadittu yhteistyössä vahvan tunnistamisen kansallisen luottamusverkon kanssa. Tunnistamisen kansallisen luottamusverkostoon kuuluvat vahvan sähköisen tunnistamisen välineet hyödyntävät myös VTJ-tietoja tunnistusvälineiden luonnissa ja tietojen ylläpidossa. Siten VTJ-tiedoilla on välillisesti vaikutusta tietosisällön laatuun myös rajat ylittävässä tunnistuksessa suomalaisia vahvan sähköisen tunnistamisen välineitä käytettäessä. Jotta vahvan sähköisen tunnistamisen väline voidaan hyväksyä käytettäväksi myös rajat ylittävässä eIDAS-tunnistautumisessa, väline ja tunnistaja, sekä mahdollinen välityspalvelu on notifioidava eIDAS-asetuksen mukaisesti. Notifioinnin yhteydessä varmistetaan, että väline ja tunnistaja täyttävät teknisine ratkaisuihinsa, toimintaprosesseineen sekä järjestelmineen haetun varmuustason (Level of Assurance) mukaiset vaatimukset. Suomessa julkishallinnolle vahvaa sähköistä tunnistamispalvelua tarjoaa keskitetysti Suomi.fi-tunnistus, jonka yhteyteen toteutetaan myös Suomen eIDAS-tunnistamisen kansallinen solmupiste.

EU:n yleistä tietosuojaa-asetusta alettiin soveltaa jäsenvaltioissa keväällä 2018. Asetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta, mutta se asettaa samalla tiettyjä reunaehtoja jäsenvaltioiden lainsäädännölle, jossa säädetään henkilötietojen käsittelystä. Jos henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena on 6 artiklan 1 kohdan c tai f alakohta, jäsenvaltio voi antaa erityisiä säännöksiä oikeusperusteen täydentämiseksi (6 artiklan 3 kohta). Lainsäädännön on täytettävä yleisen edun mukainen tavoite ja oltava oikeasuhteinen sillä tavoiteltuun oikeutettuun päämäärään nähden. Sääntelyliikkumavaraa sisältyy useisiin tietosuojaa-asetuksen artikloihin. VTJ-laissa tarkoitettujen henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena on tietosuojaa-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta (rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite), joka mahdollistaa erityissäännösten antamisen 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti tietosuojaa-asetuksen sääntöjen mukauttamiseksi. Tällaisia

erityissäännöksiä voivat olla esimerkiksi säännökset rekisteröitävistä henkilötiedoista ja henkilötietojen luovuttamisesta. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan säännökset henkilötietojen käsittelyä koskevista periaatteista myös asettavat reunaehdoja henkilötietojen käsittelyä koskevalle lainsäädännölle. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään ("tietojen minimointi"). Tietojen minimointiperiaate on otettava huomioon myös kansallisia yksilöiviä tunnuksia koskevassa sääntelyssä.

6 Lausuntopalaute

Täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta

9 §. *Ulkomaan kansalaisen rekisteröinnin edellytykset.* Pykälässä säädettäisiin ulkomaan kansalaisen rekisteröinnin edellytyksistä ja menettelystä. Pykälän 1 momentin 1 kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että ulkomaan kansalaista koskevat tiedot voitaisiin tallettaa väestötietojärjestelmään, kun hän on hakenut oleskelulupaa, oleskelukorttia, oleskeluoikeutensa rekisteröintiä tai muuta Suomessa oleskeluun oikeuttavaa lupaa tai rekisteröintiä Maahanmuuttovirastolta tai hänet on päätetty ottaa Suomeen pakolaiskiintiössä tai ulkomaalaislain 93 §:n perusteella ja hänelle on myönnetty pakolaisuuden tai ulkomaalaislain 93 §:n perusteella oleskelulupa.

Säännös mahdollistaisi ulkomaan kansalaisen tietojen tallettamisen väestötietojärjestelmään nykyistä aiemmin, sillä nykyisen säännöksen mukaan ulkomaan kansalaisen tiedot voidaan tallettaa väestötietojärjestelmään, kun Maahanmuuttovirasto on tehnyt häntä koskevan myönteisen päätöksen oleskeluoikeudesta. Muutettavaksi ehdotetussa 9 §:n 1 momentin 1 kohdassa ei enää viitattaisi ulkomaalaislaissa tarkoitettuun oleskelulupaan ja oleskelukorttiin. Muutos johtuisi säännöksen kirjoitusasun muuttamisesta. Säännös kattaisi kaikki Maahanmuuttovirastolle Suomessa oleskeluun oikeuttavan luvan tai rekisteröinnin saamiseksi tehdyt hakemukset riippumatta siitä, perustuvatko ne ulkomaalaislakiin vai muuhun lainsäädäntöön. Muutettavaksi ehdotetun säännöksen on tarkoitus kattaa nykytilan tapaan myös ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitettut pakolaiskiintiössä ja ulkomaalaislain 93 §:n perusteella humanitaarisella perusteella tai kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi Suomeen otettavat henkilöt, jotka eivät hae lupaa tai rekisteröintiä Maahanmuuttovirastolta. Tämän vuoksi 1 momentin 1 kohtaan ehdotetaan säännöstä, jonka perusteella pakolaiskiintiössä tai ulkomaalaislain 93 §:n perusteella Suomeen otetun ja pakolaisuuden tai ulkomaalaislain 93 §:n perusteella oleskeluluvan saaneen ulkomaan kansalaisen tiedot voitaisiin tallettaa väestötietojärjestelmään. Henkilöille myönnetään oleskelulupa ulkomaalaislain 112 tai 113 §:n mukaisesti.

Pykälän 2 momenttiin ei ehdoteta muutosta. Momentissa säädettäisiin kuten nykyäänkin tapauksista, joissa ulkomaan kansalaisen on esitettävä tietojen tallettamista koskeva pyyntö Digi- ja väestötietovirastolle. Ulkomaan kansalainen esittäisi pyynnön Digi- ja väestötietovirastolle tilanteissa, joissa hän on saanut myönteisen päätöksen oleskeluoikeutta koskevaan hakemuksensa tai oleskeluluvan pakolaisuuden tai ulkomaalaislain 93 §:n perusteella Maahanmuuttovirastolta, mutta Maahanmuuttovirasto ei ole tallettanut hänen tietojensa väestötietojärjestelmään.

Pykälän 3 momenttiin ei ehdoteta muutosta. Tietojen tallettaminen väestötietojärjestelmään olisi mahdollista sen jälkeen, kun ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä olisi lain 9 tai 19 §:n

mukaisesti. Kansainvälistä suojelua hakeneiden ulkomaan kansalaisten henkilöllisyydestä varmistumisesta ja tietojen tallettamisen muista edellytyksistä ehdotetaan säädettäväksi 22 §:ssä.

9 a §. *Ulkomaan kansalaisen etärekisteröintimenettely.* Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin muun kuin Suomen kansalaisen tietojen tallettamisesta väestötietojärjestelmään sähköisessä etärekisteröintimenettelyssä. Ehdotettu etärekisteröintimenettely täydentäisi nykyisiä rekisteröintimenettelyjä ja mahdollistaisi sujuvamman ja helpomman ensirekisteröinnin väestötietojärjestelmään. Etärekisteröintimenettely toteutettaisiin käytännössä itsepalveluna Digi- ja väestötietoviraston tarjoamalla älylaitteeseen ladattavalla sovelluksella. Tietojen tallettamisen yhteydessä henkilö saisi samalla 11 §:n mukaisesti suomalaisen henkilötunnuksen ja tässä esityksessä ehdotetun 11 a §:n mukaisesti yksilöintitunnuksen.

Etärekisteröintiin perustuva väestötietojärjestelmän rekisteri-identiteetti vastaisi tietosisällöltään ja osin myös vaikutuksiltaan muita väestötietojärjestelmän rekisteri-identiteettejä. Tosiasiallisesti se ei kuitenkaan mahdollistaisi pääsyä kaikkiin yhteiskunnan palveluihin, eikä sen antamiseen myöskään liittyisi lainkaan vastaavaa tarveharkintaa kuin lain 9 §:ssä säädetään ulkomaalaisen rekisteröinnille perinteisiä rekisteröintimenettelyjä sovellettaessa. Järjestelmään talletettaisiin siksi rekisteröinnin yhteydessä tieto siitä, että henkilöllisyyden varmistaminen perustuu etärekisteröintiin, eikä henkilöllisyyttä ole varmistettu kasvokkain. Käytännössä etärekisteröityjen henkilöiden tiedot talletettaisiin väestötietojärjestelmässä niitä varten toteutettavaan tietokantaan.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin etärekisteröinnin aineellisista edellytyksistä. Etärekisteröintimenettely käynnistyisi siitä, että henkilö itse pyytää tietojensa tallettamista väestötietojärjestelmään. Tiedot voitaisiin ehdotetun pykälän mukaan tallettaa pyynnöstä väestötietojärjestelmään, jos 1) rekisteröintiä pyytävä ulkomaan kansalainen on täyttänyt viisitoista vuotta, 2) hänen henkilöllisyytensä on varmistettu Digi- ja väestötietoviraston hyväksymällä sähköisellä tunnistusmenetelmällä, 3) hänen nimi-, syntymäpäivä- ja sukupuolietuntonsa on luettu sähköisesti voimassa olevan matkustusasiakirjan tekniseltä osalta ja 4) hänen tietojaan ei ole aiemmin talletettu väestötietojärjestelmään. Momentin 1 kohdassa tarkoitettu ikäraja ja 3 kohdassa tarkoitettu voimassa oleva ja teknisesti luettava matkustusasiakirja olisivat edellytyksiä sille, että rekisteröintipyyntö olisi ylipäänsä mahdollista panna vireille. Momentin 2 ja 4 kohdassa säädetyt edellytykset puolestaan olisivat aineellisia edellytyksiä sille, että vireille pantu rekisteröintipyyntö olisi mahdollista hyväksyä. Momentissa säädettyjen ehtojen olisi täyttyvä rekisteröintitietokannalla, jotta rekisteröintipyyntö voitaisiin hyväksyä. Tietojen tallettaminen väestötietojärjestelmään etärekisteröintimenettelyssä ei edellyttäisi lain 9 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttymistä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tarkemmin rekisteröintiä pyytävän henkilön henkilöllisyyden varmistamisesta etärekisteröintimenettelyssä. Etärekisteröintimenettelyn keskeisin ero perinteisiin rekisteröintimenettelyihin olisi se, ettei henkilöä tunnistettaisi siinä lainkaan viranomaisessa kasvokkain. Menettely perustuisi sen sijaan mobiilisovelluksella tehtävään kasvojen tunnistukseen. Menettely edellyttäisi sitä, että rekisteröintiä pyytävällä henkilöllä olisi käytössään matkustusasiakirja, jonka tekniseltä osalta on mahdollista sähköisesti lukea hänen kasvokuvansa ja muut rekisteröinnissä edellytettävät tiedot.

Rekisteröintiä pyytävän henkilön tulisi ehdotuksen mukaan ottaa menettelyssä itsestään vähintään yksi kasvokuva ja video ja esitettävä ne Digi- ja väestötietovirastolle sähköistä tunnistusmenetelmää hyödyntäen. Kuva ja video otettaisiin ja esitettäisiin suoraan Digi ja väestötietoviraston etärekisteröintiä varten tarjoamalla mobiilisovelluksella. Rekisteröintiä pyytävän henkilön henkilöllisyys varmistettaisiin vertaamalla menettelyssä otettavia kuvia ja videota hänen

matkustusasiakirjansa sirulta luettavaan kasvokuvaan. Vertaaminen olisi tarkoitus lähtökohtaisesti toteuttaa hyödyntäen automaattista kasvojentunnistusohjelmaa, mutta sen voisi tarvittaessa suorittaa myös Digi- ja väestötietoviraston virkailija. Menettelyssä esitettävän videokuvan tarkoituksena olisi kasvojentunnistuksen lisäksi varmistua siitä, että rekisteröintipyyynnön esittää luonnollinen elossa oleva henkilö.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tarkemmin etärekisteröintimenettelyssä käytettävästä matkustusasiakirjasta. Säännöksessä tarkoitettu matkustusasiakirja voisi olla esimerkiksi passi tai henkilökortti ja sen tulisi täyttää Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO, International Civil Aviation Organization) matkustusasiakirjoja koskevien määrittelyjen vähimmäisvaatimukset. Ehdotuksen mukaan asiakirjan hyväksymisen edellytyksenä olisi lisäksi se, että matkustusasiakirjan tekniseen osaan talletettujen tietojen aitous ja eheys pystytään varmistamaan käyttäen voimassa olevaa ja täydellistä varmenneketjua. Väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjänä toimivan Digi- ja väestötietoviraston olisi ylläpidettävä luetteloa niistä matkustusasiakirjoista, jotka täyttävät säännöksessä tarkoitettut edellytykset ja jotka voidaan hyväksyä käytettäväksi etärekisteröintimenettelyssä.

Matkustusasiakirjat on pääasiassa tarkoitettu tilanteisiin, joissa henkilöllisyys varmistetaan henkilökohtaisen asioinnin yhteydessä eikä tämän ehdotuksen mukaisissa menettelyissä, joissa henkilöllisyydestä varmistuja ei käsittele alkuperäistä asiakirjaa. Tämän vuoksi fyysisen asiakirjan turvaominaisuuksista lähes kaikki ovat sellaisia, että asiakirjasta otetusta kuvasta turvaominaisuuksia ei pysty tarkistamaan. Suuri osa matkustusasiakirjoista sisältää kuitenkin nykyään myös teknisen osan, eli sirun. ICAO:n määritysten mukaisesti kaikki sirun tiedot ovat matkustusasiakirjan myöntäjäviranomaisen digitaalisesti allekirjoittamia. Luotettavasti matkustusasiakirjan myöntäneeltä valtiolta saatu juurivarmenne ja ajantasainen sulkulista mahdollistavat sirulla olevan digitaalisen allekirjoituksen ja sirun sisältämien tietojen aitouden ja muuttumattomuuden varmistamisen. Siru sisältää asiakirjan haltijan nimen, syntymäajan, sukupuolitiedon ja hyvälaatuisen kasvokuvan.

Tekninen osuus, eli sirun tietojen aitouden ja muuttumattomuuden tarkistus ei toisaalta vielä yksinään tarkoita, että asiakirjalta luettaviin henkilötietoihin voi välttämättä luottaa. On esimerkiksi olemassa maita, joiden matkustusasiakirjojen myöntöprosessi ei ole luotettava, minkä vuoksi ulkoministeriö ylläpitää luetteloa maahantuloa varten hyväksytyistä matkustusasiakirjoista. Matkustusasiakirjan hyväksyttävyyttä arvioitaessa tarkastellaan hyväksyttävyyttä kokonaisuutena, eikä siihen riitä pelkästään teknisesti hyvälaatuinen ja turvallinen asiakirja. Poliisi hallinnoi lisäksi sekä Suomen että muiden maiden matkustusasiakirjojen siruilla olevien tietojen allekirjoitusten tarkistamiseen käytettäviä juurivarmenteita ja sulkulistoja. Tästä järjestelmästä ylläpidetään esimerkiksi rajatarkastuskäyttöön hyväksytyjen luotettujen varmenteiden listaa. Digi- ja väestötietovirasto voisi käytännössä hyödyntää etärekisteröintimenettelyyn hyväksyttävien matkustusasiakirjojen arvioinnissa mainittuja ulkoministeriön ja poliisin jo nykyään ylläpitämiä tietovarantoja.

Kullakin henkilöllä on väestörekisteröinnin peruseriaatteiden mukaisesti väestötietojärjestelmässä vain yksi rekisteri-identiteetti. Henkilön tietoja järjestelmään tallettaessa on siksi aina varmistuttava siitä, ettei hänen tietojaan ole talletettu järjestelmään jo aiemmin. Pykälän 1 momentin 4 kohdan mukaan myös etärekisteröintimenettelyssä rekisteröintipyyynnön hyväksyminen edellyttäisi, ettei henkilön tietoja ole aiemmin talletettu väestötietojärjestelmään. Pykälän 4 momentin mukaan tästä varmistuttaisiin vertaamalla etärekisteröintimenettelyssä käytettävän matkustusasiakirjan tekniseltä osalta luettavia ja henkilön itse ilmoittamia tietoja väestötietojärjestelmässä jo ennestään oleviin henkilötietoihin ja rekisteri-identiteetteihin. Menettely vastaisi perusteiltaan sitä, miten saman henkilön useampikertaisia rekisteröintejä ehkäistään muissakin

rekisteröintimenettelyissä. Etärekisteröinnin yhteydessä vertailu tapahtuisi kuitenkin lähtökohdaisesti täysin automaattisesti. Vertailussa käytettäisiin vain väestötietojärjestelmän tietoja, eli siinä ei hyödynnettäisi menettelyssä esitettyä kasvokuvaa tai videota.

Pykälän 4 momentti sisältäisi asetuksenantovaltuuden, jonka mukaan henkilöllisyyden varmistamisessa noudatettavasta menettelystä ja etärekisteröintimenettelyssä hyväksyttävistä matkustusasiakirjoista voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Asetuksella olisi mahdollista tarkemmin säätää esimerkiksi menettelyssä otettavien kasvokuvien ja videoiden tarkemmasta sisällöstä ja niihin liittyvistä teknisistä vaatimuksista. Asetuksella voitaisiin myös tarvittaessa säätää tarkemmin käytettävän asiakirjan teknisistä vaatimuksista ja luotettavuuden varmistamisesta.

Etärekisteröintimenettelyssä olisi kyse hallintomenettelystä ja, siltä osin kuin tässä laissa ei toisin säädetä, siihen sovellettaisiin hallintolain säännöksiä. Merkitystä olisi muun muassa hallintolain 16 §:llä, jonka mukaan viranomaiselle toimitettavassa asiakirjassa on mainittava tarvittavat yhteystiedot asian hoitamiseksi. Etärekisteröintimenettelyyn sovellettaisiin myös hallintolain 5 luvussa säädettyjä asian käsittelyä koskevia yleisiä vaatimuksia, 6 luvun asian selvittämistä ja kuulemista koskevia säännöksiä sekä 7 luvun asian ratkaisemista koskevia säännöksiä. Mikäli etärekisteröintipyynnön hyväksyttäisiin, asian ratkaisuksi riittäisi yleensä rekisteröinnin toteuttaminen ja sen myötä henkilötunnuksen antaminen rekisteröintiä pyytäneelle ulkomaalaiselle.

Ehdotettu menettely on tarkoitettu täysin automatisoiduksi menettelyksi, johon ei yleensä osallistuisi lainkaan Digi- ja väestötietoviraston tai muun viranomaisen virkailijaa. Ehdotetussa 9 a §:ssä ei kuitenkaan säädettäisi menettelyn automaattisuudesta, vaan tältäkin osin menettelyyn sovellettaisiin hallintolain automaattista hallintoasian käsittelyä koskevia säännöksiä. Etärekisteröintimenettelyssä annettuun päätökseen saisi hakea muutosta VTJ-lain 7 luvun mukaisesti vastaavalla tavalla kuin muihin rekisteröintiä koskeviin hallintopäätöksiin. Lain 76 a §:n mukaan tämän lain nojalla tehtyyn hallintopäätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa säädetään. Lain 76 b §:n mukaan muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Etärekisteröintimenettelyä varten luotavan sähköisen asiointipalvelun kautta rekisteröityvien ulkomaalaisten tietojen käsittely ei kuuluisi Ahvenanmaan valtionviraston toimivaltaan, koska ulkomailla rekisteröintipyynnön tekevän osalta Ahvenanmaa ei voi oleskelun tai asumisen perusteella olla koskaan toimivaltainen. Etärekisteröintimenettelystä vastaisi siten aina Digi- ja väestötietovirasto.

9 b §. *Väestötietojärjestelmään etärekisteröintimenettelyssä tallettavat tiedot.* Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin etärekisteröintimenettelyssä väestötietojärjestelmään tallettavista tiedoista. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin niistä tiedoista, jotka luettaisiin suoraan matkustusasiakirjan tekniseltä osalta tai jotka rekisteröintiä pyytävä ulkomaan kansalainen ilmoittaisi menettelyssä itse. Pykälän 2 momentti sisältäisi puolestaan säännökset niistä tiedoista, jotka Digi- ja väestötietovirasto antaisi tietojen väestötietojärjestelmään tallettamisen yhteydessä.

Väestötietojärjestelmään talletettaisiin ehdotetun pykälän 1 momentin mukaan ensinnäkin henkilön täydellinen nimi, syntymäaika ja sukupuoli, joiden luettavuus menettelyssä käytetyn matkustusasiakirjan tekniseltä osalta olisi ehdotetun 9 a §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan rekisteröinnin hyväksymisen edellytyksenä. Syntymäaika- ja sukupuolietoa tarvittaisiin siihen, että henkilölle voidaan lain 11 §:n 1 momentin mukaisesti antaa ja tallettaa järjestelmään henkilötunnus. Menettelyssä annettavan suomalaisen henkilötunnuksen ja ehdotetun yksilöintitunnuksen lisäksi väestötietojärjestelmään voitaisiin tallettaa mahdollinen toisen valtion kansallinen

henkilötunnus tai muu yleinen tunniste. Muu yleinen tunniste voisi olla esimerkiksi eIDAS-tunnus. Lisäksi väestötietojärjestelmään talletettaisiin rekisteröitymiseen käytetyn matkustusasiakirjan numero ja voimassaoloaika. Matkustusasiakirjaa koskevilla tiedoilla olisi keskeinen merkitys erityisesti sen varmistamisessa, ettei saman henkilön tietoja talleteta väestötietojärjestelmään kahdesti.

Niiden tietojen lisäksi, mitkä luetaan matkustusasiakirjan tekniseltä osalta, henkilön olisi mahdollista antaa menettelyssä tiettyjä vapaaehtoisia lisätietoja. Tällaisista tiedoista väestötietojärjestelmään voitaisiin tallettaa syntymäpaikka, syntymävaltio ja yhteystiedot. Yhteystiedoilla tarkoitettaisiin etärekisteröintimenettelyssä esimerkiksi sähköpostiosoitetta ja yhteysosoitetta, mutta tarvittaessa järjestelmään olisi mahdollista tallettaa myös muita tarpeellisia yhteystietoja.

Väestötietojärjestelmään talletettaisiin pykälän 2 momentin mukaan aina tieto henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tavasta sekä nimi-, syntymäaika- sukupuoli- ja kansallisuustietojen lähteestä. Etärekisteröintimenettelyyn perustuvien rekisteröintien osalta näistä lisätiedoista kävisi ilmi, että henkilöä ei ole tunnistettu kasvokkain, vaan etärekisteröintimenettelyssä, ja että hänen perustietonsa on saatu menettelyssä käytetystä virallisesta matkustusasiakirjasta. Pykälän 2 momentti sisältäisi lisäksi selvyuden vuoksi informatiivisen viittauksen henkilötunnuksen ja yksilöintitunnuksen antamista koskeviin säännöksiin.

9 c §. *Etärekisteröintimenettelyssä kerättävien biometrinen tietojen käsittely.* Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin etärekisteröintimenettelyssä kerättävien biometrinen tietojen käsittelystä. Biometrisiä tietoja olisi välttämätöntä käsitellä etärekisteröintimenettelyyn sisältyvässä kasvojentunnistuksessa. Kasvojentunnistuksessa henkilön menettelyssä ottamia kasvokuvia ja videoita verrattaisiin hänen matkustusasiakirjaltaan luettavaan kasvokuvaan ja näin varmistettaisiin tietojensa tallettamista pyytävän henkilön henkilöllisyys. Kasvojentunnistuksella pyritäisiin varmistumaan siitä, että tietojen tallettamista pyytää matkustusasiakirjan oikea haltija.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin menettelyssä käsiteltävien kasvokuvien, videoiden ja niiden teknisin menetelmin tehdystä vertaamisesta muodostuvien tietojen käyttötarkoituksesta. Ehdotuksen mukaan menettelyssä mainittuja tietoja saisi käsitellä vain rekisteröintiä pyytävän henkilön henkilöllisyyden varmistamiseksi. Kasvokuvia ja videoita ei siten talletettaisi väestötietojärjestelmään, eikä niitä saisi käyttää tai luovuttaa muihin käyttötarkoituksiin. Kuvia ja videoita ei saisi hyödyntää myöskään 9 a §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettussa vertailussa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kasvojentunnistuksessa käytettyjen biometrinen tietojen poistamisesta. Henkilötiedot on poistettava ilman aiheutonta viivytystä, kun ne ovat käyneet käsittelytarkoituksen kannalta tarpeettomiksi. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen sekä niihin rinnastuvien valtiosääntöisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn edellytyksenä on välttämättömyys. Kasvojentunnistuksessa käytettävät tiedot olisi siksi poistettava heti, kun niiden käsittely ei olisi enää välttämätöntä etärekisteröintimenettelyssä tietojensa väestötietojärjestelmään tallettamista pyytäneen ulkomaan kansalaisen henkilöllisyyden varmistamiseksi. Digi- ja väestötietoviraston olisi voitava varmistua tietojen väestötietojärjestelmään tallettamisen edellytysten täytymisestä ja siten myös kasvojentunnistuksen avulla tehdystä henkilöllisyydestä varmistumisesta asian käsittelyn ajan. Rekisteröintipyynnön ratkaisuna olisi joko ulkomaan kansalaisen tietojen tallettaminen väestötietojärjestelmään tai rekisteröintipyynnön hylkääminen. Kasvojentunnistuksessa käsitellyt tiedot olisi siis poistettava viimeistään, kun ulkomaan kansalaisen tiedot on talletettu väestötietojärjestelmään tai kun pyyntö on lainvoimaisesti hylätty.

