

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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

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

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

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

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	6
1 Asian tausta ja valmistelu	6
2 Nykytila ja sen arviointi.....	7
2.1 Nykytila.....	7
2.1.1 Väestötietojärjestelmä	7
2.1.2 Henkilötunnuksen tarkoitus, sääntely ja käytötavat	8
2.1.2.1 Henkilötunnuksen tarkoitus ja käsittely	8
2.1.2.2 Henkilötunnuksen käyttö yhteiskunnassa	9
2.1.3 Henkilötunnuksen rakenne	10
2.1.4 Henkilötunnuksen korjaaminen ja muuttaminen.....	11
2.1.5 Kenelle henkilötunnus annetaan?.....	11
2.1.5.1 Suomen kansalaiset	11
2.1.5.2 Muut kuin Suomen kansalaiset	12
2.1.6 Henkilötunnuksen antamismenettely ja menettelyyn osallistuvat viranomaiset	13
2.1.6.1 Henkilötunnuksen antaminen Suomen kansalaiselle ja Suomessa syntyvälle lapselle	13
2.1.6.2 Henkilötunnuksen antaminen ulkomaalaiselle.....	14
2.1.6.3 Menettelyyn osallistuvat viranomaiset.....	16
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
2.2.2.1 Maahanmuuttoviraston, Verohallinnon ja Kansaneläkelaitoksen tehtävät	23
2.2.2.2 Henkilön tunnistaminen väestötietojärjestelmään rekisteröimistä varten ulkomailla.....	24
2.2.3 Väestötietojärjestelmän rekisteröintimenettelyt	25
2.2.4 Väestötietojärjestelmän tietojen laatu ja identiteetinhallinta.....	26
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.....	31
4.1.3 Muutokset Maahanmuuttoviraston ja Verohallinnon tehtäviin.....	31
4.1.4 Etärekisteröintimenettely	32
4.1.5 Sukupuolitiedon poistaminen henkilötunnuksesta	33
4.1.6 Yksilöintitunnus	34
4.1.7 Henkilötunnuksen käsittelyn rajoittaminen rekisteröityä tunnistettaessa	34
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	35
4.2.1 Käytetyt menetelmät	35
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	36
4.2.2.3 Vaikutukset ihmisiin	41
4.2.2.4 Vaikutukset viranomaisten menettelytapoihin ja tiedonhallintaan	43
4.2.2.5 Taloudelliset vaikutukset	47
4.2.2.6 Muut yhteiskunnalliset vaikutukset	50
4.2.3 Sukupuolitiedon poistaminen henkilötunnuksesta	54
4.2.3.1 Vaikutukset ihmisiin	54
4.2.3.2 Vaikutukset henkilötunnusta käsittelevien organisaatioiden toimintatapoihin	56
4.2.3.3 Taloudelliset vaikutukset	57
4.2.4 Yksilöintitunnus	64
4.2.4.1 Vaikutukset viranomaisiin ja elinkeinoelämään	64
4.2.4.2 Vaikutukset ihmisiin	65
4.2.5 Henkilötunnuksen käsittelyn rajoittaminen rekisteröityä tunnistettaessa	66
4.2.5.1 Vaikutukset viranomaisiin ja elinkeinoelämään	66
4.2.5.2 Vaikutukset ihmisiin	68
4.2.5.3 Taloudelliset vaikutukset	68
4.2.6 Yhteenveto esityksen keskeisistä vaikutuksista	68
4.2.6.1 Vaikutukset ihmisiin	68
4.2.6.2 Vaikutukset viranomaisiin ja elinkeinoelämään	69
4.2.6.3 Vaikutukset julkiseen talouteen	70
4.2.6.4 Vaikutukset tiedonhallintaan	71
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	73
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	73
5.1.1 Henkilötunnuksen rakenteen kokonaisuudistus	73
5.1.2 Keskitetty keino-tunnusjärjestelmä	73
5.1.3 Väestötietojärjestelmän yhteisrekisterinpitäjäyys	74
5.1.4 Sukupuolineutraalin henkilötunnuksen toteutusvaihtoehdot	75
5.1.5 Etärekisteröintiin perustuvien VTJ-identiteettien luovuttaminen väestötietojärjestelmästä	76
5.1.6 Yksilöintitunnuksen muoto	77
5.1.7 Henkilötunnuksen käsittelyn rajoittaminen rekisteröityä tunnistettaessa	78
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	78
5.2.1 Kansallisia henkilötunnuksia koskeva sääntely muissa maissa	78
5.2.1.1 Johdanto	78
5.2.1.2 Ruotsi	79
5.2.1.3 Norja	82
5.2.1.4 Tanska	84
5.2.1.5 Islanti	86
5.2.1.6 Viro	86
5.2.1.7 Liettua	88
5.2.1.8 Latvia	89
5.2.1.9 Kroatia	89
5.2.1.10 Yhdistynyt kuningaskunta	89
5.2.1.11 Espanja	91

5.2.2 Euroopan unionin lainsäädäntö	92
6 Lausuntopalaute	94
6.1 Lausuntopyynnöt	94
6.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen	94
6.2.1 Yleistä	94
6.2.2 Henkilötunnuksen myöntäminen ulkomaalaisille nykyistä aiemmin ja laajemmin	95
6.2.3 Sukupuolitiedon poistaminen henkilötunnuksesta	95
6.2.4 Yksilöintitunnus	96
6.2.5 Henkilötunnuksen käsittelyn edellytykset	96
7 Säännöskohtaiset perustelut	97
7.1 Laki väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista	97
7.2 Tietosuojalaki	117
7.3 Laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä	121
7.4 Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa	122
7.5 Laki henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa	122
7.6 Osakeyhtiölaki	122
7.7 Osuuskuntalaki	123
7.8 Laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa	123
7.9 Meripelastuslaki	123
7.10 Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa	123
7.11 Laki henkilötietojen käsittelystä Tullissa	124
8 Lakia alemman asteinen sääntely	124
9 Voimaantulo ja siirtymäsäännökset	125
10 Suhde muihin esityksiin	125
10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä	125
10.2 Suhde talousarvioesitykseen	127
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	127
11.1 Johdanto	127
11.2 Yhdenvertaisuus ja sukupuolten tasa-arvo	127
11.3 Henkilötietojen suoja	129
11.3.1 Johdanto	129
11.3.2 Käsiteltävien henkilötietojen välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus	130
11.3.3 Biometristen tietojen käsittely	131
11.3.4 Automaattinen päätöksenteko	133
11.3.5 Kansallisiin henkilötunnuksiin kohdistuvat tietosuojavaatimukset	135
11.4 Hyvän hallinnon takeiden toteutuminen	136
11.5 Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle	136
LAKIEHDOTUKSET	139
Laki väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta	139
Laki tietosuojalain muuttamisesta	148
Laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain muuttamisesta	149
Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 15 §:n muuttamisesta	150

Laki henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 16 §:n muuttamisesta.....	151
Laki osakeyhtiölain 3 luvun 15 §:n muuttamisesta	152
Laki osuuskuntalain 4 luvun 14 §:n muuttamisesta	153
Laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 6 §:n muuttamisesta	154
Laki meripelastuslain 13 §:n muuttamisesta	155
Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 4 ja 10 §:n muuttamisesta	156
Laki henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain 6 §:n muuttamisesta	157
LIITE	158
RINNAKKAISTEKSTIT	158
Laki väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta	158
Laki tietosuojalain muuttamisesta	174
Laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain muuttamisesta	176
Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 15 §:n muuttamisesta.....	178
Laki henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 16 §:n muuttamisesta.....	179
Laki osakeyhtiölain 3 luvun 15 §:n muuttamisesta	180
Laki osuuskuntalain 4 luvun 14 §:n muuttamisesta	181
Laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 6 §:n muuttamisesta	182
Laki meripelastuslain 13 §:n muuttamisesta	183
Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 4 ja 10 §:n muuttamisesta	184
Laki henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain 6 §:n muuttamisesta	185

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

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 säilytettäisiin.

Valtiovarainministeriö asetti 1.12.2020 hankkeen uudistamaan henkilötunnusjärjestelmää ja kehittämään valtion takaamaa identiteettiä huomioiden henkilötunnusten riittävyys ja sukupuolineutraalisuus sekä sujuvoittamalla ulkomaalaisten asiointia henkilötunnuksen saajien piiriä laajentamalla. Hankkeen asettamista koskevat asiakirjat sekä hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://vm.fi/hankkeet> tunnuksella VM183:00/2020. Hankkeen tavoitteeksi asetettiin:

- 1) varmistaa sujuva asiointi kaikille kehittämällä väestötietojärjestelmän identiteettinhallintaa,
- 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 pääministeri 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 varmistettava henkilötunnusten riittävyys. Riittävyysongelma on ratkaistuerikseen henkilötunnuksen rakennetta vähäisesti muuttamalla. Valtioneuvoston yleisistunto antoi 8.7.2022 asetuksen väestötietojärjestelmästä annetun valtioneuvoston asetuksen 2 §:n

muuttamisesta ja se tulee voimaan 1.1.2023. Henkilötunnusten riittävyttä ei siten ole tarpeen käsitellä laajemmin tässä hallituksen esityksessä.

Tämä hallituksen esitys on valmisteltu edellä kuvatussa hankkeessa ja se sisältää ehdotukset sellaisiksi säädösmuutoksiksi, joilla voidaan toteuttaa hankkeen muut tavoitteet. Hallituksen esitysluonnoksesta on pyydetty lausuntoja keväällä 2022. Lausuntokierroksen jälkeen esityksen jatkovalmistelu on tehty valtiovarainministeriössä virkatyönä, yhteistyössä hankkeen kanssa.

Lausuntopalautteen myötä esityksen jatkovalmistelussa tunnistettiin tarve arvioida tarkemmin henkilötunnuksen käsittelyn edellytyksiä suhteessa yksilöintitunnuksesta esitettyyn sääntelyyn. Jatkovalmistelussa päätettiin lisätä esitykseen tätä koskevat lainmuutokset, jotka valmisteltiin oikeusministeriössä. Koska ehdotetut säännökset eivät sisällyneet tämän hallituksen esityksen lausuntokierroksella olleeseen luonnokseen, oikeusministeriö on pyytänyt erikseen lausuntoja ehdotuksesta tietosuojalain (1050/2018) 29 §:n ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018, jäljempänä *rikosasioiden tietosuojalaki*) 12 §:n muuttamiseksi. Ehdotus on erillisen lausuntokierroksen jälkeen yhdistetty tähän hallituksen esitykseen. Lausuntovaiheet on tarkemmin kuvattu jaksossa 6. Lisäksi erikseen on valmisteltu viestinnällisiä ja muita toimenpiteitä henkilötunnuksen tunnistuskäytön ehkäisemiseksi.

Hallituksen esityksestä on käyty kuntalain (410/2015) 11 §:n mukainen neuvottelu ja asia on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa 16.8.2022.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Nykytila

2.1.1 Väestötietojärjestelmä

Väestötietojärjestelmä on väestötietojärjestelmästä ja 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 tietoja 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 toukokuun 2022 lopussa

talletettu tietoja 9 686 997 henkilöstä, 3 919 226 rakennuksesta ja 5 501 478 kiinteistöstä. Järjestelmään talletetuista henkilöistä ulkomaalaisia oli 1 057 264, joista 471 730 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 Suomen perustuslain (731/1999, jäljempänä *perustuslaki*) 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 valtioviraston 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

2.1.2.1 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 henkilön yksilöivä tunnus, 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 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 otettiin yksilöintitunnukseksi käyttöön sama tunnus, ensin nimellä väestörekisteritunnus ja vuodesta 1971 lukien nimellä henkilötunnus.

Henkilötunnuksen käsittelystä säädetään tietosuojalain 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 koskevista asioista.

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 rikosasioiden tietosuojalaki sisältää yleissäännökset 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 rekistereihin. Esimerkkinä tyypillisistä erityissäännöksistä 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 tietosuoja koskevien yleislakien säännöksiin nähden. Vastaavia säännöksiä on myös muussa lainsäädännössä runsaasti.

2.1.2.2 Henkilötunnuksen käyttö yhteiskunnassa

Henkilötunnusta käytetään Suomessa sekä julkisella että yksityisellä sektorilla laajasti ja samankaltaisiin tarkoituksiin. Pääasiassa henkilötunnusta käytetään henkilön yksiselitteiseen yksilöimiseen 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, jolloin muuttajan tiedot välitetään Pohjoismaiden välillä käytössä olevan tietojärjestelmän kautta. Kun muuttajan suomalainen henkilötunnus tai pohjoismainen henkilönnumero on tiedossa, henkilötiedot voidaan luotettavasti yksilöidä kohdentumaan oikealle henkilölle lähtömaan rekisteriviranomaisen ja tulomaan viranomaisen rekistereissä.

Henkilötunnuksen keskeinen asema suomalaisessa yhteiskunnassa ja sen selkeä luonne henkilön yksilöivänä tunnisteena ovat luoneet sille sellaistaakin käyttöä, joka ei kaikilta osin ole tarpeellista. Joissakin järjestelmissä henkilötunnusta saatetaan käyttää henkilön yksilöintiin, vaikka jokin muu järjestelmäkohtainen tunnus sopisi tarkoitukseen paremmin.

Henkilötunnusta käytetään sen käyttötarkoituksen, henkilön yksiselitteisen yksilöinnin, lisäksi monissa tilanteissa myös henkilön tunnistamiseen asiointitilanteissa. Henkilöllisyyden varmistamistarkoituksessa henkilötunnusta tai henkilötunnuksen loppuosaa voidaan kysyä asiointissa 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 tietoonsa salassa pidettäviä toisen henkilön terveystietoja esiintymällä tämän henkilötunnuksella. Henkilötunnuksen avulla voi myös tunnistautua joihinkin verkkopalveluihin.

Henkilötunnusta hyödynnetään yhteiskunnassa laajasti myös syntymäaika 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 sukupuolitiedoksi 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. Tar-

kistusmerkki 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 muutetaan 1.1.2023 voimaan tulevalla asetusmuutoksella ottamalla käyttöön uusia syntymävuosisadan osoittavia välimerkkejä.

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 tunnuksen sisältävästä 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 terveytensä tai turvallisuutensa 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. Merkinnän avulla voidaan varmistaa, ettei aiemman sukupuolen mukaista nimeä ja henkilötunnusta luovuteta oikeudettomasti. Sukupuolen vahvistamisen määrä on noussut tasaisesti vuosittain ja vuonna 2021 sukupuolen vahvistukseen perustuneita henkilötunnuksen muuttamisia tehtiin yhteensä 211 kappaletta.

2.1.5 Kenelle henkilötunnus annetaan?

2.1.5.1 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.

2.1.5.2 Muut kuin Suomen kansalaiset

Suomen kansalaisten lisäksi väestötietojärjestelmään talletetaan tiedot myös ulkomaan kansalaisista, jos laissa säädetyt 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 kansalainen 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 täyttämisestä; 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 veron 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 mukainen 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 vaihtelevat riippuen käyttöyhteydestä. Viitehenkilöitä esiintyy väestötietojärjestelmässä arviolta yli kaksi miljoonaa kappaletta.

2.1.6 Henkilötunnuksen antamisen menettely ja menettelyyn osallistuvat viranomaiset

2.1.6.1 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, kätilö, 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. Vastauksena 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 yksilöintitunnusena 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

syntynyttä 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.

2.1.6.2 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 henkilökohdaisesti 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.

Kansainvälistä suojelua hakevan ulkomaalaisen on haettava turvapaikkaa poliisilta tai rajatarkastusviranomaiselta Suomeen saavuttaessa tai mahdollisimman pian maahan saapumisen jälkeen. 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. Ensimmäistä oleskelulupaa Suomeen voidaan ulkomailla hakea myös perhesiteen perusteella. Ulkomaalainen asioi oleskelulupahakemusasiassaan Suomen edustuston tai ulkoministeriön ulkoisen palveluntarjoajan kanssa. Maahanmuuttovirasto tekee päätöksen oleskelulupahakemukseen. Ulkomailta oleskelulupaa työn, opiskelun, elinkeinonharjoittamisen tai perhesuhteen perusteella Suomeen hakevan henkilön tiedot voidaan tallettaa väestötietojärjestelmään hänen saadessaan myönteisen päätöksen oleskelulupahakemuksensa, jos hänen henkilöllisyydestään on oleskelulupahakemusta varten varmistuttu Suomen edustustossa. Henkilö saa tällöin henkilötunnuksen. Oleskelulupahakemusten käsittelyajat Maahanmuuttovirastossa vaihtelevat hakemustyypeittäin. Käsittely vie yleensä joitakin viikkoja, mutta voi kestää pisimmillään jopa lähes vuoden.

Ulkomaan kansalaisen asioidessa Suomeen ennen oleskelulupahakemuksen jättämistä tai oleskelulupahakemuksen vireilläoloaikana ei hänellä ole oikeutta 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 enimmäiskäsittelyaika on 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 täytyessä 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 Valtioneu-

voston 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 täten 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.

2.1.6.3 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 69 b §:n nojalla annettu toisen Schengen-valtion edustustolle tai ulkoiselle palveluntarjoajalle eikä Suomen edustusto ole varmistunut oleskeluluvan hakijan henkilöllisyydestä. Voimassa oleva ulkoistamisia 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 tunnistaiden 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 tarjonut oleskelulupatehtäviä muille Schengen-valtioille, joista yksikään ei ole niitä vastaanottanut. Tämän vuoksi ulkoministeriö on sopinut oleskelulupatehtävien ulkoistamisesta VFS Global -nimisen yhtiön kanssa. Tällä hetkellä ulkoinen palveluntarjoaja hoitaa oleskelulupatehtäviä ulkoministeriön kanssa tehdyn sopimuksen perusteella yhdessätoista 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 Kiovassa ja Pietarissa. Ulkoinen palveluntarjoaja hoitaa huomattavan osan kyseisissä valtioissa vireille tulevista oleskelulupahakemuksista ja varsinkin suurivolyymisissa kohteissa kuten Ankarassa yli puolet. Ennen

koronapandemiaa ulkoinen palveluntarjoaja hoiti yhteensä 5963 oleskelulupahakemusta kahdeksassa kohteessa. Vuonna 2022 toukokuun loppuun mennessä ulkoinen palveluntarjoaja oli ottanut vastaan 6484 oleskelulupahakemusta yhdessätoista valtiossa.

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. 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 kansalaisesta 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 ja vuonna 2021 yhteensä 8 281 henkilön tiedot.

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 käytetty nykyisen VTJ-lain voimassaolon 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 henkilötunnuksettomille henkilöille. Henkilötunnuksen kaltaisia keinitunnuksia tai muita tilapäisiä tunnisteita käytetään sekä julkisella että yksityisellä sektorilla tällaisten henkilöiden yksilöintiin tietojärjestelmissä väliaikaisesti siihen saakka, kunnes henkilö saa henkilötunnuksen tai jos henkilötunnus selviää vasta myöhemmin, mikäli henkilö ei pysty sitä asioinnin yhteydessä osoittamaan.

Keinotunnuksiksi tai keinohenkilötunnuksiksi kutsutaan yleensä muodoltaan henkilötunnusta vastaavia tunnuksia, joiden loppuosa alkaa 9:llä. Mainitut tunnukset on varattu nimenomaan testi- ja keinotunnuskäyttöön, eikä niitä siksi lainkaan anneta varsinaisena henkilötunnuksena väestötietojärjestelmästä. Lisäksi useilla yksityisen ja julkisen sektorin organisaatioilla on käytössään muita organisaatiokohtaisia yksilöiviä tunnisteita. Yksilöivät tunnisteet 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 tunnukset 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 keinotunnusjärjestelmiä sekä muita organisaatiokohtaisia yksilöiviä tunnuksia. Esimerkit eivät ole tyhjentäviä, 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. Keinotunnus eroaa henkilötunnuksesta siten, että tunnuksen loppuosa alkaa numerolla 9. Tunnus mitätöidään, kun henkilö saa oikean henkilötunnuksen, minkä jälkeen sama keinotunnus voidaan ottaa uudelleen käyttöön toiselle henkilölle. Väestötietojärjestelmästä saadaan päivittäin uusien henkilötunnuksen saaneiden henkilöiden tiedot, jotka pyritään yhdistämään Eläketurvakeskuksen rekisterissä oleviin keinotunnusellisiin henkilöihin. Eläketurvakeskuksen rekisterissä on noin 100 000 keinotunnusta.