9 d §. *Tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa ja tietojen lähdeä kuvaavien tietojen muuttaminen.* Pykälä liittyisi ehdotettuihin uusiin lisätietoihin väestötietojärjestelmään rekisteröidyn henkilön

tunnistamisen tai yksilöinnin tavasta ja perustietojen lähteestä. Koska mainituilla tiedoilla voisi olla vaikutusta henkilön tosiasiallisiin mahdollisuuksiin hyödyntää VTJ-identiteettiään yhteiskunnan palveluissa, tietojen ajantasaisuudella olisi erityisen suuri merkitys rekisteröidylle.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa koskevan tiedon muuttamisesta. Momentin mukaan tietoja väestötietojärjestelmään tallettavan viranomaisen olisi muutettava tai lisättävä henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaava tieto väestötietojärjestelmään, kun ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä on ensimmäisen kerran varmistuttu 9 ja 22 §:ssä tarkoitetulla tavalla henkilökohtaisen käynnin yhteydessä. Momentissa tarkoitettuja viranomaisia olisivat Digi- ja väestötietovirasto, Maahanmuuttovirasto ja Verohallinto. Käytännössä säännös tulisi useimmiten sovellettavaksi silloin, kun väestötietojärjestelmään ehdotetun 9 a §:n mukaisesti etärekisteröitynyt ulkomaalainen ensimmäisen kerran asioisi fyysisesti jonkun mainituista viranomaisista luona. Henkilön VTJ-tiedoissa oleva merkintä etärekisteröitymisestä olisi tällöin päivitettävä merkinnäksi kasvokkain tunnistamisesta. Edellytyksenä muutokselle olisi lisäksi se, että joku 9 §:n 1 momentissa säädetystä rekisteröinnin edellytyksistä täyttyy. Muutoksen johdosta henkilön tietojen luovuttamiseen väestötietojärjestelmästä ei enää sovellettaisi ehdotettua 34 a §:ää ja hänen henkilötunnuksensa ja VTJ-tietojensa käyttöön liittyvät mahdolliset rajoitteet poistuisivat.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin vastaavalla tavalla henkilön nimi-, syntymäaika-, sukupuoli- ja kansalaisuustietojen lähdeä koskevan tiedon muuttamisesta. Säännöksen mukaan tietoja väestötietojärjestelmään tallettavan viranomaisen olisi muutettava tai lisättävä henkilön nimi-, syntymäaika-, sukupuoli- ja kansalaisuustietojen lähdeä kuvaava tieto väestötietojärjestelmään, kun ulkomaan kansalainen on ensimmäisen kerran esittänyt voimassa olevan matkustusasiakirjan tai 19 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitetun selvityksen 9 ja 22 §:ssä tarkoitetulla tavalla. Myös 2 momentissa tarkoitettuja viranomaisia olisivat Digi- ja väestötietovirasto, Maahanmuuttovirasto ja Verohallinto.

Pykälässä tarkoitettut tiedot säilytettäisiin väestötietojärjestelmässä lain 20 §:n 1 momentin mukaisesti pysyvästi henkilöä koskevana niin sanottuina historiatietoina senkin jälkeen, kun tieto on pykälän mukaisesti muutettu. Esimerkiksi tieto siitä, että henkilö on rekisteröitynyt väestötietojärjestelmään etärekisteröintimenettelyssä, säilytettäisiin siten järjestelmässä historiatietona senkin jälkeen, kun henkilö olisi käynyt tunnistautumassa viranomaisessa kasvokkain ja ajantasainen tieto väestötietojärjestelmässä olisi pykälän 1 momentin mukaisesti muutettu. Henkilön historiatietoja ei laajasti luovuteta järjestelmästä, mutta niillä voi olla edelleen tietyissä tilanteissa merkitystä esimerkiksi tietojen luotettavuuden arvioinnissa tai henkilön henkilöhistorian selvittämisessä. Muita vastaavia järjestelmässä säilytettäviä historiatietoja ovat esimerkiksi henkilön aiemmat nimet ja postiosoitteet, jotka myös säilytetään väestötietojärjestelmässä pysyvästi.

11 §. Henkilötunnus ja sen antaminen. Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että henkilötunnuksesta ei enää kävisi ilmi henkilön sukupuoli. Momentista poistettaisiin säännös, jonka mukaan henkilötunnukseen sisältyvä yksilönumero sisältää tiedon sukupuolesta. Muutoksen myötä yksilönumero päättyisi satunnaiseen numeroon, jonka parillisuudesta tai parittomuudesta ei voisi enää päätellä tunnuksen haltijan sukupuolta. Niitä henkilötunnuksia, jotka on annettu ennen ehdotetun muutoksen voimaantuloa, ei muutettaisi, mutta myös vanhat tunnukset muuttuisivat sukupuolineutraaleiksi. Muutos koskisi näin siis myös ennen sen voimaantuloa annettuja henkilötunnuksia. Henkilötunnusta käsittelevät henkilöt ja organisaatiot eivät siten saisi muutoksen jälkeen päätellä henkilön sukupuolta myöskään niistä henkilötunnuksista, jotka on annettu ennen muutosta voimassa olevien säännösten perusteella.

Poikkeuksesta yksilönumeron antamiseen satunnaisena säädettäisiin lain 12 §:ssä.

11 a §. Yksilöintitunnus ja sen antaminen. Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin yksilöintitunnuksen muodosta ja antamisesta. Yksilöintitunnus olisi uusi henkilön yksilöivä tunniste, joka luotaisiin henkilötunnuksen rinnalle samalla kun henkilön tiedot ensimmäisen kerran tallettaisiin väestötietojärjestelmään. Tunnus muodostuisi yhteensä 11 merkistä, joista viimeinen olisi tarkistusmerkki. Tarkistusmerkin avulla olisi mahdollista havaita esimerkiksi ihmisen tekemät näppäilyvirheet yksilöintitunnusta syötettäessä järjestelmiin. Yksilöintitunnus ei sisältäisi minkäänlaisia haltijansa tunnustietoja, kuten ikää tai sukupuolta. Yksilöintitunnus olisi silti itsessään tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu henkilötieto ja sen käsitteelyyn olisi siksi sovellettava henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä. Yksilöintitunnus olisi yleisesti käytettävissä olevana tunnuksena myös tietosuoja-asetuksen 87 artiklassa tarkoitettu kansallinen henkilönnumero.

Yksilöintitunnus olisi täysin yksilöllinen, eikä samaa tunnusta voisi koskaan antaa kahdelle tai useammalle henkilölle. Myöskään muutettua yksilöintitunnusta ei saisi käyttää uudelleen. Yksilöintitunnuksen antamismenettely vastaisi sen rakennetta lukuun ottamatta henkilötunnuksen antamismenettelyä.

12 §. Henkilötunnuksen muuttaminen. Pykälään ehdotetaan tehtäväksi henkilötunnuksen sukupuolineutraaliin muotoon liittyvät muutokset. Pykälän 1 momentin säännös, jonka mukaan henkilötunnus on korjattava, jos siihen sisältyvä tieto sukupuolesta on virheellinen, ehdotetaan kumottavaksi. Henkilötunnuksesta ei enää 11 §:ään ehdotettujen muutosten jälkeen kävisi ilmi henkilön sukupuoli, eikä mainittu tunnuksen korjaamista koskeva säännös olisi siten enää tarpeen. Pykälän 1 momentti jäisi muilta osin ennalleen, eli henkilötunnus voitaisiin edelleen korjata, jos se olisi teknisesti virheellinen tai tieto tunnukseen sisältyvästä syntymäajasta olisi virheellinen.

Pykälän 2 momentin 3 kohta ehdotetaan samalla kumottavan ja sen sisältö siirrettäväksi hieman muutettuna uuteen 3 momenttiin. Uuden 3 momentin mukaan henkilötunnus muutettaisiin hakemuksesta, jos henkilö on transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain mukaisesti vahvistettu vastakkaiseen sukupuoleen kuuluvaksi. Henkilötunnus annettaisiin 3 momentissa tarkoitettussa tilanteessa poikkeuksellisesti ennen lainmuutosta voimassa olevien sukupuolikäytäntöjen mukaisesti. Henkilölle, jonka sukupuoli olisi vahvistettu mieheksi, annettaisiin siten pariton yksilönnumero ja naiseksi vahvistetulle puolestaan parillinen yksilönnumero. Säännösehdotuksen tarkoitus on kuvattu tarkemmin edellä jaksossa 4.1.1. Vaikka tunnus momentissa tarkoitetuissa tilanteissa annettaisiin aiemman yksilönumerokäytännön mukaisena, se ei rakenteeltaan tai tietosisällöltään eroaisi muista henkilötunnuksista. Myöskään 3 momentin mukaan annettava yksilönnumero ei siis sisältäisi tietoa henkilön sukupuolesta.

Henkilötunnuksen muuttaminen olisi vapaaehtoista, eikä hakemuksen jättämiselle asetettaisi määräaika. Henkilötunnuksen voisi kuitenkin sukupuolen vahvistamisen perusteella muuttaa vain kerran.

Pykälän voimassa oleva 3 momentti siirtyisi samalla muutettuna 4 momentiksi. Päätöksen henkilötunnuksen muuttamisesta tekisi muutetun säännöksen mukaan kaikissa tapauksissa Digi- ja väestötietovirasto. Voimassa olevassa säännöksessä mainittu transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain 3 §:ssä tarkoitettu viranomainen on tosiasiallisesti jo nykyään Digi- ja väestötietovirasto, eli kyse olisi vain säännöksen sanamuodon yksinkertaistamisesta. Henkilötunnuksen muuttamista olisi edelleen haettava aina kirjallisesti.

12 a §. Yksilöintitunnuksen muuttaminen. Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin 11 a §:ssä tarkoitettua yksilöintitunnuksen muuttamisesta. Pykälä vastaisi tarkoitukseltaan henkilötunnuksen

muuttamista koskevaa 12 §:ää, mutta olisi sisällöltään huomattavasti suppeampi. Yksilöintitunnuksen muodon ja käyttötarkoituksen takia sitä ei olisi tarpeen muuttaa tai korjata vastaavilla perusteilla kuin henkilötunnusta. Ehdotuksen mukaan väestötietojärjestelmään talletettu yksilöintitunnus voitaisiin muuttaa vain, jos se on ehdottoman välttämätöntä henkilön suojelemiseksi sellaisissa tilanteissa, joissa hänen terveyteensä tai turvallisuuteensa kohdistuu ilmeinen ja pysyvä uhka. Säännös vastaisi 12 §:n 2 momentin 1 kohtaa ja sitä olisi tarkoitus soveltaa samalla tavalla.

Toisin kuin henkilötunnus, ehdotettu yksilöintitunnus ei sisältäisi lainkaan sen haltijaa koskevia henkilötietoja. Tunnus ei siten voisi olla myöskään tietosisältönsä puolesta virheellinen, eikä laissa olisi lainkaan tarpeen säätää yksilöintitunnuksen korjaamisesta. Koska tunnus ei myöskään sisältäisi tietoa henkilön sukupuolesta, sukupuolen korjaaminen ei johtaisi tarpeeseen muuttaa yksilöintitunnusta.

Yksilöintitunnus olisi tarkoitettu vain henkilön yksiselitteiseen yksilöintiin, eikä sitä ehdotuksen mukaan luovutettaisi väestötietojärjestelmästä muihin käyttötarkoituksiin. Tunnusta ei siten voisi hyödyntää asiointitilanteissa henkilöllisyyden varmistamisen välineenä, eikä sitä käyttäen siten olisi mahdollista tehdä oikeustoimia toisen henkilön nimissä. Tunnusta ei tämän johdosta olisi tarpeen muuttaa sillä perusteella, että tunnus olisi päätyneet väärän henkilön haltuun ja sitä olisi väärinkäytetty. Pykälään ei siksi ehdoteta sisällytettäväksi lain 12 §:n 2 momenttia vastaavaa tunnuksen toistuvaan väärinkäyttöön liittyvää muuttamisperustetta. Mainitun lainkohdan mukaan väestötietojärjestelmään talletettu henkilötunnus voidaan muuttaa, jos muu kuin henkilötunnuksen haltija on toistuvasti väärinkäyttänyt tunnusta ja käytöstä on aiheutunut merkittävää taloudellista tai muuta haittaa tunnuksen oikealle haltijalle ja henkilötunnuksen muuttamisella voidaan tosiasiallisesti estää väärinkäytön haitallisten seurausten jatkuminen.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin yksilöintitunnuksen muuttamisessa noudatettavasta menettelystä. Tunnuksen muuttamista koskevan asian käsittelisi ja ratkaisisi aina Digi- ja väestötietovirasto. Muiden väestötietojärjestelmän ylläpitämiseen osallistuvien viranomaisten tehtäviin ei siten kuuluisi muuttaa yksilöintitunnusta. Tunnuksen muuttamista olisi haettava kirjallisesti. Ehdotettu sääntely vastaisi henkilötunnuksen muuttamisessa noudatettavaa menettelyä.

13 §. Henkilöstä järjestelmään talletettavat tiedot. Pykälän 1 momentin säännöstä väestötietojärjestelmän tietosisällöstä ehdotetaan täydennettäväksi useilla uusilla tietoryhmillä. Momentin 2 kohtaa tulisi ensinnäkin muuttaa siten, että väestötietojärjestelmään kirjattaisiin henkilötunnuksen, sähköisen asiointitunnuksen ja teknisen tunnistetiedon lisäksi myös ehdotetussa uudessa 11 a §:ssä tarkoitettu yksilöintitunnus.

Momentin 15 kohtaa esitetään puolestaan täydennettävän sukupuolta koskevalla tiedolla. Sukupuolitieto kirjataan jo tällä hetkellä väestötietojärjestelmään ja se sisältyy säännökseen momentin 2 kohdassa tarkoitetun henkilötunnuksen osana. Sukupuolitiedon poistamisen henkilötunnuksesta johdosta sen tallettamisesta väestötietojärjestelmään olisi kuitenkin säädettävä erikseen. Sukupuolta koskevalla tiedolla tarkoitettaisiin säännöksessä henkilön juridista sukupuolta. Kohdan sanamuotoa ehdotetaan samalla ajantasaistettavaksi siten, että siitä poistettaisiin sana transseksuaali. Transseksuaali on vanhentunut transsukupuoliseen henkilöön viittaava termi, joka antaa virheellisen käsityksen, että transsukupuolisuus liittyisi henkilön seksuaalisuuteen. Muutos olisi terminologinen, eikä vaikuttaisi säännöksen soveltamiseen.

Pykälän 1 momentin luetteloon lisättäisiin uudet 22 ja 23 kohdat, joiden myötä pykälän voimassa oleva 22 kohta siirtyisi 24 kohdaksi. Uusissa kohdissa säädettäisiin henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa koskevan tiedon sekä henkilön nimi-, syntymäaika-, sukupuoli- ja kansalaisuustietojen lähettä kuvaavan tiedon tallettamisesta väestötietojärjestelmään.

Pykälän 1 momentin ehdotetun uuden 22 kohdan mukaan väestötietojärjestelmään talletettaisiin tieto henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tavasta. Käytännössä uuden taustatiedon avulla pystyttäisiin tarvittaessa erottamaan se, onko henkilö tietojensa väestötietojärjestelmään tallettamista varten tunnistettu viranomaisessa kasvokkain vai ei tai perustuuko tietojen tallettaminen esimerkiksi syntyessä tehtyyn ilmoitukseen. Syntymän yhteydessä ei tapahdu varsinaista henkilön tunnistamista, vaan syntynyt lapsi ainoastaan yksilöidään hänen tietojensa väestötietojärjestelmään tallettamista varten. Ehdotetulla uudella taustatiedolla olisi erityistä merkitystä siltä osin, että sillä pystyttäisiin erottamaan esimerkiksi etärekisteröintiin perustuvat ja viranomaisen aloitteeseen perustuvat rekisterihenkilöllisyydet muista rekisterihenkilöllisyyksistä. Ehdotetun 34 a §:n mukaan etärekisteröintiin perustuvia tietoja luovutettaisiin väestötietojärjestelmästä ainoastaan tässä kohdassa tarkoitetun tiedon kanssa. Tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaavan tiedon tallettamisesta olisi mahdollista pykälän 2 momentin mukaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Käytännössä asetuksella olisi tarpeellista säätää tarkemmin tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaavan tiedon yksityiskohtaisesta sisällöstä ja tietojen tallettamisesta.

Pykälän 1 momentin ehdotetun uuden 23 kohdan mukaan väestötietojärjestelmään talletettaisiin nimi-, syntymäaika-, sukupuoli- ja kansalaisuustietojen lähdeä kuvaava tieto. Vastaavasti kuin ehdotetussa 22 kohdassa, säännöksessä olisi kyse uudesta väestötietojärjestelmän tietoja koskevasta taustatiedosta. Tiedon avulla olisi tarvittaessa mahdollista erottaa esimerkiksi se, onko henkilön säännöksessä mainitut perustiedot saatu suoraan viralliselta asiakirjalta vai perustuvatko ne kokonaan tai joltain osin henkilön omaan ilmoitukseen. Tietojen lähdeä kuvaava tieto koskisi vain säännöksessä mainittuja henkilön perustietoja, eli sitä ei ulotettaisi kaikkiin henkilöistä väestötietojärjestelmään talletettaviin tietoihin. Tieto ei myöskään olisi tietokohtainen, vaan koskisi säännöksessä mainittua tietojoukkoa kokonaisuutena. Henkilön nimi-, syntymäaika-, sukupuoli- ja kansalaisuustietojen lähdeä kuvaavan tiedon kirjaamisesta olisi mahdollista säätää pykälän 2 momentin mukaan tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Vastaavasti kuin momentin 22 kohdan osalta, asetuksella olisi tarpeen säätää tarkemmin ainakin tiedon yksityiskohtaisesta tietosisällöstä ja tietojen tallettamisesta.

17 §. Muut järjestelmään talletettavat tiedot. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 kohta, jonka mukaan väestötietojärjestelmään voitaisiin tallettaa ulkomaan kansalaisen matkustusasiakirjan numero ja voimassaoloaika. Väestötietojärjestelmän ensirekisteröinnin osalta tieto olisi yleensä tarpeen tallettaa lähinnä etärekisteröinnin yhteydessä. Etärekisteröinnissä tieto olisi mahdollista lukea suoraan rekisteröintiin käytettävän matkustusasiakirjan tekniseltä osalta ja sillä olisi merkitystä erityisesti sen varmistamisessa, ettei henkilön tietoja kirjata järjestelmään kahdesti. Matkustusasiakirjan numeroa ja voimassaoloaika koskevaa tietoa olisi kuitenkin mahdollista tarvittaessa myös myöhemmin tarpeen mukaan päivittää. Tietoa ei pääsääntöisesti luovutettaisiin väestötietojärjestelmästä, vaan se olisi tarkoitettu lähinnä järjestelmän sisäiseen käyttöön.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan terminologiaa ehdotetaan samalla muutettavaksi siten, että ulkomaisen henkilön numeron käsite muutettaisiin toisen valtion kansalliseksi henkilötunnukseksi. Säännöksen terminologia vastaisi näin ehdotetussa 9 b §:ssä ja tietosuoja-asetuksessa käytettyä käsitettä. Muutos olisi vain terminologinen, eikä vaikuttaisi säännöksen soveltamiseen.

18 §. Järjestelmän tietojen luotettavuus. Pykälän ensimmäiseen virkkeeseen sisältyvää viittaus-säännöstä ehdotetaan muutettavaksi 13 §:ään ehdotettujen muutosten vuoksi. Ehdotuksen mukaan 13 §:n 1 momentin luetteloon lisättäisiin uusi 22 ja 23 kohta, minkä johdosta luettelon nykyinen 22 kohta siirtyisi 24 kohdaksi. Säännöksessä olevaa viittausta muutettaisiin vastaavalla tavalla. Lain 13 §:n 1 momentin uudessa 22 kohdassa tarkoitettu henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaava tieto sekä 23 kohdassa tarkoitettu henkilön nimi-, syntymäaika-,

sukupuoli- ja kansalaisuustietojen lähdettä kuvaava tieto olisivat siten lähtökohtaisesti julkisesti luotettavia tietoja. Henkilön ilmoittama postiosoite ja muu yhteystieto sekä ammatti pysyisivät puolestaan nykytilaa vastaavasti julkisen luotettavuuden ulkopuolella. Ehdotettu 18 §:n muutos olisi siten tältä osin tekninen.

Pykälässä tarkoitettujen julkisen luotettavuuden piiristä rajattaisiin lisäksi rekisteröidyn itse etärekisteröintimenettelyssä ilmoittamat syntymäpaikka- ja syntymävaltiotiedot. Ehdotus vastaisi voimassa olevan pykälän esitöissä kuvattua lähtökohtaa jonka mukaan julkisen luotettavuuden status annetaan lähtökohtaisesti vain sellaisille henkilötiedoille, joiden luotettavuus on erikseen varmistettu viranomaisen toimesta rekisterimerkintää tehtäessä tai sen voidaan katsoa seuraavan viranomaisen tuomioistuin- tai hallintoasian käsittelyssä tekemästä päätöksestä tai ratkaisusta (HE 89/2008 vp, s. 83). Jos syntymäpaikka- ja syntymävaltiotiedot perustuisivat vain henkilön omaan ilmoitukseen, niillä ei siten lähtökohtaisesti olisi julkisen luotettavuuden asemaa. Käytännössä tällä tarkoitetaan sitä, että mainittuja tietoja saisi käyttää henkilöä koskevassa päätöksenteossa vain, jos hänelle annetaan päätöksenteon yhteydessä nimenomainen selvitys tietojen sisällöstä ja käytöstä. Mainittujen tietojen luovuttamista koskevassa tietoluvassa tulisi myös aina tehdä selko siitä, että kyse on henkilön itse ilmoittamista tiedoista.

20 §. Järjestelmän tietojen säilyttäminen ja hävittäminen. Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi säännös matkustusasiakirjan numeroa ja voimassaoloaikaa koskevien tietojen poistamisesta väestötietojärjestelmästä. Matkustusasiakirjan numeroa ja voimassaoloaikaa koskevat tiedot kerättäisiin 9 a §:ssä tarkoitettussa etärekisteröintimenettelyssä ja niiden avulla olisi mahdollista varmistaa, ettei henkilön tietoja kirjata väestötietojärjestelmään kaksinkertaisesti. Ehdotuksen mukaan mainitut tiedot olisi poistettava väestötietojärjestelmästä viimeistään viiden vuoden kuluttua matkustusasiakirjan voimassaolon päättymisestä. Käytännössä matkustusasiakirjan tiedoilla ei olisi merkitystä tämän jälkeen, eikä niitä siksi olisi syytä säilyttää järjestelmässä pysyvästi. Kyse olisi poikkeuksesta pykälän 1 momentissa säädettyyn lähtökohtaan, jonka mukaan väestötietojärjestelmän tiedot säilytetään pysyvästi.

21 §. Ahvenanmaan valtionviraston toimivalta. Pykälään tehtäisiin teknisluonteiset muutokset, jotka johtuvat tässä esityksessä ehdotettavista muutoksista eli yksilöintitunnuksen muuttamisesta 12 a §:n perusteella ja nykyisen 22 §:n jakamisesta erillisiin maahanmuuttohallinnon tehtäviä sääntelevään 22 §:ään ja Verohallinnon tehtäviä sääntelevään 22 a §:ään.

22 §. Maahanmuuttohallinnon tehtävät. Voimassa oleva muiden väestötietojärjestelmän tietojen ylläpitoon osallistuvien viranomaisten toimivaltaa kuvaava säännös ehdotetaan jaettavaksi kahdeksi eri pykäläksi. Nykyisen 22 §:n säännöksestä ehdotetaan poistettavaksi mahdollisuus sopia Kansaneläkelaitoksen ja Digi- ja väestötietoviraston välillä siitä, että ulkomaan kansalainen voisi jättää tietojensa väestötietojärjestelmään tallettamispyyntön Kansaneläkelaitokselle. Kun pykälään jäisivät ainoastaan säännökset Verohallinnon ja maahanmuuttohallinnon tehtävistä, ehdotetaan sääntelyn selkeyttämiseksi sekä maahanmuuttohallinnon että Verohallinnon tehtäväsäännöksen erottamista omiin pykäliinsä.

Nykyisen 22 §:n otsikossa käytetty sana ”toimivalta” ehdotetaan muutettavaksi sanaksi ”tehtävät”. Kyseessä on tekninen muutos, jolla on tarkoitus erottaa maahanmuuttohallinnon tehtävät nykyistä selkeämmin väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjien toimivallasta. Toimivalta -sanaa käytetään jatkossakin Ahvenanmaan valtionviraston toimivaltaa sääntelevässä 21 §:ssä. Nykyisessä 22 §:ssä käytetty sana ”saa” ehdotetaan yhdenmukaisuussyistä muutettavaksi uuteen 22 §:ssä sanaksi ”voi”. Ehdotus ei toteutuessaan vaikuttaisi säännöksen soveltamiseen.

Maahanmuuttohallinnolla tarkoitettaisiin pykälässä henkilön Suomessa oleskeluun oikeuttavaa lupaa tai rekisteröintiä koskevien asioiden käsittelyyn osallistuvia Maahanmuuttovirastoa, Suomen edustustoa, toisen Schengen-valtion edustustoa ja ulkoista palveluntarjoajaa. Syyskuussa 2020 voimaan tullessa laissa henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa (615/2020) on ryhdytty käyttämään maahanmuuttohallinnon käsitettä tarkoittaen sillä kyseisen lain 1 §:n käsittelytarkoituksissa henkilötietoja käsitteleviä kyseisen lain 3 §:ssä yksilöityjä viranomaisia, eli laajemmin kuin VTJ-lakiin ehdotetussa 22 §:ssä.

Maahanmuuttovirasto voisi jatkossakin tallettaa ulkomaan kansalaisen tiedot ensimmäistä kertaa väestötietojärjestelmään lain 9 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa. VTJ-lain 9 §:n 1 momentin 1 kohtaa ehdotetaan tässä yhteydessä muutettavaksi siten, että ulkomaan kansalaisen tiedot voitaisiin tallettaa väestötietojärjestelmään jo siinä vaiheessa, kun hän on hakenut oleskelulupaa, oleskelukorttia, oleskeluoikeutensa rekisteröintiä tai muuta Suomessa oleskeluun oikeuttavaa lupaa tai rekisteröintiä Maahanmuuttovirastolta. Kuten nykyäänkin, ulkomaan kansalaisen tiedot voitaisiin tallettaa 9 §:n 1 momentin 1 kohdan perusteella myös silloin kun ulkomaan kansalainen on pakolaiskiintiössä tai ulkomaalaislain 93 §:n perusteella Suomeen otettu ja saanut pakolaisuuden tai ulkomaalaislain 93 §:n perusteella oleskeluluvan.

Maahanmuuttovirasto voisi ehdotetun 1 momentin ensimmäisen virkkeen perusteella tallettaa väestötietojärjestelmään ulkomaan kansalaisesta henkilötunnuksen antamiseksi tarvittavat sekä muut 13 ja 17 §:ssä tarkoitetut tarvittavat ja välttämättömät tiedot tilanteissa, joissa ulkomaan kansalaisen tiedot talletetaan väestötietojärjestelmään ensimmäistä kertaa. Ehdotettu säännös vastaa sisällöltään nykytilaa. Maahanmuuttovirasto voisi ehdotettavan 1 momentin toisen virkkeen perusteella muuttaa ulkomaan kansalaisesta väestötietojärjestelmään aiemmin talletettuja tietoja sekä lisätä puuttuvia tietoja. Maahanmuuttoviraston oikeus muuttaa tai lisätä tietoja rajattaisiin tilanteisiin, joissa Maahanmuuttovirasto käsittelee henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain (615/2020) 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisia asioita eli ulkomaalaisen maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua koskeva asiaa. Näitä asioita ovat esimerkiksi oleskelulupahakemukset, unionin kansalaisen oleskeluoikeuden rekisteröinnit tai pakolaiskiintiössä Suomeen otetun oleskelulupa-asiat. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin tiedoista, jotka Maahanmuuttovirasto voisi tallettaa, lisätä tai muuttaa väestötietojärjestelmään, mutta 1 momenttiin ehdotetaan säännöstä, joka rajaisi Maahanmuuttoviraston tehtävien ulkopuolelle henkilötunnuksen vaikuttavien tietojen eli syntymäaika- ja sukupuolittiedon muuttamisen. Henkilötunnuksen korjaaminen jäisi täten edelleen Digi- ja väestötietoviraston yksinomaiseksi tehtäväksi. Maahanmuuttovirastolle ehdotettavalla väestötietojärjestelmän tietojen muuttamisen ja lisäämisen mahdollistavalla säännöksellä ei muutettaisi lain 3 luvun mukaista Maahanmuuttoviraston ilmoitusvelvollisuutta tietojen lisäys-, muutos- tai korjaustarvetilanteissa.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin edellytyksistä, joiden täyttyessä Maahanmuuttovirastolla voisi tallettaa kansainvälistä suojelua hakeneen ulkomaan kansalaisen tiedot väestötietojärjestelmään. Kansainvälistä suojelua Maahanmuuttovirastolta hakeneelle ulkomaan kansalaiselle voidaan ulkomaalaislain 35 §:n mukaan myöntää turvapaikka tai oleskelulupa toissijaisen suojelun tarpeen perusteella, vaikka hänellä ei olisi voimassa olevaa matkustusasiakirjaa. Kansainvälistä suojelua hakeneen ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä ei siten voida aina väestötietojärjestelmää varten varmistua voimassa olevasta matkustusasiakirjasta. Ennen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ratkaisemista hakijan henkilöllisyydestä ei varmistuta myöskään 19 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen. Pykälän 2 momentin ensimmäiseen virkkeeseen ehdotetaan tämän vuoksi lisättäväksi säännös, joka mahdollistaisi kansainvälistä suojelua hakeneen ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä varmistumisen väestötietojärjestelmää varten viimesijaisesti kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta varten otetuilla ja talletetuilla

henkilötuntomerkeillä. Henkilötuntomerkeillä voidaan niiden muiden käsittelytarkoitusten lisäksi yhdistää kansainvälistä suojelua hakenut henkilö hänestä talletettuihin henkilötietoihin ja niiden muodostamaan rekisterihenkilöllisyyteen. Sormenjäljet, valokuva ja muut henkilötuntomerkit otettaisiin ulkomaalaislain 131 §:n perusteella kansainvälisen suojelua hakeneelta ja tiedot tallettaisiin poliisin ylläpitämään rekisteriin. Henkilötuntomerkkejä ei käsiteltäisi väestötietojärjestelmässä eikä kansainvälistä suojelua hakeneen ulkomaan kansalaisen tietojen väestötietojärjestelmään tallettamista varten. Henkilötuntomerkkien ottaminen ja tallettaminen kansainvälisen suojelun hakemuksen käsittelyä varten muodostaisi ainoastaan viimesijaisen henkilöllisyydestä varmistumiskeinon kansainvälistä suojelua hakeneen ulkomaan kansalaisen tietojen väestötietojärjestelmään tallettamista varten.

Pykälän 2 momentin toisessa virkkeessä kansainvälistä suojelua hakeneen ulkomaan kansalaisen tietojen väestötietojärjestelmään tallettaminen ehdotetaan rajattavaksi tilanteisiin, joissa hänen hakemuksensa tutkitaan aineellisesti Maahanmuuttovirastossa. Kansainvälistä suojelua hakeneen tiedot tallettaisiin väestötietojärjestelmään vasta kun varmistuisi, ettei hakemusta hyödytä hakemuksen ilmeisen perusteettomuuden vuoksi ulkomaalaislain 101 §:n perusteella tai ettei sitä jätetä tutkimatta ulkomaalaislain 103 §:n perusteella. Maahanmuuttovirasto tekisi kansainvälisen suojelun hakemuksen käsittelyn yhteydessä ratkaisun hakemuksen siirtämisestä aineelliseen tutkintaan, jonka jälkeen hakijan tiedot voitaisiin tallettaa väestötietojärjestelmään. Säännöksellä pyrittäisiin vähentämään luotettavuudeltaan varmistamattomien tietojen väestötietojärjestelmään tallettamista tilanteissa, joissa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus ei voi johtaa haluttuun lopputulokseen. Näissä tapauksissa olisi sekä Maahanmuuttoviraston toiminnan että väestötietojärjestelmän kannalta epätarkoituksenmukaista tallettaa henkilöiden tietoja väestötietojärjestelmään.

Pykälän 2 momentin kolmannessa virkkeessä ehdotetaan 9 §:n 3 momentista poikkeavaa säännöstä kansainvälistä suojelua hakeneen ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä varmistumiseksi tilanteissa, joissa Maahanmuuttovirasto päättäisi tietojen tallettamisesta väestötietojärjestelmään. Edellä kuvatuksi kansainvälistä suojelua hakenut ei aina esitä viranomaisille voimassaolevaa matkustusasiakirjaa. Koska ennen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ratkaisemista hakijan henkilöllisyydestä ei varmistuta myöskään 19 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen, olisi hakijan henkilöllisyydestä varmistumisen edellytyksistä tietojen väestötietojärjestelmään tallettamista varten säädettävä erikseen. Kansainvälistä suojelua hakeneen ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä varmistutaan turvapaikkaprosessissa monin eri keinoin, joista edellä kuvattu henkilötuntomerkkien kerääminen ja tallettaminen on yksi tapa. Kerätyt sormenjäljet talletetaan myös EU:n laajuiseen biometriseen tietokantaan Eurodaciin, jossa niitä myös verrataan asetuksen (EU) 603/2013 mukaisesti tietokannassa oleviin muihin sormenjälkiin. Maahanmuuttovirasto selvittää kansainvälistä suojelua hakeneen henkilöllisyyden osana päätöksentekoprosessiaan ulkomaalaislain 97 §:n mukaisesti. Maahanmuuttovirasto voi puhutella hakijaa, selvittää esitettyjen henkilöllisyyttä osoittavien asiakirjojen aitouden, tehdä erilaisia rekisteri- ja asiakirjatarkistuksia sekä hyödyntää maatietao selvittäessään kansainvälistä suojelua hakevan henkilöllisyyttä ja arvioidessaan henkilötietojen luotettavuutta.

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen yhteydessä tehdyn henkilöllisyyden selvittämisen perusteella Maahanmuuttovirasto voi varmistua riittävällä tavalla hakijan henkilöllisyydestä väestötietojärjestelmää varten ja tallettaa väestötietojärjestelmään kansainvälistä suojelua hakevan henkilötiedot. VTJ-lain 13 §:ään ehdotetun muutoksen toteutuessa Maahanmuuttovirasto voisi tallettaa väestötietojärjestelmään tiedon kansainvälistä suojelua hakeneen henkilön nimi-, syntymäaika-, sukupuoli- ja kansalaisuustietojen lähteestä, josta väestötietojärjestelmän tietoja hyödyntävät tahot saisivat tiedon siitä, perustuvatko nämä tiedot matkustusasiakirjaan tai muuhun viralliseen asiakirjaan vai muuhun selvitykseen. Ehdotettava säännös mahdollistaisi myös kansainvälistä suojelua hakeneen tietojen muuttamisen ja lisäämisen väestötietojärjestelmään

vastaavanlaisen henkilöllisyydestä varmistumisen ja tietojen luotettavuuden arvioinnin perusteella kuin tietojen tallettamisen.

Kun henkilö hakee oleskelulupaa ulkomailta, Suomen edustusto ottaa vastaan oleskelulupahakemuksen ulkomaalaislain 69 §:n mukaisesti. Suomen edustusto voi jo nykyisin ottaa vastaan ulkomaan kansalaisen esittämät henkilötiedot ja asiakirjat väestötietojärjestelmään tallettamista varten tilanteissa, joissa Maahanmuuttovirasto tallettaa henkilön tiedot väestötietojärjestelmään. Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi Suomen edustustolle tehtäväksi ottaa vastaan ulkomaan kansalaisen tiedot myös tilanteissa, joissa Maahanmuuttovirasto voi muuttaa tai lisätä ulkomaan kansalaisen tietoja väestötietojärjestelmään. Ulkomaan kansalaisen tiedot on voitu tallettaa ensimmäistä kertaa väestötietojärjestelmään etärekisteröintimenettelyssä 9 a §:n mukaisesti. Kun henkilö hakee tämän jälkeen oleskelulupaa ja hänen henkilöllisyydestään varmistutaan Suomen edustustossa, voi Maahanmuuttovirasto tämän perusteella muuttaa ulkomaalaisesta väestötietojärjestelmään talletettua henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapatietoa sekä muuttaa muitakin etärekisteröintimenettelyssä talletettuja henkilötietoja sekä lisätä puuttuvia tietoja väestötietojärjestelmään. Suomen edustuston on varmistuttava tietojen väestötietojärjestelmään tallettamista, niiden muuttamista tai lisäämistä varten ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä voimassa olevasta matkustusasiakirjasta tai sen puuttuessa 19 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen sekä toimitettava henkilötiedot ja asiakirjat viipymättä Maahanmuuttovirastolle. Suomen edustusto ei talleta, muuta tai lisää ulkomaalaisesta tietoja väestötietojärjestelmään.

Pykälän 3 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, joka mahdollistaisi toisen Schengen-valtion edustuston tai ulkoisen palveluntarjoajan toimimisen 3 momentissa yksilöidyissä tehtävissä Suomen edustuston sijasta. Ulkomaalaislain 69 b §:n mukaisesti ulkoministeriö voi sopia Suomen edustustolle kuuluvien ja ulkomaalaislain 69 c §:ssä yksilöityjen oleskelulupatehtävien antamisesta ensisijaisesti toisen Schengen-valtion edustustolle tai toissijaisesti ulkoiselle palveluntarjoajalle, jos tehtävien antaminen toisen Schengen-valtion edustustolle ei ole mahdollista. Toisen Schengen-valtion edustustolle ja ulkoiselle palveluntarjoajalle voidaan ulkomaalaislain 69 c §:n mukaan antaa oleskelulupatehtävistä muun muassa oleskelulupahakemuksen ja tietojen vastaanottaminen, hakijan henkilöllisyyden tarkistaminen sekä biometrinen tunnistaminen ja tallentaminen. Ulkoinen palveluntarjoaja voi ulkomaalaislain 69 c §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tarkistaa oleskeluluvan hakijan henkilöllisyyden myös muusta luotettavasta asiakirjasta kuin voimassa olevasta matkustusasiakirjasta. Käytännössä ulkoinen palveluntarjoaja tarkistaa ulkoministeriön kanssa sovitusti oleskeluluvan hakijan henkilöllisyyden ainoastaan Suomen hyväksymästä matkustusasiakirjasta. Suomen hyväksymällä matkustusasiakirjalla tarkoitetaan ulkomaalaislain 13 ja 14 §:ssä viitattua Suomen tunnustamaa matkustusasiakirjaa, joka on Euroopan unionin matkustusasiakirjapäätöksen mukaisessa matkustusasiakirjojen luettelossa. Ulkomaalaislain 69 c §:n 2 momentin mukaan oleskeluluvan hakija ohjataan Suomen edustustoon tilanteissa, joissa ilmenee epäily hakijan henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan luotettavuudesta tai muun esitetyn asiakirjan todenperäisyydestä.

Ehdotetulla säännöksellä mahdollistettaisiin toisen Schengen-valtion edustustolle ja ulkoiselle palveluntarjoajalle Suomen edustuston sijasta ottaa vastaan ulkomaalaisen esittämät henkilötiedot ja asiakirjat väestötietojärjestelmää varten oleskelulupatehtäviä hoitaessaan. Oikeus vastaanottaa tietoja ja asiakirjoja rajattaisiin tilanteisiin, joissa ulkomaan kansalainen esittää toisen Schengen-valtion edustustolle tai ulkoiselle palveluntarjoajalle voimassa olevan matkustusasiakirjan. Toisen Schengen-valtion edustusto tai ulkoinen palveluntarjoaja ei itse tallettaisi, muuttaisi tai lisäisi ulkomaan kansalaisesta tietoja väestötietojärjestelmään.

Pykälän 4 momentin sääntely vastaisi sisällöltään voimassa olevaa sääntelyä lukuun ottamatta 4 momentin ensimmäistä virkettä. Ensimmäistä virkettä ehdotetaan täydennettäväksi nykyiseen

säännökseen verrattuna siten, että 1-3 momentissa tarkoitettuja tehtäviä hoidettaessa on noudatettava myös sitä, mitä esitettyjen asiakirjojen luotettavuudesta varmistumisesta säädetään. Samalla pykälässä ehdotetaan luovuttavaksi nykyisen 22 §:n 3 momentin viimeisessä virkkeessä olevasta säännöksestä, jonka mukaan tiedot tallettanut viranomainen vastaa rekisterinpitäjälle tallettamiensa tietojen luotettavuudesta ja oikeellisuudesta. Säännöksen täydentämisellä ja nykyisen 22 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen säännöksestä luopumalla pyritään selkiyttämään nykyistä sääntelyä ja erottamaan maahanmuuttohallinnon tehtävät selkeästi Digi- ja väestötietovirastolle sekä Ahvenanmaan valtionvirastolle väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjinä kuuluvista vastuista.

Voimassa oleva 22 § sisältää erilliset asetuksenantovaltuudet pyynnön vastaanottajan tehtävistä, tehtävää hoidettaessa noudatettavista menettelytapoista sekä pykälän perusteella tallettavista tiedoista. Nykyisen 22 §:n asetuksenantovaltuussäännökset ehdotetaan koottavaksi yhteen ja erilliseksi 5 momentiksi maahanmuuttohallinnon tehtäviä sääntelevään pykälään. Samalla ehdotetaan muutettavaksi talletettavia tietoja koskeva asetuksenantovaltuus velvoittavasta mahdollistavaksi säännökseksi sekä sisällyttämällä pyynnön vastaanottajan tehtäviä koskeva asetuksenantovaltuus osaksi tehtäviä hoidettaessa noudatettavia menettelytapoja koskevaan asetuksenantovaltuutukseen.

22 a §. Verohallinnon tehtävät. Pykälässä ehdotetaan säänneltäväksi Verohallinnon tehtävistä ylläpitää ulkomaan kansalaisen tietoja väestötietojärjestelmässä. Nykyinen muiden väestötietojärjestelmän tietojen ylläpitoon osallistuvien viranomaisten toimivaltaa kuvaava säännös ehdotetaan jaettavaksi kahdeksi eri pykäläksi edellä 22 §:n perusteluissa yksilöidyistä syistä.

Nykyisen 22 §:n otsikossa käytetty sana ”toimivalta” ehdotetaan muutettavaksi sanaksi ”tehtävät” sekä 22 §:n että 22 a §:n otsikkoon. Kyseessä on tekninen muutos, jolla on tarkoitus erottaa Verohallinnon tehtävät nykyistä selkeämmin väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjien toimivallasta. Toimivalta -sanaa käytetään jatkossakin Ahvenanmaan valtionviraston toimivaltaa sääntelevässä 21 §:ssä. Nykyisessä 22 §:ssä käytetty sana ”saa” ehdotetaan yhdenmukaisuussyistä muutettavaksi 22 a §:ssä sanaksi ”voi”. Ehdotus ei toteutuessaan vaikuttaisi säännöksen soveltamiseen.

Ulkomaan kansalainen voisi ehdotettavan 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan nykytilaa vastaavasti jatkossakin pyytää Verohallinnolta tietojensa tallettamista väestötietojärjestelmään 9 §:n 1 momentin 1-4 kohdissa tarkoitetuissa tapauksissa. Verohallinto tallettaisi 1 momentin toisen virkkeen perusteella pyynnön perusteella tiedot väestötietojärjestelmään tilanteissa, joissa ulkomaan kansalainen asioi Verohallinnossa verotuksen toimittamiseen, verovalvontaan, verojen ja maksujen kanton, perintään ja tilitykseen liittyvissä asioissa, mitkä ovat yksilöityinä Verohallinnosta annetun lain 503/2010) 2 §:ssä. Verohallinnon tehtävien rajaaminen Verohallinnon verotustehtävien hoitamisen yhteyteen olisi säännöksenä uusi, mutta vastaisi nykyistä rekisteröintikäytäntöä. Ulkomaan kansalainen ei siis voisi saada tietojaan talletetuksi väestötietojärjestelmään Verohallinnossa ilman asiointitarvetta verotusasioissa. Verohallinto voisi ehdotettavan 1 momentin toisen virkkeen perusteella tallettaa väestötietojärjestelmään ulkomaalaisesta henkilötunnuksen antamiseksi tarvittavat sekä muut 13 ja 17 §:ssä tarkoitettavat ja välttämättömät tiedot tilanteissa, joissa ulkomaalaisen tiedot talletetaan väestötietojärjestelmään ensimmäistä kertaa. Ehdotettu säännös vastaa sisällöltään nykytilaa.

Verohallinto voisi ehdotettavan 1 momentin kolmannen virkkeen perusteella muuttaa ulkomaan kansalaisesta väestötietojärjestelmään aiemmin talletettuja tietoja sekä lisätä puuttuvia tietoja. Verohallinnon oikeutta muuttaa tai lisätä tietoja rajattaisiin tietojen tallettamistehtävää vastaavasti tilanteisiin, joissa ulkomaan kansalainen asioi Verohallinnossa Verohallinnosta annetun

lain (503/2010) 2 §:n mukaisissa ja edellä yksilöidyissä verotusasioissa. Valtioneuvoston asetuksella voitaisiin säätää tarkemmin tiedoista, jotka Verohallinto voisi tallettaa, lisätä tai muuttaa väestötietojärjestelmään, mutta 1 momenttiin ehdotetaan säännöstä, joka rajaisi Verohallinnon tehtävien ulkopuolelle henkilötunnukseen vaikuttavien tietojen eli syntymäaika- ja sukupuolیتiedon muuttamisen. Henkilötunnuksen korjaaminen jäisi täten edelleen Digi- ja väestötietoviraston yksinomaiseksi tehtäväksi.

Pykälän 2 momentin sääntely vastaisi sisällöltään nykyistä sääntelyä lukuun ottamatta 2 momentin ensimmäistä virkettä. Ensimmäistä virkettä ehdotetaan täydennettäväksi nykyiseen säännökseen verrattuna siten, että 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä hoidettaessa on noudatettava myös sitä, mitä esitettyjen asiakirjojen luotettavuudesta varmistumisesta säädetään. Samalla pykälässä ehdotetaan luovuttavaksi nykyisen 22 §:n 3 momentin viimeisessä virkkeessä olevasta säännöksestä, jonka mukaan tiedot tallettanut viranomainen vastaa rekisterinpitäjälle tallettamiensa tietojen luotettavuudesta ja oikeellisuudesta. Säännöksen täydentämisellä ja nykyisen 22 §:n 3 momentin viimeisen virkkeen säännöksestä luopumalla pyritään selkiyttämään nykyistä sääntelyä ja erottamaan Verohallinnon tehtäviin kuuluvat vastuut selkeästi Digi- ja väestötietovirastolle sekä Ahvenanmaan valtionvirastolle väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjinä kuuluvista vastuista.

Nykyinen 22 § sisältää erilliset asetuksenantovaltuutukset pyynnön vastaanottajan tehtävistä, tehtävää hoidettaessa noudatettavista menettelytavoista sekä pykälän perusteella talletettavista tiedoista. Nykyisen 22 §:n asetuksenantovaltuutussäännökset ehdotetaan koottavaksi yhteen ja erilliseksi 3 momentiksi Verohallinnon tehtäviä sääntelevään pykälään. Samalla ehdotetaan muutettavaksi talletettavia tietoja koskeva asetuksenantovaltuus velvoittavasta mahdollistavaksi säännökseksi sekä sisällyttämällä pyynnön vastaanottajan tehtäviä koskeva asetuksenantovaltuus osaksi tehtäviä hoidettaessa noudatettavia menettelytapoja koskevaan asetuksenantovaltuutukseen.

34 a §. Etärekisteröintiin perustuvien tietojen luovuttaminen. Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin etärekisteröintimenettelyyn perustuvien tietojen luovuttamisesta väestötietojärjestelmästä. Pykälää sovellettaisiin sen lisäksi, mitä väestötietojärjestelmän tietojen julkisuudesta ja luovuttamisesta muuten säädetään lain 4 luvussa. Pykälään sisältyvillä tietojen luovuttamista koskevilla erityisedellytyksillä pyrittäisiin varmistamaan etärekisteröintimenettelyssä väestötietojärjestelmään talletettujen henkilötietojen asianmukainen käsittely yhteiskunnassa. Säännöksen tarpeen taustalla on se, ettei etärekisteröinnissä tapahtuva tunnistaminen välttämättä yllä samalle varmuustasolle kuin henkilön tunnistaminen kasvokkain. Tunnistamiseen liittyvän suuremman epävarmuuden vuoksi etärekisteröidyt henkilöt olisi tarvittaessa pystyttävä erottamaan niistä henkilöistä, joiden rekisteröinti väestötietojärjestelmään on sisältänyt henkilön tunnistamisen kasvokkain. Eri tunnistustapojen merkitys riippuisi tietojen käyttötarkoituksesta ja viime kädessä tietojen käyttäjän olisi siksi kuitenkin arvioitava se itse. Ellei tietoa tunnistamisen tai yksilöinnin tavasta ole käytettävissä asiointitilanteessa, olisi mahdotonta muulla tavalla saada tietoa henkilötunnuksen varmuuden tasosta. Esimerkkinä asiointi pankissa, jossa esitetään rekisteröinnin perusteena käytetty matkustusasiakirja ja henkilötunnus. Asiakkuuden perustamisen yhteydessä olisi tärkeää saada tieto väestötietojärjestelmään tehdyn kyselyn avulla, että henkilö on tunnistettu etärekisteröintimenettelyä kautta.

Ehdotuksen mukaan etärekisteröintimenettelyssä tunnistetun henkilön tietoja voitaisiin luovuttaa väestötietojärjestelmästä vain yhdessä lain 13 §:n 22 kohdassa tarkoitettun tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaavan tiedon kanssa. Tietojen luovuttamisen ehtona olisi lisäksi se, että niiden vastaanottaja pystyisi erottamaan etärekisteröintiin perustuvat tiedot muulla tavalla tunnistettujen henkilöiden tiedoista. Käytännössä tietoja vastaanottavan tahon olisi suunniteltava

tietojärjestelmät, tietovarantojen tietorakenteet ja niihin liittyvä tietojenkäsittely siten, että vaadittujen tietojen erottaminen voidaan vaivatta toteuttaa. Tällä varmistettaisiin tietojen eheys ja vähennettäisiin etärekisteröintimenettelyyn liittyvää väärinkäytös riskiä. Eri tavoin tunnistettujen henkilöiden VT-tietojen sekoittuminen voisi ajan kuluessa heikentää luottamusta väestötietojärjestelmän tietoihin, joita lähtökohtaisesti pidetään luotettavina. Tietojen erottamiseksi riittäisi lähtökohtaisesti esimerkiksi tietojärjestelmässä oleva etärekisteröinnistä kertova merkintä tai tietojen tarkistus kyselyllä väestötietojärjestelmästä asioinnin tai henkilön tietojen käsittelyn yhteydessä. Etärekisteröintiin perustuvia tietoja ei siten olisi välttämätöntä erottaa esimerkiksi erillisiin tietojärjestelmiin tai niiden osiin. Tietoja luovuttava viranomainen voisi tarvittaessa pyytää tietolupamenettelyn yhteydessä selvityksen siitä, miten tietojen vastaanottaja täyttää pykälässä säädetyt edellytykset.

Etärekisteröintimenettely toimisi useimmissa tilanteissa vain ensirekisteröintinä, jonka perusteella henkilö voisi käynnistää erilaisia asiointeja Suomessa. Yleensä lähtökohtana olisi, että Suomeen saavuttuaan henkilö kävisi tunnistautumassa viranomaisessa kasvokkain, minkä johdosta väestötietojärjestelmässä oleva tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa koskeva tieto muutettaisiin siten, että henkilö olisi etärekisteröinnin sijaan kasvokkain tunnistettu. Ehdotettua 34 a §:ää ei enää tämän jälkeen sovellettaisi, vaan henkilön tietoja voisi kasvokkain tunnistamisen jälkeen luovuttaa väestötietojärjestelmästä ilman erityisiä rajoituksia. Tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa koskevan tiedon muuttamisesta säädettäisiin erikseen 9 d §:ssä. Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaan henkilötietojen on oltava täsmällisiä ja tarvittaessa päivitettyjä. Tietojen hyödyntäjän olisi siten tärkeää huolehtia siitä, että virheellisiä, epätäydellisiä tai vanhentuneita henkilötietoja ei käsitellä. Henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaavan tiedon muuttamisella etärekisteröityneestä kasvokkain tunnistetuksi voisi olla merkittäviä vaikutuksia henkilön oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseen.