Kansaneläkelaitos käyttää keinotunnuksia etuuksien saajien perheenjäsenille, jotka eivät asu Suomessa, sekä paperittomille välittömän toimeentuloturvan asiakkaille. Keinotunnuksia käytetään vain Kelan sisäisessä toiminnassa, eikä niitä luovuteta ulkopuolelle. Keinotunnus näyttää ulkoisesti henkilötunnukselta, mutta sen loppuosan ensimmäinen numero on aina 9. Lisäksi Kansaneläkelaitoksessa käytetään kertaluonteisten korvausten käsittelyyn kertakäyttöisiä henkilötunnuksen kaltaisia keinotunnisteita, joissa välimerkin jälkeisen järjestysnumeron sijasta käytetään kirjaimia. Kansaneläkelaitos saa väestötietojärjestelmästä päivittäin uusien rekisteröityjen henkilöiden viralliset henkilötunnukset, jotka pyritään tunnistettujen tietojen perusteella yhdistämään keinotunnuksiin. Kelassa tehdään vuosittain noin 16 000 keinotunnuksen manuaalinen yhdistäminen väestötietojärjestelmästä saatuihin henkilötunnuksiin. Yhdistäminen tapahtuu manuaalisesti ja valtakunnallisesti keskitetysti ja vie vuosittain noin yhden henkilövuoden verran resursseja. Tunnistamisessa ja yhdistämisessä käytetään väestötietojärjestelmän tietojen lisäksi Kelan omaa tietokantaa, kansainvälisessä tiedonvaihdoissa saatuja tietoja

ja ulkomaalaisrekisterin tietoja. Vaikka keinotunnukselliset henkilöt on voitu yhdistää henkilötunnukselliseen henkilöön, Kelalle tulleita muuttuneita henkilötietoja ei voida päivittää väestötietojärjestelmään.

Verohallinto käyttää keinotunnuksia henkilöille, joilla ei ole henkilötunnusta, kuten esimerkiksi turvapaikanhakijoille. Keinotunnus eroaa henkilötunnuksesta samoin kuin Eläketurvakeskuksella ja Kansaneläkelaitoksella siten, että tunnuksen loppuosa alkaa numerolla 9. Henkilötiedot keinotunnusta varten saadaan passin kopiosta tai muista käyttöön saaduista asiakirjoista. Keinotunnuksella Verohallinnon järjestelmiin rekisteröityjen henkilöiden tiedot siirretään myöhemmin oikealle henkilötunnukselle, kun se saadaan väestötietojärjestelmästä. Veronumero annetaan myös keinotunnuksella 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 keinotunnuksellisten henkilöiden yhdistäminen suoritetaan väestötietojärjestelmästä saatuihin henkilötunnuksellisiin 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 keinohenkilötunnus muodostetaan henkilölle, joka ei tiedä tai ei pysty kertomaan omaa henkilötunnustaan (puutteellinen kielitaito, ikä, vamma, tajuttomuus tai muu vastaava syy), henkilötunnuksen saamisen viiveen ajaksi vastasyntyneille sekä ulkomaalaisille, joilla ei vielä ole henkilötunnusta. 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 yksilöintitunnisteita 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 manuaalityönä. Potilastietojärjestelmiin liittyvien erillisjärjestelmien, esimerkiksi kuvantamisen tai teho-osaston tietojärjestelmien integraatio, on toteutettu eri tavoin, joten tieto tunnistuiden 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 Kelalle) ja yksityisille tahoille (esimeriksi 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 henkilötunnisteita 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. 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 rekisteröidyltä, vaikkei henkilöllä olisi henkilötunnusta. Kun henkilölle myönnetään henkilötunnus, asiakasnumero säilyy edelleen ensisijaisena tunnisteenä, 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. Käytännössä esimerkiksi pankkitilin avaaminen tai tiettyjen vakuutusten saaminen voi tosiasiallisesti hankaloitua ilman henkilötunnusta. 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 ja sähköisistä luottamuspalveluista annetussa laissa (617/2009, jäljempänä *tunnistuslaki*) 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 turvapaikkahakemukseensa 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 erikoissairaanhoidon 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 keinotekoisilla 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. Erityisesti sähköisissä palveluissa henkilötunnus ja siihen liitetyt luotetut henkilötiedot ovat 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.

Terveydenhuollossa erilaiset 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 keiotunnusjärjestelmiä, joita on käsitelty tarkemmin edellä jaksossa 2.1.7. Keiotunnusjärjestelmät perustuvat siihen, että organisaatio antaa itse henkilötunnukset ihmiselle yksilöivän tunnuksen, jota tämän jälkeen käytetään kyseisen organisaation toiminnassa henkilötunnuksen tavoin. Koska keiotunnukset ovat kuitenkin organisaatiokohtaisia, niiden avulla ei yleensä ole mahdollista vaihtaa tietoja organisaatioiden välillä.

Keiotunnusten käsittely edellyttää käytännössä aina rinnakkaisten järjestelmien ylläpitämistä, mistä aiheutuu sekä kustannuksia että manuaalista työtä. Henkilötunnukset henkilön 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. Keiotunnusjärjestelmissä on lisäksi käytännössä vaikeaa välttää 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 yhdistämistyö joudutaan yleensä hoitamaan manuaalisesti, mistä aiheutuu manuaalista työtä ja kustannuksia.

Keiotunnuksen käyttö henkilön yksilöivänä tunnisteena on usein väliaikaista. Esimerkiksi turvapaikanhakijalle joudutaan luomaan useita väliaikaisia keiotunnuksia 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 keiotunnuksia 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 terveystietojärjestelmien 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 tilastoimatta henkilötunnuksen puuttumisen myötä. Henkilötunnukset 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

2.2.2.1 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 tieto-

jen 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 ehdotulla tavalla, kaikkien väestötietojärjestelmän tietojen muutos- ja lisäyspyyntöjen ohjaaminen Digi- ja väestötietovirastolle ja Ahvenanmaan valtionvirastolle 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 Suomen ulkomaan edustustossa, ulkoisen palveluntarjoajan luona, Maahanmuuttovirastossa 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 päivittämistehävän antaminen Maahanmuuttovirastolle 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.

2.2.2.2 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 tietojaan ei ole voitu myönteisen oleskelulupapäätöksen yhteydessä rekisteröidä väestötietojärjestelmään. Kun henkilö on oleskelulupa-asiaansa 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, toisen Schengen-valtion edustuston vai ulkoisen palveluntarjoajan kanssa. Myös henkilöiden yhdenvertaisen kohtelun varmistaminen puoltaa luopumista vaatimuksesta, jonka mukaan vain Suomen edustuston varmistuessa 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 toisen Schengen-valtion edustuston tai 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 toisen Schengen-valtion edustusto tai 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) tarkoitetusta ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmästä. 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 sinänsä 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 sukupuolitiedon 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.

Sukupuolitiedon tarpeettoman laajamittainen käsittely voi altistaa ihmisen syrjinnälle muun muassa työnhaku- ja muissa vastaavissa tilanteissa. Henkilötunnukseen sisältyvä sukupuolitieto voi myös tarpeettomasti vaikeuttaa esimerkiksi sellaisten henkilöiden elämää, joiden ulkoinen olemus tai oma tuntemus ei vastaa oikeudellista sukupuolta. 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-arvojulkaisu 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 elinviikkojen 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 sukupuolitieto, myös henkilötunnukseen sisältyvä syntymäaikatieto voi altistaa henkilön syrjinnälle. Erityisen ongelmallista iän käyttäminen henkilötunnuksessa on henkilöille, jotka saapuvat Suomeen sellaisista maista, joissa syntymäaikaa 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.

2.2.6 Henkilötunnuksen käytön sääntely ja käyttötavat yhteiskunnassa

Henkilötunnuksen käsittelystä säädettiin nimenomaisesti yleislain tasolla ensimmäisen kerran 1.6.1999 voimaan tullessa henkilötietolaissa (523/1999). Taustalla sääntelytarpeelle oli yksilöiden suojelusta 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 tunnistetta saa käsitellä. Sääntelytarpeen taustalla oli lisäksi tietosuojavaltuutetun ja tietosuojalautakunnan henkilötunnuksen käyttöä ja merkitsemistä asiakirjoihin koskevaa käytäntöä. Henkilötietolaki on sittemmin kumottu tietosuojalailla, jolla kansallisesti täsmennetään ja täydennetään EU:n yleistä tietosuoja-asetusta. Tietosuojalakia säädettäessä 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 henkilötunnuksen avulla oikeuta henkilötunnuksen käsittelyä, vaan käsittely on sallittua ainoastaan silloin, kun rekisteröidyn yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää tehtävästä suoriutumiseksi (HE 9/2018 vp, s. 113–114). Tietosuojalain 29 §:n esitöissä sana ”yksilöiminen” on käännetty sanaksi ”identifiering”. Tässä esityksessä sanasta ”yksilöiminen” käytetään johdonmukaisuussyistä käännettä ”specificering”.

Henkilötunnusta ei ole säädetty varsinaisesti salassa pidettäväksi tiedoksi, eikä se ole myöskään tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitettu erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluva tieto. Henkilötunnusta 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 säännökset sijoitettiin arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten yhteyteen.

Henkilötunnuksen käsittelyä koskeva sääntely ja tunnuksen tosiasiallinen suojaaminen ovat tosiasiallisesti johtaneet myös tiettyihin ei-toivottuihin seurauksiin. Henkilötunnusta käytetään yhteiskunnan eri palvelussa melko usein salasanana kaltaisena tietona, jolla tunnistetaan asioiva henkilö. Tyypillistä on, että esimerkiksi käyntiasioinnissa henkilöä pyydetään kertomaan henkilötunnuksensa tai sen loppuosa. Samoin puhelinasioinnissa on tyypillistä, että asiakas tunnistetaan kysymällä häneltä henkilötunnus tai sen loppuosa ja muita vastaavia henkilötietoja. Henkilötunnuksen käyttö salasanana kaltaisena tietona perustuu oletukseen, ettei tunnus ole ulkopuolisten tiedossa ja tunnuksen tietäminen siten todistaa henkilön henkilöllisyyden. Tosiasiallisesti henkilötunnus on kuitenkin lähes aina useiden muidenkin henkilöiden tiedossa, minkä johdosta tunnuksia voidaan käyttää identiteettivarkauksien välineenä. Kuvattu käytötapa puolestaan entisestään korostaa tarvetta ehkäistä henkilötunnusten päätymistä väriin käsiin tunnusta suojaamalla.

Käytännössä henkilötunnuksen suojaaminen on kuitenkin erittäin vaikeaa. Henkilötunnusta kysytään 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 tunnisteiden 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.

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 keinoitunnusten sekä kaksinkertaisten rekisteri-identiteettien määrää.

Tavoite ulkomaalaisten nykyistä laajemmasta rekisteröinnistä väestötietojärjestelmään liittyy myös pääministeri Marinin hallituksen hallitusohjelmaan kirjattuun pyrkimykseen edistää osajien 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 lähdettä 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 yksilöintitunnus, joka ei sisältäisi haltijansa syntymäaikaa, sukupuolta tai muitakaan henkilö-tietoja. Yksilöintitunnus mahdollistaisi henkilöiden yksilöinnin yhteiskunnassa nykyistä paremmin tietosuojavaatimukset toteuttavalla tavalla.

Ehdotettu yksilöintitunnus kytkeytyisi myös keskeisesti pidemmän aikajänteen tavoittelemaan valtion takaamasta keskitetystä identiteetinhallinnasta. Tavoitetilassa keskitetyn yksilöivän tunnuksen roolina olisi ainoastaan sen haltijan yksiselitteinen yksilöiminen ja henkilötietojen kytkeminen toisiinsa eri rekistereissä ja niiden välillä. Rekisteröityä ei saisi tunnistaa yksilöintitunnuksella, vaan hänet tulisi aina tunnistaa esimerkiksi virallisten asiakirjojen avulla tai vahvaa sähköistä tunnistusta hyödyntäen. Tunnuksesta itsestään ei kävisi ilmi henkilötietoja, eikä sitä tarvitsisi muuttaa, vaikka henkilöön liitettyjä tietoja muutettaisiin. Syntymäaika, sukupuolitiieto ja muut kussakin asiointitilanteessa tarvittavat tiedot olisivat esitettävissä erikseen esimerkiksi

digitaalisen henkilöllisyystodistuksen tai ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen avulla. Esityksen keskeisenä tavoitteena on löytää ratkaisuja, joiden kautta kuvattuun tavoittilaan olisi mahdollista päästä vaiheittain ja kustannustehokkaasti.

Lisäksi henkilötunnuksen käsittelyä luonnollisen henkilön tunnistamisen yhteydessä rajoitettaisiin. Muutoksella tavoitellaan voimassa olevan lain tarkoituksen täsmentämistä lain tasolla. Kuten edellä on todettu, henkilötunnusta koskevien voimassa olevien säännösten tarkoituksena on ollut käsittelyn rajaaminen vain sellaisiin tilanteisiin, joissa henkilön yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää säännöksessä mainitun tehtävän suorittamiseksi. Näin ollen tavoitteena on täsmentää voimassa olevaa säännöstä siten, että yksinomaan henkilötunnusta tai henkilötunnuksen ja nimen yhdistelmää ei saisi käyttää rekisteröidyn tunnistamiseen.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

4.1.1 Ulkomaan kansalaisten rekisteröinti väestötietojärjestelmään nykyistä laajemmin

Esityksessä ehdotetaan, että Maahanmuuttoviraston 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 ulkomailla 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 riittävää, 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, toissiiasta suoitelua tai oleskeluluvan muulla perusteella. Käytännössä ehdotettu muutos aikaistaisi rekisteröintiä ja henkilötunnuksen myöntämistä tyypillisesti usealla kuukaudella ja joskus jopa vuosilla.

Väestötietojärjestelmän identiteetinhallintaa esitetään edellisessä kappaleessa kuvattuun ehdotukseen liittyen kehitettäväksi ottamalla käyttöön uusi lisätietokenttä, joka kuvaisi henkilön perustietojen lähdettä. Henkilön nimi- syntymäaika-, sukupuoli- ja kansalaisuustietojen 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 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 (675/2015) jälkeen laissa yksilöityjä oleskelulupatehtäviä on edustustojen rinnalla voinut hoitaa myös toisen Schengen-valtion edustusto tai ulkoinen palveluntarjoaja. Oleskeluluvan hakija voi siis asioida oleskelulupa-asiassaan myös ulkoisen palveluntarjoajan kanssa valtioissa ja paikkakunnilla, joissa se hoitaa 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 talletetaan 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-asiaa 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 pe-

rustuvien 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 ulkopuolelle rajattaisiin lisäksi niiden tietojen päivittäminen, joilla on vaikutusta henkilötunnuksen muodostumiseen. Väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjänä toimiva Digi- ja väestötietovirasto siten vastaisi edelleen aina henkilötunnuksen muuttamisesta ja korjaamisesta. Verohallinto ja Maahanmuuttovirasto toimisivat edelleen rekisterinpitäjänä toimivan Digi- ja väestötietoviraston antamien ohjeiden mukaisesti erityisesti tilanteissa, joissa ne informoivat rekisteröityä tietojen väestötietojärjestelmään tallettamisesta rekisterinpitäjien lukuun.

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-, syntymäaika-, sukupuoli- ja kansalaisuustietojen lähettä kuvaavan tiedon lisääminen ja muuttaminen. Tietojen muuttaminen olisi tarpeen esimerkiksi silloin, kun alun perin etärekisteröintimenettelyssä tietonsa väestötietojärjestelmään rekisteröitynyt ulkomaan kansalainen asioi myöhemmin 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 viranomaisasiointin yhteydessä. Maahanmuuttoviraston tai Verohallinnon kanssa asioiva ulkomaalainen saisi samalla henkilötunnuksen aiemmin.

4.1.4 Etärekisteröintimenettely

Esityksessä ehdotetaan luotavaksi mahdollisuus rekisteröityä väestötietojärjestelmään uuden etärekisteröintimenettelyn kautta. Etärekisteröintimenettelyn kautta ulkomaalainen henkilö voisi rekisteröityä väestötietojärjestelmään mobiilisovellusta hvödyntäen jo ennen Suomeen saapumistaan. Väestötietojärjestelmään etärekisteröityvä henkilö saisi suomalaisen henkilötunnuksen ja Digi- ja väestötietoviraston digitaalisen henkilöllisyyden palveluista annettavan lain perusteella myönnettävän ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen, joiden avulla hän voisi nykyistä nopeammin ja helpommin aloittaa integroitumisen suomalaiseen yhteiskuntaan. Rekisteröityjän henkilöllisyyden varmistaminen perustuisi menettelyssä kasvoientunnistushjelman hvödyntämiseen ja sirullisen passin lukemiseen, eikä siihen sisältäisi lainkaan henkilön tunnistamista kasvokkain viranomaisessa. Etärekisteröityminen olisi ainakin lähivuosina tarkoitettu ensisijaisesti VTJ-lain 9 §:n perusteella tehtävän rekisteröinnin esivaiheeksi, jonka perusteella henkilölle muodostuisi aikaisemmassa vaiheessa keskitetty rekisteri-identiteetti Suomeen. Etärekisteröintimenettely ei kuitenkaan olisi riittävä, koska se mahdollistaisi vain rajoitetusti pääsyn yhteiskunnan palveluihin, mutta yhdessä ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen kanssa helpottaisi henkilölle itselleen erilaisten asiointien käynnistämistä Suomessa ja samalla vähentäisi organisaatiokohtaisten keinotunnusten luomisen tarvetta. Etärekisteröintimenettelyssä tietojen tallettaminen väestötietojärjestelmään olisi käyttäjälle maksutonta, mutta samassa yhteydessä myönnettävästä ulkomaalaisen digitaalisesta asiointivälineestä perittäisiin käyttäjältä suoritmaksu.

Henkilön etärekisteröinti väestötietojärjestelmään ei sisältäisi lainkaan tarveharkintaa, minkä lisäksi menettelyyn sisältyvä henkilöllisyyden varmistaminen ei vltäisi varmuudeltaan aivan samalle tasolle kuin perinteinen kasvokkain tunnistaminen, koska tunnistus perustuisi automaattiseen kasvoientunnistusmenetelmään. Etärekisteröidyt VTJ-identiteetit olisi siksi pystyttävä erottamaan muista VTJ-identiteeteistä. Esityksessä ehdotetaan, että väestötietojärjestelmään lisätään uusi henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaava lisätietokenttä, josta kävisi ilmi se, että rekisteri-identiteetti perustuu etärekisteröitymiseen. Henkilön mahdollisuus hyödyntää yhteiskunnan palveluita pelkän etärekisteröitymisen perusteella olisi tosiasiallisesti rajoitettua ja tieto etärekisteröitymisestä olisi ehdotuksen mukaan luovutettava väestötietojärjestelmästä aina, kun etärekisteröityneen henkilön tietoja luovutetaan. Etärekisteröitynyt henkilö voisi myöhemmin käydä tunnistautumassa viranomaisessa kasvokkain, minkä johdosta hänet voitaisiin kirjata väestötietojärjestelmään kasvokkain tunnistettuna VTJ-lain 9 §:n mukaisten rekisteröinnin edellytysten täyttyessä. Laissa ei säädettäisi siitä, mihin palveluihin etärekisteröitymisen perusteella olisi mahdollista päästä, vaan tämä tulisi arvioida palvelukohtaisesti. Käytännössä järjestelmän alkuvuosina etärekisteröityminen yhdessä ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen kanssa 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 sukupuolineutraaleina vuodesta 2027 alkaen. Ennen tätä annetut henkilötunnukset pysyisivät ennallaan. Sukupuolitietoa ei kuitenkaan tulisi enää muutoksen voimaantulon jälkeen päätellä suoraan vanhoista henkilönnuksista, 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 henkilönnuksia muuttamatta tarkoittaisi sitä, että ennen vuotta 2027 annetuista henkilönnuksista olisi tosiasiallisesti edelleen pääteltävissä, onko tunnus annettu miehelle vai naiselle. Sukupuoltaan korjaavan henkilön kohdalla tämä johtaisi siihen ongelmalliseen tilanteeseen, että tieto henkilön transsukupuolisuudesta tai intersukupuolisuudesta voisi olla pääteltävissä henkilönnuksesta. Esityksessä ehdotetaan siksi, että sukupuoltaan korjaavalla henkilöllä olisi nykytilaa vastaavasti oikeus saada sukupuolen vahvistamisen tai korjaamisen perusteella uusi henkilötunnus, jonka yksilönumero annettaisiin nykykäytännön mukaisesti miehillä parittomana ja naisille parillisena. Henkilötunnuksen muuttaminen olisi täysin vapaaehtoista, eikä sille asetettaisi erityistä määräaikaa.

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 Yksilöintitunnus

Esityksessä ehdotetaan luotavaksi henkilötunnuksen rinnalle yksilöintitunnus. Yksilöintitunnus olisi nimensä mukaisesti tarkoitettu rekisteröidyn yksiselitteiseen yksilöimiseen, ja se annettaisiin väestötietojärjestelmään rekisteröidyille henkilöille.

Toisin kuin henkilötunnus, yksilöintitunnus ei sisältäisi haltijansa ylimääräisiä henkilötietoja. Yksilöintitunnus olisi silti itsessään henkilötieto. Tunnuksesta ei siten kävisi ilmi rekisteröidyn syntymäaika tai sukupuoli 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 omassa toiminnassaan käyttöön henkilötunnuksen rinnalle tai sen sijaan. Henkilötunnus joudutaan korjaamaan, 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 rajoituksia yleisten tietosuojaperiaatteiden mukaisesti. Tunnuksen asema muistuttaisi osin henkilötunnuksen asemaa, mutta sen käyttötarkoitus rajattaisiin suoraan laissa vain rekisteröidyn yksiselitteiseen yksilöimiseen tietojärjestelmässä, laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi tai rekisteröidyn tai rekisterinpitäjän oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseksi. Käytännössä tunnuksen avulla olisi siten mahdollista vain kytkeä tietyn henkilön henkilötiedot yhteen rekistereissä ja niiden välillä, eikä sitä luovutettaisi lainkaan rekisteröidyn tunnistamistarkoitukseen. 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. 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.

Yksilöintitunnuksen vapaaehtoinen käyttöönotto luo kuitenkin perustan tunnuksen käyttömahdollisuuksille eri yhteiskunnan sektoreilla. Myöhemmin voitaisiin arvioida erikseen, onko yksilöintitunnukselle tätä laajempia yhteiskunnallisia käyttömahdollisuuksia.

4.1.7 Henkilötunnuksen käsittelyn rajoittaminen rekisteröityä tunnistettaessa

Esityksessä ehdotetaan, että rekisteröityä ei saisi tunnistaa yksinomaan henkilötunnuksella tai henkilötunnuksen ja rekisteröidyn nimen yhdistelmällä. Esityksellä täsmennettäisiin ja selkeytettäisiin henkilötunnuksen alkuperäistä tarkoitusta toimia henkilön yksiselitteisen yksilöimisen välineenä. Henkilötunnuksen ongelmaksi on muodostunut, että tunnusta käytetään sen käyttötarkoituksen eli henkilön yksiselitteisen yksilöimisen lisäksi henkilön tunnistamiseen.

Edellä mainitun vuoksi esityksessä ehdotetaan rajoitettavaksi henkilötunnuksen käyttämistä rekisteröidyn tunnistamistarkoitukseen.

Ehdotus vastaisi tietosuojavaltuutetun toimiston verkkosivustolla julkaistua voimassa olevaa ohjeistusta, jonka mukaan rekisterinpitäjä ei saa rakentaa tunnistamiskäytäntöjään yksinomaan henkilötunnuksen ja nimen kysymisen varaan. Edelleen ohjeessa todetaan, että henkilötunnusta saa kuitenkin kysyä yhtenä tietona muiden joukossa, kun henkilö soittaa esimerkiksi yrityksen asiakaspalveluun, terveydenhuollon toimintayksikköön tai viranomaiselle. Erityislainsäädännössä on kuitenkin mahdollista säätää yksityiskohtaisemmin esimerkiksi asiakkaan tuntemismenettelyistä tai henkilöllisyyden selvittämisestä. Tietosuojalainsäädännössä säädetään pelkästään henkilötunnuksen käsittelyn edellytyksistä, mikä on eri asia kuin asiakkaan tuntemis- tai tunnistamismenettelyt, henkilöllisyyden todentamismenettelyt tai henkilöllisyyden selvittämistä koskevat toimivaltuudet ja menettelyt. Erityissäännöksiä menettelyistä sisältyy esimerkiksi lakiin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (444/2017, jäljempänä *rahanpesulaki*) ja poliisilakiin (872/2011) sekä tunnistuslakiin.

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 keino- ja tunnusjärjestelmien vähentämisen ja sukupuolineutraaliin tunnukseen 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.

Jatkovalmisteluvaiheessa keväällä 2022 valtiovarainministeriö selvitti henkilötunnuksen uudistamiseen liittyvän lainsäädännön kustannusvaikutuksia lähettämällä valtion virastoille ja laitoksille, itsenäisille julkisoikeudellisille laitoksille, kunnille, korkeakouluille, tuleville hyvinvointialueille, julkista hallintotehtävää hoitaville sekä muille yksityisille yrityksille ja yhteisöille julkisen hallinnon viranomaisille tietopyynnön arvioida osaltaan uudistuksen osakokonaisuuksista niille kertyviä hyötyjä ja aiheutuvia kustannuksia. Tietopyynnön kohteiksi valittiin uudistuksen osakokonaisuuksista etärekisteröintimenettely, sukupuolitiedon poistaminen henkilötunnuksesta ja yksilöintitunnus. Valtiovarainministeriö vastaanotti kaikkiaan 73 vastausta tietopyyntöön.

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 ai-

kaistettavaksi 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 maltillisesti 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 sekä saada ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen. Etärekisteröintimenettely toimisi eräänlaisena esivaiheena väestötietojärjestelmään rekisteröitymisessä ja se yhdessä asiointivälineen kanssa 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 joukolle 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 keino-tunnuksen 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 välttä-

mättä 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 tunnuksesta 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 keino-tunnusten 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 keino-tunnusten ja niiden käsittelyyn liittyvän manuaalisen työn väheneminen tuottaisi myös suoraan säästöjä useille organisaatioille. Esimerkiksi Verohallinnossa henkilöiden tunnistamista ja keino-tunnusten 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.

Terveystietojen hallinta

Terveystietojen hallinnassa 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 terveystietojen hallinnon yksikössä. Esimerkiksi pelkästään Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri antaa vuosittain potilailleen noin 23 000–25 000 keino-tunnusta. Suuri osa näistä annetaan Suomessa oleskelulupapäätöstä odottaville ihmisille, joille ehdotuksen mukaan voitaisiin jatkossa antaa väestötietojärjestelmästä henkilötunnus. Kaikista keino-tunnuksista 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.

Terveystietojen keino- 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 veriryhmämäärittäminen ei tarvitsisi jokaisella käyntikerralla uusia, 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 hyötyistä, mikäli ehdotetut muutokset tulisivat ehdotetussa muodossa voimaan. Pirkanmaan sairaanhoitopiiri on arvioinut etärekisteröitymiseen perustuvien tietojen hyödyntämisen hyötyjen olevan muutoksen kustannuksia suuremmat. Toimialan mahdolliset hyödyt olisivat osin samoja kuin muilla toimialoilla ja liittyisivät vähenevään manuaaliseen yhdistely- ja selvittelytyöhön. Terveystietojen muutoksilla arvioidaan kuitenkin lisäksi olevan myös ulkomaalaisten terveydenhuollon asiakkaiden potilas- ja lääketurvallisuutta parantavia vaikutuksia. Esimerkiksi ulkomaalaisten opiskelijoiden pääsy opiskeluterveydenhuollon palveluihin helpottuisi ja sujuvoituisi, jos opiskelijalla olisi suomalainen henkilötunnus jo hakeutuessaan ensimmäistä kertaa Ylioppilaiden terveydenhuoltosäätiön palveluiden piiriin.

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 ja ylipäätään ulkomaalaisia opiskelijoita sisään otettaessa sekä palkattaessa ulkomaalaisia henkilöitä. 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. Vaihtoehtoihin 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 epäillyn, syytetyt tai tuomitun, 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 kestäättömänä.

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 työ määrä vähenisi. Vastaavia haasteita aiheutuu myös yleisessä edunvalvonnassa, jossa henkilötunnuksen puute voi hankaloittaa esimerkiksi pankkitilin avaamista 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.

Henkilötunnuksen saaminen jo lupaa tai rekisteröintiä koskevan hakemuksen perusteella sujuvoittaa ja nopeuttaa etuushakemusten käsittelyä Kansaneläkelaitoksessa. Etärekisteröinnin perusteella saatava henkilötunnus saattaisi joissain tilanteissa riittää myös etuusratkaisun tekemiseen.

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 keinotunnuksen, mutta ei välitä sitä Maanmittauslaitokselle. Verohallinto myös yksilöi henkilön keinotunnuksen antamisen yhteydessä passin tai muun asiakirjan avulla sekä kerää henkilön yksilöintitiedot. Yksilöintitieto jää vain Verohallinnon tietoon. Maanmittauslaitoksen osalta keinotunnusten 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 käytössä sähköinen asiointijärjestelmä. Sähköisen asiointijärjestelmän sujuva käyttö edellyttää henkilötunnusta ja vahvaa sähköistä tunnistautumista. 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 Traficomien rekistereihin henkilötunnuksen perusteella. Henkilötunnuksen myötä tietojärjestelmien tiedot kytkeytyisivät aikaisemmassa vaiheessa väestötietojärjestelmän tietoihin mikä vähentäisi sisäisessä järjestelmässä luotavien teknisten keinotunnusten tarvetta.

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

Vaikutukset elinkeinoelämään

Elinkeinoelämän toimijat ovat 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.

Suomalainen henkilötunnus helpottaa ja nopeuttaa suomalaisten pankkien asiakkaaksi ja palveluiden piiriin pääsemistä. Henkilötunnuksen nykyistä aiempi saaminen ei kuitenkaan yksinään riitä pääsemään asiakkaaksi ja palveluihin nykyistä aiemmin. Henkilötunnus yhdessä henkilön käytettävissä olevan henkilöllisyyden osoittamiseen käytettävän asiakirjan, henkilön Suomessa oleskelun luonteen ja sen osoittavan luvan tai rekisteröinnin sekä kotikunnan ja osoitetietojen kanssa vaikuttaa ulkomaalaisen mahdollisuuksiin päästä suomalaisen pankin asiakkaaksi ja palveluihin.

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. Tunnistuslaissa 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 lääkitys 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, lääkeresepi kirjoitetaan nimellä ja syntymäajalla ja voidaan toimittaa asiakkaalle vain paperimuodossa. Esimerkiksi turvapaikanhakijat asioivat vastaanottokeskusten ulkopuolisten terveystietojärjestelmien tuottajien luona. Uudistuksen myötä turvapaikanhakijat voitaisiin potilastietojärjestelmissä yksilöidä henkilötunnuksella ja heidän tietonsa arkistoida Kantaan. Myös sähköinen resepti mahdollistuisi turvapaikanhakijalle.

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. Turvapaikanhakijan mahdollisuus saada tietonsa talletettua väestötietojärjestelmään nykyistä aiemmin vaikuttaisi myös aikaistavasti hänen mahdollisuuksiinsa saada Suomen kansalaisuus. Kansalaisuuslain 6 §:n mukaisesti henkilön henkilöllisyyttä voidaan pitää selvitetynä, kun henkilö on esiintynyt vähintään kymmenen vuotta ainoastaan väestötietojärjestelmästä ilmenevällä henkilöllisyydellä. Kymmenen vuoden ajan kulumisen alkaminen aikaistuisi nykytilanteeseen verrattuna, jos henkilön tiedot voitaisiin tallettaa väestötietojärjestelmään jo turvapaikanhakuvaiheessa.

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 suomalaisen henkilötunnuksen lisäksi saisivat etärekisteröintimenettelyssä tunnistusvälineenä toimiva ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen. Tunnistusvälinettä hyödyntäen henkilö voisi käynnistää erilaisia viranomaisasiointeja ennen Suomeen saapumista. Ulkomaalaisen digitaalista asiointivälinettä koskevaa sääntelyä valmistellaan tämän esityksen rinnalla valtiovarainministeriössä ja sitä koskevan lainsäädännön on tarkoitus tulla voimaan samanaikaisesti etärekisteröintiä koskevan sääntelyn kanssa.

Etärekisteröintimenettelyssä tietojen tallettaminen väestötietojärjestelmään olisi käyttäjälle maksutonta. Digi- ja väestötietovirasto kuitenkin perisi ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen myöntämisestä välineen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrän eli niin kutsutun omakustannusarvon. Kun etärekisteröintimenettelyn oikeusvaikutuksena pääsääntöisesti on digitaalisen asiointivälineen myöntäminen, rajautuu etärekisteröintimenettelyn käyttö pääsääntöisesti henkilöihin, jotka haluavat ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen ja ovat valmiita sen myöntämisestä maksamaan.

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 ja vuoden 2022 toukokuun loppuun mennessä ulkoinen palveluntarjoaja oli ottanut vastaan 6484 hakemusta yhdessätoista 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 merkittävään 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. Uudistus vaikuttaisi myös Ahvenanmaan valtionviraston, Digi- ja väestötietoviraston sekä Verohallinnon menettelytapoihin ja tiedonhallintaan.

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

Turvapaikanhakijan tietojen tallettaminen väestötietojärjestelmään lisäisi Digi- ja väestötietoviraston ja vähäisissä määrin Ahvenanmaan valtionviraston työmäärää tilanteissa, joissa tietojen tallettaminen teknisistä tai muista syistä ei olisi onnistunut Maahanmuuttoviraston toimesta. Ahvenanmaan valtionvirasto päättää toimialueellaan yksittäistä henkilöä koskevan tiedon lisäämistä, muuttamista tai korjaamista koskevan rekisterimerkinnän tekemisestä väestötietojärjestelmään. Tällöin turvapaikanhakija olisi ohjattava rekisteröitymään Digi- ja väestötietovirastossa tai Ahvenanmaan valtionvirastossa. Siinä yhteydessä Digi- ja väestötietoviraston ja Ah-

venanmaan valtionviraston olisi saatava erikseen sovituin tavoin varmistus Maahanmuuttovirastolta, että 22 §:n 2 momentin mukaiset lisäedellytykset tietojen tallettamiselle ovat täyttyneet. Tästä säädettäisiin 9 §:n 2 momentissa.

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 käsittelee. Digi- ja väestötietovirasto ja Ahvenanmaan valtionvirasto käsittelevät kaikki tietojen korjauspyynnöt, joilla olisi vaikutusta henkilötunnuksen määrittymiseen. Koska erityisesti syntymäajan korjaamista koskevien pyyntöjen voitaisiin olettaa jossain määrin lisääntyvän, myös Digi- ja väestötietoviraston ja vähäisessä määrin 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 talletettaisiin ja millaisen selvityksen perusteella tiedot talletettaisiin. 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 lähdettä 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 identiteetinhallintaan osallistuvien toimijoiden tehtäviin aiheuttaisi kustannusvaikutteisia muutostarpeita Digi- ja väestötietoviraston muihin 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 edustustoille, ulkoisille palveluntarjoajille, Maahanmuuttovirastolle ja 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 työnteke-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 perustein tapahtuvan maahanmuuton keinona. Myös Maahanmuuttoviraston riskienhallintaan liittyvän työmäärän voidaan olettaa lisääntyvän ulkomaalaisten henkilöiden rekisteröintimäärien lisääntymisen myötä. Maahanmuuttoviraston pysyvän työmäärän lisäyksen arvioidaan olevan noin kolme henkilötyövuotta. Verohallinnon työmäärän arvioidaan lisääntyvän maltillisesti.

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 oleskelulupatehtä-

vien ulkoistamisia 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 toisen Schengen-valtion edustuston tai 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 tekemistä tunnistamisesta säilytetyt asiakirjat ja tallenteet. Tätä varten ulkoministeriön, Maahanmuuttoviraston ja Digi- ja väestötietoviraston olisi luotava ja vaikiinutettava 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 matkustusasiakirjan tekniseen osaan sisältyvää kasvokuvaa hyödyntämällä. Menettelyn käyttöönoton yhteydessä väestötietojärjestelmään ryhdyttäisiin tallettamaan uusia tietoja, joilla kuvattaisiin henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapa sekä henkilön nimi-, syntymäaika-, sukupuoli- ja kansalaisuustietojen lähettä 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 tunnuksia.

Digi- ja väestötietovirasto vastaisi etärekisteröintiin tarkoitetun mobiilisovelluksen toteutuksesta. Digi- ja väestötietovirasto vastaisi myös etärekisteröintimenettelyn käyttöönoton edellyt-

tämistä 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 keino- ja menetelmien kehittämiseen 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 ja Ahvenanmaan valtionvirastolle

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 luotaisiin mahdollisuus tallettaa uusia taustatietoja, joista tieto henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tavasta osoittaisi myös tiedon etärekisteröitymisestä. Väestötietojärjestelmän ylläpito ja tietopalvelut olisi lisäksi uudistettava tukemaan uusien etärekisteröityneiden identiteettien hallintaa. Mahdollisuus antaa henkilötunnus ulkomaan kansalaisille nykyistä aiemmin, muutokset ulkomaan kansalaisten identiteettihallintaan 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 793 200 euroa vuonna 2022 ja 206 000 euroa vuonna 2023.

Väestötietojärjestelmän identiteetinhallinnan 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 lisäystarve sekä Verohallinnon, edustustojen ja Maahanmuuttoviraston tukeminen niiden muutuvissa tehtävissä lasisivat Digi- ja väestötietoviraston työmäärää. Työmäärän lisääntyminen alkaisi jo vuonna 2022 aiheuttaen 64 000 euron lisäkustannukset. Lisäksi etärekisteröintimenettelyn edellyttämän tietojärjestelmän ylläpidosta aiheutuu Digi- ja väestötietovirastolle pysyviä kustannuksia. Työmäärän lisääntymisestä ja tietojärjestelmän ylläpitokustannuksista aiheutuisi vuodesta 2023 alkaen yhteensä 1 060 000 euron vuotuinen ja pysyvä lisäkustannus Digi- ja väestötietoviraston toimintamenoihin.

Ahvenanmaan valtionviraston osalta henkilötunnuksen myöntäminen ulkomaalaisille nykyistä aiemmin ja laajemmin aiheuttaa vähäisen työmäärän lisäyksen eikä aiheuta sille lisämäärärahan tarvetta.

Kustannukset Maahanmuuttovirastolle

Maahanmuuttovirastolle aiheutuisi kertaluonteisia muutosten käyttöönottoon liittyviä kustannuksia kaikista tässä jaksossa käsitellyistä muutoksista. Henkilötunnuksen myöntämisvaiheen aikaistamiseen, etärekisteröinnin käyttöönottoon ja Maahanmuuttovirastolle kuuluvien tehtävien muutoksiin liittyvien tietojärjestelmämuutosten arvioidaan aiheuttavan Maahanmuuttovirastolle yhteensä 680 500 euron suuruisen kertakustannuksen.

Edellä mainittujen kertaluonteisten kustannusten lisäksi Maahanmuuttoviraston tehtävät väestötietojärjestelmän tietojen ylläpitämisessä lisääntyisivät. Tehtävien hoitaminen edellyttäisi Maahanmuuttovirastolle viidestä kahdeksaan henkilötyövuoden suuruisen pysyvän lisäresursstarpeen, joka edellyttäisi enimmillään noin 480 000 euron vuosittaisia lisämäärärahoja. 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 Verohallinnon verotustoiminnassa aiheuttaisi noin 550 000 euron suuruisen kertakustannuksen vuosien 2022–2024 aikana. Tulorekisteritoiminnalle aiheutuisi noin 680 000 euron kertakustannukset vuosina 2022–2023 sisältäen positiivisen luottotietorekisterihankkeen kustannukset. Arvio sisältää tarvittavat tietojärjestelmämuutokset ja henkilöstöresurssit. Kertaluonteisten kustannusten lisäksi Verohallinnon tehtävät väestötietojärjestelmän tietojen ylläpitämisessä kaksinkertaistuisivat Verohallinnon arvion mukaan.