Muilta osin etärekisteröintimenettelyyn perustuvien tietojen luovuttamiseen väestötietojärjestelmästä sovellettaisiin samoja säännöksiä kuin muiden järjestelmän tietojen luovuttamiseen. Tiedon luovuttamista väestötietojärjestelmästä haetaan kirjallisesti. Digi- ja väestötietovirasto antaa tietojenluovutus päätöksen, jonka ehtoihin luovutuksen saajan on sitouduttava. Tietolupapäätökseen kirjataan tietojen käyttötarkoitus ja muut tietojen luovutukseen liittyvät keskeiset ehdot kuten luovutukseen liittyvät vastuut, tietojen käyttäjän oikeudet ja velvollisuudet, tietojen luovuttamisen menettely- ja luovutustavat, tietosuojaan ja -turvaan liittyvät ehdot sekä hinnoittelu. Lisäksi tietoluvassa viitataan voimassa olevaan tietosuojalainsäädäntöön ja edellä mainittujen keskeisten ehtojen lisäksi tietolupa voidaan lisätä muitakin tarpeellisia tietoja tai ehtoja. Tietojenluovutuskäytännöllään Digi- ja väestötietovirasto pyrkii täydentämään ja täsmentämään tietojen luovutukseen liittyvien säännösten soveltamista ja tulkintaa. Tietojenluovutuskäytännöllä selkeytetään käytännön tietojenluovutustilanteita.

40 §. Sukupuolen vahvistamista koskevan tiedon luovuttamisen rajoitukset. Pykälän sanamuotoa ehdotetaan ajantasaisemmaksi siten, että siitä poistettaisiin sana transseksuaali. Transseksuaali on vanhentunut transsukupuoliseen henkilöön viittaava termi, joka antaa virheellisen käsityksen, että transsukupuolisuus liittyy henkilön seksuaalisuuteen. Muutos olisi terminologinen, eikä vaikuttaisi säännöksen soveltamiseen.

43 §. Tunnuksen luovuttaminen. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jossa säädettäisiin yksilöintitunnuksen luovuttamisesta väestötietojärjestelmästä. Yksilöintitunnuksen luovuttamisesta säädettäisiin ehdotuksen mukaan pääosin vastaavalla tavalla kuin pykälän 1 momentissa säädetään henkilötunnuksen luovuttamisesta. Molempien tunnusten luovuttamisen edellytyksenä olisi se, että tunnuksen vastaanottavalla taholla olisi tietosuojalain tai henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun

lain mukaan oikeus käsitellä tunnusta. Yksilöintitunnuksen käsittelyn edellytyksistä säädettäisiin mainituissa laeissa. Pykälän voimassa oleva 2 momentti siirtyisi samalla 3 momentiksi ja 3 momentti puolestaan 4 momentiksi. Mainitut momentit pysyisivät sisällöllisesti ennallaan.

7.2 Laki tietosuojalain muuttamisesta

29 a §. *Yksilöintitunnuksen käsittely.* Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietovirastosta annetun lain 9 a §:ssä tarkoitetun yksilöintitunnuksen käsittelystä. Yksilöintitunnus annettaisiin mainitun pykälän mukaan jokaiselle henkilölle, kun hänen tietonsa ensimmäistä kertaa talletetaan väestötietojärjestelmään. Tunnus olisi yksilöllinen, eikä samaa tunnusta voisi koskaan antaa kahdelle henkilölle. Yksilöintitunnus on tarkoitettu henkilötunnuksen kaltaiseksi henkilön yksiselitteisesti yksilöiväksi tunnisteeksi, joka ei kuitenkaan henkilötunnuksesta poiketen sisältäisi lainkaan haltijansa henkilötietoja. Yksilöintitunnus olisi toki silti itsessään henkilötieto. Koska yksilöintitunnus olisi yleisesti käytettävissä oleva tunniste, sen käsittelystä olisi syytä tietosuoja-asetuksen 87 artiklassa tarkoitetulla tavalla säätää. Artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat määrittellä tarkemmin erityiset kansallisen henkilönumeron tai muun yleisen tunnisteen käsittelyn edellytykset. Tässä tapauksessa kansallista henkilönumeroa tai muuta yleistä tunnistetta on käytettävä ainoastaan noudattaen rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevia asianmukaisia suojatoimia tämän asetuksen mukaisesti. Ehdotettu yleissäännös yksilöintitunnuksen käsittelyn edellytyksistä samalla vähentäisi tarvetta sen käsittelyä koskeville erityissäännöksille toimialakohtaisessa erityislainsäädännössä.

Ehdotuksen mukaan yksilöintitunnuksen käsittelystä säädettäisiin hieman eri tavalla kuin henkilötunnuksen käsittelystä säädetään tietosuojalain 29 §:ssä. Pykälässä ei olisi tarpeen määrittellä niitä toimialoja ja tai käsittelytilanteita, joiden yhteydessä yksilöintitunnusta saisi käsitellä, vaan pykälässä säädettäisiin ainoastaan tunnuksen käyttötarkoituksesta. Ehdotuksen mukaan tunnusta saisi käsitellä, jos se olisi tarpeen henkilön yksiselitteiseksi yksilöimiseksi. Keskeisenä erona henkilötunnusta koskevaan vastaavaan sääntelyyn olisi myös se, että säännöksessä nimenomaisesti kiellettäisiin yksilöintitunnuksen käyttö henkilöllisyyden todentamistarkoituksessa.

Todentamisella yleisesti tarkoitetaan tiedon tai tahon aitouden varmistamista. Eri yhteyksissä todennetaan esimerkiksi, onko järjestelmän käyttäjä tai viestikumppani se, joksi on esittäytynyt, tai onko viesti, passi tai muu asiakirja aito eli eheä ja alkuperäinen. Henkilöllisyyden todentaminen on osa henkilön tunnistamista, joka sisältää käsitteellisesti väitteen henkilöllisyydestä, joka tavalla tai toisella todennetaan. Käytännössä esimerkiksi käyntiasioinnissa henkilö esittää väitteen henkilöllisyydestään ja todentaa sen esittämällä henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan. Muita tyypillisiä henkilöllisyyden todentamisen tapoja ovat mm. vahvasta sähköisestä tunnistamisesta annetussa laissa tarkoitettu menettely tai salasanan syöttäminen järjestelmään. Kaikkien näiden menettelyjen tarkoituksena on todentaa asioiva henkilö siksi henkilöksi, joka hän väittää olevansa. Väitteen ei ole välttämättä tarpeen olla nimenomainen, vaan se usein sisältyy menettelyyn lähinnä tosiasiallisena.

Yksi henkilötunnusjärjestelmän ongelmakohdista on se, että tunnusta käytetään sen ensisijaisen käyttötarkoituksen, henkilön yksiselitteisen yksilöimisen, lisäksi henkilöllisyyden todentamisen, eli laajemmin ilmaistuna tunnistamisen välineenä. Henkilötunnusta tai sen loppuosaa voidaan esimerkiksi kysyä asioinnissa salasanan kaltaisena tietona, jolla tietoja käsittelevä organisaatio tunnistaa asiakkaansa. Henkilötunnuksen käyttö salasanan kaltaisena tietona perustuu oletukseen, että kyky ilmoittaa tunnus osoittaisi asiakkaan olevan kyseisen tunnuksen oikea haltija. Käytännössä tämä perustuu myös laajasti siihen, että ihmiset yleensä muistavat oman henkilötunnuksensa, minkä lisäksi yleisesti ajatellaan henkilötunnuksen olevan vain oikean haltijansa tiedossa. Tosiasiallisesti henkilötunnus voi kuitenkin olla useiden ihmisten tiedossa,

minkä vuoksi toisen henkilön henkilötunnuksen avulla on mahdollista päästä esiintymään toisen henkilön identiteetillä. Esimerkiksi terveydenhuollon palveluissa ja etenkin puhelinpalvelussa on mahdollista saada tietoonsa salassa pidettäviä toisen henkilön terveystietoja esiintymällä tämän henkilötunnuksella. Henkilötunnuksen avulla voi myös tunnistautua joihinkin verkkopalveluihin. Tietosuojalain 29 §:ssä ei kiellä henkilötunnuksen käyttöä yllä kuvatulla tavalla. Pykälän 2 momentti ei sisällä lainkaan sääntelyä tunnuksen käyttötarkoituksesta momentissa mainituilla toimialoilla ja käyttötilanteissa.

Jotta yksilöintitunnuksen käyttötavat ohjautuisivat halutun kaltaiseksi, eikä tunnusta käytettäisi salasanan kaltaisena tietona, pykälässä ehdotetaan nimenomaisesti kielletävän henkilöllisyyden todentaminen yksilöintitunnuksella. Säännös ei estäisi esimerkiksi kysymästä henkilöltä hänen yksilöintitunnustaan, jos se on tarpeen henkilön yksilöimiseksi, mutta tunnuksen kytkeytyvä henkilöllisyys tulisi tällöin todentaa jollain muulla menetelmällä. Yksilöintitunnusta voisi siten esimerkiksi puhelinasioinnissa kysyä nimen lisäksi, jos näin voidaan yksiselitteisesti yksilöidä se, kenen henkilön asiasta on kyse. Yksilöintitunnuksen kertominen tällaisessa yhteydessä ei kuitenkaan millään tavalla todistaisi, että asioiva henkilö on kyseisen tunnuksen haltija.

Käytännössä ehdotettua säännöstä merkittävimpänä tekijänä ei-toivottujen käyttötapojen ehkäisemiseksi on pidettävä sitä, ettei yksilöintitunnus olisi helposti muistettavissa sekä tunnuksen selkeämmin julkista asemaa. Yksilöintitunnus ei sisältäisi tarpeettomia henkilötietoja haltijastaan, eikä sen avulla olisi tosiasiallisesti mahdollista tehdä oikeustoimia toisen nimissä, minkä vuoksi tunnusta olisi mahdollista käsitellä julkisempana ja avoimempana tietona kuin henkilötunnusta. Ehdotettu nimenomainen säännös henkilöllisyyden todentamiskäytön kiellosta täydentäisi näitä tunnuksen ominaisuuksista suoraan seuraavia käyttörajoitteita. Tosiasiallisesti yksilöintitunnusta arvioidaan käytettävän lähinnä henkilötietojen yhdistämisen ja tiedonvaihdon avaimena tietojärjestelmissä. Tunnuksen käsittely ihmisvälitteisesti jäisi siten todennäköisesti joka tapauksessa vähäiseksi.

Pykälä toimisi yksilöintitunnuksen käsittelyn tietosuojasetuksen 6 artiklassa tarkoitettuna oikeusperusteena, eikä oikeudesta käsitellä yksilöintitunnusta siksi olisi lähtökohtaisesti tarpeen säätää erikseen erityislainsäädännössä. Pykälällä täytettäisiin samalla tietosuojasetuksen 87 artiklassa säädetyt kansallisten henkilötunnusten käsittelyä koskevat sääntelyvaatimukset.

7.3 Laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain muuttamisesta

12 a §. *Yksilöintitunnuksen käsittely.* Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietovirastosta annetun lain 9 a §:ssä tarkoitetun yksilöintitunnuksen käsittelystä. Pykälä vastaisi sisällöltään ehdotettua tietosuojalain 29 a §:ää, joka on kuvattu tarkemmin edellä.

7.4 Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain muuttamisesta

15 §. *Tietojen poistaminen.* Pykälän 1 momentin 1 kohtaan ehdotetaan tehtävän sukupuolineutraaliin henkilötunnukseseen siirtymisestä johtuva tekninen muutos. Koska sukupuolitietoa ei enää vuoden 2027 alusta lähtien voisi lukea henkilötunnukselta, sitä olisi käsiteltävä Maahanmuuttohallinnon henkilörekistereissä henkilötunnukselta erillisenä tietona. Tämän johdosta tietojen poistamisaikaa koskevaan säännökseen olisi sisällytettävä säännös myös sukupuolitiedon poistamisesta. Muutos olisi luonteeltaan tekninen ja tosiasiallinen oikeustila säilyisi sen myötä nykyisellään.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Esitys sisältä ehdotuksen yhdestä uudesta asetuksenantovaltuudesta, minkä lisäksi useat siihen sisältyvät ehdotukset edellyttäisivät voimassa olevan VTJ-asetuksen muuttamista.

Ehdotetun VTJ-lain 9 a §:n mukaan etärekisteröintimenettelyssä tapahtuvasta henkilöllisyyden varmistamisesta ja menettelyssä hyväksyttävistä matkustusasiakirjoista voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Asetuksenantovaltuus olisi uusi ja sen myötä asetuksella olisi mahdollista säätää tarkemmin esimerkiksi kasvojentunnistusmenettelystä ja siinä hyödynnettävistä kasvokuvista ja videoista. Asetuksella olisi myös mahdollista tarvittaessa säätää tarkemmin etärekisteröintimenettelyssä käytettävän matkustusasiakirjan teknisistä tai luotettavuuteen liittyvistä vaatimuksista.

Sukupuolیتiedon poistaminen henkilötunnuksesta edellyttäisi VTJ-lain 11 §:n muuttamisen lisäksi VTJ-asetuksen 2 §:n 3 momentin muuttamista. Voimassa olevan momentin mukaan yksilönumeron antamista varten väestötietojärjestelmään talletetaan henkilön sukupuolیتiedoksi mies tai nainen. Yksilönumeroksi annetaan kolminumeroinen luku, joka on miespuolisilla pariton ja naispuolisilla parillinen. Asetuksen säännöstä tulisi lakiin ehdotetun muutoksen myötä muuttaa vastaamaan sitä, ettei henkilötunnuksesta käy enää ilmi henkilön sukupuolta. Muutoksen myötä asetuksella olisi myös tarpeen säätää erikseen sukupuolیتiedon kirjaamisesta väestötietojärjestelmään.

VTJ-lain 13 §:n 1 momenttiin ehdotetaan esityksessä lisättäväksi uusi 22 ja 23 kohta, joiden mukaan väestötietojärjestelmään talletettaisiin uusina tietoryhminä henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaava tieto sekä henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin perusteella talletettävien syntymäpäivä-, sukupuoli-, nimi- ja kansalaisuustietojen lähdeä kuvaava tieto. Uusien kohtien sisällöstä voisi säätää pykälän voimassa olevan 2 momentin mukaisesti tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Asetuksella olisi tarpeen säätää tarkemmin tietojen lähdeä sekä tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaavien tietokenttien yksityiskohtaisesta sisällöstä ja kirjaamisesta eri tilanteissa.

Voimassa oleva VTJ-lain 22 § sisältää erilliset asetuksenantovaltuutukset pyynnön vastaanottajan tehtävistä, tehtävää hoidettaessa noudatettavista menettelytavoista sekä pykälän perusteella talletettavista tiedoista. Pykälän sisältämät erilliset asetuksenantovaltuudet ehdotetaan koottavaksi yhteen. Samalla ehdotetaan muutettavaksi talletettavia tietoja koskeva asetuksenantovaltuus velvoittavasta mahdollistavaksi säännökseksi sekä sisällyttämällä pyynnön vastaanottajan tehtäviä koskeva asetuksenantovaltuus osaksi tehtäviä hoidettaessa noudatettavia menettelytapoja koskevaan asetuksenantovaltuutukseen. Koska nykyisen 22 §:n sääntely ehdotetaan eriytettäväksi erilliseksi maahanmuuttohallinnon tehtäviä säänteleväksi 22 §:ksi ja Verohallinnon tehtäviä säänteleväksi 22 a §:ksi, toteutettaisiin myös 22 a §:n vastaavat asetuksenantovaltuudet kuin edellä on kuvattu tehtäväksi 22 §:ään. Asetuksella olisi mahdollista säätää tietotasoisesti talletettavista, muutettavista ja lisättävistä tiedoista sekä ulkomaalaisen tietoja väestötietojärjestelmään varten vastaanotettaessa ja tietoja tallettaessa noudatettavista menettelytavoista.

9 Voimaantulo ja siirtymäsäännökset

Esitykseen sisältyvien muutosten on tarkoitus tulla voimaan osin 1.1.2023 ja osin 1.1.2027. Väestötietojärjestelmään rekisteröitävien henkilöiden piiriä esitetään laajennettavaksi 1.1.2023 alkaen ja samalla esitetään otettavaksi käyttöön uusi etärekisteröintimenettely. Kaikki rekisteröityjen piirin laajennukseen ja etärekisteröintiin liittyvät säännökset tulisivat siten voimaan 1.1.2023.

Uutta yksilöintitunnusta koskevat säännökset on tarkoitettu tulemaan voimaan samoin 1.1.2023. Uusi yksilöintitunnus annettaisiin mainitusta päivästä lähtien henkilölle, kun hänen tietonsa kirjataan ensimmäisen kerran väestötietojärjestelmään. Tunnus on kuitenkin tarpeen antaa kerta-luonteisesti myös kaikille niille henkilöille, joiden tiedot on kirjattu väestötietojärjestelmään ennen vuotta 2023. Esitykseen sisältyy siksi ehdotus erilliseksi siirtymäsäännökseksi, jonka mukaan yksilöintitunnus annettaisiin muutoksen voimaan tullessa jokaiselle elossa olevalle henkilöille, jonka tiedot on aiemmin kirjattu väestötietojärjestelmään.

Sukupuolitetiedon poistaminen henkilötunnuksesta on tarkoitus ottaa käyttöön 1.1.2027, jolloin sitä koskevat säännökset tulisivat voimaan. Henkilötunnuksen muuttaminen sukupuolineutraaliksi edellyttää useilta yhteiskunnan toimijoilta laajoja tietojärjestelmämuutoksia, minkä vuoksi muutokselle on tarpeen varata vähintään noin neljän vuoden siirtymäaika. Sukupuolineutraaliin henkilötunnukseen liittyvä esityksen 4. lakiehdotus tulisi vastaavasti voimaan vasta 1.1.2027.

10 Suhde muihin esityksiin

10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esityksen ehdotukset väestötietojärjestelmään rekisteröitävän henkilöpiirin laajentamisesta, väestötietojärjestelmän identiteetinhallinnan kehittämisestä ja uudesta yksilöintitunnuksesta liittyvät laajempaan tavoitteeseen valtion takaaman digitaalisen henkilöllisyyden kehittämistä. Kokonaisuuteen liittyen valtiovarainministeriössä valmistellaan myös ehdotusta digitaalista henkilöllisyystodistusta koskevaksi sääntelyksi. Digitaalisen henkilöllisyyden hankkeen tavoitteena on kehittää toimintamalli ja tuottaa tarvittavat ratkaisut, joiden avulla valtion takaama identiteetti voidaan toteuttaa digitaalisena henkilöllisyystodistuksena tai muuna tunnistusvälineenä.

Digitaalinen henkilöllisyystodistus tai tunnistusväline perustuisi väestötietojärjestelmästä saatavaan keskitettyyn valtion takaamaan identiteettiin, jonka kehittämistä tässä esityksessä on kyse. Koska tunnistusväline perustuisi aina väestötietojärjestelmän tietoihin, se olisi mahdollista myöntää ulkomaalaiselle vain, jos hänen tietonsa on ensin kirjattu väestötietojärjestelmään. Tässä esityksessä ehdotettu väestötietojärjestelmään rekisteröitävien ulkomaalaisten henkilöpiirin laajentaminen ja etärekisteröintimahdollisuus liittyvät näin kiinteästi digitaalista henkilöllisyyttä koskevaan lainsäädäntöhankkeeseen. Tavoitteena on, että käytännössä ulkomaalainen henkilö, jolla on tarve asioida Suomeen, voisi sekä rekisteröityä väestötietojärjestelmään että hankkia itselleen digitaalisen tunnistusvälineen yhtenäisessä ja sujuvassa menettelyssä.

Digitaalisessa henkilötodistuksessa tai tunnistusvälineessä mobiilisovellukseen tallennettaisiin ydinidentiteetin todisteeksi kutsuttu varmenne, jolla sidottaisiin teknisesti digitaalinen henkilöllisyystodistus siihen henkilöön, joka hallitsee digitaalista todistusta. Varmenteen avulla henkilö voisi julkista avainta hyödyntäen tunnistautua sähköisesti erilaisissa käyttötilanteissa sekä tehdä sähköisiä allekirjoituksia. Varmenteelle tarvittaisiin tiedot sen henkilön yksilöivästä tunnistuksesta, jolle varmenne on luovutettu ja joka hallitsee varmenteen yksityistä avainta. Varmenne olisi julkinen ja saatavilla julkisesta varmennehakemistosta käytön aikana sekä sulkulistalta, kun sen käyttö loppuu. Julkisenä tunnisteenä ei voitaisi käyttää henkilötunnusta. Ehdotettua yksilöintitunnusta olisi tarkoituksenmukaista ainakin pidemmällä aikajänteellä käyttää varmenteella henkilön yksilöivänä tunnisteenä.

Oikeusministeriössä on parhaillaan valmisteilla ehdotus hallintoasian automaattista käsittelyä koskevaksi yleislainsäädännöksi. Esitys sisältää ehdotuksen uudeksi yleissääntelyksi automaattion käyttämisestä hallintoasian käsittelyssä, erityisesti hallintopäätösten teossa ja niiden val-

mistelussa. Sääntelyn on tarkoitus sisältää tarpeelliset säännökset automaation sallitusta käyttöalasta, tietojärjestelmiin kohdistuvista vaatimuksista, tietojärjestelmien hyväksynnästä ja valvonnasta, läpinäkyvyyden ja asiakirjajulkisuuden toteutumisesta sekä muut hyvän hallinnon, oikeusturvan ja muiden perusoikeuksien varmistamiseksi tarpeelliset säännökset.

Esityksessä ehdotettu uusi etärekisteröintimenettely on tarkoitus toteuttaa ensisijaisesti täysin automatisoituna ilman virkailijakäsittelyä. Etärekisteröintimenettelyn suhdetta tietosuoja-asetuksen 22 artiklassa tarkoitettuun automaattiseen päätöksentekoon ja edellä mainittuun oikeusministeriössä valmisteltavaan automaattista päätöksentekoa koskevaan hallinnon yleissääntelyyn pystytään arvioimaan tarkemmin vasta tämän esityksen lausuntokierroksen jälkeen ottaen huomioon oikeusministeriössä valmisteltavan sääntelykokonaisuuden eteneminen. Tavoitteena on kuitenkin, ettei VTJ-laissa erityislakina olisi tarpeen erikseen lainkaan säätää menettelyn automaattisuudesta tai siihen liittyvistä suojaustoimista.

Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmataavoitteena olevan työperäisen maahanmuuton edistämisen saavuttamiseksi on perustettu poikkihallinnollinen Talent Boost -toimenpideohjelma, jonka painopisteinä ovat yritysten kasvun ja kansainvälistymisen sekä TKI-toiminnan kärki- ja kasvualojen kannalta olennaiset osaajat samoin kuin työvoimapulasta kärsivät alat. Yhtenä toimenpidekokonaisuutena on työ- ja opiskeluperusteisten oleskelulupamenettelyjen nopeuttaminen kohti pikakaistaprosesseja, joissa erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien lupien käsittelyaika olisi yhden kuukauden ja heidän perheenjäsenillään kaksi viikkoa. Pikakaistaprosessissa käyttöön otettavaksi ehdotetun kansallisen viisumin eli niin sanotun D-viisumin edellyttämät lainsäädäntömuutokset ovat Eduskunnan käsiteltävinä (HE 122/2021 vp., HaVM 16/2021 vp.) ja muutosten tavoitteellaan tulevan voimaan kevään 2022 aikana. Työ- ja elinkeinoministeriö valmistelee myös muita, myöhemmin voimaan tulevia muutoksia, joilla oleskelulupaprosesseja kehitetään hallitusohjelmataavoitteiden mukaisiksi. Erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien sekä heidän perheenjäsentensä Suomeen asettumisen nopeuttamista pyritään helpottamaan myös väestötietohallinnon prosesseja niitä asiakkaan näkökulmasta sujuvoittamalla. Tässä esityksessä ehdotetaan, että Suomeen asettumista helpotettaisiin mahdollistamalla etärekisteröintimenettelyn lisäksi henkilötunnuksen saaminen jo oleskeluluvan hakemisvaiheessa ja myös ulkoisen palveluntarjoajan oleskelulupa-asiassa tekemän henkilöllisyyden tarkistamisen perusteella.

10.2 Suhde talousarvioesitykseen

Esitykseen sisältyvillä ehdotuksilla olisi vaikutuksia valtion talousarvioon vuosina 2023–2026. Ehdotetut etärekisteröintimenettely, väestötietojärjestelmän henkilöpiirin laajentaminen, viranomaisten tehtävien muutokset ja väestötietojärjestelmän uudet tietoryhmät edellyttäisivät muutoksia väestötietojärjestelmän ylläpitoon osallistuvien viranomaisten tietojärjestelmiin ja toimintatapoihin. Myös uuden yksilöintitunnuksen käyttöönotto väestötietojärjestelmässä edellyttäisi näissä organisaatioissa tietojärjestelmämuutoksia.

Sukupuolineutraalin henkilötunnuksen käyttöönotto edellyttäisi muutoksia kaikkiin sellaisiin tietojärjestelmiin, joihin olisi muutoksen myötä tarpeen luoda uusi henkilötunnuksesta erillinen tietokenttä sukupuolta koskevalle tiedolle. Muutosten toteuttaminen edellyttäisi lisämäärärahojen myöntämistä useille hallinnonaloille. Muutokset olisi toteutettava tietojärjestelmiin vuoden 2026 loppuun mennessä.

Täsmälliset määrärahatarpeet täydennetään jaksoon lausuntokierroksen jälkeen esityksen jatkovalmistelun yhteydessä.