Kustannukset poliisille

Henkilötunnuksen myöntäminen ulkomaalaisille nykyistä aiemmin ja laajemmin aiheuttaa Poliisihallituksen arvion mukaan sille välittömän noin 360 000 euron kertaluonteisen ostopalvelukustannuksen. Mikäli muutos huomioitaisiin laajemmin poliisin toiminnoissa ja tietojärjestelmissä, voisivat kokonaiskustannukset Poliisihallituksen alustavan arvion mukaan muodostua tulevina vuosina noin kahden miljoonan euron suuruisiksi ostopalvelukustannuksina sekä kolme tai neljä henkilötyövuoden suuruisiksi tilapäisinä henkilöstökustannuslisäyksinä. Myös

Keskusrikospoliisi on arvioinut, että etärekisteröityneiden tietojen hyödyntäminen vaatisi muutoksia tietojärjestelmiin. Suojelupoliisi on arvioinut, että sille aiheutuu vastaavan kaltaisia kustannuksia kuin muulle 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 henkilötötyövuoden 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. Erityisesti toimijat arvioivat muutoskohteeksi järjestelmien tietojen käsittelylogiikan muuttamisen vastaamaan etärekisteröintiin perustuvan tiedon käsittelylle asetettuja vaatimuksia. Myös tietojärjestelmien rajapintojen toteutuksen tai muuttamisen tunnistettiin aiheuttavan kustannuksia. Etärekisteröintiin perustuvien VTJ-identiteettien käsittelyn tunnistettiin aiheuttavan myös muita kustannuksia aiheuttavia tiedonhallintaan liittyviä prosessimuutoksia tietoja vastaanottavissa organisaatioissa.

Etärekisteröintiin perustuvia VTJ-tietoja jatkossa käsitteleville organisaatioille aiheutuisi kustannuksia, joiden suuruusluokka riippuisi merkittävästi toimialasta, käytettävistä tietojärjestelmistä ja niiden iästä sekä muista vastaavista seikoista. Keväällä 2022 tehtyyn tietopyyntöön saatujen vastausten perusteella ei ole mahdollistakaan muodostaa yhtenäistä yksikköhintaa vaadittavasta resurssitarpeesta etärekisteröityjen tietojen hyödyntämiseksi ja niiden erottamiseksi muista tiedoista. Muutoksen kustannukset riippuvat pitkälti siitä, missä tehtävissä tietoa hyödynnetään ja mitä tehtäviä tukevia tietojärjestelmiä tai näiden rajapintoja tulisi muuttaa. Etärekisteröityjen tietoja hyödyntävien valtion virastojen kustannusarviot vaihtelivat muutamasta kymmenestä tuhannesta noin 500 000 euroon. Tietopyyntöön saatujen vastausten osalta tietoa hyödyntävien valtion virastojen ja laitosten yhteenlaskettu muutuskustannus olisi arviolta noin 2,2 miljoonaa euroa. Summassa eivät ole mukana edellä mainitut ulkomaalaisten tietojen ylläpitoon väestötietojärjestelmässä osallistuville viranomaisille aiheutuvat kustannukset. Muiden julkisen hallinnon viranomaisten ja julkisoikeudellisten laitosten osalta voidaan nostaa esiin Kansaneläkelaitoksen arvio sille etärekisteröintiin perustuvien tietojen hyödyntämisestä aiheutuvasta noin 700 000 euron kustannuksesta. Yliopistojen ja korkeakoulujen oppilaitoskohtaiset arviot sijoittuivat 50 000 ja 120 000 euron välille. Julkisia hallintotehtäviä hoitavien Eläketurvakeskuksen ja Työllisyysrahaston yhteenlaskettu arvio noin 200 000 euron muutuskustannuksesta on tehty koko työeläkealan osalta. Kunnilta ja kuntayhtymiltä saaduissa vastauksissa kustannusarvion vaihteluväli liikkui 3 000–650 000 euron välillä. Vähäisen vastauslukumäärän vuoksi tiedoista ei ole mahdollista yleistää arvioita koko kuntasektorin osalta. Myös hyvinvointialueiden arvioissa oli suurta vaihtelua, joka ei ollut riippuvainen hyvinvointialueen tai vastaan- neen maakunnallisen sosiaali- ja terveydenhuollon kuntayhtymän kokoluokasta. Asukasmääräl-

tään suhteellisen samankokoisilta ja tehtäviltään vastaavien hyvinvointialueiden ja kuntayhtymien neljästä vastaajasta kaksi arvioi muutoksen kustannuksen liikkuvan 16–17,5 miljoonan euron kokoluokassa ja toiset kaksi arvioivat taas muutoksen kustannukseksi noin 400 000 euroa. Yksityisiltä yrityksiltä ja yhteisöiltä saatujen vastausten perusteella etärekisteröintiin perustuvien tietojen käyttöä oli mietitty lähinnä energia-alan yrityksissä. Yrityskohtaiset arviot vaihtelivat noin 15 000 eurosta 230 000 euroon.

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. Tämän vuoksi myös aiheutuvat kustannukset ajoittuisivat usealle vuodelle. Keväällä 2022 tehtyyn tietopyyntöön saaduissa vastauksissakin huomioitiin kustannuksia aiheuttavien muutosten ajoittuminen vuosille 2022–2027.

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 riittävyys

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 nykyistä 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 lisättäisiin 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 Suo-

messa 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 lisääisivät 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 ennakoida aiheutuvan tunnusten riittävyysongelmia.

Vaikutukset turvallisuuteen ja rikosten torjuntaan

Erityisesti ehdotettuun etärekisteröintimenettelyyn voidaan nähdä sisältyvän nykymenettelyjä suurempia riskejä väestötietojärjestelmään rekisteröitävän henkilön tunnistamisessa. Etärekisteröintimenettelyssä henkilöllisyys varmistettaisiin automaattisesti kasvojentunnistusohjelmaa ja sovellukselle esitettävää matkustusasiakirjaa hyödyntäen ilman, että henkilön 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 erityisesti etärekisteröintimenettelyssä. Väestötietojärjestelmään luotavilla väärillä henkilöllisyyksillä ja niiden perusteella myönnettävillä tunnistusvälineillä ja asiakirjoilla voidaan pyrkiä edistämään kansallista turvallisuutta vaarantavia tiedustelutoimia ja terroristisia tekoja. Muuttunut kansainvälinen turvallisuustilanne on osaltaan korostanut väestötietojärjestelmänkin väärinkäyttöön liittyviä riskejä. 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. Samalla henkilöllä voi näin toimiessa olla käytössään useampi väestötietojärjestelmään rekisteröity henkilöllisyys. Rekisteröityjän henkilöllisyyden varmistaminen mahdollisimman varmalla tavalla väestötietojärjestelmän rekisteröinnin yhteydessä onkin keskeinen tapa ehkäistä henkilötunnuksen ja muiden väestötietojärjestelmän tietojen hyödyntämistä väärinkäytöksissä. Henkilötunnus voidaan myös antaa oikealle matkustusasiakirjan haltijalle, joka tämän jälkeen luovuttaa tiedot eteenpäin mahdollistaen oikeustoimien tekemisen. 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 etärekisteröintimenettelyn kaltaisissa tunnistamistilanteissa esimerkiksi niin sanottua deepfake-teknologiaa hyödyntäen. Onkin tarkoituksenmukaista seurata kasvojentunnistusteknologian kehitystä videomanipulaatiotekniikoiden käytön havaitsemisessa ja ylläpitää parasta mahdollista kykyä havaita väärinkäytösyrietykset. Videokuva manipuloidulla väestötietojärjestelmään olisi mahdollista luoda rekisteri-identiteetti ja saada henkilötunnus toisen nimissä. Käytännössä kuvattua riskiä kuitenkin merkittävästi vähentäisi se, että etärekisteröintimenettely sisältäisi aina siinä käytettävän matkustusasiakirjan tekniseen osaan talletettujen tietojen aitouden ja eheyden varmentamisen. Saman henkilön useampiker- taisen tietojen tallettamisen onnistumisen todennäköisyyttä vähentäisivät lisäksi olennaisesti palvelussa tehtävä tietojen laaja sisällöllinen laaduntarkastus sekä kontrollit, joilla ainoastaan matkustusasiakirjasta kerättyjä ja tarkastettuja sekä väestötietojärjestelmään aiemmin tallet- tuihin tietoihin vertailtuja tietoja talletetaan väestötietojärjestelmään. Yhdellä matkustusasiakir- jalla olisi siksi mahdollista tallettaa tietonsa vain kerran. Lisäksi Digi- ja väestötietovirasto yl- läpitää ja hyödyntää luetteloa matkustusasiakirjoista, joita ei väärinkäytösepäilyjen vuoksi ole mahdollista käyttää etärekisteröintimenettelyssä. VTJ-identiteetin luominen toisen nimissä edellyttäisi siis aina myös sitä, että rekisteröityjän olisi ensin saatava kyseisen toisen henkilön voimassa oleva, teknisesti luettava ja Digi- ja väestötietoviraston edellä mainitusta luettelosta puuttuva matkustusasiakirja käyttöönsä. Etärekisteröintimenettely ei siten mahdollistaisi ilman useita haltuun saatuja matkustusasiakirjoja tai ulkomaisen valtion toimia laajamittaista va- leidentiteettien tehtailua väestötietojärjestelmään. Etärekisteröintimenettelyn alkuvaiheessa suoritettava ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen maksaminen on myös omiaan vähentä- mään väärinkäytösyrietyksiä.

Etärekisteröintimenettelyn kautta olisi kuitenkin edellä kuvatulla tavalla mahdollista luoda yk- sittäinen VTJ-identiteetti toisen nimissä käyttämällä esimerkiksi varastettua matkustusasiakir- jaa ja esimerkiksi edellä mainittua deepfake-teknologiaa. Deepfake-teknologian tai vastaavan menetelmän käyttö tuskin kuitenkaan muodostuisi määrältään suurimmaksi väärinkäytön muo- doksi. Keskeisimpänä väärinkäytösmuotona säilyisi oletettavasti jo nykyisissä rekisteröintime- nettelyissä hyödynnetty tapa, jossa tietojen rekisteröintiä pyytää matkustusasiakirjan oikea hal- tija, mutta tietojen tallettamisen jälkeen haltija luovuttaa talletetut tietonsa ja muut väärinkäy- töksissä hyödynnettävät tiedot ja välineet toiselle henkilölle hyödynnettäväksi esimerkiksi pe- tos- tai muiden talousrikoksien tekemiseen.

Riippumatta väärinkäytöksen tekotavasta rikoksia tutkivan viranomaisen olisi voitava selvittää tiedot tallettanut henkilö sekä tietojen tallettamisessa hyödynnetty asiakirjat. Väestötietojärjes- telmään talletetut tiedot samoin kuin tietojen tallettamisen perusteena olevien asiakirjojen ko- piot säilytetään pysyvästi. Etärekisteröintimenettelyssä tiedot tallettaneen henkilön itsestään ot- tamia ja vertailemiseen käytettäviä kuvia ja videoita säilytettäisiin kuitenkin vain lyhyen ajan eikä säilytysaika lähtökohtaisesti mahdollistaisi näiden kasvojentunnistamiseen käytettyjen tie- tojen hyödyntämistä rikosten jälkikäteisessä selvittämisessä. Digi- ja väestötietovirasto voi kui- tenkin etärekisteröintimenettelyn rekisterinpitäjänä valvoa etärekisteröintimenettelyn käyttöä ja tehdä tarvittaessa myös rikosepäilyistä tutkintapyynnön esitutkintaviranomaiselle heti etärekis- teröintimenettelyssä tehdyn rekisteröintipyynnön perusteella. Näissä tilanteissa esitutkintavi- ranomainen voisi hyödyntää pysyvästi säilytettävien tietojen lisäksi myös etärekisteröintime- nettelyssä otettuja kuvia ja videoita rikoksen selvittämiseen. Tietojen tallettamista yrittävän henkilön oleskellessa todennäköisesti ulkomailla on erityisen tärkeää pyrkiä ennaltaehkäise- mään ja pysäyttämään väärinkäytöksiä, sillä rikosepäilyiden tutkiminen tyyppitapauksissa on vaikeampaa, hitaampaa ja kalliimpaa kuin rikosepäilyiden tutkiminen tilanteissa, joissa epäilty oleskelee Suomessa. Väärinkäytösten ennaltaehkäisemisessä Digi- ja väestötietoviraston etäre- kisteröintiin käytettävän palvelun tekniset kontrollit ja viraston valvontatoimien tehokkuus ko- rostuvat. Esimerkiksi riittävän tietoturvan ja henkilöllisyydestä varmistumisen luotettavuuden

varmistamiseksi etärekisteröinnissä esitettävien tietojen käsittely ja analyysi on eriytetty henkilön käyttämän päätelaitteen ja Digi- ja väestöviraston hallussa olevan taustapalvelun välille. Etärekisteröintiin käytettävään palveluun toteutetaan myös muita ominaisuuksia, joilla palvelun laatu pyritään varmistamaan. Digi- ja väestötietovirasto huomioi teknisissä kontrolleissa ja valvontatoimissa myös haittaamistarkoituksessa tehtyjen etärekisteröintipyyntöjen suuren lukumäärän hallinnan.

Tosiasiallisesti keskeisin jälkikäteinen riskinhallintakeino olisi puuttua mahdollisuuksiin hyödyntää toisen henkilön identiteettiä väärinkäytösten välineenä. Käytännössä tältä osin monia toimenpiteitä on jo toteutettu. Etärekisteröinnin osalta väärinkäytösten mahdollisuuksia entisestään rajaisi merkittävästi ehdotettu 1. lakiehdotuksen 34 a §:n säännös, jonka mukaan etärekisteröintimenettelyssä tunnistetun henkilön tietoja voitaisiin luovuttaa väestötietojärjestelmästä vain yhdessä 13 §:n 1 momentin 22 kohdassa tarkoitetun 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. Esimerkiksi asiointipalvelut voisivat määritellä millaiseen sähköiseen asiointiin etärekisteröitymisen perusteella saatu ulkomaalaisen digitaalinen asiointiväline oikeuttaisi ja miten henkilöllisyydestä kasvokkain varmistuminen vaikuttaisi sähköisiin asiointimahdollisuuksiin. Näiden ratkaisujen tekeminen edellyttää toki etärekisteröityjen tietoja hyödyntäviltä organisaatioilta ja asiointipalveluilta ymmärrystä väärinkäytösriskeistä. 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, muulla päivittäisellä yhteistyöllä ja yhteistyökokouksilla. Ulkoministeriön prosessinomistaja saa yhteistyökokousten pöytäkirjat sekä tiedon prosessipoikkeamista. Myös kaikki ulkoisen palveluntarjoajan Internet-sivuille päivitettävä informaatio hyväksytetään prosessinomistajalla ennen kuin tiedot päivitetään. 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. Poliisihallitus on kuitenkin arvioinut etärekisteröintimenettelyn käyttöönoton mahdollisesti lisäävän petosrikollisuutta ja tältä osin muutoksen vaikutuksia olisi tarkoituksenmukaista käyttöönoton jälkeen seurata. Ulkoisen palveluntarjoajan hyödyntäminen taas voi lisätä oleskeluoikeuden saamiseen Suomessa liittyviä rikollisuuden muotoja. Uusiin menettelyihin voi liittyä edellä kuvattuja uudenlaisten väärinkäytösten riskejä, mutta kokonaisuutena ehdotuksilla ei ole syytä olettaa olevan merkittäviä vaikutuksia turvallisuuteen tai rikosten torjuntaan.

4.2.3 Sukupuolitiedon poistaminen henkilötunnuksesta

4.2.3.1 Vaikutukset ihmisiin

Ehdotuksen keskeisenä tavoitteena on ehkäistä sukupuoleen ja sukupuolen ilmaisuun perustuvaa 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 sukupuolitietoa tosiasiallisesti käsitellään yhteiskunnassa huomattavasti laajemmin kuin olisi aitoa tarvetta. Sukupuolitieto kulkee tunnuksen rakenteen mukana kaikissa niissä toiminnoissa, joissa ihmisiä on tarpeen yksilöidä henkilötunnuksen avulla riippumatta siitä, onko sukupuolitiedon käsittelylle kyseisessä palvelussa aitoa tarvetta.

Henkilötunnukseen sisältyvä sukupuolitieto voi aiheuttaa konkreettisesti ongelmia muun muassa henkilöille, joiden oikeudellinen sukupuoli ei vastaa heidän koettua sukupuoli-identiteettiään tai joiden kehon fyysiset sukupuolipiirteet mielletään toiseksi kuin heidän oikeudellinen sukupuolensa. Lisäksi sukupuolitieto henkilötunnuksessa voi aiheuttaa ongelmia henkilöille, joiden henkilötunnus on sukupuolen vahvistamisen myötä muutettu. Samoin esimerkiksi intersukupuolinen lapsi on heti syntyessä määritettävä oikeudellisesti joko pojaksi tai tytöksi henkilötunnuksen antamista varten. Sukupuolivähemmistöihin kuuluvien ihmisten lisäksi henkilötunnukseen sisältyvä sukupuolitieto voi altistaa kenet tahansa sukupuoleen perustuvalle syrjinnälle 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 hälvenisi, minkä myötä hyödyt toteutuisivat pidemmällä aikavälillä laajemmin.

Ehdotuksen myötä sukupuolen vahvistamisen yhteydessä ei henkilötunnusta muutettaisi automaattisesti, vaikkakin tämä edelleen mahdollistettaisiin. Henkilötunnuksen muuttaminen itsensä 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 tunnisteiden saamiseksi. Pankkiasiointi useimmiten käytännössä estyy siihen saakka kunnes uudet tunnukset 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 henkilötunnuksella, mutta henkilö itse ei pääse sähköisellä tunnistautumisella niihin käsiksi, ennen kuin historiatiedot on yhdistetty uudelle henkilötunnukselle. Tämän vuoksi henkilö joutuu asiomaan omasta ja mahdollisesti huollettaviensa puolesta henkilökohtaisesti terveydenhuollon toimipisteissä.
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 lääkkeitensä osalta niin, etteivät lääkkeet loppu kesken.

7. Netposti ei saa automaattisesti tietoonsa henkilötunnuksen muutoksia. Tältä osin henkilön tulee olla yhteydessä Postin asiakaspalveluun. Sen jälkeen asiakkaan Netposti-tili pystytään yhdistämään 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 henkilöllisyttä osoittava asiakirja, jotta hän voi äänestää. Mikäli henkilötunnuksen muuttaminen tapahtuu äänioikeusrekisterin perustamisen jälkeen, äänioikeusrekisterissä on vanha henkilötunnus, jolloin henkilön olisi todistettava henkilöllisyytensä äänestyspaikalla vanhalla henkilöllisyttä osoittavalla asiakirjallaan. 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. Tilanteessa henkilön on huomioitava, että hän ehtii saada uuden henkilöllisyttä osoittavan asiakirjan äänestämistä varten. Oikaisu voidaan tehdä joko henkilön hakemuksesta tai Digi- ja väestötietoviraston itseoikaisuna.

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 elämäntilanteeseensa 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 oikeudellinen sukupuoli voimassa olevan lainsäädännön mukaan kirjataan henkilötunnukseen, moni viranomaisten, yritysten ja muiden organisaatioiden käyttämä tietojärjestelmä lukee sukupuolitiedon ja käsittelee sitä tietojärjestelmissään suoraan henkilötunnuksen perusteella. 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 päättelee 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 tasarvolaisissa säädetty 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 vahvistamisen perusteella. Henkilötunnuksia muutetaan nykyään sukupuolen vahvistamisen vuoksi 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 sukupuolitietoa henkilötunnuksen osana ja joilla on jatkossakin tarve käsitellä sukupuolitietoa henkilötunnuksesta erillisenä tietona. Tällaisten organisaatioiden on päivitettävä tietojärjestelmänsä siten, etteivät ne enää lue sukupuolitietoa suoraan henkilötunnuksesta, vaan käsittelevät sitä erillisenä tietokenttänä. Kyse olisi siten tietojärjestelmämuutoksista aiheutuvista kertakustannuksista. Kunkin organisaation tulisi itse tietosuoja vaatimukset 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 osin loppuvuodesta 2020 ja alkuvuodesta 2021 toteutettuun selvitykseen. Samassa yhteydessä selvitettiin myös henkilötunnusten riittävyyteen liittyen uusien väli-merkkien käyttöönottoon liittyviä kustannuksia. Selvitys toteutettiin haastatteluiden sekä kustannusvaikutuskyselyn avulla ja siihen sisällytettiin sellaiset toimialat, joilla henkilötunnusta käsitellään laajasti ja joille vaikutukset siksi arvioitiin merkittäviksi. Arvioidut toimialat olivat finanssiala, energiateollisuus, 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 sukupuolitietoa 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 selityksessä ja kyselyssä nousivat tältä osin esiin erityisesti terveydenhuolto ja vakuutustoiminta, mutta vähäisemmässä määrin myös muita toimialoja. Monella organisaatiolla on lisäksi tarve käsitellä henkilökuntansa sukupuolitietoa henkilörekistereissä lakisääteisten tilastointi- ja raportointivelvoitteiden täyttämiseksi. Tältä osin tosin useimmiten tietoa ei lueta suoraan henkilötunnuksesta.

Edellä mainittujen selvitysten lisäksi sukupuolineutraalista henkilötunnuksesta säätämisen taloudellisia vaikutuksia selvitettiin keväällä 2022 toteutetussa tietopyynnössä valtion virastoille ja laitoksille, itsenäisille julkisoikeudellisille laitoksille, kunnille, korkeakouluille, tuleville hyvinvointialueille, julkista hallintotehtävää hoitaville sekä muille yksityisille yrityksille ja yhteisöille. Kaikkien edellä kuvattujen selvitysten 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. Kustannuksia on mahdollista alentaa merkittävästi, 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.

Kustannusten tarkkaa kokoluokkaa koko yhteiskunnan osalta ei ole ollut mahdollista arvioida, koska ensinnäkin kustannusvaikutusarvioita ei ole saatu tarpeeksi kattavasti ja toisekseen toteutukset ajoittuvat useamman vuoden ajalle. Alla kuvattuja tarkemmin eriteltyjä kustannusarvioita voidaan pitää suuntaa antavina suuruusluokka-arvioina.

Kustannukset yksityiselle sektorille

Esitetyt, keväällä 2022 toteutettua tietopyyntöä edeltävät 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 väistämättä epävarmuuksia. Ehdotetulla muutoksella olisi vaikutuksia niin suureen määrään yrityksiä, yhteisöjä ja niiden tietojärjestelmiä, että koko-

naiskustannusarviot ovat väistämättä 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 kuvattua matalammiksi. Keväällä 2022 toteutetun tietopyynnön myötä esitettävät luvut ovat vastaajien antamia arvioita muutoksen kustannuksesta.

Suurimmat tietojärjestelmäkustannukset yksityisellä sektorilla arvioidaan aiheutuvan finanssialalle, jolla sukupuolیتiedon käsittely on välttämätöntä erityisesti vakuutustoiminnassa. Aiempien selvitysten aikana finanssiala arvioi alan kustannusten voivan nousta yhteensä noin 41 miljoonaan euroon.

Finanssiala ry:n keväällä 2022 antaman arvion mukaan vakuutusyhtiöt tarvitsevat tiedon asiakkaan sukupuolesta ja käyttävät sitä muun muassa tiettyjen henkivakuutusten maksujen määrittelyssä sekä ryhmävakuutusten ja vastuuvelan laskennassa. Sukupuolineutraalin henkilötunnuksen käyttöönoton arvioidaan vaativan muutoksia tietojärjestelmien tietokantoihin, rajapintoihin, käyttöliittymiin sekä muiden järjestelmien välisiin liittymiin. Kertaluonteisten muutokustannusten arvioidaan vaihtelevan yhtiöittäin ja yhtiöryhmittäin vajaasta yhdestä miljoonasta eurosta noin viiteen miljoonaan euroon. Tietojärjestelmämuutosten lisäksi kustannuksia arvioidaan muodostuvan myös asiakaspalveluprosessien päivittämisestä ja henkilöstön kouluttamisesta. Finanssialan arvion mukaan ehdotus ei nostaisi vakuutusyhtiöiden vuosittaisia menoja. Rahoituslaitosten osalta Finanssiala ry arvioi, että kustannukset nousisivat yli viiden miljoonan euron suuruisiksi.

Muilla arvioituilla yksityisen sektorin toimialoilla kustannusten arvioidaan jäävän finanssialaa merkittävästi matalammaksi. Kaupan alan kustannukset on aiemmissa selvitysvaiheissa arvioitu 8,2 miljoonan euron suuruisiksi.

Energiateollisuuden kustannuksiksi on aiemmissa selvitysvaiheissa arvioitu 5,7 miljoonaa euroa.

Yksityinen sosiaali- ja terveysala arvioi aiemmissa vaiheissa muutoksen kustannuksiksi 2,2 miljoonaa euroa. Keväällä 2022 toteutetussa tietopyynnössä toinen vastanneista yrityksistä arvioi muutoksen kustannuksiksi omalta osaltaan kaksi miljoonaa euroa ja toinen noin kolme miljoonaa euroa. Toinen vastaajista arvioi tietojärjestelmämuutosten kohdistuvan muun muassa potilastietojärjestelmän tietojen käsittelyn muuttamiseen siten, ettei sukupuolیتietoa enää päätellä henkilötunnuksesta. Lisäksi vastaajat arvioivat kustannuksia syntyvän asiakkaiden sukupuolیتiedon manuaalisen ylläpidon lisääntymisestä noin 20 000–50 000 euroa vuodessa.

Tietoliikennealan kustannuksiksi on aiemmissa vaiheissa arvioitu 1,7 miljoonaa euroa. Keväällä 2022 toteutetussa tietopyynnössä tarkennusta tietoliikennealan kustannuksiin saatiin vain yhdeltä vastaajalta, joka arvioi, ettei sille odoteta aiheutuvan kustannuksia muutoksesta.

Julkiselle hallinnolle palveluja tarjoavista yrityksistä yksi vastaajista arvioi keväällä 2022 toteutetussa tietopyynnössä nykyisin käytössä olevan henkilötunnuksesta sukupuolیتiedon päättelyn muuttamisen edellyttävän muutoksia tietojärjestelmiin ja tietojenkeruulomakkeille. Kertaluonteisen muutoksen suuruudeksi vastaaja arvioi noin 96 000 euroa. Vastaavia palveluja tarjoava toinen yritys arvioi tietojen käsittelyyn kohdistuvan muutoksen aiheuttavan noin 380 000 euron kustannuksen, joka kohdentuu erityisesti tietojärjestelmien välisten integraatioiden toteuttamiseen. Yritys arvioi uudistuksesta aiheutuvan myös lisätyötä prosesseihin, asiakaspalveluun ja sidosryhmäyhteistyöhön kohdistuvien muutostarpeiden osalta.

Vastanneista työmarkkinajärjestöistä arvioitiin, että niiden jäsenjärjestöt käyttävät jäsenrekistereissään henkilötunnuksista pääteltävää sukupuolitietoa, jota käytetään muun muassa sukupuolten välisten tasa-arvotarkasteluihin sekä tilastointiin. Sukupuolitiedon saamisen väestötietojärjestelmästä ja tiedon kysymisen jäsenen liittymisen yhteydessä ei arvioida aiheuttavan kuitenkaan merkittäviä kustannuksia.

Kustannukset kunnille ja hyvinvointialueille

Sukupuolitiedon poistamisen henkilötunnuksesta kustannusvaikutuksia arvioitiin aiemmissa selvityksissä myös kuntien ja sairaanhoitopiirien osalta. Selvityksen perusteella sukupuolineutraalista henkilötunnuksesta 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.

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 sukupuolitietoa, minkä vuoksi kuntien kustannusten voidaan perustellusti arvioida jäävän melko alhaisiksi. Terveystieteiden tutkimuksessa sukupuolitiedon 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 sukupuolitieto 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.

Kunnille ja hyvinvointialueille aiheutuvia kustannuksia selvitettiin myös keväällä 2022 toteutetun tietopyynnön myötä. Kuntien ja kuntayhtymisen arvioinneissa toistui valtion virastoja vastaava kaava tietojärjestelmämuutosten aiheuttamasta muutostarpeesta. Vastausten vähäisen lukumäärän vuoksi arvioista ei ole mahdollista muodostaa koko kuntasektoria koskevia yleistyksiä. Asukasluvultaan suuret kunnat ja kuntayhtymät arvioivat muutoksen kustannukseksi noin miljoona euroa. Pienempien kuntien arviot liikkuivat 20 000 ja 120 000 euron välillä.

Keväällä 2022 tietopyyntöön vastanneissa kunnissa arviot sukupuolineutraalin henkilötunnuksen käyttöönotosta vaihtelivat suuresti. Osa kunnista arvioi muutoksen edellyttävän merkittäviä muutoksia kunnan käyttämiin tietojärjestelmiin, jotta nykyisin henkilötunnuksesta pääteltävän sukupuolitiedon käsittely voidaan muuttaa muuhun käsittelylogiikkaan perustuvaksi. Vastaus-

ten perusteella muutostarve kohdentuisi muun muassa talous- ja henkilöstöhallinnossa, opetus- toimessa sekä varhaiskasvatuksessa käytäviin tietojärjestelmiin sekä näihin liittyviin integraatioihin. Muutoksen tunnistettiin vaikuttavan myös kuntien tilastointitehtäviin.

Sukupuolineutraalin henkilötunnuksen käyttöönoton arvioitiin kuntien vastauksissa aiheuttavan vain vähäisiä muutoksia kunnan jatkuviin kustannuksiin. Kunnilta ja kuntayhtymiltä tietopyyntöön saatujen vastausten perusteella ei kuitenkaan ole mahdollista muodostaa käsitystä sukupuolineutraalin henkilötunnuksen käyttöönoton aiheuttamista kustannuksista yksittäisille kunnille tai kuntasektorille kokonaisuudessaan vastausten vähäisen määrän vuoksi.

Keväällä 2022 hyvinvointialueille lähetetyn tietopyynnön vastausten perusteella sukupuolineutraalin henkilötunnuksen käyttöönoton arvioidaan edellyttävän merkittäviä muutoksia niihin sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmiin, joissa sukupuolitieto päätellään tällä hetkellä henkilötunnuksesta. Vastausten perusteella muutettavia järjestelmiä löytyy laajasti sosiaali- ja terveydenhuollon tehtäviä sekä toiminnan seurantaa ja laskutusta toteuttavista tietojärjestelmistä. Sukupuolitiedon arvioitiin vastauksissa olevan olennainen sosiaali- ja terveydenhuollon tehtävissä tarvittava tieto, joka tekee tarvittavien muutosten toteuttamisesta välttämättömän. Muutoksen kertaluonteisen kustannuksen suuruus vastauksissa arvioitiin välille 300 000–22,8 miljoonaa euroa. Vaihteluväli oli suuri, vaikka vastanneiden organisaatioiden tehtävät ja kokoluokka olivat toisiaan vastaavia. Vastaanotettujen neljän vastauksen perusteella muodostetulla keskihajontaluvulla kerrottuna hyvinvointialueiden muutuskustannukseksi muodostuisi yhteensä noin 200 miljoonaa euroa, joka kohdentuisi noin kuuden vuoden aikavälille. Esitettyyn lukuun liittyy suurta epävarmuutta muun muassa yhden hyvinvointikuntayhtymän muista vastauksista poikkeavan suuruisen arvion vuoksi. Esimerkiksi kaksi sairaanhoitopiiriä puolestaan arvioivat, ettei sukupuolineutraalin henkilötunnuksen käyttöönotolla olisi merkittävää taloudellista vaikutusta.

Sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten vastauksissa sukupuolineutraalin henkilötunnuksen käyttöönoton arvioitiin nostavan toiminnan ja tietojärjestelmien jatkuvia ylläpitokustannuksia. Saatujen vastausten perusteella vaihteluväli vuosittaisen kustannusten nousun osalta olisi 50 000 eurosta yli miljoonaan euroon. Vastausten vuosittaisen keskiarvokustannuksen keskihajontaluvulla muutos tarkoittaisi noin 500 000 euron vuosittaista hyvinvointialuekohtaista lisäkustannusta.

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.

Keväällä 2022 toteutetun tietopyynnön vastausten perusteella on täydennetty arvioita valtionhallinnolle sukupuolineutraalin henkilötunnuksen säätämisestä aiheutuvista kustannuksista. Valtion virastoilta ja laitoksilta saatujen arvioiden mukaan sukupuolineutraalin henkilötunnuksen käyttöönoton vaatimaan resurssitarpeen määrään vaikuttaa olennaisesti muutettavien tietojärjestelmien määrä. Virastot, joissa on käytössä henkilön sukupuolen henkilötunnuksesta päätteviä tietojärjestelmiä, arvioivat muutoksen kustannuksen noin 100 000 ja 2 000 000 euron

välille. Viranomaisille, joiden tietojärjestelmissä ei päätellä henkilön sukupuolta henkilötunnuksesta, arvioitiin muutostokustannuksen olevan muutamia kymmeniä tuhansia euroja.

Tietopyyntöön vastanneet valtion virastot ja laitokset arvioivat, ettei sukupuolineutraalien henkilötunnuksen käyttöönnotto nostaisi toiminnan menoja tai tietojärjestelmien ylläpitokustannuksia sen jälkeen, kun tietojen käsittelyn vaatimat muutostyöt on tehty. Ylläpitokustannusten arvioon esitettiin vastauksissa varauksia sen vuoksi, ettei vastanneilla ollut mahdollisuutta arvioida muutostarpeita kaikkien prosessiensa osalta.

Saatujen vastausten perusteella sukupuolineutraalin henkilötunnuksen käyttöönnoton toteuttaminen edellyttäisi valtion virastoilta noin 2 000–2 000 000 euron välille sijoittuvaa lisäresursointia muutoksen toteuttamiseen. Saatujen vastausten yhteenlaskettu muutostokustannusten suuruus olisi noin 4,53 miljoonaa euroa, joka kohdentuu erityisesti kolmelle vuodelle lain voimaantulosta. Vastauksissa muutoksen kustannusten arvioidaan muodostuvan suurimmilta osin tietojärjestelmiin tarvittavista muutoksista, joilla nykyistä henkilötunnuksesta sukupuolitiedon päättelevät käsittelysäännöt korvataan säännöillä, joilla erillisenä tietona saatua sukupuolitietoa käsitellään vaatimusten mukaisesti. Muutoksen arvioitiin edellyttävän myös lisätyötä rajapintojen ja erityisesti väestötietojärjestelmän rajapinnan osalta.

Tietopyyntöön saaduissa vastauksissa sukupuolineutraalin henkilötunnuksen käyttöönnoton ei arvioitu lisäävän valtion virastojen ja laitosten jatkuvia kustannuksia. Arvioinnin osalta on syytä huomioda, että useissa vastauksissa mainitaan, ettei kaikkea toimintaa, jossa henkilötunnusta käsitellään ole ehditty kartoittamaan ja kartoitetun toiminnankin osalta euromääräisen arvion toteuttaminen edellyttäisi vielä tarkempaa prosessien ja niissä käytettävien tietojärjestelmien analysointia.

Keväällä 2022 laadittuun tietopyyntöön antamassaan vastauksessa valtiovarainministeriön hallinnonalalta Digi- ja väestötietovirasto arvioi ehdotuksen aiheuttavan sille noin 184 000 euron suuruisen muutostokustannuksen vuonna 2026. Sukupuolen vahvistamisprosessiin ja virheellisen sukupuolitiedon korjaamiseen väestötietojärjestelmässä 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.

Sisäministeriön hallinnonalalla sukupuolineutraalin henkilötunnuksen käyttöönnotto aiheuttaisi arvioilta noin 350 000 euron kustannuksen Maahanmuuttovirastolle, noin 200 000 euron vastaavan kustannuksen Rajavartiolaitokselle sekä 150 000 euron kustannuksen Suojelupoliisille. Kustannukset muodostuisivat pääasiassa tietojärjestelmiin vaadittavista muutostöistä. Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan tarve henkilöiden sukupuolen tunnistamiseen henkilötunnuksesta on keskeistä poliisitoiminnan kannalta. Sukupuolitiedon muodostaminen muilla tavoin, kuten väestötietojärjestelmästä on mahdollista, mutta lisäisi tietojärjestelmien käyttäjien konkreettista työtä sekä vaatisi muun muassa väestötietojärjestelmän tai muun vastaavan järjestelmän käyttäjätunnuksen hankintaa kaikille operatiivista poliisitoimintaa suorittaville henkilöille sekä tarvittavia muutoksia tietojärjestelmiin. Keskusrikospoliisi on arvioinut kaikkien lakiehdotukseen sisältyvän kolmen osa-alueen muutostokustannuksiksi yhteensä noin 750 000–2 000 000 miljoonaa euroa.

Oikeusministeriön hallinnonalalla Oikeusrekisterikeskukselle muutoksesta aiheutuu noin 300 000 euron tarve, joka sisältää viraston lisäksi myös arvion hallinnonalan yhteisiin palveluihin

kohdistuvien muutosten kustannuksista. Puolustusministeriön hallinnonalalla sukupuolineutraalin henkilötunnuksen arvioidaan aiheuttavan Suomen puolustusvoimille noin 250 000 euron muutoskustannuksen asevelvollisuusrekisteriin ja puolustusvoimien tietojärjestelmiin kohdistuvista muutoksista. Esitetty arvio perustuu olemassa olevien järjestelmien muuttamiseen ja kohdistuisi tiedonsiirron edellyttämiin muutostöihin sekä järjestelmien testaamiseen.

Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalta Liikenne- ja viestintävirasto on arvioinut siirtymisen sukupuolineutraalin henkilötunnuksen käyttöön edellyttävän 210 000 euron panostusta henkilötunnuksen käsittelyn vaatimien muutosten toteuttamiseen tietojärjestelmiin ja yleisiin komponentteihin sekä muutosten testaustyöhön. Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnon osalta ehdotuksen arvioidaan aiheuttavan ELY-keskuksille (ml. KEHA) kolmelle vuodelle jakaantuvan yhteensä 400 000 euron kustannuksen ja Tukesille kahdelle vuodelle jakaantuvan 220 000 euron kustannuksen.

Muiden valtionhallinnon toimijoiden muutoksesta aiheutuvat kustannusarviot vaihtelivat tuhansista joihinkin kymmeniin tuhansiin euroihin.

Muiden toimijoiden kustannukset

Keväällä 2022 toteutetun tietopyynnön vastausten perusteella itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten osalta Kansaneläkelaitos ilmoitti vastauksessaan lähteneensä jo toteuttamaan sukupuolineutraalin henkilötunnuksen tietojärjestelmiinsä edellyttämiä muutoksia osana henkilötunnuksen riittävyysratkaisua, minkä vuoksi se ei esittänyt erillistä muutoksen kustannusarviota. Kansaneläkelaitoksen arvion mukaan ehdotus edellyttää myös muutoksia Kanta-palveluihin ja rajat ylittäviin reseptipalveluihin. Kanta-palvelujen osalta muutoksen arvioidaan olevan vähäisiä noin 100 000 euron suuruisia ja kohdistuvan muun muassa väestötietorajapintoihin.

Keväällä 2022 toteutetun tietopyynnön vastausten perusteella itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten osalta Kansaneläkelaitos ilmoitti vastauksessaan lähteneensä jo toteuttamaan sukupuolineutraalin henkilötunnuksen tietojärjestelmiinsä edellyttämiä muutoksia osana henkilötunnuksen riittävyysratkaisua, minkä vuoksi se ei esittänyt erillistä muutoksen kustannusarviota. Kansaneläkelaitoksen arvion mukaan ehdotus edellyttää myös muutoksia Kanta-palveluihin ja rajat ylittäviin reseptipalveluihin. Kanta-palvelujen osalta muutoksen arvioidaan olevan vähäisiä noin 100 000 euron suuruisia ja kohdistuvan muun muassa väestötietorajapintoihin.