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

11.1 Johdanto

Ehdotetut muutokset ovat merkityksellisiä perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden ja sukupuolten tasa-arvon, 10 §:ssä turvatun yksityisyyden suojan ja henkilötietojen suojan sekä 21 §:ssä turvatun oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden näkökulmasta. Lisäksi esitystä on syytä arvioida perustuslain 124 §:ään sisältyvän julkisen hallintotohtävän antamista muulle kuin viranomaiselle koskevan säännöksen näkökulmasta. Esitykseen sisältyvillä ehdotuksilla voidaan nähdä olevan positiivisia vaikutuksia erityisesti yhdenvertaisuuden, sukupuolten tasa-arvon ja henkilötietojen suojan toteutumiseen yhteiskunnassa.

11.2 Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sekä työelämässä, erityisesti palkkauksesta ja muista palvelussuhteen ehtoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Yhdenvertaisuudesta ja syrjinnän kiellosta säädetään tarkemmin yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014), jonka 2 luvussa kielletään sekä välitön että välillinen syrjintä. Lain 13 §:n mukaan syrjintä on välillistä, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia. Myös perustuslakivaliokunta on korostanut, että syrjintäkielto koskee myös toimenpiteitä, jotka välillisesti johtavat syrjivään lopputulokseen (PeVL 31/2014 vp, s. 3).

Syrjintä kielletään nimenomaisesti myös Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja EU:n perusoikeuskirjassa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklan mukaan tässä yleissopimuksessa tunnustetuista oikeuksista ja vapauksista nauttiminen taataan ilman minkäänlaista sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää. EU-oikeudessa yhdenvertaisuusperiaate on vahvistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 artiklassa, jonka mukaan kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Syrjintäkielto sisältyy 21 artiklan 1 kohtaan, jossa kielletään kaikenlainen syrjintä, joka perustuu sukupuoleen, rotuun, ihonväriin tai etniseen taikka yhteiskunnalliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin, kieleen, uskontoon tai vakaumukseen, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen tai muuhun sellaiseen seikkaan. Artiklan 2 kohdassa kielletään lisäksi syrjintä kansalaisuuden perusteella.

Väestötietojärjestelmää pidetään VTJ-lain 5 §:n mukaan yhteiskunnan toimintojen ja tietohuollon sekä sen jäsenille kuuluvien oikeuksien ja velvollisuuksien mahdollistamiseksi, toteuttamiseksi ja turvaamiseksi. Yhteiskunnan toiminnoilla tarkoitetaan kaikkia yhteiskunnassa tehtäviä tai hoidettavia laillisia ja yleisesti hyväksytyjä toimintoja, joiden toteuttamisessa tarvitaan väestötietoja. Yhteiskunnan jäsenille kuuluvilla oikeuksilla ja velvollisuuksilla tarkoitetaan ensisijaisesti perustuslain mukaisia perusoikeuksia, mutta myös niitä oikeuksia ja velvollisuuksia, jotka ovat johdettavissa muusta lainsäädännöstä tai sen vakiintuneesta tulkintakäytännöstä.

Vaikka tätä ei säännöksessä mainita erikseen, lain esitöissä on lisäksi tuotu esiin, että väestötietojärjestelmän henkilötietoja käytetään myös henkilön yksilöintiin ja tunnistamiseen sekä hänen henkilö- ja perheoikeudellisen asemansa ja toimintakelpoisuutensa selvittämiseen (HE 89/2008 vp, s. 66).

Vaikka henkilötunnuksella itsessään ei ole oikeuksia tai velvollisuuksia luovaa vaikutusta, sen myöntäminen on keskeinen osa väestötietojärjestelmän toimintaa henkilön oikeuksien ja velvollisuuksien mahdollistajana. Henkilötunnus on siten tosiasiallisesti merkityksellinen perusoikeuksien toteuttamiseksi. Henkilötunnuksen puuttuminen vaikeuttaa henkilön toimintaa monilla yhteiskunnan osa-alueilla ja näin asettaa henkilön tosiasiallisesti eriarvoiseen asemaan niiden kanssa, joilla henkilötunnus on. Esitykseen sisältyvät ehdotukset mahdollistaisivat henkilötunnuksen antamisen muille kuin Suomen kansalaisille huomattavasti nykytilaa laajemmin. Tämä helpottaisi laajennuksen piirissä olevien ihmisten osallistumista yhteiskunnan toimintoihin niin yksityisellä kuin julkisellakin sektorilla ja asettaisi heidät yhdenvertaisempaan asemaan niiden henkilöiden kanssa, joilla on mahdollisuus saada henkilötunnus voimassa olevan sääntelyn nojalla. Esityksen voidaan siten nähdä tältä osin parantavan perustuslain 6 §:ssä tarkoitetun yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista.

Naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetun lain (609/1986, jäljempänä *tasa-arvolaki*) tarkoituksena on estää sukupuoleen, sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuva syrjintä. Säännökset sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuvasta syrjinnästä ovat tasa-arvolaisissa erityisesti sukupuolivähemmistöihin kuuluvien ihmisten kuten transihmisten ja intersukupuolisten syrjinnän estämiseksi. Tasa-arvolain 4 §:n mukaan viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää naisten ja miesten välistä tasa-arvoa tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti. Tasa-arvolain 6 c §:n mukaan viranomaisten tulee lisäksi ennaltaehkäistä sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuvaa syrjintää tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti.

Sukupuolittiedon poistamisella henkilötunnuksesta olisi mahdollista ennaltaehkäistä sukupuoli-identiteettiin ja sukupuolen ilmaisuun perustuvaa syrjintää sekä parantaa transihmisten ja intersukupuolisten yksityisyydensuojaa. Henkilötunnusta käytetään usein tilanteissa, joissa henkilön tunnistaminen naiseksi tai mieheksi ei ole tarpeellista. Silloin, kun sukupuolella on merkitystä, tieto olisi edelleen saatavissa muuten kuin henkilötunnuksesta. Sukupuolen ilmeneminen henkilötunnuksesta aiheuttaa ongelmia myös niille, joiden sukupuoli-identiteetti tai sukupuolen ilmaisu eivät vastaa heidän oikeudellista sukupuoltaan. Henkilötunnuksen sukupuolimerkinnän poistaminen parantaisi näin sukupuolivähemmistöön kuuluvien ihmisten yksityisyydensuojaa, mikä samalla suojelisi heitä syrjinnältä. Muutoksen positiivisia perusoikeusvaikutuksia tosiasiallisesti jossain määrin kuitenkin rajaisi se, että sukupuolitieto poistuisi ennen vuotta 2027 annetuista tunnuksista lähinnä muodollisesti. Tosiasiallisesti vanhoista henkilötunnuksista olisi suhteellisen varmasti edelleen mahdollista päätellä se, minkä sukupuoliselle tunnus on annettu. Myös vanhojen tunnusten sisältämän tosiasiallisen sukupuolittiedon varmuus kuitenkin vähitellen vuosien kuluessa heikkenisi ja muutoksen vaikutukset näin vähitellen lisääntyisivät.

Syrjinnän ehkäisemisen tavoitetta palvelisi myös mahdollisuus ottaa käyttöön kokonaan henkilötietoriippumaton yksilöintitunnus. Ehdotetusta yksilöintitunnuksesta ei kävisi ilmi sukupuolen lisäksi myöskään henkilön ikää, eikä siitä ylipäänsä olisi mahdollista päätellä mitään sen haltijan ominaisuuksista. Yksilöintitunnuksen myötä myös tunnuksen sukupuolineutraalius toteutuisi täysimääräisesti. Ehdotettu yksilöintitunnus annettaisiin väestötietojärjestelmässä kaikille niille ihmisille, joilla on myös henkilötunnus, mutta sen hyödyntäminen yhteiskunnassa jätettäisiin vapaaehtoiseksi. Positiivisten perusoikeusvaikutusten laajuus olisi siten tosiasialli-

sesti riippuvainen siitä, kuinka laajasti tunnusta alettaisiin yhteiskunnassa hyödyntämään. Yksilöintitunnuksen käyttöönotto edellyttäisi yleensä kustannuksia aiheuttavia tietojärjestelmämuutoksia, minkä vuoksi tunnuksen käytön arvioitaisiin lisääntyvän hitaasti.

11.3 Henkilötietojen suoja

Johdanto

Perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä vakiintuneessa käytännössään katsonut, että sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on käytännössään pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (esim. PeVL 14/1998 vp, s. 2, PeVL 1/2018 vp, s. 2 ja PeVL 14/2018 vp, s. 2–3).

Perustuslakivaliokunta on tietosuojasetuksen voimaantulon jälkeen korostanut sääntelytarpeen arvioinnissa erityisesti tietosuojasetuksen riskiperustaista lähestymistapaa. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustelumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla (PeVL 14/2018 vp, s. 5).

Henkilötietojen käsittely väestötietojärjestelmässä perustuu tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuun rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvoitteeseen. Väestötietojärjestelmää koskevassa sääntelyssä on kyse artiklan 2 kohdassa sallitun kansallisen liikkumavaran käytöstä. Väestötietojärjestelmää koskeva lainsäädäntö on säädetty ennen tietosuojasetuksen voimaantuloa, eikä sen sääntelytapaa ja sääntelyn yksityiskohtaisuutta ole kattavasti arvioitu tietosuojasetuksen voimaantulon jälkeen. Väestötietojärjestelmä on kuitenkin yhteiskunnan perusrekisteri, jonka sisältämiä tietoja hyödynnetään erittäin laajasti yhteiskunnan toiminoissa, ja johon voidaan siten liittyvän erityisen suuria henkilötietojen suojaan liittyviä riskejä. Täsmällistä ja kattavaa erityissääntelyä on siksi edelleen pidettävä väestötietojärjestelmän osalta tarpeellisenä.

Käsiteltävien henkilötietojen välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus

Tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaan henkilötietojen on oltava asianmukaisia ja olennaisia ja rajoitettuja siihen, mikä on tarpeellista suhteessa niihin tarkoituksiin, joita varten niitä käsitellään ("tietojen minimointi"). Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (PeVL 14/2018 vp, s. 5 ja siinä viitatus lausunnot). Valtiosääntöisesti tietosuojasetuksessa tarkoitettu henkilötietojen minimointi kytkeytyy erityisesti henkilötietojen käsittelyn välttämättömyyteen ja oikeasuhtaisuuteen. Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen suojan kannalta keskeisenä myös tiedollista itsemääräämisoikeutta (ks. esim. PeVL 23/2020 vp, s. 9,

PeVL 2/2018 vp, s. 8). Valiokunnan käytännössä itsemääräämisoikeuden on katsottu kiinnittyvän useisiin perusoikeuksiin, erityisesti perustuslain 7 §:n säännöksiin henkilökohtaisesta vapaudesta ja koskemattomuudesta sekä perustuslain 10 §:n säännöksiin yksityiselämän suojasta (ks. PeVL 48/2014 vp, s. 2/II).

Henkilötunnuksesta käy ilmi sekä henkilön juridinen sukupuoli että ikä päivän tarkkuudella. Jokaisen organisaation, joka käsittelee henkilötunnuksia esimerkiksi työntekijöidensä tai asiakaidensa yksilöimiseksi, on siksi käsiteltävä samalla myös heidän ikä- ja sukupuolitietojaan riippumatta siitä, onko näiden tietojen käsittelylle aitoa tarvetta. Henkilötunnuksen nykyinen rakenne on siten väistämättä huonosti yhteensopiva sekä henkilötietojen käsittelyyn liittyvän välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusvaatimuksen että tiedollisen itsemääräämisoikeuden näkökulmasta.

Käsiteltävien henkilötietojen minimointitavoitetta ja -mahdollisuuksia pyritään esityksessä edistämään muuttamalla henkilötunnus sukupuolineutraaliksi ja luomalla henkilötunnuksen rinnalle kokonaan henkilötietoja sisältämätön yksilöintitunnus. Sukupuolineutraalin tunnuksen käyttöönoton myötä uusien henkilötunnusten yksilönumero annettaisiin satunnaisena, eikä niistä voisi enää päätellä tunnuksen haltijan sukupuolta. Ennen muutosta annetut tunnukset pysyisivät ennallaan, mutta myöskään niistä ei saisi enää suoraan päätellä sukupuolta. Muutoksen myötä jokaisen organisaation tulisi arvioida, onko sillä aito tarve edelleen käsitellä sukupuoli-tietoja ja tarvittaessa järjestää tiedon käsittely henkilötunnuksesta erillisenä.

Uusi yksilöintitunnus mahdollistaisi käsiteltävien henkilötietojen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden selvästi sukupuolineutraalia henkilötunnusta paremmin. Yksilöintitunnus ei sisältäisi mitään tietoja sen haltijasta, jolloin sekä ikä- että sukupuolitiedon käsittelytarve olisi aina arvioitava tunnuksesta erikseen. Tunnuksen rakenteesta ei voisi myöskään päätellä sen antamisajankohtaa ja tämän kautta esimerkiksi henkilön maahanmuuttajataustaa.

Biometrinen tietojen käsittely

Esitykseen sisältyy ehdotus mahdollisuudesta rekisteröityä väestötietojärjestelmään uuden etärekisteröintimenettelyn kautta. Menettelyssä rekisteröityjän henkilöllisyydestä varmistuttaisiin ehdotuksen mukaan vertaamalla hänen esittämänsä kasvo- ja videokuvaa hänen matkustusasiakirjansa sirulta luettavaan kasvokuvaan. Menettely edellyttäisi biometrinen tietojen käsittelyä.

Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan sellaisten henkilötietojen käsittely, joista ilmenee rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielipiteitä, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys sekä geneettisten tai biometrinen tietojen käsittely henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten tai terveyttä koskevien tietojen taikka luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja suuntautumista koskevien tietojen käsittely on kiellettyä. Artiklan 2 kohdan g) alakohdan mukaan 1 kohdassa mainittujen tietojen käsittely on kuitenkin sallittua jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteinen tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

Perustuslakivaliokunta on sekä ennen tietosuoja-asetuksen voimaantuloa että sen jälkeen vaikiintuneesti painottanut arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyyn liittyviä uhkia. Valiokunnan mielestä arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Myös EU:n yleisen tietosuoja-

asetuksen mukaan erityisiä henkilötietoja, jotka ovat erityisen arkaluonteisia perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta, on suojeltava erityisen tarkasti, koska niiden käsittelyn asiayhteys voisi aiheuttaa huomattavia riskejä perusoikeuksille ja -vapauksille (ks. esim. PeVL 14/2018, s. 5–6). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että yksityiselämän suojaan kohdistuvia rajoituksia on arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa (PeVL 14/2018 vp, s. 5 ja siinä viitatu lausunnot). Merkityksellistä on ollut, että valiokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa henkilötietojen käsittelystä säädettyä erityisesti se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy perustuslain 10 §:n samassa momentissa turvatu yksityiselämän suojan piiriin. Lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Valiokunta on tämän vuoksi arvioinut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn sallimisen koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp, s. 2/I), minkä johdosta esimerkiksi tällaisia tietoja sisältävien rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (PeVL 20/2020 vp, s. 4, PeVL 29/2016 vp, s. 4–5 ja esimerkiksi PeVL21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp).

Etärekisteröintimenettely tapahtuisi ilman, että rekisteröintiä pyytävä henkilö asioisi fyysisesti suomalaisen viranomaisen tai muun sellaisen tahon luona, joka voisi varmistaa hänen henkilöllisyytensä kasvokkain. Menettelyyn on siksi välttämätöntä sisällyttää muu sellainen elementti, jolla varmistetaan, että rekisteröitymistä pyytävän henkilön henkilöllisyys täsmää rekisteröitymismenettelyssä käytettävään matkustusasiakirjana. Mikäli henkilöllisyyttä ei millään tavalla varmistettaisi, rekisteröinti olisi mahdollista tehdä toisen henkilön matkustusasiakirjaa ja henkilötietoja hyödyntäen. Käytännössä henkilöllisyydestä ei ole mahdollista riittävällä tavalla varmistua ilman matkustusasiakirjalta luettavien ja muiden menettelyssä hyödynnettävien biometristen tietojen käsittelyä. Tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely olisi siksi etärekisteröintimenettelyssä välttämätöntä.

Biometrisiä tietoja käsiteltäisiin ehdotuksen mukaan menettelyssä vain henkilöllisyyden varmistamiseksi. Tietoja ei siten olisi sallittua hyödyntää muihin tarkoituksiin, eikä niitä tallettataisi väestötietojärjestelmään. Tietojen säilytysaika rajattaisiin samoin välttämättömyysperiaatteen mukaisesti siten, että tiedot olisi poistettava heti, kun rekisteröintiä koskeva asia on lainvoimaisesti ratkaistu. Ehdotettua biometristen tietojen käsittelyä voidaan siten pitää paitsi välttämättömänä myös oikeasuhtaisena. Etärekisteröintimenettelyssä ei siirtyisi koskaan biometrisiä tai muita henkilötietoja kolmansiin maihin.

Automaattinen päätöksenteko

Esitykseen sisältyvä ehdotus uuden etärekisteröintimenettelyn käyttöönotosta. Etärekisteröintimenettelyssä ulkomaalainen henkilö voisi itsepalveluna rekisteröityä väestötietojärjestelmään mobiilisovellusta hyödyntäen ja se olisi tarkoitus toteuttaa pääsääntöisesti automatisoituna menettelyinä. Lähtökohtaisesti etärekisteröinti tulisi siten voida suorittaa ilman virkailijäkäsittelyä.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut useissa tuoreissa lausunnoissaan, että automaattisen päätöksenteon sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 21 §:ssä turvattujen hyvän hallinnon periaatteiden ja 118 §:ssä säädetyn virkavastuun kannalta (esim. PeVL 62/2018 vp, s. 7 ja PeVL 7/2019 vp, s. 8). Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota siihen, että automatisoituun päätöksentekoon vaikuttaa sisältyvän useita hallinnon yleislaeilla nimenomaisesti säätelemättömiä kysymyksiä. Asiasta ja oikeusministeriön valmisteluvastuulle kuuluvan hallinnon yleislainsäädännön alan sääntelytarpeesta tu-

lee tehdä selvitys. Selvityksessä on tarkasteltava, millä tavoin automatisoidun hallintomenettelyn ja päätöksenteon sääntely täyttää hallinnon lainalaisuuden, julkisuusperiaatteen ja hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvien hallinnon oikeusperiaatteiden asettamia vaatimuksia sekä turvaa oikeusturvan ja virkamiesten virkavastuun asianmukaisen toteutumisen (PeVL 62/2018 vp, s. 9).

Tämä esitys on valmisteltu sillä oletuksella, että automaattisen päätöksenteon käyttöalasta ja muista siihen liittyvistä seikoista säädetään hallinnon yleislailla ja että etärekisteröintimenettely olisi mahdollista toteuttaa automatisoituna menettelynä ilman tarvetta säätää asiasta erikseen lainkaan VTJ-laissa. Esitykseen ei siksi sisälly erityisiä nimenomaisesti automaattista päätöksentekoa sisältäviä säännösehdotuksia. Esityksen suhdetta automaattista päätöksentekoa koskevaan sääntelyyn ja erityissäännösten tarvetta on kuitenkin mahdollista arvioida tarkemmin vasta esityksen jatkovalmistelun yhteydessä, kun automaattista päätöksentekoa koskevan yleislainsäädännön sisältö on selvillä.

Kansallisiin henkilötunnuksiin kohdistuvat tietosuojavaatimukset

Kansallisia henkilötunnuksia koskevista tietosuojavaatimuksista säädetään tietosuoja-asetuksen 87 artiklassa. Artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat määritellä tarkemmin erityiset kansallisen henkilönumeron tai muun yleisen tunnisteen käsittelyn edellytykset. Tässä tapauksessa kansallista henkilönumeroa tai muuta yleistä tunnistetta on käytettävä ainoastaan noudattaen rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevia asianmukaisia suojoitoimia tämän asetuksen mukaisesti.

Ehdotettu uusi yksilöintitunnus olisi yleisesti käytettävissä oleva ja henkilötunnukseen merkitykseltään vertautuva tunnus. Yksilöintitunnus olisi siten tarkoitettu tietosuoja-asetuksen 87 artiklassa tarkoitetuksi kansalliseksi henkilönumeroksi ja sitä koskevan sääntelyn tulisi täyttää artiklassa säädetty edellytykset. Yleisesti yhteiskunnassa käytettävissä olevana yksilöivänä tunnukseenä siihen voidaan nähdä kohdistuvan myös erityisiä perustuslain 10 §:stä seuraavia vaatimuksia.

Yksilöintitunnuksen sääntelyssä tulisi välttää niitä ongelmia, joita henkilötunnuksen sääntelyyn liittyy. Henkilötunnuksen rakenteen ja tietosisällön lisäksi sen käsittelyn ja julkisuuden sääntelyä ei voida kaikilta osin pitää enää kovin soveltuvina nykyajan tarpeisiin. Henkilötunnusta ei ole säädetty varsinaisesti salassa pidettäväksi tiedoksi, mutta sitä tosiasiallisesti monelta osin käsitellään silti kuin se olisi salassa pidettävä tai muuten erityistä suojausta vaativa tieto. Esimerkiksi eduskunnan apulaisoikeusasiamies on katsonut, että sinänsä julkisen henkilötunnuksen asiattomiin käsiin joutuminen aiheuttaa monenlaisia riskitekijöitä, joista voi toteutuessaan olla asianosaiselle monenlaista haittaa (EOAK/2455/2016, s. 4). Tunnuksen käsittelystä säädetään tietosuojalain 29 §:ssä suhteellisen tarkasti, minkä lisäksi sen käsittelystä on runsaasti erityissääntelyä. Henkilötunnuksen käyttötarkoitusta ei toisaalta ole yleisesti ja tyhjentävästi laissa säädetty.

Edellä kuvattu pyrkimys rajoittaa henkilötunnuksen käsittelyä on tosiasiallisesti johtanut myös tunnuksen sellaisiin käyttötapoihin, jotka vaarantavat ihmisten henkilötietojen suojan altistavat ihmisiä identiteettivarkauksille. Henkilötunnusta käsitellään yhteiskunnassa usein salasanan kaltaisena tietona, jonka oletetaan olevan vain oikean haltijansa hallussa. Tyypillistä on esimerkiksi se, että henkilön henkilöllisyys asiointitilanteessa varmistetaan kysymällä tältä hänen henkilötunnustaan tai sen loppuosaa. Tällaisten käyttötapojen voidaan osaltaan nähdä johtuvan nimenomaan vahvasta pyrkimyksestä suojata henkilötunnusta ulkopuolisilta.

Yksilöintitunnuksen osalta henkilötietojen suojaa ehdotetaan rakennettavan erilaisen toimintamallin varaan. Niitä toimialoja ja tilanteita, joilla tunnusta saisi käsitellä, ei ehdoteta erityisesti rajattavan. Keskeisinä henkilötietojen suojan varmistusmekanismeina toimitaisivat tämän sijaan tunnuksen käyttötarkoitus, joka olisi rajattu vain henkilön yksiselitteiseen yksilöintiin sekä tunnuksen yksiselitteinen julkisuus ja vaikeampi muistettavuus. Tunnuksen vaikeammalla muistettavuudella ja julkisuudella olisi mahdollista ennalta ehkäistä sellaisia käyttötapoja, jotka perustuvat nimenomaan tunnuksen salasanan kaltaiseen luonteeseen. Tunnusta ei olisi käytännössä mahdollista käyttää muuhun kuin henkilön yksilöintiin, eikä sillä tällöin voisi myöskään toimia toisen nimissä. Tunnuksen ominaisuuksilla ja ehdotetulla sääntelyllä arvioidaan pystyttävän tehokkaammin aidosti ennaltaehkäisemään identiteettivarkauksia ja turvamaan henkilötietojen suojaa kuin pyrkimyksellä rajoittaa tunnuksen käsittelyä ja merkitsemistä asiakirjoihin.

11.4 Hyvän hallinnon takeiden toteutuminen

Esityksessä ehdotetaan luotavaksi mahdollisuus rekisteröityä väestötietojärjestelmään etärekisteröintimenettelyssä mobiilisovellusta hyödyntäen. Kyse olisi itsepalveluna toteutettavasta hallintomenettelystä, joka olisi lähtökohtaisesti tarkoitettu toteuttaa automaattisesti ilman perinteistä virkailijäkäsittelyä.

Sen lisäksi, mitä ehdotetussa VTJ-lain 9 a §:ssä säädettäisiin, etärekisteröintimenettelyyn sovellettaisiin hallintolain säännöksiä. Ehdotetulla sääntelyllä ei siten poikettaisi hallintolain asianosaisen oikeusturvaa takaavista säännöksistä. Etärekisteröintimenettelyssä annettavaan ratkaisuun olisi mahdollista vaatia oikaisua VTJ-lain 76 a §:n mukaisesti ja saattaa asia muita rekisteröintiasioita vastaavalla tavalla hallinto-oikeuden käsiteltäväksi.

11.5 Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Esityksessä ehdotetaan, että Suomen edustuston lisäksi myös toisen Schengen-valtion edustusto ja ulkoinen palveluntarjoaja voisivat ottaa vastaan ulkomaan kansalaisen esittämät henkilötiedot ja asiakirjat väestötietojärjestelmään tallettamista varten. Ehdotuksen toteutuessa ulkomaan kansalaisen tiedot voitaisiin merkitä väestötietojärjestelmään hänen oleskelulupahakemuksensa käsittelyn yhteydessä riippumatta siitä, miten oleskelulupatehtävät on järjestetty alueella, jossa hän oleskelulupahakemuksensa on jättänyt.