Keväällä 2022 toteutetun tietopyynnön vastausten perusteella itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten osalta Kansaneläkelaitos ilmoitti vastauksessaan lähteneensä jo toteuttamaan sukupuolineutraalin henkilötunnuksen tietojärjestelmiinsä edellyttämiä muutoksia osana henkilötunnuksen riittävyysratkaisua, minkä vuoksi se ei esittänyt erillistä muutoksen kustannusarviota. Kansaneläkelaitoksen arvion mukaan ehdotus edellyttää myös muutoksia Kanta-palveluihin ja rajat ylittäviin reseptipalveluihin. Kanta-palvelujen osalta muutoksen arvioidaan olevan vähäisiä noin 100 000 euron suuruisia ja kohdistuvan muun muassa väestötietorajapintoihin.

Keväällä 2022 toteutetun tietopyynnön vastausten perusteella itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten osalta Kansaneläkelaitos ilmoitti vastauksessaan lähteneensä jo toteuttamaan sukupuolineutraalin henkilötunnuksen tietojärjestelmiinsä edellyttämiä muutoksia osana henkilötunnuksen riittävyysratkaisua, minkä vuoksi se ei esittänyt erillistä muutoksen kustannusarviota. Kansaneläkelaitoksen arvion mukaan ehdotus edellyttää myös muutoksia Kanta-palveluihin ja rajat ylittäviin reseptipalveluihin. Kanta-palvelujen osalta muutoksen arvioidaan olevan vähäisiä noin 100 000 euron suuruisia ja kohdistuvan muun muassa väestötietorajapintoihin.

Julkisia hallintotehtäviä hoitavista yhteisöistä Eläketurvakeskus arvioi sukupuolineutraalin tunnuksen käyttöönoton vaativan noin viiden miljoonan euron muutoksia työeläkealan yhteisiin tietojärjestelmiin. Eläketurvakeskus on arvioinut, että työeläkealalla sukupuoli päätellään tällä hetkellä henkilötunnuksista. Alalla on useita prosesseja, joissa henkilön sukupuoli tulee huomioida ja henkilön sukupuolella on vaikutusta prosessin lopputulokseen muun muassa eläkevastuiden ja eläkemaksujen laskennan osalta. Erillisen sukupuolitiedon tallentamisen ja käsittelyn arvioidaan aiheuttavan muutoksia lukuisiin työeläkealan järjestelmiin sekä näiden sisäisiin ja ulkoisiin rajapintoihin. Muista julkisista hallintotehtäviä hoitavista yksityisistä voidaan nostaa esiin Finnvera Oyj:n arvio noin 100 000 euron kustannuksista, Työllisyysrahaston arvio noin 50 000 euron kustannuksista ja VTT Oy:n arvio muutaman kymmenen tuhannen euron kustannuksista.

4.2.4 Yksilöintitunnus

4.2.4.1 Vaikutukset viranomaisiin ja elinkeinoelämään

Esityksessä ehdotetaan, että väestötietojärjestelmässä otetaan käyttöön 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. Yksilöintitunnuksen lisääminen väestötietojärjestelmään olisikin luonteeltaan mahdollistava muutos, joka ei velvoitaisi väestötietojärjestelmän tietoja toiminnassaan hyödyntäviä viranomaisia, yrityksiä ja muita organisaatioita millään tavalla.

Valtion viranomaisista Digi- ja väestötietoviraston olisi luotava yksilöintitunnukselle väestötietojärjestelmään tietokenttä ja tarvittavat tunnuksen ylläpitoon ja luovuttamiseen liittyvät toiminnot, minkä kertaluonteisten kustannusten arvioidaan olevan 682 000 euroa. Nämä yksilöintitunnuksen väestötietojärjestelmään ja sen palveluihin toteuttamisen kustannukset olisivat välttämättömiä, jotta toimijat voisivat ottaa yksilöintitunnuksen käyttöön. Merkittäviä eli yli yhden miljoonan euron kustannusarvioita keväällä 2022 tehtyyn tietopyyntöön annetuissa vastauksissa esittivät valtion viranomaisista Liikenne- ja viestintävirasto, Maanmittauslaitos, Patentti- ja rekisterihallitus, Puolustusvoimat ja Verohallinto. Muiden vastanneiden valtion viranomaisten osalta kustannusarviot vaihtelivat 50 000 eurosta 600 000 euroon. Vastauksen perusteella valtion viranomaiset arvioivat käyttöönotosta aiheutuvan yhteensä 10 982 000 euron laskennalliset kustannukset sisältäen myös Digi- ja väestötietoviraston välttämättömät toteutuskustannukset. Vastauksista ilmeni, että yksilöintitunnuksesta aiheutuvien kustannusten on suunniteltu ajoittuvan usean vuoden ajalle. Vastauksista ei voinut päätellä, ovatko kaikki kustannusarvion esittäneet viranomaiset tehneet jo päätöstä yksilöintitunnuksen käyttöönottamisesta, eikä arvioiden loppusummaa voi täten pitää lopullisena arviona käyttöönotoista todellisuudessa aiheutuvista kustannuksista. Kaikki mainitut kustannukset olisivat kertaluonteisia.

Kunnille, kuntayhtymille ja tuleville hyvinvointialueille aiheutuisi kustannuksia vain, jos ne päättäisivät ottaa yksilöintitunnuksen käyttöön. Näiltä toimijoilta saatiin keväällä 2022 tehtyyn tietopyyntöön yhteensä vain neljä vastausta, joissa niissäkin arvioiden vaihteluväli myös keskenään saman tyyppisten toimijoiden välillä oli merkittävä. Alimmat arviot kertaluonteisista kustannuksista olivat muutamia kymmeniä tuhansia euroja. Suurin kunnan antama arvio kertaluonteisista kustannuksista oli viisi miljoonaa euroa. Sosiaali- ja terveystieteiden kuntayhtymän sekä tulevan hyvinvointialueen antamat arviot kertaluonteisista kustannuksista olivat 17,8 miljoonaa euroa ja 300 000 euroa. Kunnilta, kuntayhtymiltä ja tulevilta hyvinvointialueilta saatujen vastauksen perusteella ei ole mahdollista muodostaa käsitystä uuden yksilöintitunnuksen käyttöönoton aiheuttamista kokonaiskustannuksista kunnille ja tuleville hyvinvointialueille.

Tietopyyntöön vastanneet itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, julkista hallintotehtävää hoitavat yhteisöt, muut yritykset ja yhteisöt ja yliopistot sekä korkeakoulut antoivat vaihteluväliltään 16 000 euron ja 23 miljoonan euron kustannusarviot. Suurin osa vastaajista ilmoitti, ettei ole ottamassa yksilöintitunnusta käyttöön tai etteivät ne näe välttämätöntä tarvetta tunnuksen käyttöönotolle ainakaan tässä vaiheessa. Viranomainen, yritys tai yhteisö, 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. Jos yksilöintitunnus korvaisi henkilötunnuksen tiedonvaihdon avaimena organisaatioiden välisessä tiedonvaihdossa, edellyttäisi muutos uudesta menettelytavasta sopimista osapuolten välillä eikä korvaaminen olisi mahdol-

lista ilman molempien osapuolten suostumusta. Koska tunnuksen käyttöönottoon ei velvoitetaisi, eikä sille asetettaisi määräaikaa, yksilöintitunnuksen käyttöönotto olisi useimmiten tarkoituksenmukaista lähinnä uusien tietojärjestelmien käyttöönoton tai muiden laajempien tiedonhallinnallisten uudistusten yhteydessä.

Yksilöintitunnusta voitaisiin käyttää niissä organisaatioissa, joissa ei tällä hetkellä tietosuojasyistä voida tai haluta lainkaan käsitellä henkilötunnuksia. Esimerkiksi koulutustoimialalla henkilötunnuksia ei juurikaan käsitellä, vaan niiden sijaan opiskelijoita, opettajia ja muuta henkilöstöä yksilöivänä tunnisteena on käytössä toimialan oma oppijanumero. 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. Vuoden 2022 keväällä tehtyyn tietopyyntöön saatujen vastausten perusteella voidaan olettaa, että suurin osa yksilöintitunnuksen käyttöön ottavista vastaajista ottaisi sen käyttöön henkilötunnuksen rinnalle. 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. Yksilöintitunnuksen käyttöönoton vaikutukset olisivat siis huomattavasti rajoitetummat ja organisaatioiden omista päätöksistä riippuvaisia kuin hankkeen ensimmäisessä vaiheessa henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman identiteetin hallinnoimista varten asetetun työryhmän esityksen vaikutukset henkilötunnuksen korvaavasta tunnuksesta olisivat olleet.

4.2.4.2 Vaikutukset ihmisiin

Yksilöintitunnus otettaisiin käyttöön Digi- ja väestötietoviraston digitaalisista palveluista annettavan lain 3 luvun mukaisessa ydinidentiteetin todisteessa, joka sisältyisi ulkomaalaisen digitaaliseen asiointivälineeseen sekä digitaaliseen henkilöllisyystodistukseen. Yksilöintitunnuksen käyttöönotto tukisi siis osaltaan tunnistusratkaisujen kehittymisen edistämisen sekä sähköisen tunnistautumisen mahdollisuuksien laajentamisen tavoitteen saavuttamista pääministeri Marinin hallitusohjelman mukaisessa aikataulussa. Erityisesti ulkomaalainen voisi digitaalista henkilöllisyyttä koskevan lainsäädännön toteutuessa saada nykyistä kattavammin käyttöönsä asiointivälineen suomalaisiin sähköisiin asiointipalveluihin.

Kun yksilöintitunnus otettaisiin käyttöön väestötietojärjestelmässä, olisivat siitä ihmisille mahdollistuvat hyödyt 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 henkilötunnusten sukupuolineutraalilla muodolla. Koska yksilöintitunnus ei sisältäisi potentiaalisesti virheellisiä henkilötietoja, eikä sitä olisi välttämättä tarpeen muuttaa sukupuolen vahvistamisen yhteydessä, tunnus olisi käytännössä vielä pysyvämpi kuin henkilötunnus. 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 ihmi-

sen yksiselitteisellä tavalla. Ikä- ja sukupuolitietoa sekä muita henkilötietoja olisi tällöin käsiteltävä henkilötietojen käsittelyn minimointiperiaate huomioon ottaen vain kunkin asiointitilanteen edellyttämässä laajuudessa. Vastaava hyöty yksilöintitunnuksesta voitaisiin tulevaisuudessa saavuttaa myös rajat ylittävässä asioinnissa, jos yksi tai useampi digitaalista henkilöllisyyttä koskevan lainsäädännön mukaisista tunnistusratkaisuista notifioidaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 910/2014 sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla ja direktiivin 1999/93/EY kumoamisesta (jäljempänä eIDAS-asetuksen) mukaisessa menettelyssä. Tällöin yksilöintitunnuksesta johdettu tunniste voitaisiin välittää käyttäjän yksilöivänä tunnisteena rajat ylittävässä asioinnissa ulkomaiselle asiointipalvelulle ilman, että välitettäisiin turhaan tietoa käyttäjän syntymäajasta tai sukupuolesta.

Yksilön henkilötietojen suoja paranisi yksilöintitunnuksen käyttöönoton kautta kaikissa niissä asiointitilanteissa, joissa ei ole tarpeen käsitellä samanaikaisesti sukupuoli- ja syntymäaika-tietoa. Sukupuolitiedon osalta vastaavaa hyötyä tavoitellaan myös sukupuolineutraalin henkilö-tunnuksen käyttöönotolla vuodesta 2027 alkaen. Tosiasiallisesti on olemassa erittäin vähän sel-laisia tilanteita, joissa molemmat mainitut tiedot olisivat ainakaan henkilötunnuksen sisältä-mällä tarkkuudella samanaikaisesti samassa palvelussa tarpeellisia. Yksilöintitunnuksen mah-dollistamat tietosuojahyödyt ulottuisivat siten lähes kaikkiin julkisen ja yksityisen sektorin pal-veluihin. Esimerkiksi täysi-ikäisyys on luonteeltaan kysymys, joka ei yleensä edellytä tietoa henkilön syntymäajasta päivän tarkkuudella. Täysi-ikäisyyden selvittämiseen lisäksi äärimmäi-sen harvoin liittyy minkäänlaista tarvetta samalla tietää henkilön sukupuoli. Digitaalista henki-löllisyyttä koskevalla lainsäädännöllä pyritään myös saavuttamaan samoja hyötyjä toteuttamalla ensimmäisiä itsehallittavaa digitaalista identiteettiä tukevia ratkaisuja.

Esityksessä ehdotetaan kuitenkin ainoastaan yksilöintitunnuksen luomista henkilötunnuksen rinnalle väestötietojärjestelmään. Tällä ei itsessään olisi käytännössä mitään vaikutuksia ihmi-siin, vaan vaikutuksia syntyisi vasta, jos väestötietojärjestelmän tietoja hyödyntävät organisaatit ottaisivat tunnuksen omassa toiminnassaan käyttöön joko sisäisesti tai esimerkiksi organi-saatioiden välisessä tietojenvaihdossa. Tällöinkin hyötyjen toteutuminen edellyttäisi useimmi-ten sitä, että yksilöintitunnus korvaisi kyseisen organisaation toiminnassa henkilötunnuksen kä-sittelyn. Käytännössä näin ei laajamittaisesti oleteta tapahtuvan ainakaan vielä pitkään aikaan. Edellä käsitelty yksilöintitunnuksen hyödyt ovatkin luonteeltaan lähinnä potentiaalisia hyötyjä, joiden toteutuminen olisi tosiasiallisesti täysin riippuvaista mahdollisista tulevista yksilöintitun-nuksen käyttöön liittyvistä päätöksistä.

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

4.2.5 Henkilötunnuksen käsittelyn rajoittaminen rekisteröityä tunnistettaessa

4.2.5.1 Vaikutukset viranomaisiin ja elinkeinoelämään

Digi- ja väestötietoviraston tilaamassa selvityksessä (Digi- ja väestötietovirasto – henkilötun-nuksen käyttö tunnistamisessa – [loppuraportti](#) 18.6.2021) kartoitettiin, miten henkilötunnusta käytetään tunnistamiseen eri asiointimuodoissa. Selvitys koski julkista, yksityistä ja kolmatta sektoria. Näihin sisältyivät apteekki- ja kemikaalitavaroiden vähittäiskaupan, julkisen hallin-non, koulutuksen, rahoitus- ja vakuutustoiminnan, sosiaali- ja terveydenhuollon, sähkö-, kaasu-

ja lämpöhuollon sekä jäähdytysliiketoiminnan (energiateollisuuden) toimialat. Selvitys ei kuitenkaan kata kaikkia yhteiskunnan alueita. Raportin mukaan henkilötunnusta käytetään laajalti osana asiakkaan tunnistamista, mutta kuitenkin ainoastaan harvoin yksinään. Sähköisessä asiointitilanteessa yleisin tapa tunnistaa asiakas on vahva sähköinen tunnistaminen. Puhelinasioinnissa yleisin keino asiakkaan tunnistamiseen on kysyä henkilötunnus ja muita tarkentavia tietoja. Käyntiasioinnissa yleisin tapa tunnistaa asiakas on virallinen asiakirja, kuten passi tai henkilökortti. Raportin mukaan puhelinasioinnissa ilmeni joitakin tapauksia, joissa asiakas tunnistetaan pelkän henkilötunnuksen avulla, esimerkiksi apteekki- ja sosiaali- ja terveydenhuollon alalla. Syinä henkilötunnuksen käytölle ainoana asiakkaan tunnistustekijänä nähdään muun muassa helppous, matalat kustannukset, koettu luotettavuus, puuttuvat lisätiedot tai asiakkaiden valmiuksien puute ottaa vaihtoehtoisia tunnistustapoja käyttöön. Lisäksi esimerkiksi apteekki-alalla ja sote-alalla henkilötunnus vaaditaan asiakkaan tietoihin pääsemiseksi. Ehdotettu muutos vaikuttaisi mainittuihin aloihin lähinnä siten, että puhelinasioinnin yhteydessä suoritettavien tunnistuskäytäntöjen ohjeistukset olisi tarkistettava.

Vaikutustenarvioinnissa on hyödynnetty Digi- ja väestötietoviraston teettämän selvityksen lisäksi lausuntopalautetta, joka kattaa laajemmin sellaisia toimijoita, jotka eivät olleet mukana selvityksessä. Lausuntopalaute tukee pääosin selvityksessä esitettyjä arvioita, joskin yksittäiset lausunnonantajat pitivät vaikutuksia merkittävämpinä. Osa lausunnonantajista kuitenkin katsoo, että arviointia vaikeuttaa se, että yksilöinnin ja tunnistamisen sekä henkilöllisyyden todentamisen ja varmentamisen käsitteitä ei ole kattavasti määritelty lainsäädännössä ja niitä myös käytetään yhteiskunnassa epäjohdonmukaisesti. Lainmuutosten vaikuttavuuden arvioinnissa on kuitenkin huomioitu se, että tietosuojalainsäädännön säännökset koskevat pelkästään henkilötunnuksen käsittelyä, eivät laajemmin esimerkiksi tunnistamisen menettelyitä.

Vaikutukset kohdistuvat erityisesti niin sanottuihin heikkoihin tunnistamistilanteisiin, joissa asiakkaan henkilöllisyyttä ei yleensä todenneta luotettavana pidettävästä lähteestä kuten henkilöllisyyden osoittavasta virallisesta asiakirjasta. Vaikutusten arvioidaan olevan merkittävämpiä erityisesti pienten organisaatioiden osalta, jos niiden asiakasrekistereissä ei ole suurta määrää tietoja asiakkaista. Lisäksi ehdotus voisi vaikuttaa yksittäisten viranomaisten tai muiden organisaatioiden tarpeeseen arvioida rekisterinpitäjänä sitä, millä tavalla se voisi osoittaa noudattaneensa henkilötunnuksen käsittelyssä tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojalain mukaisia henkilötietojen käsittelyä koskevia vaatimuksia. Tämä voisi myös joissakin tapauksissa aiheuttaa tarpeen tarkistaa tietosuoja-asetuksen 30 artiklassa ja rikosasioiden tietosuojalain 18 §:ssä tarkoitettua selostetta käsittelytoimista, huomioiden myös henkilötunnuksen käsittelytarkoituksen. Koska ehdotus ei kuitenkaan muuttaisi osoitusvelvollisuuden laajuutta eikä tarkoittaisi nykyistä yksityiskohtaisempia dokumentointivaltuuksia, vaikutusten arvioidaan jäävän vähäisiksi. Vaikutukset voisivat olla merkittävämpiä siinä tapauksessa, että rekisterinpitäjä ei ole huolehtinut osoittamisvelvollisuuden kannalta riittävästä dokumentoinnista siten kuin tietosuojalainsäädäntö jo nykyisin edellyttää.

Tietosuojavaaltuutettu valvoo tietosuoja-asetuksen 55-59 artiklassa, tietosuojalaissa ja rikosasioiden tietosuojalaissa säädettyjen tehtävä- ja toimivaltuuksien perusteella rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän suorittamaa henkilötunnuksen käsittelyä. Tietosuoja-asetus mahdollistaa esimerkiksi huomautuksen antamisen rekisterinpitäjälle tai määräyksen antamisen rekisterinpitäjälle saattaa käsittelytoimet lainmukaisiksi. Lisäksi tietosuojalainsäädäntö mahdollistaa yksityissektorin rekisterinpitäjien ja henkilötietojen käsittelijöiden osalta hallinnollisen seurantamaksun määrittämisen. Tietosuojavaaltuutetun toimistolle osoitetut kantelut ja yhteydenotot koskien henkilötunnuksen käyttämisestä yksinomaisten tietona henkilön tunnistamisessa ovat vähäisiä. Tietosuojavaaltuutetun toimisto vastaanottaa vuosittain joitakin tällaisia yhteydenottoja. Erityisesti niissä tilanteissa, joissa rekisterinpitäjä katsoo tarpeelliseksi tarkistaa selosteita

käsittelytoimistaan tai arvioida muuten käytäntöjään, uudet säännökset voisivat aiheuttaa joitakin yhteydenottoja. Koska ehdotetut säännökset vastaavat tietosuojavaltuutetun ohjeistusta, tietosuojavaltuutetulle ehdotuksesta seuraavan mahdollisen lisätyön arvioidaan kuitenkin jäävän vähäiseksi.