Ehdotuksen mukaan toisen Schengen-valtion edustusto tai ulkoinen palveluntarjoaja voisi hoitaa mainittuja tehtäviä, jos ulkoministeriö on antanut Suomen edustustolle kuuluvat oleskelulupatehtävät toisen Schengen-valtion edustustolle tai ulkoiselle palveluntarjoajalle ulkomaalaislain 69 b §:n mukaisesti. Ulkomaalaislain 69 b §:n 1 momentin mukaan ulkoministeriö voi sisäministeriötä kuultuaan sopia Suomen edustustolle kuuluvien oleskelulupatehtävien antamisesta toisen Schengen-valtion edustustolle. Pykälän 2 momentin mukaan, jos tehtävien antaminen toisen Schengen-valtion edustustolle ei ole mahdollista, ulkoministeriö voi sisäministeriötä kuultuaan sopia tehtävien antamisesta lain 28 §:ssä tarkoitetun ulkoisen palveluntarjoajan suoritettavaksi erityisissä olosuhteissa tai paikallisesta tilanteesta johtuvista syistä. Ulkoistamisessa annettavista tehtävistä säädetään tarkemmin lain 69 c §:ssä, ulkoistamistoiminnan edellytyksistä 69 e §:ssä ja toiminnan valvonnasta 69 f §:ssä. Lain 69 e § sisältää erityissäännökset ulkoistamisiin liittyvistä tietosuojavaatimuksista.

Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Säännöksen esitöiden mukaan julkisella hallintotehtävällä viitataan tässä yhteydessä verraten laajaan

hallinnollisten tehtävien kokonaisuuteen, johon kuuluu esimerkiksi lakien toimeenpanoon sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä (HE 1/1998 vp, s.179).

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen perustuslain 124 §:n tarkoittamassa merkityksessä edellyttää, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja ja että asioita käsittelevät toimivat virkavastuulla (esim. PeVL 3/2009 vp, s. 4/II ja PeVL 20/2006 vp, s. 2). Tällaista viittausta ei kuitenkaan ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden sisältämien soveltamisalaa, viranomaisten määritelmää tai yksityisen kielellistä palveluvelvollisuutta koskevien säännösten nojalla myös yksityisiin niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä (PeVL 73/2018 vp, s. 5 ja PeVL 42/2005 vp, s. 3/II).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut edellä kuvattua ulkomaalaislain 69 b–69 f §:n sääntelyä lausunnossaan 62/2014. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että tehtävät eivät sisällytäneet merkittävän julkisen vallan käyttöä, vaan kyse oli luonteeltaan oleskelulupahakemusten vastaanottamiseen ja tietojen välittämiseen liittyvistä teknis- ja rutiiniluontoisista tehtävistä, joihin ei sisälly harkinta- tai päätösvaltaa. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan, että ehdotettu sääntely ja sen perusteella tehtävät sopimukset täyttävät kokonaisuutena ja tehtävien laatu huomioon ottaen perustuslain 124 §:ssä asetetut vaatimukset perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon turvaamisesta. Valiokunta piti kuitenkin tärkeänä, että Suomen viranomaiset valvovat ulkoistettuja palveluita ja että valvonnassa kiinnitetään erityistä huomiota valtiosääntöisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyyn (PeVL 62/2014 vp, s. 2–3).

Perustuslakivaliokunta on vastaavalla tavalla aiemmin arvioinut myös kansalaisuuslakia koskevia ehdotuksia, joiden mukaan eräät hakemukset ja ilmoitukset jättää myös asianomaiseen kunniakonsulaattiin. Valiokunta katsoi, että hakemusten ja ilmoitusten vastaanottamisessa, hakemuksen ja ilmoituksen jättäjän henkilöllisyyden tarkastamisessa sekä hakemuksen ja ilmoituksen alustavassa tarkastamisessa sen varmistamiseksi, että siitä ei puutu olennaisia tietoja, oli kyse perustuslain 124 §:ssä tarkoitettusta julkisesta hallintotehtävästä. Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin, että mainitut kansalaisuuden myöntämiseen liittyvät tehtävät oli mahdollista antaa muun kuin viranomaisen hoidettavaksi (PeVM 8/2002 vp, s. 3–4). Perustuslakivaliokunta katsoi vastaavasti lausunnossaan PeVL 55/2010 vp, että eräiden viisumihakemuksiin liittyvien avustavien tehtävien luovuttamisessa ulkoiselle palveluntarjoajalle on kyse julkisesta hallintotehtävästä, mutta tehtäväkokonaisuus ei sisällä merkittävää julkisen vallan käyttöä (PeVL 55/2010 vp, s. 2).

Ehdotuksen mukaan toisen Schengen-valtion edustusto ja ulkoinen palveluntarjoaja voisivat ainoastaan ottaa vastaan ulkomaan kansalaisen esittämät henkilötiedot ja asiakirjat väestötietojärjestelmään tallettamista varten sekä varmistaa rekisteröintiä hakevan henkilön henkilöllisyyden. Mahdollisuus ulkoistaa rekisteröintiin liittyviä tehtäviä kytkettäisiin ulkomaalaislain 69 b:ssä säädettyyn ulkoistamiseen, jota on käsitelty edellä kuvatussa perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 62/2014 vp. Ehdotuksen mukaan niissä tilanteissa, joissa ulkoministeriö on ulkoistanut mainitun ulkomaalaislain säännöksen nojalla oleskeluluvan hakemiseen liittyviä tehtäviä, sama toisen Schengen-valtion edustusto tai ulkoinen palveluntarjoaja voisi samassa asiointiyhteydessä myös suorittaa oleskeluluvan hakijan VTJ-rekisteröintiin liittyvät säännöksessä mainitut tehtävät. Koska oikeus VTJ-rekisteröintiin liittyvien tehtävien ulkoistamiseen kytkettäisiin ulkomaalaislain 69 b §:n perusteella tehtyyn ulkoistamiseen, asiassa tulisi aina sovellettavaksi myös ulkomaalaislain 69 e §:ssä säädetty suojatoimet. Suojatoimista ei olisi siksi tarpeen säätää uudelleen VTJ-laissa.

Toisen Schengen-valtion edustusto tai ulkoinen palveluntarjoaja ei voisi ehdotuksen mukaan itse koskaan tallettaa väestötietojärjestelmään tietoja, vaan Maahanmuuttovirasto suorittaisi rekisteröinnin lain 22 §:ssä säädetyllä tavalla. Ehdotuksen tavoitteena on helpottaa ulkomaalaisen henkilön mahdollisuutta saada tietonsa kirjatuksi väestötietojärjestelmään jo ennen Suomeen saapumista ja siten parantaa yhdenvertaisia mahdollisuuksia osallistua suomalaisen yhteiskunnan palveluihin. Perustuslakivaliokunta on aiemmin kiinnittänyt huomiota perustuslain 124 §:n tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen luonteesta oikeudellisena edellytyksenä, jonka täyttymistä tulee arvioida tapauskohtaisesti. Tällöin on otettava huomioon muun muassa hallintotehtävän luonne (esim. PeVL 5/2014 vp, s. 3/I ja PeVL 16/2016 vp, s. 3). Tarkoituksenmukaisuusarviointissa huomiota tulee perustuslain esitöiden mukaan kiinnittää hallinnon tehokkuuden ja muiden hallinnon sisäisiksi luonnehdittavien tarpeiden ohella myös yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeisiin (HE 1/1998 vp, s. 179/II). Käytännössä ehdotettu ulkoistamisen mahdollistava sääntely vähentäisi henkilön tarvetta asioida erikseen useiden viranomaisten kanssa ja parantaisi VTJ-rekisteröintiin liittyvien palvelujen yhdenvertaista saatavuutta maailmalla. Ottaen lisäksi huomioon, että kyse on teknisluonteisista tehtävistä ilman varsinaista harkintavaltaa, ja ettei VTJ-rekisteröinnillä ole merkittäviä suoria vaikutuksia henkilön oikeuksiin tai velvollisuuksiin, hallituksen käsityksen mukaan ehdotettu sääntely on yhteensopiva perustuslain 124 §:ssä asetettujen vaatimusten kanssa.

Edellä kuvatuilla perusteilla hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 9 §, 11 §:n 2 momentti, 12, 13, 17 ja 18 §, 20 §:n 1 momentti, 21 §:n 1 momentti, 22, 40 ja 43 §,

sellaisina kuin niistä ovat 9 § laissa 55/2019 sekä 12 §, 20 §:n 1 momentti, 21 §:n 1 momentti ja 22 § laissa 1175/2019, sekä

lisätään lakiin uusi 9 a–9 d §, 11 a, 12 a, 22 a ja 34 a § seuraavasti:

9 §

Ulkomaan kansalaisen rekisteröinnin edellytykset

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:

1) 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;

2) hänellä on Suomessa kotikuntalaissa tarkoitettu tilapäinen asuinpaikka ja tallettaminen on tarpeen työskentelyyn, opiskeluun tai muuhun vastaavaan olosuhteeseen liittyvien velvollisuuksien tai oikeuksien toteuttamisen vuoksi;

3) tallettaminen johtuu Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen velvoitteiden täyttämisestä; tai

4) tallettaminen on hänelle kuuluvien oikeuksien tai hänelle asetettujen velvollisuuksien toteuttamisen tai muun vastaavan erityisen ja perustellun syyn vuoksi tarpeellista.

Jos ulkomaan kansalaisen tietoja ei ole talletettu väestötietojärjestelmään 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa, hänen tulee esittää tietojen tallettamista koskeva perusteltu pyyntö Digi- ja väestötietovirastolle

Ulkomaan kansalaisen tiedot väestötietojärjestelmään tallettavan viranomaisen on varmistettava ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä voimassa olevasta matkustusasiakirjasta tai sen puuttuessa 19 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen muusta asiakirjasta tai selvityksestä.

9 a §

Ulkomaan kansalaisen etärekisteröintimenettely

Ulkomaan kansalaista koskevat tiedot talletetaan hänen pyynnöstään väestötietojärjestelmään etärekisteröintimenettelyssä, jos

- 1) hän on täyttänyt viisitoista vuotta;
- 2) hänen henkilöllisyytensä on varmistettu Digi- ja väestötietoviraston hyväksymällä sähköisellä tunnistusmenetelmällä;
- 3) hänen nimi-, syntymäpäivä- ja sukupuoli tietonsa on luettu sähköisesti voimassa olevan matkustusasiakirjan tekniseltä osalta; ja
- 4) hänen tietojaan ei ole aiemmin talletettu väestötietojärjestelmään.

Rekisteröintiä pyytävän henkilön henkilöllisyys varmistetaan vertaamalla hänen rekisteröintimenettelyssä kasvoistaan ottamia kuvia ja videoita hänen matkustusasiakirjansa tekniseltä osalta luettavaan kasvokuvaan.

Etärekisteröintimenettelyssä käytettävän matkustusasiakirjan on perustuttava kansainvälisen siviili-ilmailujärjestö ICAO:n asiakirjassa Doc 9303 vahvistettuihin eritelmiin ja turvallisuutta koskeviin vähimmäisvaatimuksiin. Matkustusasiakirjan tekniseen osaan talletettujen tietojen aitous ja eheys on varmistettava käyttäen voimassa olevaa ja täydellistä varmenneketjua. Digi- ja väestötietoviraston on ylläpidettävä luetteloa etärekisteröintimenettelyssä hyväksyttävistä matkustusasiakirjoista.

Digi- ja väestötietovirasto tarkastaa, ettei rekisteröintiä pyytävän henkilön tietoja ole aikaisemmin talletettu väestötietojärjestelmään vertaamalla hänen matkustusasiakirjaltaan sähköisesti luettavia tietoja sekä hänen itse ilmoittamiaan henkilötietoja väestötietojärjestelmään aiemmin rekisteröityjen henkilöiden henkilötietoihin.

Henkilöllisyyden varmistamisessa noudatettavasta menettelystä ja etärekisteröintimenettelyssä hyväksyttävistä matkustusasiakirjoista voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

9 b §

Väestötietojärjestelmään etärekisteröintimenettelyssä talletettavat tiedot

Väestötietojärjestelmään talletetaan etärekisteröintimenettelyssä tietojensa tallettamista pyytäneen henkilön:

- 1) täydellinen nimi;
- 2) syntymäaika;
- 3) sukupuoli;
- 4) kansalaisuus;
- 5) mahdollinen toisen valtion kansallinen henkilötunnus tai muu yleinen tunnistus;
- 6) matkustusasiakirjan numero ja voimassaoloaika;
- 7) henkilön ilmoittama syntymäpaikka, syntymävaltio ja yhteystiedot.

Sen lisäksi mitä 1 momentissa säädetään, väestötietojärjestelmään talletetaan henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaava tieto sekä nimi-, syntymäaika-, sukupuoli- ja kansalaisuustietojen lähde kuvaava tieto. Henkilötunnuksen ja yksilöintitunnuksen antamisesta säädetään 11 ja 11 a §:ssä.

9 c §

Etärekisteröintimenettelyssä kerättävien biometrinen tietojen käsittely

Digi- ja väestötietovirasto saa käsitellä kasvojentunnistuksessa kerättäviä henkilön itsestään esittämiä kasvokuvia, videoita ja niiden teknisin menetelmin tehdystä vertaamisesta muodostuvia tietoja vain rekisteröintiä pyytäneen henkilön henkilöllisyyden varmistamiseksi.

Kasvojentunnistuksessa käsitellyt kuvat, videot ja niiden teknisin menetelmin tehdystä vertaamisesta muodostuneet tiedot poistetaan viimeistään, kun ulkomaan kansalaisen kansallisen etärekisteröintimenettelyssä tekemä rekisteröintipyyntö on lainvoimaisesti ratkaistu.

9 d §

Tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa ja tietojen lähdettä kuvaavien tietojen muuttaminen

Tiedot väestötietojärjestelmään tallettavan viranomaisen on muutettava tai lisättävä henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaava tieto väestötietojärjestelmään, kun ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä on ensimmäisen kerran varmistettu 9 ja 22 §:ssä tarkoitetulla tavalla henkilökohtaisen käynnin yhteydessä. Etärekisteröintiä koskeva merkintä muutetaan kuitenkin vain, jos 9 §:ssä säädetty edellytykset henkilön tietojen tallettamisesta väestötietojärjestelmään täyttyvät.

Tiedot väestötietojärjestelmään tallettavan viranomaisen on muutettava tai lisättävä henkilön nimi-, syntymäaika-, sukupuoli- ja kansalaisuustietojen lähdettä kuvaava tieto väestötietojärjestelmään, kun ulkomaan kansalainen on ensimmäisen kerran esittänyt voimassa olevan matkustasiakirjan tai 19 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitetun selvityksen 9 ja 22 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

11 §

Henkilötunnus ja sen antaminen

Henkilötunnus on yksilöllinen ja se muodostuu syntymäajasta, yksilönumerosta ja tarkistusmerkistä. Yksilönumerolla erotetaan samana päivänä syntyneet henkilöt toisistaan. Valtio-neuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä henkilötunnuksen yksityiskohtaisesta sisäl- löstä.

11 a §

Yksilöintitunnus ja sen antaminen

Kun henkilön tiedot talletetaan ensimmäisen kerran väestötietojärjestelmään, hänelle anneaan yksilöintitunnus. Yksilöintitunnus annetaan automaattisesti väestötietojärjestelmästä. Yksilöintitunnus on yksilöllinen ja muodostuu 11 merkistä, joista viimeinen on tarkistusmerkki. Yksilöintitunnus ei saa sisältää henkilöön liittyviä tunnistetietoja. Muutettua yksilöintitunnusta ei saa antaa toiselle.

Yksilöintitunnuksen määräytymisestä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

12 §

Henkilötunnuksen korjaaminen ja muuttaminen

Väestötietojärjestelmään talletettu henkilötunnus on korjattava, jos tunnus on teknisesti virheellinen tai tieto tunnuksen sisältävästä syntymäajasta on virheellinen. Korjaamisesta päättää Digi- ja väestötietovirasto. Digi- ja väestötietoviraston on varattava sille henkilölle, jota asia koskee, tai hänen lailliselle edustajalleen tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta. Korjaamisesta on ilmoitettava edellä mainitulle henkilölle.

Väestötietojärjestelmään talletettu henkilötunnus voidaan muuttaa, jos:

1) muuttaminen on ehdottoman välttämätöntä henkilön suojelemiseksi sellaisissa tilanteissa, joissa hänen terveytensä tai turvallisuuteensa kohdistuu ilmeinen ja pysyvä uhka;

2) muu kuin henkilötunnuksen haltija on toistuvasti väärinkäyttänyt tunnusta ja käytöstä on aiheutunut merkittävää taloudellista tai muuta haittaa tunnuksen oikealle haltijalle ja henkilötunnuksen muuttamisella voidaan tosiasiallisesti estää väärinkäytön haitallisten seurausten jatkuminen.

Väestötietojärjestelmään talletettu henkilötunnus muutetaan lisäksi hakemuksesta, jos henkilö on transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain (563/2002) mukaisesti vahvistettu vastakkaiseen sukupuoleen kuuluvaksi. Uuden henkilötunnuksen yksilönumero annetaan tässä momentissa tarkoitettussa tapauksessa naiselle parillisena ja miehelle parittomana.

Henkilötunnuksen muuttamisesta päättää Digi- ja väestötietovirasto. Asianosaisen on haettava henkilötunnuksen muuttamista kirjallisesti.

12 a §

Yksilöintitunnuksen muuttaminen

Väestötietojärjestelmään talletettu yksilöintitunnus voidaan muuttaa, jos se on ehdottoman välttämätöntä henkilön suojelemiseksi sellaisissa tilanteissa, joissa hänen terveyteensä tai turvallisuutensa kohdistuu ilmeinen ja pysyvä uhka.

Yksilöintitunnuksen muuttamisesta päättää Digi- ja väestötietovirasto. Asianosaisen on haettava yksilöintitunnuksen muuttamista kirjallisesti.

13 §

Henkilöstä järjestelmään talletettavat tiedot

Väestötietojärjestelmään talletetaan rekisteröinnin kohteena olevasta henkilöstä seuraavat tiedot:

- 1) täydellinen nimi;
- 2) henkilötunnus, yksilöintitunnus sekä tekninen tunnistetieto ja sähköinen asiointitunnus;
- 3) kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka, tilapäinen asuinpaikka sekä sellaiset tiedot kiinteistöstä, rakennuksesta ja huoneistosta, jotka yksilöivät henkilön kotikunnan ja siellä olevan asuinpaikan;
- 4) vanhempien täydelliset nimet ja henkilötunnukset;
- 5) siviilisäätö sekä tieto avioliiton solmimisesta ja purkautumisesta tai parisuhteen rekisteröinnistä, rekisteröidyn parisuhteen purkautumisesta ja rekisteröidyn parisuhteen muuttamisesta avioliitoksi;
- 6) aviopuolison tai rekisteröidyn parisuhteen toisen osapuolen täydellinen nimi ja henkilötunnus;
- 7) lasten täydelliset nimet ja henkilötunnukset;
- 8) lapsen ja vanhemman perheoikeudellista asemaa koskevat tiedot;
- 9) lapsen huoltoa ja sen sisältöä koskevat tiedot;
- 10) vahvistettua adoptiota koskevat tiedot;
- 11) toimintakelpoisuuden rajoittamista, edunvalvontaa ja edunvalvontavaltuutusta koskevat tiedot sekä edunvalvojan tai valtuutetun yksilöintitiedot;
- 12) lapsen huostaanottoa koskevat tiedot;
- 13) syntymäkotikunta tai -paikka ja syntymävaltio;
- 14) kansalaisuus;
- 15) sukupuoli ja sukupuolen vahvistamista koskeva tieto;
- 16) kuolinaikaa tai kuolleeksi julistamisaikaa koskeva tieto;
- 17) rekisteriviranomaista koskevat tiedot;
- 18) vaalien ja kansanäänestysten toimittamista varten tarvittavat tiedot ääni- ja äänestysoikeudesta;

19) tieto jäsenyydestä uskonnonvapauslaissa (453/2003) tarkoitetussa uskonnollisessa yhdykskunnassa;

20) henkilön ilmoittama äidinkieli ja asiointikieli;

21) tämän lain tai muun lainsäädännön nojalla ilmoitetut kiellot luovuttaa väestötietojärjestelmän tietoja; sekä

22) henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaava tieto;

23) henkilön nimi-, syntymäaika-, sukupuoli- ja kansalaisuustietojen lähdettä kuvaava tieto; sekä

24) henkilön ilmoittama postiosoite ja muu yhteystieto sekä ammatti;

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen tietojen ja niitä koskevien lisäysten, muutosten ja korjausten tallettamisesta sekä tietojen yksityiskohtaisesta sisällöstä annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

17 §

Muut järjestelmään talletettavat tiedot

Väestötietojärjestelmään voidaan tallettaa rekisteröinnin kohteena olevaa henkilöä koskevana myös seuraavat tiedot:

1) 13–16 §:ssä mainitun henkilön mahdollinen toisen valtion kansallinen henkilötunnus tai muu yleinen tunnistus;

2) ulkomailla vakinaisesti asuvalle Suomen kansalaiselle tieto kotikuntalaissa tarkoitetusta väestökirjanpitokunnasta;

3) sellaisen 13 §:ssä tarkoitetun henkilön ulkomailla asuvan puolison, lapsen ja vanhemman, jolle ei ole annettu henkilötunnusta, täydellinen nimi, syntymäaika, sukupuoli, siviilisääty, kansalaisuus, osoite ja kuolinaika;

4) ulkomaan kansalaisen oleskeluluvan lajia ja luvan kestoja koskevat tai muut vastaavat tiedot;

5) ulkomaan kansalaisen matkustusasiakirjan numero ja voimassaoloaika.

Väestötietojärjestelmään voidaan lisäksi tallettaa rekisteröinnin kohteita koskevana teknisinä tietoina väestötietojärjestelmän tietojen käsittelyssä välttämättömät kirjaamismerkinnät.

Edellä 1 ja 2 momenteissa tarkoitettujen tietojen ja niitä koskevien lisäysten, muutosten ja korjausten tallettamisesta sekä tietojen yksityiskohtaisesta sisällöstä annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

18 §

Järjestelmän tietojen luotettavuus

Väestötietojärjestelmään talletettuja 13 §:n 1 momentin 1–23 kohdassa tarkoitettuja henkilötietoja pidetään julkisesti luotettavina tietoina, jollei osoiteta, että tieto on virheellinen tai puutteellinen. Muita kuin edellä tarkoitettuja järjestelmään talletettuja tietoja sekä etärekisteröintimenettelyssä talletettuja ulkomaan kansalaisen ilmoittamia syntymäpaikka- ja syntymävaltiotietoja saa käyttää henkilöä koskevassa päätöksenteossa vain, jos hänelle annetaan päätöksenteon yhteydessä nimenomainen selvitys tietojen sisällöstä ja käytöstä.

20 §

Järjestelmän tietojen säilyttäminen ja hävittäminen

Väestötietojärjestelmään talletetut henkilötiedot säilytetään pysyvästi. Digi- ja väestötietoviraston on kuitenkin hävitettävä seuraavat henkilötietoja koskevat tiedot järjestelmästä:

- 1) 13 §:n 1 momentin 12 kohdassa tarkoitettu lapsen huostaanottoa koskevat tiedot välittömästi huostaanoton päätyttyä;
 - 2) 17 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettujen ulkomaan kansalaisen oleskelulupaa koskevat tiedot välittömästi sen jälkeen, kun henkilö on saanut Suomen kansalaisuuden;
 - 3) 17 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettujen matkustusasiakirjan numeroa ja voimassaoloaikaa koskevat tiedot viimeistään viiden vuoden kuluttua matkustusasiakirjan voimassaolon päättymisestä;
 - 4) 53 §:ssä tarkoitettujen käyttäjärekisterin tiedot viimeistään kymmenen vuoden kuluttua käyttöoikeuden lakkaamisesta;
 - 5) 56 §:ssä tarkoitettujen lokirekisterin tiedot ja 59 §:ssä tarkoitettujen tapahtumatiedot viimeistään viiden vuoden kuluttua tiedon tallettamisesta.
-

21 §

Ahvenanmaan valtionviraston toimivalta

Mitä 9 §:n 2 momentissa, 10 §:ssä, 12 §:n 1 momentissa, 12 a §:ssä, 19 §:ssä, 22 §:n 4 momentissa, 22 a §:n 3 momentissa sekä 35–37, 44, 50 a ja 72 §:ssä säädetään Digi- ja väestötietovirastosta, sovelletaan Ahvenanmaan valtionvirastoon sen toimialueella.

22 §

Maahanmuuttohallinnon tehtävät

Maahanmuuttovirasto voi tallettaa ulkomaan kansalaisesta väestötietojärjestelmään 9 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa henkilötunnuksen antamiseksi tarvittavat tiedot sekä muut 13 ja 17 §:ssä tarkoitettujen, ulkomaan kansalaisesta tarvittavat välttämättömät tiedot. Maahanmuuttovirasto voi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain (615/2020) 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisten asioiden käsittelyn yhteydessä muuttaa väestötietojärjestelmään talletettuja ulkomaan kansalaisen muita kuin henkilötunnuksen antamiseen tarvittavia tietoja sekä lisätä puuttuvia tietoja.

Maahanmuuttovirasto voi tallettaa kansainvälistä suojelua hakeneen ulkomaan kansalaisen tiedot väestötietojärjestelmään, kun hänestä on kansainvälisen suojelun hakemusta varten otettu ja talletettu henkilötuntemerkit poliisin ylläpitämään rekisteriin ulkomaalaislain (301/2004) 131 §:n mukaisesti. Kansainvälistä suojelua hakeneen tiedot voidaan tallettaa väestötietojärjestelmään, jos Maahanmuuttovirasto tutkii hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa aineellisesti. Maahanmuuttoviraston on ennen kansainvälistä suojelua hakeneen ulkomaan kansalaisen tietojen tallettamista, muuttamista ja lisäämistä riittävällä tavalla varmistuttava ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä ja talletettavien, muutettavien ja lisättävien henkilötietojen luotettavuudesta.

Suomen edustusto voi ottaa Maahanmuuttoviraston puolesta vastaan ulkomaan kansalaisen esittämät henkilötiedot ja asiakirjat väestötietojärjestelmään tallettamista, tietojen muuttamista sekä lisäämistä varten. Suomen edustuston on varmistuttava ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä voimassa olevasta matkustusasiakirjasta tai sen puuttuessa 19 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen sekä toimitettava henkilötiedot ja asiakirjat viipymättä Maahanmuuttovirastolle. Toisen Schengen-valtion edustusto tai ulkoinen palveluntarjoaja voi toimia tässä momentissa yksilöidyissä tehtävissä Suomen edustuston sijasta, jos ulkoministeriö on antanut Suomen edustustolle kuuluvat oleskelulupatehtävät toisen Schengen-valtion edustustolle tai ulkoiselle palveluntarjoajalle ulkomaalaislain (301/2004) 69 b §:n mukaisesti. Toisen Schengen-valtion

edustusto tai ulkoinen palveluntarjoaja voi ottaa vastaan ulkomaan kansalaisen esittämät henkilötiedot ja asiakirjat, jos ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä voidaan varmistua voimassa olevasta matkustusasiakirjasta.

Edellä 1–3 momentissa tarkoitettuja tehtäviä hoidettaessa on noudatettava, mitä tässä laissa säädetään ulkomaan kansalaisen rekisteröinnin edellytyksistä, henkilöllisyydestä ja esitettyjen asiakirjojen luotettavuudesta varmistumisesta ja tietojen säilyttämisestä. Maahanmuuttovirasto huolehtii Digi- ja väestötietoviraston sijasta jäljennöksen antamisesta ulkomaan kansalaisen rekisteröintiin liittyvistä asiakirjoista niissä tilanteissa, joissa se on tallettanut, muuttanut tai lisännyt ulkomaan kansalaisen tietoja väestötietojärjestelmään.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tehtäviä hoidettaessa noudatettavista menettelytavoista sekä 1 momentissa tarkoitetuista tiedoista.

22 a §

Verohallinnon tehtävät

Edellä 9 §:n 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa ulkomaan kansalainen voi esittää tietojensa tallettamista koskevan pyynnön Verohallinnolle. Verohallinto voi Verohallinnosta annetun lain (503/2010) 2 §:n mukaisten tehtävien hoitamisen yhteydessä tallettaa ulkomaan kansalaisesta väestötietojärjestelmään henkilötunnuksen antamiseksi tarvittavat tiedot sekä muut 13 ja 17 §:ssä tarkoitettut, ulkomaan kansalaisesta tarvittavat välttämättömät tiedot. Verohallinto voi edellä mainittujen tehtävien hoitamisen yhteydessä muuttaa väestötietojärjestelmään talletettuja ulkomaan kansalaisen muita kuin henkilötunnuksen antamiseen tarvittavia tietoja sekä lisätä puuttuvia tietoja.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä hoidettaessa on noudatettava, mitä tässä laissa säädetään ulkomaan kansalaisen rekisteröinnin edellytyksistä, henkilöllisyyden ja esitettyjen asiakirjojen luotettavuuden varmistamisesta ja tietojen säilyttämisestä. Verohallinto huolehtii Digi- ja väestötietoviraston sijasta jäljennöksen antamisesta ulkomaan kansalaisen rekisteröintiin liittyvistä asiakirjoista niissä tilanteissa, joissa se on tallettanut, muuttanut tai lisännyt ulkomaan kansalaisen tietoja väestötietojärjestelmään.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tehtäviä hoidettaessa noudatettavista menettelytavoista sekä 1 momentissa tarkoitetuista tiedoista.

34 a §

Etärekisteröintiin perustuvien tietojen luovuttaminen

Etärekisteröintimenettelyssä tunnistetun henkilön tietoja voidaan luovuttaa väestötietojärjestelmästä vain yhdessä 13 §:n 22 kohdassa tarkoitettuna tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaavan tiedon kanssa. Tietojen vastaanottajan on pystyttävä erottamaan tässä momentissa tarkoitettujen henkilöiden tiedot muulla tavalla tunnistettujen henkilöiden tiedoista.

40 §

Sukupuolen vahvistamista koskevan tiedon luovuttamisen rajoitukset

Väestötietojärjestelmään talletettu sukupuolen vahvistamista koskeva tieto sekä tieto hänellä välittömästi ennen sukupuolen vahvistamista olleesta entisestä henkilötunnuksesta ja mahdollisesta entisestä etunimestä voidaan luovuttaa vain:

1) sellaiselle viranomaiselle, jonka oikeus näiden tietojen käsittelyyn perustuu lain tai sen nojalla säädetyn tai määrätyn kyseisen henkilön oikeutta tai velvollisuutta koskevan tehtävän, toimenpiteen tai toimeksiannon hoitamiseen; sekä

2) muulle yksilöidyssä asiassa tietoja pyytävälle henkilölle, yritykselle tai yhteisölle, joka välttämättä tarvitsee tiedot kyseisen henkilön yksilöintiä taikka hänen henkilö- ja perheoikeudellisen asemansa tai toimintakelpoisuutensa selvittämistä varten.

43 §

Tunnuksen luovuttaminen

Väestötietojärjestelmään talletettu henkilötunnus voidaan luovuttaa, jos tiedon käyttäjällä on oikeus käsitellä tunnusta tietosuojalain tai henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain (1054/2018) perusteella. Väestötietojärjestelmään talletettua ulkomaista henkilönumeroa luovutettaessa sovelletaan, mitä tietosuojalaissa tai henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetussa laissa säädetään henkilötunnuksesta.

Väestötietojärjestelmään talletettu yksilöintitunnus voidaan luovuttaa, jos tiedon käyttäjällä on oikeus käsitellä tunnusta tietosuojalain tai henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain perusteella.

Väestötietojärjestelmään talletettu sähköinen asiointitunnus voidaan luovuttaa vain, jos:

1) tunnusta käytetään kansalaisvarmenteen tai muun Digi- ja väestötietoviraston luonnolliselle henkilölle myöntämän varmenteen käyttöön perustuvan palvelun tai suoritteen tuottamisen yhteydessä varmenteen haltijan yksilöivänä tunnistetietona; tai

2) muu Suomeen sijoittunut varmentaja käyttää tunnusta vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetussa laissa tarkoitetussa tai vastaavassa tunnistamistarkoitukseen käytettävässä varmenteessa varmenteen haltijan yksilöivänä tunnistetietona.

Väestötietojärjestelmään talletettua teknistä tunnistetta voidaan käsitellä vain sähköisen asiointitunnuksen luonnissa sekä väestötietojärjestelmän sisäisenä teknisenä tunniste- ja tarkistus-tietona.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2023.

Tämän lain 11 §:n 2 momentti ja 12 §:n 3 momentti tulevat voimaan 1 päivänä tammikuuta 2027.

Tämän lain 11 a §:ssä tarkoitettu yksilöintitunnus annetaan tämän lain voimaan tullessa jokaiselle elossa olevalle henkilölle, jonka tiedot on kirjattu väestötietojärjestelmään ennen tämän lain voimaantuloa.

2.

Laki

tietosuojalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään tietosuojalakiin (1050/2018) uusi 29 a § seuraavasti:

29 a §

Yksilöintitunnuksen käsittely

Väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 11 a §:ssä tarkoitettua yksilöintitunnusta saa käsitellä, jos käsittely on tarpeen henkilön yksiselitteiseksi yksilöimiseksi. Yksilöintitunnuksella ei saa todentaa sen haltijan henkilöllisyyttä.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2023.

3.

Laki

henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettuun lakiin (1054/2018) uusi 12 a § seuraavasti:

12 a §

Yksilöintitunnuksen käsittely

Väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 11 a §:ssä tarkoitettua yksilöintitunnusta saa käsitellä, jos käsittely on tarpeen henkilön yksiselitteiseksi yksilöimiseksi. Yksilöintitunnuksella ei saa todentaa sen haltijan henkilöllisyyttä.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2023.

4.

Laki

henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain (615/2020) 15 § seuraavasti:

15 §

Tietojen poistaminen

Jollei kansainvälisestä velvoitteesta tai laista muuta johdu, tämän lain perusteella käsitellyt henkilötiedot poistetaan seuraavasti:

1) henkilön tunnistetiedoista asiakasnumero, nimi, syntymäaika, sukupuoli, henkilötunnus, ulkomainen henkilönnumero, muu ulkomainen henkilön yksilöimiseksi annettu tunnus, kansalaisuus ja henkilön perhesuhdetiedot poistetaan kymmenen vuoden kuluttua siitä, kun hän on kuollut tai saanut Suomen kansalaisuuden tai häneen liittyvien asioiden tiedot on poistettu;

2) muut kuin 1 kohdassa tarkoitetut henkilötiedot ja henkilöön liittyvien asioiden tiedot poistetaan viimeistään, kun oleskeluoikeuden päättymisestä tai viimeisimmän vireillä olleen asian viimeisestä tiedon merkitsemisestä on kulunut viisi vuotta;

3) erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat henkilötiedot poistetaan heti kun ne ovat käyneet tarpeettomiksi;

4) huomiotiedot poistetaan, kun tiedon merkitsemisestä on kulunut kuusi kuukautta.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2027.

Helsingissä . .2022

Pääministeri

..ministeri Etunimi Sukunimi

1.

Laki

väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 9 §, 11 §:n 2 momentti, 12, 13, 17 ja 18 §, 20 §:n 1 momentti, 21 §:n 1 momentti, 22, 40 ja 43 §, sellaisina kuin niistä ovat 9 § laissa 55/2019 sekä 12 §, 20 §:n 1 momentti, 21 §:n 1 momentti ja 22 § laissa 1175/2019, sekä lisätään lakiin uusi 9 a–9 d §, 11 a, 12 a, 22 a ja 34 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

9 §

9 §

Ulkomaan kansalaisen rekisteröinnin edellytykset

Ulkomaan kansalaisen rekisteröinnin edellytykset

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:

1) hänelle on myönnetty ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettu oleskelulupa tai oleskelukortti, hänen oleskeluoikeutensa on rekisteröity tai Maahanmuuttovirasto on tehnyt muun häntä koskevan myönteisen päätöksen oleskeluoikeudesta;

2) hänellä on Suomessa kotikuntalaissa tarkoitettu tilapäinen asuinpaikka ja tallettaminen on tarpeen työskentelyyn, opiskeluun tai muuhun vastaavaan olosuhteeseen liittyvien velvollisuuksien tai oikeuksien toteuttamisen vuoksi;

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:

1) *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;*

2) hänellä on Suomessa kotikuntalaissa tarkoitettu tilapäinen asuinpaikka ja tallettaminen on tarpeen työskentelyyn, opiskeluun tai muuhun vastaavaan olosuhteeseen liittyvien velvollisuuksien tai oikeuksien toteuttamisen vuoksi;

3) tallettaminen johtuu Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen velvoitteiden täyttämisestä; tai

4) tallettaminen on hänelle kuuluvien oikeuksien tai hänelle asetettujen velvollisuuksien toteuttamisen tai muun vastaavan erityisen ja perustellun syyn vuoksi tarpeellista.

Jos ulkomaan kansalaisen tietoja ei ole talletettu väestötietojärjestelmään 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa, hänen tulee esittää tietojen tallettamista koskeva perusteltu pyyntö Digi- ja väestötietovirastolle.

Ulkomaan kansalaisen tiedot väestötietojärjestelmään tallettavan viranomaisen on varmistettava ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä voimassa olevasta matkustusasiakirjasta tai sen puuttuessa 19 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen muusta asiakirjasta tai selvityksestä.

3) tallettaminen johtuu Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen velvoitteiden täyttämisestä; tai

4) tallettaminen on hänelle kuuluvien oikeuksien tai hänelle asetettujen velvollisuuksien toteuttamisen tai muun vastaavan erityisen ja perustellun syyn vuoksi tarpeellista.

Jos ulkomaan kansalaisen tietoja ei ole talletettu väestötietojärjestelmään 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa, hänen tulee esittää tietojen tallettamista koskeva perusteltu pyyntö Digi- ja väestötietovirastolle.

Ulkomaan kansalaisen tiedot väestötietojärjestelmään tallettavan viranomaisen on varmistettava ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä voimassa olevasta matkustusasiakirjasta tai sen puuttuessa 19 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen muusta asiakirjasta tai selvityksestä.

9 a §

Ulkomaan kansalaisen etärekisteröintimenetely

Ulkomaan kansalaista koskevat tiedot talletetaan hänen pyynnöstään väestötietojärjestelmään etärekisteröintimenettelyssä, jos

1) hän on täyttänyt viisitoista vuotta;

2) hänen henkilöllisyytensä on varmistettu Digi- ja väestötietoviraston hyväksymällä sähköisellä tunnistusmenetelmällä;

3) hänen nimi-, syntymäpäivä- ja sukupuolietietonsa on luettu sähköisesti voimassa olevan matkustusasiakirjan tekniseltä osalta; ja

4) hänen tietojaan ei ole aiemmin talletettu väestötietojärjestelmään.

Rekisteröintiä pyytävän henkilön henkilöllisyys varmistetaan vertaamalla hänen rekisteröintimenettelyssä kasvoistaan ottamia kuvia ja videoita hänen matkustusasiakirjansa tekniseltä osalta luettavaan kasvokuvaan.

Etärekisteröintimenettelyssä käytettävän matkustusasiakirjan on perustuttava kansainvälisen siviili-ilmailujärjestö ICAO:n asiakirjassa Doc 9303 vahvistettuihin eritelmiin ja turvallisuutta koskeviin vähimmäisvaatimuk-

siin. Matkustusasiakirjan tekniseen osaan talletettujen tietojen aitous ja eheys on varmistettava käyttäen voimassa olevaa ja täydellistä varmenneketjua. Digi- ja väestötietoviraston on ylläpidettävä luetteloa etärekisteröintimenettelyssä hyväksyttävistä matkustusasiakirjoista.

Digi- ja väestötietovirasto tarkastaa, ettei rekisteröintiä pyytävän henkilön tietoja ole aikaisemmin talletettu väestötietojärjestelmään vertaamalla hänen matkustusasiakirjaltaan sähköisesti luettavia tietoja sekä hänen itse ilmoittamiaan henkilötietoja väestötietojärjestelmään aiemmin rekisteröityjen henkilöiden henkilötietoihin.

Henkilöllisyyden varmistamisessa noudatettavasta menettelystä ja etärekisteröintimenettelyssä hyväksyttävistä matkustusasiakirjoista voidaan säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

9 b §

Väestötietojärjestelmään etärekisteröintimenettelyssä talletettavat tiedot

Väestötietojärjestelmään talletetaan etärekisteröintimenettelyssä tietojensa tallettamista pyytäneen henkilön:

- 1) täydellinen nimi;
- 2) syntymäaika;
- 3) sukupuoli;
- 4) kansalaisuus;
- 5) mahdollinen toisen valtion kansallinen henkilötunnus tai muu yleinen tunnistenumero;
- 6) matkustusasiakirjan numero ja voimassaoloaika;
- 7) henkilön ilmoittama syntymäpaikka, syntymävaltio ja yhteystiedot.

Sen lisäksi mitä 1 momentissa säädetään, väestötietojärjestelmään talletetaan henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaava tieto sekä nimi-, syntymäaika-, sukupuoli- ja kansalaisuustietojen lähettä kuvaava tieto. Henkilötunnuksen ja yksilöintitunnuksen antamisesta säädetään 11 ja 11 a §:ssä.

9 c §

Etärekisteröintimenettelyssä kerättävien biometristen tietojen käsittely

Digi- ja väestötietovirasto saa käsitellä kasvojentunnistuksessa kerättäviä henkilön itseltään esittämiä kasvokuvia, videoita ja niiden teknisin menetelmin tehdystä vertaamisesta muodostuvia tietoja vain rekisteröintiä pyytäneen henkilön henkilöllisyyden varmistamiseksi.

Kasvojentunnistuksessa käsitellyt kuvat, videot ja niiden teknisin menetelmin tehdystä vertaamisesta muodostuneet tiedot poistetaan viimeistään, kun ulkomaan kansalaisen etärekisteröintimenettelyssä tekemä rekisteröintipyyntö on lainvoimaisesti ratkaistu.

9 d §

Tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa ja tietojen lähdettä kuvaavien tietojen muuttaminen

Tiedot väestötietojärjestelmään tallettavan viranomaisen on muutettava tai lisättävä henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaava tieto väestötietojärjestelmään, kun ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä on ensimmäisen kerran varmistuttu 9 ja 22 §:ssä tarkoitetulla tavalla henkilökohtaisen käynnin yhteydessä. Etärekisteröintiä koskeva merkintä muutetaan kuitenkin vain, jos 9 §:ssä säädetty edellytykset henkilön tietojen tallettamisesta väestötietojärjestelmään täyttyvät.

Tiedot väestötietojärjestelmään tallettavan viranomaisen on muutettava tai lisättävä henkilön nimi-, syntymäaika-, sukupuoli- ja kansalaisuustietojen lähdettä kuvaava tieto väestötietojärjestelmään, kun ulkomaan kansalainen on ensimmäisen kerran esittänyt voimassa olevan matkustusasiakirjan tai 19 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitetun selvityksen 9 ja 22 §:ssä tarkoitetulla tavalla.

11 §

Henkilötunnus ja sen antaminen

11 §

Henkilötunnus ja sen antaminen

Voimassa oleva laki

Henkilötunnus on yksilöllinen ja se muodostuu syntymäajasta, yksilönumerosta ja tarkistusmerkistä. Yksilönumerolla erotetaan samana päivänä syntyneet henkilöt toisistaan *ja se sisältää tiedon henkilön sukupuolesta*. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä henkilötunnuksen yksityiskohtaisesta sisällöstä.

12 §

Henkilötunnuksen korjaaminen ja muuttaminen

Väestötietojärjestelmään talletettu henkilötunnus on korjattava, jos tunnus on teknisesti virheellinen tai tieto tunnuksen sisältyvästä syntymäajasta *tai sukupuolesta* on virheellinen. Korjaamisesta päättää Digi- ja väestötietovirasto. Digi- ja väestötietoviraston on varattava sille henkilölle, jota asia koskee, tai hänen lailliselle edustajalleen tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta. Korjaamisesta on ilmoitettava edellä mainitulle henkilölle.

Väestötietojärjestelmään talletettu henkilötunnus voidaan muuttaa, jos:

1) muuttaminen on ehdottoman välttämättömä henkilöä suojelemiseksi sellaisissa tilanteissa, joissa hänen terveytensä tai turvallisuutensa kohdistuu ilmeinen ja pysyvä uhka;

Ehdotus

Henkilötunnus on yksilöllinen ja se muodostuu syntymäajasta, yksilönumerosta ja tarkistusmerkistä. Yksilönumerolla erotetaan samana päivänä syntyneet henkilöt toisistaan. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä henkilötunnuksen yksityiskohtaisesta sisällöstä.

11 a §

Yksilöintitunnus ja sen antaminen

Kun henkilön tiedot talletetaan ensimmäisen kerran väestötietojärjestelmään, hänelle annetaan yksilöintitunnus. Yksilöintitunnus annetaan automaattisesti väestötietojärjestelmästä. Yksilöintitunnus on yksilöllinen ja muodostuu 11 merkistä, joista viimeinen on tarkistusmerkki. Yksilöintitunnus ei saa sisältää henkilöön liittyviä tunnistetietoja. Muutettua yksilöintitunnusta ei saa antaa toiselle.

Yksilöintitunnuksen määräytymisestä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

12 §

Henkilötunnuksen korjaaminen ja muuttaminen

Väestötietojärjestelmään talletettu henkilötunnus on korjattava, jos tunnus on teknisesti virheellinen tai tieto tunnuksen sisältyvästä syntymäajasta on virheellinen. Korjaamisesta päättää Digi- ja väestötietovirasto. Digi- ja väestötietoviraston on varattava sille henkilölle, jota asia koskee, tai hänen lailliselle edustajalleen tilaisuus lausua mielipiteensä asiasta. Korjaamisesta on ilmoitettava edellä mainitulle henkilölle.

Väestötietojärjestelmään talletettu henkilötunnus voidaan muuttaa, jos:

1) muuttaminen on ehdottoman välttämättömä henkilöä suojelemiseksi sellaisissa tilanteissa, joissa hänen terveytensä tai turvallisuutensa kohdistuu ilmeinen ja pysyvä uhka;

Voimassa oleva laki

2) muu kuin henkilötunnuksen haltija on toistuvasti väärinkäyttänyt tunnusta ja käytöstä on aiheutunut merkittävää taloudellista tai muuta haittaa tunnuksen oikealle haltijalle ja henkilötunnuksen muuttamisella voidaan tosiasiallisesti estää väärinkäytön haitallisten seurausten jatkuminen;

3) henkilö on transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain (563/2002) mukaisesti vahvistettu vastakkaiseen sukupuoleen kuuluvaksi.

Henkilötunnuksen muuttamisesta päättää 2 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa Digi- ja väestötietovirasto ja 3 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain 3 §:ssä tarkoitettu viranomainen. Asianosaisen on haettava henkilötunnuksen muuttamista kirjallisesti.

13 §

Henkilöstä järjestelmään talletettavat tiedot

Ehdotus

2) muu kuin henkilötunnuksen haltija on toistuvasti väärinkäyttänyt tunnusta ja käytöstä on aiheutunut merkittävää taloudellista tai muuta haittaa tunnuksen oikealle haltijalle ja henkilötunnuksen muuttamisella voidaan tosiasiallisesti estää väärinkäytön haitallisten seurausten jatkuminen.

Väestötietojärjestelmään talletettu henkilötunnus muutetaan lisäksi hakemuksesta, jos henkilö on transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain (563/2002) mukaisesti vahvistettu vastakkaiseen sukupuoleen kuuluvaksi. Uuden henkilötunnuksen yksilönumero annetaan tässä momentissa tarkoitettussa tapauksessa naiselle parillisena ja miehelle parittomana.

Henkilötunnuksen muuttamisesta päättää Digi- ja väestötietovirasto. Asianosaisen on haettava henkilötunnuksen muuttamista kirjallisesti.

12 a §

Yksilöintitunnuksen muuttaminen

Väestötietojärjestelmään talletettu yksilöintitunnus voidaan muuttaa, jos se on ehdottoman välttämätöntä henkilön suojelemiseksi sellaisissa tilanteissa, joissa hänen terveyteensä tai turvallisuuteensa kohdistuu ilmeinen ja pysyvä uhka.

Yksilöintitunnuksen muuttamisesta päättää Digi- ja väestötietovirasto. Asianosaisen on haettava yksilöintitunnuksen muuttamista kirjallisesti.

13 §

Henkilöstä järjestelmään talletettavat tiedot

Voimassa oleva laki

Väestötietojärjestelmään talletetaan rekisteröinnin kohteena olevasta henkilöstä seuraavat tiedot:

1) täydellinen nimi;
2) henkilötunnus sekä tekninen tunnistetieto ja sähköinen asiointitunnus;

3) kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka, tilapäinen asuinpaikka sekä sellaiset tiedot kiinteistöstä, rakennuksesta ja huoneistosta, jotka yksilöivät henkilön kotikunnan ja siellä olevan asuinpaikan;

4) vanhempien täydelliset nimet ja henkilötunnukset;

5) siviilisääty sekä tieto avioliiton solmimisesta ja purkautumisesta tai parisuhteen rekisteröinnistä, rekisteröidyn parisuhteen purkautumisesta ja rekisteröidyn parisuhteen muuttamisesta avioliitoksi;

6) aviopuolison tai rekisteröidyn parisuhteen toisen osapuolen täydellinen nimi ja henkilötunnus;

7) lasten täydelliset nimet ja henkilötunnukset;

8) lapsen ja vanhemman perheoikeudellista asemaa koskevat tiedot;

9) lapsen huoltoa ja sen sisältöä koskevat tiedot;

10) vahvistettua adoptiota koskevat tiedot;

11) toimintakelpoisuuden rajoittamista, edunvalvontaa ja edunvalvontavaltuutusta koskevat tiedot sekä edunvalvojan tai valtuutetun yksilöintitiedot;

12) lapsen huostaanottoa koskevat tiedot;

13) syntymäkotikunta tai -paikka ja syntymävaltio;

14) kansalaisuus;

15) *transseksuaalin* sukupuolen vahvistamista koskeva tieto;

16) kuolinaikaa tai kuolleeksi julistamisajakaikaa koskeva tieto;

17) rekisteriviranomaista koskevat tiedot;

18) vaalien ja kansanäänestysten toimittamista varten tarvittavat tiedot ääni- ja äänestys-oikeudesta;

19) tieto jäsenyydestä uskonnonvapauslaissa (453/2003) tarkoitettussa uskonnollisessa yhdyskunnassa;

Ehdotus

Väestötietojärjestelmään talletetaan rekisteröinnin kohteena olevasta henkilöstä seuraavat tiedot:

1) täydellinen nimi;

2) henkilötunnus, *yksilöintitunnus* sekä tekninen tunnistetieto ja sähköinen asiointitunnus;

3) kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka, tilapäinen asuinpaikka sekä sellaiset tiedot kiinteistöstä, rakennuksesta ja huoneistosta, jotka yksilöivät henkilön kotikunnan ja siellä olevan asuinpaikan;

4) vanhempien täydelliset nimet ja henkilötunnukset;

5) siviilisääty sekä tieto avioliiton solmimisesta ja purkautumisesta tai parisuhteen rekisteröinnistä, rekisteröidyn parisuhteen purkautumisesta ja rekisteröidyn parisuhteen muuttamisesta avioliitoksi;

6) aviopuolison tai rekisteröidyn parisuhteen toisen osapuolen täydellinen nimi ja henkilötunnus;

7) lasten täydelliset nimet ja henkilötunnukset;

8) lapsen ja vanhemman perheoikeudellista asemaa koskevat tiedot;

9) lapsen huoltoa ja sen sisältöä koskevat tiedot;

10) vahvistettua adoptiota koskevat tiedot;

11) toimintakelpoisuuden rajoittamista, edunvalvontaa ja edunvalvontavaltuutusta koskevat tiedot sekä edunvalvojan tai valtuutetun yksilöintitiedot;

12) lapsen huostaanottoa koskevat tiedot;

13) syntymäkotikunta tai -paikka ja syntymävaltio;

14) kansalaisuus;

15) *sukupuoli ja* sukupuolen vahvistamista koskeva tieto;

16) kuolinaikaa tai kuolleeksi julistamisajakaikaa koskeva tieto;

17) rekisteriviranomaista koskevat tiedot;

18) vaalien ja kansanäänestysten toimittamista varten tarvittavat tiedot ääni- ja äänestys-oikeudesta;

19) tieto jäsenyydestä uskonnonvapauslaissa (453/2003) tarkoitettussa uskonnollisessa yhdyskunnassa;

Voimassa oleva laki

20) henkilön ilmoittama äidinkieli ja asiointikieli;

21) tämän lain tai muun lainsäädännön nojalla ilmoitetut kiellot luovuttaa väestötietojärjestelmän tietoja; sekä

22) henkilön ilmoittama postiosoite ja muu yhteystieto sekä ammatti.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen tietojen ja niitä koskevien lisäysten, muutosten ja korjausten tallettamisesta sekä tietojen yksityiskohtaisesta sisällöstä annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

17 §

Muut järjestelmään talletettavat tiedot

Väestötietojärjestelmään voidaan tallettaa rekisteröinnin kohteena olevaa henkilöä koskevana myös seuraavat tiedot:

1) 13–16 §:ssä mainitun henkilön mahdollinen ulkomainen henkilönnumero;

2) ulkomailla vakinaisesti asuvalle Suomen kansalaiselle tieto kotikuntalaisesta väestökirjanpitokunnasta;

3) sellaisen 13 §:ssä tarkoitettun henkilön ulkomailla asuvan puolison, lapsen ja vanhemman, jolle ei ole annettu henkilötunnusta, täydellinen nimi, syntymäaika, sukupuoli, siviilisääty, kansalaisuus, osoite ja kuolinaika; *sekä*

4) ulkomaan kansalaisen oleskeluluvan lajia ja luvan kestoa koskevat tai muut vastaavat tiedot.