Esitys lisäisi joillakin aloilla puhelinasioidinnin yhteydessä kysyttävien tunnistustietojen määrää, millä olisi vähäisiä vaikutuksia asiakaspuhelujen kestoon niitä pidentävästi. Koska henkilötunnusta käytetään jo nykyisin ainoastaan harvakseltaan yksinomaan rekisteröidyn tunnistamiseen, esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia viranomaisiin tai elinkeinoelämään.

4.2.5.2 Vaikutukset ihmisiin

Esityksellä katsotaan olevan myönteisiä vaikutuksia henkilötietojen ja yksityiselämän suojaan ja näin vahvistettaisiin perustuslain 10 §:ssä ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa turvattuja oikeuksia. Yksinomaan henkilötunnuksen tai henkilötunnuksen ja rekisteröidyn nimen yhdistelmän käyttäminen rekisteröityä tunnistettaessa kiellettäisiin. Esitys madaltaisi riskiä joutua identiteettivarkauden uhriksi, koska henkilötunnuksella tai henkilötunnuksen ja nimen yhdistelmällä ei voisi salasanan omaisesti enää esittää väitettä henkilöllisyydestä. Esityksellä parannettaisiin erityisesti salassapitovelvollisuuden alaisten henkilötietojen suojaa vaikeuttamalla mainittujen tietojen hankkimista oikeudettomasti. Ehdotuksella ei kuitenkaan poistettaisi kokonaan identiteettivarkauden riskejä, vaan identiteettivarkauksien osalta tavoitteen toteutuminen on riippuvainen siitä, että henkilötunnuksen ja nimen lisäksi tunnistamistarkoituksessa käytetyt muut tiedot eivät ole muiden henkilöiden tiedossa tai selvitettävissä. Tavoitteen toteutumisen kannalta on myös oleellista, että korkean riskin tilanteissa luonnollinen henkilö tunnistetaan muulla, luotettavammalla tavalla.

Sähköinen asiointi on lisääntynyt ja ehdotus voisi kannustaa joissakin tapauksissa nykyistä enemmän sähköisen asioidinnin ja vahvan sähköisen tunnistamisen käyttöä erityisesti sellaisissa tilanteissa, joissa henkilötietojen käsittelyyn arvioidaan liittyvän erityisiä riskejä. Tällaisissa tilanteissa ehdotettu lainmuutos voisi vaikeuttaa sellaisten ikääntyneiden henkilöiden, alaikäisten ja muiden henkilöiden asiointia, jotka eivät käytä digitaalisia palveluja. Ehdotuksella ei kuitenkaan edellytetä nykyistä laajemmin vahvan sähköisen tunnistamisen tai sähköisen asioidinnin käyttöä, eikä myöskään estetä henkilötunnuksen käyttöä yhtenä tietona muiden joukossa henkilöä tunnistettaessa. Vaikutusten arvioidaan siten jäävän vähäisiksi.

4.2.5.3 Taloudelliset vaikutukset

Henkilötunnuksen käsittelyn rajoittamista koskevan säännöksen ei arvioida edellyttävän merkittäviä muutoksia rekisterinpitäjien tietojärjestelmiin tai muihin menettelyihin, joihin liittyy henkilötunnuksen käsittelyä. Esityksen tarkoituksena on täsmentää ja selkiyttää lain alkupe räistä tarkoitusta. Esitys vastaisi tietosuojavaltuutetun toimiston voimassa olevaa ohjeistusta. Myös käytännössä tilanteet, joissa henkilötunnus on ainoa tai henkilön nimen kanssa ainoa kysyttävä tieto henkilön tunnistamisessa, ovat vähäisiä. Näin ollen esityksellä ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

4.2.6 Yhteenveto esityksen keskeisistä vaikutuksista

4.2.6.1 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.

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

Yksinomaan henkilötunnuksen tai henkilötunnuksen ja nimen yhdistelmän käyttäminen rekisteröityä tunnistettaessa kiellettäisiin. Muutos olisi omiaan vahvistamaan ihmisten henkilötietojen ja yksityiselämän suojaa.

Esitykseen sisältyvistä ehdotuksista ei aiheutuisi välittömiä kustannuksia yksityishenkilöille tai kotitalouksille. Ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen maksullisuus aiheuttaisi kuitenkin etärekisteröityvälle ulkomaalaiselle välillisen kustannuksen.

4.2.6.2 Vaikutukset viranomaisiin ja 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.

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. Kustannusarvioita on eritelty tarkemmin jaksossa 4.2.2.5.

Esitykseen sisältyvistä ehdotuksista selvästi suurimmat kustannusvaikutukset aiheutuisivat sukupuolitiedon poistamisesta henkilötunnuksesta. Kustannukset jakautuisivat hyvin laajalle joukolle viranomaisia, kuntia ja yksityisen sektorin organisaatioita, mutta painottuisivat käytännössä erityisesti terveydenhuoltoon ja vakuutustoimintaan. Kustannusten tarkkaa kokoluokkaa koko yhteiskunnan osalta ei ole ollut mahdollista arvioida, koska ensinnäkin kustannusvaikutusarvioita ei ole kattavasti saatu ja toiseksi toteutukset ajoittuvat useamman vuoden ajalle. Kun toteutukset voidaan ajoittaa ajankohtiin, jolloin muutoinkin tehtäisiin järjestelmien uusimista tai päivityksiä alenevat aiheutuvat kustannukset. Jos toteutukset tehtäisiin kaikkialla kerralla, on karkea arvio kustannusten kokoluokalle yhteiskunnassa kymmeniä miljoonia euroja. Kustannusarvioita on eritelty tarkemmin jaksossa 4.2.3.3.

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 käyt-

töönnoton kustannukset erikseen mahdollisesta käyttöönotosta päättäessään. Ehdotetun yksilöintitunnuksen vaikutusten elinkeinoelämään voidaan olettaa jäävän tässä esityksessä ehdotetuilla toimenpiteillä tosiasiallisesti vähäisiksi.

4.2.6.3 Vaikutukset julkiseen talouteen

Esitys liittyy vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Esitykseen sisältyvillä ehdotuksilla olisi vaikutuksia valtion talousarvioon vuosina 2022–2026. Esitykseen sisältyvien uudistusten käyttöönottamiseksi Digi- ja väestötietoviraston, Maahanmuuttoviraston, Poliisihallituksen ja Verohallinnon on toteutettava välttämättömiä kustannuksia aiheuttavia tietojärjestelmä- ja toimintatapamuutoksia.

Jo hallituksen esityksen valmistelun aikana on ollut tarpeen käynnistää ratkaisujen käyttöön ottamiseksi välttämätöntä tietojärjestelmäkehitystä. Vuoden 2022 osalta välttämättömiksi kustannuksiksi arvioitiin Digi- ja väestötietovirastolle ostopalvelukustannuksiin 1 175 200 euroa ja henkilöstökustannuksiin 64 000 euroa, Maahanmuuttovirastolle ostopalvelu- ja henkilöstökustannuksiin 793 500 euroa, Poliisihallitukselle 360 000 euroa ja Verohallinnolle verotustoimintaan 250 000 euroa. Nämä kustannukset katetaan määrärahoista, jotka myönnettiin vuoden 2022 toisessa lisätalousarvioissa ja osin olemassa olevista määrärahoista.

Vuonna 2023 Digi- ja väestötietovirastolle on arvioitu aiheutuvan 506 000 euron kertaluonteiset ostopalvelukustannukset, jotka kohdistuisivat valtiovarainministeriön hallinnonalalle momentille 28.30.03. Digi- ja väestötietoviraston toimintamenot (siirtomääräraha 2 v). Lisäksi Digi- ja väestötietovirastolle aiheutuisi vuodesta 2023 alkaen pysyvät vuosittaiset 1 060 000 euron kustannukset, jotka myös kohdistuisivat edellä mainitulle momentille. Maahanmuuttovirastolle aiheutuisi vuodesta 2023 alkaen pysyvät vuosittaiset 480 000 euron kustannukset, jotka kohdistuisivat sisäministeriön hallinnonalalle momentille 26.40.01. Maahanmuuttoviraston ja valtion vastaanottokeskusten toimintamenot (siirtomääräraha 2 v). Vuonna 2023 Verohallinnolle aiheutuisi 200 000 euron kertaluonteiset kustannukset, jotka katetaan jo olemassa olevista määrärahoista.

Kertaluonteisia ja uudistuksille välttämättömiä kehittämiskustannuksia aiheutuisi myös vuoden 2023 jälkeen. Verohallinnon verotustoiminnalle on arvioitu aiheutuvan 100 000 euron kertaluonteiset kehittämiskustannukset vuonna 2024. Digi- ja väestötietovirastolle on arvioitu aiheutuvan 184 000 euron kertaluonteiset kehittämiskustannukset vuonna 2026. Kustannukset eivät sisälly julkisen talouden suunnitelmaan ja ne tulisi arvioida erikseen tulevien kehysten yhteydessä.

Esitykseen sisältyvien uudistusten käyttöönotto muissa viranomaisissa ja edellä mainittujen viranomaisten muissa kuin välttämättömissä palveluissa edellyttäisi kustannuksia aiheuttavia kehittämistoimia. Näitä kustannuksia ja niiden kohdentumista on esimerkiksi etärekisteröinnin osalta esitelty kohdassa 4.2.2.5. ja yksilöintitunnuksen osalta kohdassa 4.2.4.1. Kustannukset perustuisivat kuitenkin ratkaisujen harkinnan varaiseen käyttöönottoon, joten niitä voidaan pitää esityksen näkökulmasta välillisinä. Muiden viranomaisten määrärahatarpeet tulisi käsitellä erikseen osana julkisen talouden suunnitelmaa ja talousarviovalmistelua.

Esitykseen sisältyvillä uudistuksilla ei ehdoteta kunnille tai hyvinvointialueille uusia valtionosuustehtäviä tai -velvoitteita tai laajenneta nykyisiä tehtäviä tai velvoitteita. Uudistukset edellyttävät kunnilta ja tulevilta hyvinvointialueilta kuitenkin erityisesti tietojärjestelmiensä kehittämistä vähintäänkin tilanteissa, joissa henkilötunnuksesta päätellään henkilön sukupuoli. Etärekisteröityneiden ulkomaalaisten tietojen hyödyntäminen ja yksilöintitunnuksen käyttöönotto edellyttävät kehittämispanostuksia, jos kunta tai hyvinvointialue päättää ottaa nämä käyttöön.

Kunnille ja hyvinvointialueille uudistuksesta aiheutuvia kustannuksia ei ole tarpeen kattaa uusilla määrärahoilla tai valtionosuuksien korotuksina. Kuntien valtionosuuksissa on otettu huomioon tavanomaiset lakisääteisten tehtävien hoitamiseen liittyvät kehittämiskustannukset, joihin sukupuolitetiedon poistamisen henkilötunnuksesta voidaan katsoa kuuluvan.

4.2.6.4 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 tietoturallinen 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 väestötietojärjestelmän 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 vuoden 2023 syyskuusta alkaen mahdollista rekisteröityä itsepalveluna toimivassa etärekisteröintimenettelyssä. Menettely olisi täysin uusi ja perustuisi erilaiseen toimintatapaan kuin nykyään käytössä olevat rekisteröintimenettelyt. Etärekisteröintimenettelyssä väestötietojärjestelmään rekisteröity 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. On

kuitenkin huomioitava, että Digi- ja väestötietoviraston digitaalisen henkilöllisyyden palveluista annettavan lain 2 lukuun ehdotetaan tietoturvallisuutta koskevaa täydentävää erityissääntelyä digitaalisen henkilöllisyyden tietojärjestelmää koskevista keskeisistä laatu- ja tietoturvalisuusvaatimuksista. Tietoturva-vaatimukset ulottuisivat pääsääntöisesti myös etärekisteröintimenettelyssä luotavan ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen tuottamiseen ja hyödyntämiseen. Tällöin ne tulevat huomioonotetuiksi myös etärekisteröintimenettelyyn käytettävän tietojärjestelmän toteutuksessa ja tuotannossa.

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 perustutuvia 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 toiminnassaan 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 asianhallintaa tai asiarekisteriä koskevaa sääntelyä.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 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 vaihteittain 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 päättelystä henkilön sukupuolta ennen uudistusta annetuista tunnuksista, minkä lisäksi sillä ei kokonaan päästä eroon tarpeesta muuttaa henkilötunnus sukupuolen korjaamisen ja vahvistamisen 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 tietosuojaongelmista 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.

5.1.2 Keskitetty keino-tunnuksjärjestelmä

Esityksen valmistelun yhteydessä selvitettiin myös vaihtoehtoa, jossa Digi- ja väestötietoviraston ylläpitämä keskitetty keino-tunnuksjärjestelmä korvaisi kokonaan nykyiset organisaatiokohtaiset keino-tunnuksset. Väestötietojärjestelmään muodostettaisiin mallissa täysin uusi henkilö-tietoriippumaton henkilön yksilöivä tunnus. Organisaatiokohtaiset keino-tunnuksjärjestelmät kor-

vautuisivat siten, että keiotunnusten 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. Ruotsissa käytössä olevaa yhteensovittamisnumeroa, jota käsitellään jaksossa 5.2.1.2.

Keskitetty keiotunnusjärjestelmä arvioitiin kuitenkin suhteettoman kalliiksi vaihtoehdoksi verrattuna tässä esityksessä ehdotettaviin 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 keiotunnus, useimpien tietojärjestelmien pitäisi kyetä käsittelemään molempia. Vaihtoehdossa törmättäisiin lisäksi nykyisiin haasteisiin tietojen yhdistämisessä keiotunnukselta henkilötunnukselle siinä vaiheessa, kun henkilölle myönnettäisiin henkilötunnus.

Keskitetyn keiotunnusjärjestelmän 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 tunnisteseen. Tähän esitykseen sisältyvillä ehdotuksilla ulkomaalaisten VTJ-rekisteröinnin laajentamisesta pystytään lisäksi jo merkittäväällä tavalla vähentämään organisaatiokohtaisten keiotunnusten käytön tarvetta huomattavasti kustannustehokkaammalla tavalla. Keiotunnuksia tullaan kuitenkin tarvitsemaan jatkossakin, joten on tarpeen, että henkilötunnuksia, joissa välimerkin jälkeinen yksilönumero alkaa numerolla 9, ei tulla edelleenkään myöntämään väestötietojärjestelmästä, vaan ne varataan ainoastaan testi- ja keiotunnuskäyttöön.

5.1.3 Väestötietojärjestelmän yhteisrekisterinpitäjyys

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 rekisterinpitäjyys 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 säännösehdoiksiin 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 säädetyssä 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 puutteellisenä ja kehotti eduskunnan hallintovaliokuntaa arvi-

oimaan 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 rajatumpia kuin Digi- ja väestötietoviraston toimivalta. Maahanmuuttovirasto ja Verohallinto saisivat Digi- ja väestötietoviraston toteuttaman 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. Maahanmuuttoviraston ja Verohallinnon ulkomaalaisten rekisteröintiin liittyvät tehtävät rinnastuisivat VTJ-lain 3 luvun mukaisten tietojen ilmoittajien tehtäviin. Tietoja 3 luvun mukaisesti väestötietojärjestelmään ilmoittavat tahot voivat myös tietoja luovuttamalla muuttaa väestötietojärjestelmään muiden toimijoiden toimesta talletettuja tietoja ja ilmoittaa uusia tietoja. Digi- ja väestötietovirastolla olisi sen sijaan edelleen yleistoimivalta tallettaa, muuttaa, lisätä ja korjata kaikkia väestötietojärjestelmän tietoja sekä käsitellä tietojen korjauspyyntöjä. 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 vastuiden 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.

5.1.4 Sukupuolineutraalin henkilötunnuksen toteutusvaihtoehdot

Esityksessä ehdotetaan, että 1.1.2027 alkaen uudet henkilötunnukset annettaisiin sukupuolineutraaleina. 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 henkilön sukupuoli on vahvistettu. Muutoksen voitaisiin tässä muodossa siten katsoa jopa heikentävän transihmisten ja intersukupuolisten asemaa ja yksityisyyden suojaa nykytilaan verrattuna, mitä ei ole esityksen valmistelussa pidetty hyväksyttävänä. Esityksessä on siten katsottu, ettei näissä tilanteissa henkilön oikeudesta vaihtaa henkilötunnuksensa voida luopua, vaikka tunnukset muodollisesti muutettaisiinkin esityksen mukaisesti sukupuolineutraaleiksi. Samoin sukupuolitiedon korjauksen yhteydessä intersukupuolisella henkilöllä olisi uudistuksen voimaantulon jälkeen oikeus hakemuksesta saada henkilötunnuksensa muutettua.

Vaihtoehtona esitetylle toteutustavalle arvioitiin myös laajempaa, pelkkään tahdonilmaisuu- perustuvaa, oikeutta muuttaa henkilötunnus. Tässä vaihtoehdossa henkilötunnuksen muuttamis- oikeutta ei rajattaisi vain sukupuolen oikeudelliseen vahvistamiseen ja sukupuolitiedon korjaa- miseen, vaan se olisi mahdollista kaikille. Laaja oikeus muuttaa henkilötunnuksensa olisi kui-

tenkin merkittävä muutos siihen henkilötunnusjärjestelmän taustalla olevaan peruseriaatteen, 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.

5.1.5 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 lähdettä kuvaava tieto. Esityksen valmistelun yhteydessä on arvioitu etärekisteröintiin perustuvien VTJ-tietojen luovutusperiaatteita seuraavien vaihtoehtojen perusteella: 1. Tietoja luovutetaan käyttötarkoituksen mukaan ilman erityissääntelyä. 2. Tietoja luovutetaan käyttötarkoituksen mukaan, mutta vain henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaavan tiedon kanssa 3. Tietoja luovutetaan vain rajatulle joukolle 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 olisivat 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.

5.1.6 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 (jäljempänä SATU) sekä muutamia vaihtoehtoisia toisistaan rakenteeltaan hiukan poikkeavia tunnistevaihtoehtoja.

SATU on otettu väestötietojärjestelmässä käyttöön vuonna 1999 osana valtionhallinnon sähköisen asioinnin henkilökortin käyttöönottoa vaatineiden säännösten voimaantuloa. Sen tarkoituksena on ollut yksilöidä sähköisen asioinnin osapuolet. SATU on kahdeksasta desimaaliluvusta (0-9) ja tarkistemerkestä muodostuva yksilöllinen tunniste. Tunnisteen ensimmäinen merkki ei voi olla luku 0 tai 9. Nykyisellä merkkimäärällä tunnisteiden 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 SATUksi 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 tunnustuslaissa 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 SATUn käytön laajentamista uudeksi yksilöintitunnukseksi ei ehdoteta sen vakiintuneeksi muodostuneen nykyisen käyttötarkoituksen vuoksi. Myös SATUn käsittelytoimintojen teknologia väestötietojärjestelmässä on noin 20 vuotta vanhaa eikä sen hyödyntäminen yksilöintitunnuksen käyttötarkoituksissa ole tarkoituksenmukaista tai kustannustehokasta. Lisäksi esityksen valmistelussa on arvioitu, että tunnusten rajallinen määrä voisi muodostua ongelmaksi pitkällä aikavälillä.

Muita arvioituja yksilöintitunnuksen muotoja olivat SATUn kaltainen desimaaliluvuista koostuva välimerkillinen tunnus sekä tekniset yleistunnisteformaatit 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 tunnukseksi, liian pitkä tunnus voisi silti tosiasiallisesti vaikeuttaa sen käyttöä ja rajata hyödyllisiäkin käyttötapoja.