Väestötietojärjestelmään voidaan lisäksi tallettaa rekisteröinnin kohteita koskevana teknisinä tietoina väestötietojärjestelmän tietojen käsittelyssä välttämättömät kirjaamismerkinnät.

Edellä 1 ja 2 momenteissa tarkoitettujen tietojen ja niitä koskevien lisäysten, muutosten

Ehdotus

20) henkilön ilmoittama äidinkieli ja asiointikieli;

21) tämän lain tai muun lainsäädännön nojalla ilmoitetut kiellot luovuttaa väestötietojärjestelmän tietoja; sekä

22) *henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaava tieto;*

23) *henkilön nimi-, syntymäaika-, sukupuoli- ja kansalaisuustietojen lähdeettä kuvaava tieto; sekä*

24) henkilön ilmoittama postiosoite ja muu yhteystieto sekä ammatti;

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen tietojen ja niitä koskevien lisäysten, muutosten ja korjausten tallettamisesta sekä tietojen yksityiskohtaisesta sisällöstä annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

17 §

Muut järjestelmään talletettavat tiedot

Väestötietojärjestelmään voidaan tallettaa rekisteröinnin kohteena olevaa henkilöä koskevana myös seuraavat tiedot:

1) 13–16 §:ssä mainitun henkilön mahdollinen *toisen valtion kansallinen henkilötunnus tai muu yleinen tunniste;*

2) ulkomailla vakinaisesti asuvalle Suomen kansalaiselle tieto kotikuntalaisesta väestökirjanpitokunnasta;

3) sellaisen 13 §:ssä tarkoitettun henkilön ulkomailla asuvan puolison, lapsen ja vanhemman, jolle ei ole annettu henkilötunnusta, täydellinen nimi, syntymäaika, sukupuoli, siviilisääty, kansalaisuus, osoite ja kuolinaika;

4) ulkomaan kansalaisen oleskeluluvan lajia ja luvan kestoa koskevat tai muut vastaavat tiedot;

5) *ulkomaan kansalaisen matkustusasiakirjan numero ja voimassaoloaika.*

Väestötietojärjestelmään voidaan lisäksi tallettaa rekisteröinnin kohteita koskevana teknisinä tietoina väestötietojärjestelmän tietojen käsittelyssä välttämättömät kirjaamismerkinnät.

Edellä 1 ja 2 momenteissa tarkoitettujen tietojen ja niitä koskevien lisäysten, muutosten

Voimassa oleva laki

ja korjausten tallettamisesta sekä tietojen yksityiskohtaisesta sisällöstä annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

18 §

Järjestelmän tietojen luotettavuus

Väestötietojärjestelmään talletettuja 13 §:n 1 momentin 1–21 kohdassa tarkoitettuja henkilötietoja pidetään julkisesti luotettavina tietoina, jollei osoiteta, että tieto on virheellinen tai puutteellinen. Muita kuin edellä tarkoitettuja järjestelmään talletettuja tietoja saa käyttää henkilöä koskevassa päätöksenteossa vain, jos hänelle annetaan päätöksenteon yhteydessä nimenomainen selvitys tietojen sisällöstä ja käytöstä.

20 §

Järjestelmän tietojen säilyttäminen ja hävittäminen

Väestötietojärjestelmään talletetut henkilötiedot säilytetään pysyvästi. Digi- ja väestötietoviraston on kuitenkin hävitettävä seuraavat henkilöitä koskevat tiedot järjestelmästä:

1) 13 §:n 1 momentin 12 kohdassa tarkoitettu lapsen huostaanottoa koskevat tiedot välittömästi huostaanoton päättyttyä;

2) 17 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettujen ulkomaan kansalaisen oleskelulupaa koskevat tiedot välittömästi sen jälkeen, kun henkilö on saanut Suomen kansalaisuuden;

3) 53 §:ssä tarkoitettujen käyttäjärekisterin tiedot viimeistään kymmenen vuoden kuluttua käyttöoikeuden lakkaamisesta;

Ehdotus

ja korjausten tallettamisesta sekä tietojen yksityiskohtaisesta sisällöstä annetaan tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella.

18 §

Järjestelmän tietojen luotettavuus

Väestötietojärjestelmään talletettuja 13 §:n 1 momentin 1–23 kohdassa tarkoitettuja henkilötietoja pidetään julkisesti luotettavina tietoina, jollei osoiteta, että tieto on virheellinen tai puutteellinen. Muita kuin edellä tarkoitettuja järjestelmään talletettuja tietoja *sekä etärekisteröintimenettelyssä talletettuja ulkomaan kansalaisen ilmoittamia syntymäpaikka- ja syntymävaltiotietoja* saa käyttää henkilöä koskevassa päätöksenteossa vain, jos hänelle annetaan päätöksenteon yhteydessä nimenomainen selvitys tietojen sisällöstä ja käytöstä.

20 §

Järjestelmän tietojen säilyttäminen ja hävittäminen

Väestötietojärjestelmään talletetut henkilötiedot säilytetään pysyvästi. Digi- ja väestötietoviraston on kuitenkin hävitettävä seuraavat henkilöitä koskevat tiedot järjestelmästä:

1) 13 §:n 1 momentin 12 kohdassa tarkoitettu lapsen huostaanottoa koskevat tiedot välittömästi huostaanoton päättyttyä;

2) 17 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettujen ulkomaan kansalaisen oleskelulupaa koskevat tiedot välittömästi sen jälkeen, kun henkilö on saanut Suomen kansalaisuuden;

3) 17 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitettujen matkustusasiakirjan numeroa ja voimassaoloa koskevat tiedot viimeistään viiden vuoden kuluttua matkustusasiakirjan voimassaolon päättymisestä;

4) 53 §:ssä tarkoitettujen käyttäjärekisterin tiedot viimeistään kymmenen vuoden kuluttua käyttöoikeuden lakkaamisesta;

Voimassa oleva laki

4) 56 §:ssä tarkoitetut lokirekisterin tiedot ja 59 §:ssä tarkoitetut tapahtumatiedot viimeistään viiden vuoden kuluttua tiedon tallettamisesta.

21 §

Ahvenanmaan valtionviraston toimivalta

Mitä 9 §:n 2 momentissa, 10 §:ssä, 12 §:n 1 momentissa, 19 §:ssä, 22 §:n 2 ja 4 momentissa sekä 35–37, 44, 50 a ja 72 §:ssä säädetään Digi- ja väestötietovirastosta, sovelletaan Ahvenanmaan valtionvirastoon sen toimialueella.

22 §

Muiden viranomaisten toimivalta

Edellä 9 §:n 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa ulkomaan kansalainen voi esittää tietojensa tallettamista koskevan pyynnön Verohallinnolle. Pyyntö voi esittää myös Kansaneläkelaitoksen toimistolle, jos Kansaneläkelaitos ja Digi- ja väestötietovirasto ovat niin sopineet.

Pyyntöön vastaanottajan on 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa varmistettava pyynnön esittäjän henkilöllisyydestä ja varmistettava henkilötietojen tallettamisen perusteeksi esitettyjen asiakirjojen luotettavuus siten kuin tässä laissa säädetään. Kansaneläkelaitoksen toimiston on toimitettava pyyntö sekä sen yhteydessä esitetyt henkilötiedot ja asiakirjat viipymättä väestötietojärjestelmään tallettamista varten Digi- ja väestötietovirastolle. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä pyynnön vastaanottajan tehtävistä.

Verohallinto saa tallettaa ulkomaan kansalaista koskevat tiedot väestötietojärjestelmään 9 §:n 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa. Maahanmuuttovirasto saa tallettaa ulkomaan kansalaista koskevat tiedot väestötietojärjestelmään mainitun momentin 1 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa. Kun

Ehdotus

5) 56 §:ssä tarkoitetut lokirekisterin tiedot ja 59 §:ssä tarkoitetut tapahtumatiedot viimeistään viiden vuoden kuluttua tiedon tallettamisesta.

21 §

Ahvenanmaan valtionviraston toimivalta

Mitä 9 §:n 2 momentissa, 10 §:ssä, 12 §:n 1 momentissa, 12 a §:ssä, 19 §:ssä, 22 §:n 4 momentissa, 22 a §:n 3 momentissa sekä 35–37, 44, 50 a ja 72 §:ssä säädetään Digi- ja väestötietovirastosta, sovelletaan Ahvenanmaan valtionvirastoon sen toimialueella.

22 §

Maahanmuuttohallinnon tehtävät

Maahanmuuttovirasto voi tallettaa ulkomaan kansalaisesta väestötietojärjestelmään 9 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa henkilötunnuksen antamiseksi tarvittavat tiedot sekä muut 13 ja 17 §:ssä tarkoitettavat tiedot ulkomaan kansalaisesta tarvittavat välttämättömät tiedot. Maahanmuuttovirasto voi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain (615/2020) 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaisten asioiden käsittelyn yhteydessä muuttaa väestötietojärjestelmään talletettuja ulkomaan kansalaisen muuta kuin henkilötunnuksen antamiseen tarvittavia tietoja sekä lisätä puuttuvia tietoja.

Maahanmuuttovirasto voi tallettaa kansainvälistä suojelua hakeneen ulkomaan kansalaisen tiedot väestötietojärjestelmään, kun hänestä on kansainvälisen suojelun hakemusta varten otettu ja talletettu henkilötuntonmerkit poliisiin ylläpitämään rekisteriin ulkomaalaislain (301/2004) 131 §:n mukaisesti. Kansainvälistä suojelua hakeneen tiedot voidaan tallettaa väestötietojärjestelmään, jos Maahanmuuttovirasto tutkii hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa aineellisesti. Maahanmuuttoviraston on ennen kansainvälistä suojelua hakeneen ulkomaan kansalaisen

Maahanmuuttovirasto tallettaa ulkomaan kansalaista koskevat tiedot, Suomen edustusto voi ottaa vastaan ulkomaan kansalaisen esittämät henkilötiedot ja asiakirjat väestötietojärjestelmään tallettamista varten. Suomen edustuston on varmistuttava ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä voimassa olevasta matkustusasiakirjasta tai sen puuttuessa 19 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen muusta asiakirjasta tai selvityksestä sekä toimitettava henkilötiedot ja asiakirjat viipymättä Maahanmuuttovirastolle. Tiedot tallettanut viranomainen vastaa rekisterinpitäjälle tallettamiensa tietojen luotettavuudesta ja oikeellisuudesta.

Edellä 3 momentissa tarkoitettua tehtävää hoidettaessa on noudatettava, mitä 2 luvussa säädetään ulkomaan kansalaisen rekisteröinnin edellytyksistä, henkilöllisyyden varmistamisesta ja tietojen säilyttämisestä. Tiedot 3 momentin nojalla tallettanut viranomainen huolehtii Digi- ja väestötietoviraston sijasta jäljennöksen antamisesta ulkomaan kansalaisen rekisteröintiin liittyvistä asiakirjoista sellaisesta ulkomaan kansalaisesta, jonka tiedot se on tallettanut väestötietojärjestelmään. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tehtävää hoidettaessa noudatettavista menettelytavoista.

Edellä 3 momentissa mainitut viranomaiset saavat tallettaa väestötietojärjestelmään ulkomaan kansalaisesta henkilötunnuksen antamiseksi tarvittavat tiedot sekä muut 13 ja 17 §:ssä tarkoitettut, ulkomaan kansalaisesta tarvittavat välttämättömät tiedot. Tarkemmat säännökset edellä tarkoitetuista tiedoista annetaan valtioneuvoston asetuksella.

tietojen tallettamista, muuttamista ja lisäämistä riittävällä tavalla varmistuttava ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä ja talletettavien, muutettavien ja lisättävien henkilötietojen luotettavuudesta.

Suomen edustusto voi ottaa Maahanmuuttoviraston puolesta vastaan ulkomaan kansalaisen esittämät henkilötiedot ja asiakirjat väestötietojärjestelmään tallettamista, tietojen muuttamista sekä lisäämistä varten. Suomen edustuston on varmistuttava ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä voimassa olevasta matkustusasiakirjasta tai sen puuttuessa 19 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen sekä toimitettava henkilötiedot ja asiakirjat viipymättä Maahanmuuttovirastolle. Toisen Schengen-valtion edustusto tai ulkoinen palveluntarjoaja voi toimia tässä momentissa yksilöidyissä tehtävissä Suomen edustuston sijasta, jos ulkoministeriö on antanut Suomen edustustolle kuuluvat oleskelulupatehtävät toisen Schengen-valtion edustustolle tai ulkoiselle palveluntarjoajalle ulkomaalaislain (301/2004) 69 b §:n mukaisesti. Toisen Schengen-valtion edustusto tai ulkoinen palveluntarjoaja voi ottaa vastaan ulkomaan kansalaisen esittämät henkilötiedot ja asiakirjat, jos ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä voidaan varmistua voimassa olevasta matkustusasiakirjasta.

Edellä 1–3 momentissa tarkoitettuja tehtäviä hoidettaessa on noudatettava, mitä tässä laissa säädetään ulkomaan kansalaisen rekisteröinnin edellytyksistä, henkilöllisyydestä ja esitettyjen asiakirjojen luotettavuudesta varmistumisesta ja tietojen säilyttämisestä. Maahanmuuttovirasto huolehtii Digi- ja väestötietoviraston sijasta jäljennöksen antamisesta ulkomaan kansalaisen rekisteröintiin liittyvistä asiakirjoista niissä tilanteissa, joissa se on tallettanut, muuttanut tai lisännyt ulkomaan kansalaisen tietoja väestötietojärjestelmään.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tehtäviä hoidettaessa noudatettavista menettelytavoista sekä 1 momentissa tarkoitetuista tiedoista.

Verohallinnon tehtävät

Edellä 9 §:n 1 momentin 1-4 kohdassa tarkoitetuissa tapauksissa ulkomaan kansalainen voi esittää tietojensa tallettamista koskevan pyynnön Verohallinnolle. Verohallinto voi Verohallinnosta annetun lain (503/2010) 2 §:n mukaisten tehtävien hoitamisen yhteydessä tallettaa ulkomaan kansalaisesta väestötietojärjestelmään henkilötunnuksen antamiseksi tarvittavat tiedot sekä muut 13 ja 17 §:ssä tarkoitettut, ulkomaan kansalaisesta tarvittavat välttämättömät tiedot. Verohallinto voi edellä mainittujen tehtävien hoitamisen yhteydessä muuttaa väestötietojärjestelmään talletettuja ulkomaan kansalaisen muita kuin henkilötunnuksen antamiseen tarvittavia tietoja sekä lisätä puuttuvia tietoja.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuja tehtäviä hoidettaessa on noudatettava, mitä tässä laissa säädetään ulkomaan kansalaisen rekisteröinnin edellytyksistä, henkilöllisyyden ja esitettyjen asiakirjojen luotettavuuden varmistamisesta ja tietojen säilyttämisestä. Verohallinto huolehtii Digi- ja väestötietoviraston sijasta jäljennöksen antamisesta ulkomaan kansalaisen rekisteröintiin liittyvistä asiakirjoista niissä tilanteissa, joissa se on tallettanut, muuttanut tai lisännyt ulkomaan kansalaisen tietoja väestötietojärjestelmään. Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tehtäviä hoidettaessa noudatettavista menettelytavoista sekä 1 momentissa tarkoitetuista tiedoista.

34 a §

Etärekisteröintiin perustuvien tietojen luovuttaminen

Etärekisteröintimenettelyssä tunnistetun henkilön tietoja voidaan luovuttaa väestötietojärjestelmästä vain yhdessä 13 §:n 22 kohdassa tarkoitettun tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaavan tiedon kanssa. Tietojen vastaanottajan on pystyttävä erottamaan tässä momentissa tarkoitettujen henkilöiden tiedot muulla tavalla tunnistettujen henkilöiden tiedoista.

40 §

Sukupuolen vahvistamista koskevan tiedon luovuttamisen rajoitukset

Väestötietojärjestelmään talletettu *transseksuaalin* sukupuolen vahvistamista koskeva tieto sekä tieto hänellä välittömästi ennen sukupuolen vahvistamista olleesta entisestä henkilötunnuksesta ja mahdollisesta entisestä etunimestä voidaan luovuttaa vain:

1) sellaiselle viranomaiselle, jonka oikeus näiden tietojen käsittelyyn perustuu lain tai sen nojalla säädetyn tai määrätyn kyseisen henkilön oikeutta tai velvollisuutta koskevan tehtävän, toimenpiteen tai toimeksiannon hoitamiseen; sekä

2) muulle yksilöidyssä asiassa tietoja pyytävälle henkilölle, yritykselle tai yhteisölle, joka välttämättä tarvitsee tiedot kyseisen henkilön yksilöintiä taikka hänen henkilö- ja perheoikeudellisen asemansa tai toimintakelpoisuutensa selvittämistä varten.

43 §

Tunnuksen luovuttaminen

Väestötietojärjestelmään talletettu henkilötunnus voidaan luovuttaa, jos tiedon käyttäjällä on oikeus käsitellä tunnusta tietosuojalain tai henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain (1054/2018) perusteella. Väestötietojärjestelmään talletettua ulkomaista henkilönumeroa luovutettaessa sovelletaan, mitä tietosuojalaissa tai henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetussa laissa säädetään henkilötunnuksesta.

40 §

Sukupuolen vahvistamista koskevan tiedon luovuttamisen rajoitukset

Väestötietojärjestelmään talletettu sukupuolen vahvistamista koskeva tieto sekä tieto hänellä välittömästi ennen sukupuolen vahvistamista olleesta entisestä henkilötunnuksesta ja mahdollisesta entisestä etunimestä voidaan luovuttaa vain:

1) sellaiselle viranomaiselle, jonka oikeus näiden tietojen käsittelyyn perustuu lain tai sen nojalla säädetyn tai määrätyn kyseisen henkilön oikeutta tai velvollisuutta koskevan tehtävän, toimenpiteen tai toimeksiannon hoitamiseen; sekä

2) muulle yksilöidyssä asiassa tietoja pyytävälle henkilölle, yritykselle tai yhteisölle, joka välttämättä tarvitsee tiedot kyseisen henkilön yksilöintiä taikka hänen henkilö- ja perheoikeudellisen asemansa tai toimintakelpoisuutensa selvittämistä varten.

43 §

Tunnuksen luovuttaminen

Väestötietojärjestelmään talletettu henkilötunnus voidaan luovuttaa, jos tiedon käyttäjällä on oikeus käsitellä tunnusta tietosuojalain tai henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain (1054/2018) perusteella. Väestötietojärjestelmään talletettua ulkomaista henkilönumeroa luovutettaessa sovelletaan, mitä tietosuojalaissa tai henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetussa laissa säädetään henkilötunnuksesta.

Väestötietojärjestelmään talletettu yksilöintitunnus voidaan luovuttaa, jos tiedon käyttäjällä on oikeus käsitellä tunnusta tietosuojalain tai henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain perusteella.

Voimassa oleva laki

Väestötietojärjestelmään talletettu sähköinen asiointitunnus voidaan luovuttaa vain, jos:

1) tunnusta käytetään kansalaisvarmenteen tai muun Digi- ja väestötietoviraston luonnolliselle henkilölle myöntämän varmenteen käyttöön perustuvan palvelun tai suoritteen tuottamisen yhteydessä varmenteen haltijan yksilöivänä tunnistetietona; tai

2) muu Suomeen sijoittunut varmentaja käyttää tunnusta vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetussa laissa tarkoitettussa tai vastaavassa tunnistamistarkoitukseen käytettävässä varmenteessa varmenteen haltijan yksilöivänä tunnistetietona.

Väestötietojärjestelmään talletettua teknistä tunnistetta voidaan käsitellä vain sähköisen asiointitunnuksen luonnissa sekä väestötietojärjestelmän sisäisenä teknisenä tunniste- ja tarkistustietona.

Ehdotus

Väestötietojärjestelmään talletettu sähköinen asiointitunnus voidaan luovuttaa vain, jos:

1) tunnusta käytetään kansalaisvarmenteen tai muun Digi- ja väestötietoviraston luonnolliselle henkilölle myöntämän varmenteen käyttöön perustuvan palvelun tai suoritteen tuottamisen yhteydessä varmenteen haltijan yksilöivänä tunnistetietona; tai

2) muu Suomeen sijoittunut varmentaja käyttää tunnusta vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetussa laissa tarkoitettussa tai vastaavassa tunnistamistarkoitukseen käytettävässä varmenteessa varmenteen haltijan yksilöivänä tunnistetietona.

Väestötietojärjestelmään talletettua teknistä tunnistetta voidaan käsitellä vain sähköisen asiointitunnuksen luonnissa sekä väestötietojärjestelmän sisäisenä teknisenä tunniste- ja tarkistustietona.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2023.

Tämän lain 11 §:n 2 momentti ja 12 §:n 3 momentti tulevat voimaan 1 päivänä tammi-kuuta 2027.

Tämän lain 11 a §:ssä tarkoitettu yksilöinti-tunnus annetaan tämän lain voimaan tullessa jokaiselle elossa olevalle henkilölle, jonka tiedot on kirjattu väestötietojärjestelmään ennen tämän lain voimaantuloa.

2.

Laki

tietosuojalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään tietosuojalakiin (1050/2018) uusi 29 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

29 a §

Yksilöintitunnuksen käsittely

Väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 11 a §:ssä tarkoitettua yksilöintitunnusta saa käsitellä, jos käsittely on tarpeen henkilön yksiselitteiseksi yksilöimiseksi. Yksilöintitunnuksella ei saa todentaa sen haltijan henkilöllisyyttä.

—————
*Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-
kuuta 2023.*
—————

3.

Laki

henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettuun lakiin (1054/2018) uusi 12 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

12 a §

Yksilöintitunnuksen käsittely

Väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 11 a §:ssä tarkoitettua yksilöintitunnusta saa käsitellä, jos käsittely on tarpeen henkilön yksiselitteiseksi yksilöimiseksi. Yksilöintitunnuksella ei saa todentaa sen haltijan henkilöllisyyttä.

—————
*Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-
kuuta 2023.*
—————

4.

Laki

henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain (615/2020) 15 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

15 §

15 §

Tietojen poistaminen

Tietojen poistaminen

Jollei kansainvälisestä velvoitteesta tai laista muuta johdu, tämän lain perusteella käsitellyt henkilötiedot poistetaan seuraavasti:

1) henkilön tunnistetiedoista asiakasnumero, nimi, syntymäaika, henkilötunnus, ulkomainen henkilönnumero, muu ulkomainen henkilön yksilöimiseksi annettu tunnus, kansalaisuus ja henkilön perhesuhdetiedot poistetaan kymmenen vuoden kuluttua siitä, kun hän on kuollut tai saanut Suomen kansalaisuuden tai häneen liittyvien asioiden tiedot on poistettu;

2) muut kuin 1 kohdassa tarkoitetut henkilötiedot ja henkilöön liittyvien asioiden tiedot poistetaan viimeistään, kun oleskeluoikeuden päättymisestä tai viimeisimmän vireillä olleen asian viimeisestä tiedon merkitsemisestä on kulunut viisi vuotta;

3) erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat henkilötiedot poistetaan heti kun ne ovat käyneet tarpeettomiksi;

4) huomiotiedot poistetaan, kun tiedon merkitsemisestä on kulunut kuusi kuukautta.

Jollei kansainvälisestä velvoitteesta tai laista muuta johdu, tämän lain perusteella käsitellyt henkilötiedot poistetaan seuraavasti:

1) henkilön tunnistetiedoista asiakasnumero, nimi, syntymäaika, *sukupuoli*, henkilötunnus, ulkomainen henkilönnumero, muu ulkomainen henkilön yksilöimiseksi annettu tunnus, kansalaisuus ja henkilön perhesuhdetiedot poistetaan kymmenen vuoden kuluttua siitä, kun hän on kuollut tai saanut Suomen kansalaisuuden tai häneen liittyvien asioiden tiedot on poistettu;

2) muut kuin 1 kohdassa tarkoitetut henkilötiedot ja henkilöön liittyvien asioiden tiedot poistetaan viimeistään, kun oleskeluoikeuden päättymisestä tai viimeisimmän vireillä olleen asian viimeisestä tiedon merkitsemisestä on kulunut viisi vuotta;

3) erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvat henkilötiedot poistetaan heti kun ne ovat käyneet tarpeettomiksi;

4) huomiotiedot poistetaan, kun tiedon merkitsemisestä on kulunut kuusi kuukautta.

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammi-
kuuta 2027.