5.1.7 Henkilötunnuksen käsittelyn rajoittaminen rekisteröityä tunnistettaessa

Ehdotuksen vaihtoehtona on arvioitu sitä, että henkilötunnuksen käsittelyä koskevat säännökset voitaisiin jättää nykyisen sääntelyn varaan. Tämä ei kuitenkaan ole perusteltua ottaen huomioon, että esityksen mukaan yksilöintitunnuksen yhtenä tarkoituksena on toimia vaihtoehtona henkilötunnuksesta, ja ilman voimassa olevan säännöksen täsmentämistä henkilötunnuksen ja yksilöintitunnuksen käsittelyä koskevaan sääntelyyn jäisi epäsuhta. Koska esityksessä ehdotetaan, että yksilöintitunnusta ei saisi käyttää rekisteröidyn tunnistamiseen, ehdotetut säännökset voisivat johtaa tarkoituksettomaan vastakohtaispäätelmään henkilötunnuksen käsittelystä. Myös käytännössä on ilmennyt joitakin tilanteita, joissa henkilötunnusta on käytetty henkilön tunnistamiseen joko yksinomaisten tietona tai yhdistettynä yksinomaan henkilön nimeen. Lain täsmentämistä on näiden vuoksi pidettävä tarpeellisenä.

Henkilötunnuksen käsittely rekisteröityä tunnistettaessa voitaisiin myös kieltää kokonaan ehdottomalla kieltosääntelyllä. Tätä ei kuitenkaan voida pitää perusteltuna ottaen huomioon, että henkilötunnusta käytetään laajalti osana asiakkaan tunnistamista (Digi- ja väestötietovirasto – henkilötunnuksen käyttö tunnistamisessa – loppuraportti 18.6.2021, s. 42). Ehdottomalla kielolla olisi todennäköisesti merkittäviä ja ennakoimattomia taloudellisia vaikutuksia. Henkilötunnuksen käsittelyn ehdoton kieltäminen saattaisi johtaa myös päinvastaiseen tarkoitukseen, kuten esimerkiksi matalariskisessä käsittelyssä siihen, että henkilötunnuksen sijaan rekisteröity tunnistettaisiin muilla julkisista tietolähteistä saatavilla olevilla henkilötiedoilla.

Henkilötunnuksen käsittelyä rekisteröityä tunnistettaessa voitaisiin rajoittaa myös rekisteröidyn nimen ja henkilötunnuksen yhdistelmän lisäksi muilla henkilötietojen yhdistelmillä, kuten esimerkiksi henkilötunnuksen, rekisteröidyn nimen ja rekisteröidyn vakinaisen osoitteen yhdistelmällä. Yleislainsäädännössä on kuitenkin otettava huomioon myös rekisterit, jotka sisältävät vain joitakin henkilötietoja, ja joihin kohdistuva henkilötietojen käsittely on riskitasoltaan matalaa. Tällaisia voisivat olla esimerkiksi pienten yhdistysten jäsenrekisterit. Näin ollen käsittelyn lisärajoittaminen erilaisilla julkisista tietolähteistä saatavilla olevien henkilötietojen yhdistelmillä voisi johtaa joissakin tapauksissa sellaiseen oikeustilaan, jossa rekisterinpitäjän tulisi kerätä rekisteriin lisää henkilötietoja ainoastaan rekisteröidyn tunnistamisen vuoksi. Tällaista tietojen keräämistä ei voitaisi pitää yhteensopivana tietosuojasetuksen tietojen minimointia koskevan periaatteen kanssa.

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 henkilötunnusteiden 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

Yhdistyneessä kuningaskunnassa on käytössä sähköinen etätunnistus biometrisestä passista älypuhelinsovelluksen avulla viisumihakemuksissa. Myös Viron sähköisessä e-Notaari -itsepalvelussa käytetään biometristä kasvojentunnistusjärjestelmää.

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 pidetyissä kirkonkirjoissa. Ruotsin veroviraston (Skatteverket) ylläpitämästä väestötietokannasta (*folkbokföringsdatabasen*) löytyvät tiedot Ruotsissa vakinaisesti asuvista henkilöistä (*folkbokförda* eli ns. väestöön kirjatut), joille annetaan henkilönnumero (personnummer). Väestötietokantaan rekisteröidään hyvin pienin poikkeuksin samat tiedot kuin Suomen väestötietojärjestelmään. Maahan muuttavan henkilön on käytävä henkilökohtaisesti veroviraston palvelutoimistossa 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 tietopalvelu, josta ne voivat hakea ajantasaisia väestörekisteritietoja digitaalisesti. Yksityissektorille 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 koordinoitinumero. 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 viranomainen, 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 viranomainen 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 selvitetty, 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 yk-

sityishenkilöt 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 väestörekisterilalla 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 kuten Suomessa. Osa tunnuksista on varattu käytettäväksi verohallinnon koulutustietokannoissa ja järjestelmien testaamiseen, eikä niitä siksi anneta kellekään.

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 kuluttua.

Ruotsin henkilönnumeroita 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 tiettyinä vuosina.

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 yksilönnumeroita. 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 biometristen 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 henkilö-

kohtaisesti 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 kasvokuva) ja verrannut niitä passissa tai kortissa oleviin tietoihin. Muihin tarkoituksiin tunnistamisvälineeseen tallennettuja biometrisiä tunnisteita ei saa käyttää.

Edellä selostettuun raporttiin sisältyy esitys biometristen 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 tuhattava 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*). Syntymänumero 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 liitteinä 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 henkilönnumero (*personnummer*), joka koostuu yksilönumerosta (*indivudnummer*) 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 syntymänumero 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 rekisteröity henkilötiedot voitu tarkistaa luotettavista asiakirjoista. Tietoja on kolmentasoisia: Ainutlaatuinen, tarkistettu tai ei-tarkistettu (*unik, kontrollert, ikke kontrollert*). Jos henkilön 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 tunnisteen avulla. Ainutlaatuinen identiteetti Norjassa -tasoa ei vielä ole otettu käyttöön, vaan sitä ollaan vasta valmistelemaan.

Vuonna 2017 voimaan tulleen lainmuutoksen myötä syntymänumero ja suuri osa muistakin väestörekisterissä olevista henkilötiedoista ei pääsääntöisesti ole enää salassa pidettävä. Ei-salassa pidettäviksi määritellyjä 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 syntymänumeroa 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 täyttämisestä 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 syntymänumero 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.

Periaatteellisenä lähtökohtana Norjassa on, että F- tai D-numeron saajien piiriä ei tulla laajentamaan. Vaihtoehtoisesti Norjassa on esitetty, että käyttöön otettaisiin kokonaan uusi, kolmas henkilönumero. Uutta henkilönumeroa 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 keino-tunnusjärjestelmien ylläpitokustannuksiin, jotka mahdollisesti säästyisivät uuden tunnisteiden käyttöönoton 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 identiteetin hallinta 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 väestötietolaissa on jo säädetty mahdollisuus siihen, että henkilölle merkitään tieto ”ainutkertainen henkilöllisyys”, mikä tarkoittaa, että henkilöstä on otettu biometriset tunnisteet ja näitä tietoja on verrattu 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. Keskusrekisterinúmero myönnetään, kun henkilö asettuu asumaan Tanskaan, mutta myös hallinnollisiin tarkoituksiin, kuten verotusta varten. Keskusrekisterinúmero on pysyvä tunnus ja myös silloin, kun numero on myönnetty aluksi vain hallinnollisiin tarkoituksiin, eli jos sama henkilö myöhemmin asettuu asumaan Tanskaan, sama keskusrekisterinúmero 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 työs-kentelyyn riittää verokortti. Verokorttia ja hallinnollista keskusrekisterinumeroa voi hakea sähköisesti, jolloin mukaan liitetään mm. kopio passikuvasta ja työsopimuksesta sekä tarvittaessa myös kopiot työluvasta ja perhesuhteet osoittavista todistuksista.

Keskusrekisterinumeroa saa käyttää vain henkilöiden yksilöintiin, ei henkilöllisyyden todentamiseen. Tanskassa on käytössä sähköinen tunnistusjärjestelmä NemID, jonka avulla voi asioida sekä julkisen että yksityisen sektorin palveluissa. Vuosien 2021 ja 2022 aikana MitID on porstatetusti korvaamassa NemID:n. Sähköisestä tunnistusjärjestelmästä vastaa Tanskan digivirasto (Digitaliseringsstyrelsen), joka toimii Tanskan valtiovarainministeriön alaisuudessa. NemID (myöhemmin *MitID*) myönnetään Tanskassa ja ulkomailla oleskeleville Tanskan omille kansalaisille sekä oleskeluluvalla Tanskassa oleskeleville ja opiskelijoille. Hakijan henkilöllisyys varmistetaan passista tai henkilökortista. Sähköisellä tunnuksella voi asioida tanskalaisviranomaisten kanssa ja käyttää sähköisiä palveluja, kuten verkkopankkia tai verkkokauppoja. Edellytyksenä on vähintään 15 vuoden ikä. Sähköisen tunnistusjärjestelmän piirissä ovat Tanskan kaikki pankki- ja vakuutussektorin tarjoamat sähköiset palvelut sekä muita yksityisiä palveluita. Näiden avulla voidaan käyttää myös osoitteen borger.dk palveluita, joka on virallinen yhden luokun portaali käytännössä kaikkiin Tanskan julkisiin palveluihin (mm. sähköinen postilaatikko viranomaisten lähettämiä kirjeitä varten, hakemusten ja muiden lomakkeiden täyttäminen, opiskelupaikan hakeminen, verohallinnon palvelut, eläkettä koskevat tiedot ja terveys-tiedot).

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 tarkistusnumeron avulla 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. Mer-

kinnän voi asettaa itse omiin tietoihinsa sähköisesti tai pyytää sen asettamista asioimalla viranomaisen luona. Varoitusmerkintä luovutetaan väestön keskusrekisteristä kaikille niille viranomaisille 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; järjestelmätunnusrekisteriin ja kansalliseen rekisteriin. Jos henkilöllä ei ole kotipaikkaa Islannissa, tunnus varataan ns. järjestelmätunnukseksi (*kerfiskennitala*), 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 asioidtava 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 Virossa, esim. oleskelulupaa tai viisumia. Palvelun kautta e-asukkaat pääsevät käsiksi virolaisiin verkkopalveluihin kaikkialta maailmasta, esimerkiksi voivat perustaa yrityksiä Virossa. Pääasiallisena käyttötarkoituksena e-asukkaaksi hakeutumiseen onkin ollut hoitaa yritystoimintaa ja kesään 2022 mennessä e-asukkaat ovat perustaneet Viroon jo yli 21 000 yritystä. Viron e-asukkaaksi oli kesäkuussa 2022 rekisteröitynyt 179 maasta yli 92 000 henkilöä. Rekisteröityvien 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 sähköisesti 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. Käytötarkoituksen 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 joko lähimmässä Viron edustustossa tai ilmoitetussa noutopisteessä, jossa hakijan henkilöllisyys vahvistetaan vielä kasvokkain tapahtuvalla tunnistuksella ja biometrisillä tunnistetuilla.

Viron e-asukas -ohjelman hakuprosessissa hakija luo itselleen ensin käyttäjätilin sähköpostitse, josta 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 kasvojen tunnistusjärjestelmää.

5.2.1.7 Liettua

Tammikuusta 2021 lukien ulkomaalaiselle on voitu myöntää e-asukkaan (e-resident) asema myös Liettuaissa, jolloin myönnettävällä sähköisellä henkilöllisyystodistuksella voi allekirjoittaa asiakirjoja sekä käyttää sähköisiä hallinnollisia, julkisia tai kaupallisia palveluja Liettuaissa, 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 Liettuaan 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 henkilökohdainen 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 tunnisteen 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 tunnuksia 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 rekisteröitäville (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 käyttöönottotapa eroaa Latvian mallista. Uudenmalliset tunnuksot 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 tunnistet (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 taltioi 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 kirjauduttava 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 matkustusiakirjan tiedot ja syntymäaika. Sisäänkirjautumiskoodi toimitetaan joko puhelinnumeroon tai sähköpostiosoitteeseen, jota käytettiin hakemuksessa. Joissain tapauksissa maahanmuuttajan on lisäksi maahan saavuttuaan käytävä rekisteröitymässä henkilökohtaisesti kunin-gaskunnan 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 pyydettävä todistus sisältää arkaluontoiseksi luokiteltavia tietoja (kuten sukupuolen korjaaminen tai adoptiota koskevia tietoja), voi todistuksen 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-tun-

nus (*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 tunnisteina NIE-tunnusta haettaessa kerätään henkilön sormenjäljet.

Sosiaaliturvaetuksia ja terveydenhuoltoon hakeutumista varten Espanjassa tarvitaan henkilötunnuksen lisäksi sosiaaliturvatunnus (*Número de Seguridad Social*). Tunnus on muotoa aa/bbbbbbbb/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 eIDAS-asetuksen. Asetus koskee sähköisen tunnistamisen osalta jäsenvaltioiden ilmoittamia eli notifioituja sähköisen tunnistamisen järjestelmiä. Kansallinen tunnistusjärjestelmä voidaan ilmoittaa EU:n komissiolle eIDAS-asetuksen mukaisesti. Notifioinnin yhteydessä varmistetaan, että väline ja tunnistaja täyttävät teknisine ratkaisuihinsa, toimintaprosesseihinsa sekä järjestelmineen haetun varmuustason (Level of Assurance) mukaiset vaatimukset. Suomi ei ole toistaiseksi ilmoittanut omaa tunnistusjärjestelmää komissiolle. Asetuksen tarkoituksena on mahdollistaa kansallisten vahvan tunnistamisen sähköisten välineiden käyttö muiden jäsenvaltioiden julkishallintojen 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.

Komissio on antanut kesäkuussa 2021 lainsäädäntöehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 910/2014 muuttamisesta eurooppalaisen digitaalisen identiteetin kehityksen vahvistamisen osalta (COM (2021) 281 final). Kyse on siis eIDAS-asetusta koskevasta muutosehdotuksesta. eIDAS-muutosehdotuksessa luodaan yhteinen lainsäädäntökehikko eurooppalaiselle digitaalisen identiteetin lompakkosovellukselle. Lompakkosovelluksen yksi keskeisimmistä toiminnallisuuksista olisi mahdollistaa sovelluksen käyttäjälle sähköinen tunnistautuminen. Kaikilla jäsenvaltioilla olisi ehdotuksen mukaan velvollisuus tarjota vähintään yksi asetuksen mukainen lompakkosovellus. Lompakkosovellusta tulisi ehdotuksen mukaan voida käyttää mahdollisimman laajasti yhteiskunnan palveluissa niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla. eIDAS-muutosehdotuksen käsittelyaikataulut ja siten myös asetuksen voimaantulon aikataulu ovat vielä epävarmoja.

Suomessa Digi- ja väestötietoviraston varmenteiden lisäksi vahvoja sähköisen tunnistamisen välineitä tarjoavat useat Suomessa toimivat pankit ja teleoperaattorit, sekä edelleen erilaiset tunnistamisen välityspalvelut. Tunnistuslaissa on määritelty vahva sähköinen tunnistaminen yhdenmukaisesti eIDAS-asetuksen kanssa. Liikenne- ja 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. Suomessa julkishallinnolle vahvaa sähköistä tunnistamispalvelua tarjoaa keskitetysti Suomi.fi-tunnistus.

EU:n yleistä tietosuoja-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 e 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 tietosuoja-asetuksen artikloihin. VTJ-laissa tarkoitettujen henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteena on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta (rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite), joka mahdollistaa erityissäännösten antamisen 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti tietosuoja-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 reunaehtoja 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. Tietosuoja-asetuksen 9 artikla sääntelee erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen kuten etärekisteröintimenettelyssä käsiteltävien biometristen tietojen käsittelyä. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely on poikkeuksellisesti mahdollista esimerkiksi tavoitteeseen nähden oikeasuhtaisen ja asianmukaisia suojatoimia sisältävän jäsenvaltion lainsäädännön nojalla. Tietosuoja-asetuksen 22 artikla sääntelee rekisteröidyn asemaa suhteessa automatisoituihin päätöksiin, joiden tekeminen on rajoitetusti mahdollista esimerkiksi jäsenvaltion lainsäädäntöön perustuen. Ehdotettu etärekisteröintimenettely olisi automatisoitua päätöksentekoa, joka perustuisi myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyyn 22 artiklan 4 kohdan nojalla.

6 Lausuntopalaute

6.1 Lausuntopyynnöt

Valtiovarainministeriö pyysi 10.1.2022 lausuntoja henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman identiteetin hallinnoimista koskevassa hankkeessa valmistellusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi, joka sisälsi ehdotuksen väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain ja eräiden muiden lakien muuttamiseksi. Lausuntoja pyydettiin ministeriöiltä, valtion virastoilta, kunnilta sekä muilta viranomaistahoilta, organisaatioilta ja kansalaisjärjestöiltä. Lausuntokierros toteutettiin oikeusministeriön ylläpitämää lausuntopalvelu.fi -palvelua käyttäen. Lausunnoissa pyydettiin erityisesti huomioita esityksen keskeisiin ehdotuksiin eli ulkomaalaisten tietojen nykyistä aiempaan ja kattavampaan tallettamiseen väestötietojärjestelmään, sukupuolitiedon poistamiseen henkilötunnuksesta sekä yksilöintitunnuksen käyttöönottoon. Lausuntoaika päättyi 4.3.2022.

Oikeusministeriö pyysi 15.6.2022 lausuntoja hallituksen esityksen luonnokseen lisättävien liitelakien pykälämuutoksista, jotka sisälsivät ehdotukset tietosuojalain 29 §:n ja rikosasioiden tietosuojalain 12 §:n muuttamisesta. Ehdotukset eivät sisällyneet 10.1.–4.3.2022 lausuttavana olleeseen esitysluonnokseen, minkä vuoksi päätettiin järjestää erillinen lausuntokierros mainittujen pykälien osalta. Lausuntoaika oli asian kiireellisyyden vuoksi tavanomaista lyhyempi ja päättyi jo 13.7.2022. Ehdotettu lainsäädäntö on lausuntokierroksen jälkeen yhdistetty osaksi tätä valtiovarainministeriön valmistelemaa hallituksen esitystä eduskunnalle. Tämä esitys liittyy vuoden 2023 talousarvioesitykseen ja esitys on tarkoitus esitellä valtioneuvostolle viikolla 37/2022. Tämän vuoksi asian jatkovalmistelu on edellyttänyt asian kiireellistä valmistelua ja siksi myös tavanomaista lyhyempää lausuntoaikaa.

6.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen

6.2.1 Yleistä

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntöön lausunnon antoi yhteensä 123 toimijaa. Yleisesti lausunnonantajat ovat valtaosin pitäneet esityksen tavoitteita tarpeellisina, tärkeinä ja kannatettavina.

Esitettyjen muutosten aikataulua pidettiin useiden lausunnonantajien toimesta tiukkana erityisesti tietojärjestelmiin vaadittavien teknisten muutosten osalta. Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon toimijat sekä kunnat nostivat esiin esitetyistä uudistuksista seuraavat muutostarpeet ja niistä aiheutuvat kustannukset etenkin tietojärjestelmien osalta. Lausijat nostivat lisäksi esiin osittain samaan aikaan toteutuvat muut merkittäviä panostuksia vaativat uudistukset. Lakien ehdotettuja voimaantuloajankohtia ei ole jatkovalmistelussa lausuntopalautteen perusteella muutettu hankkeen tavoiteaikatauluista, sillä useimmat toimijat voivat itse päättää keskeisten tietojärjestelmämuutoksia aiheuttavien uudistusten käyttöönottoaikatauluista. Hankkeen tavoiteaikataulujen muuttumisen vuoksi muutosten pääasiallista voimaantuloajankohtaa ehdotetaan kuitenkin myöhennettäväksi muutamalla kuukaudella. Myös digitaalista henkilöllisyyttä koskevien lakiehdotusten voimaantuloajankohtaa ehdotetaan myöhennettäväksi vastaavasti. Esityksen vaikutustenarviointeja toivottiin täydennettävän erityisesti kustannusvaikutusten osalta. Vaikutustenarviointeja on täydennetty muun muassa jatkovalmisteluvaiheessa toteutetun tietopyynnön tulosten perusteella.

Oikeusministeriön lausuntopyyntöön lausunnon antoi yhteensä 52 toimijaa. Henkilötunnuksen käsittelyä koskevien säännösten muuttamisehdotukseen suhtauduttiin pääosin myönteisesti. Erityisesti toivottiin esimerkkejä hyväksyttävistä tunnistamiskäytännöistä sekä täsmennyksiä

vaikutustenarviointiin. Lausuntopalautteen perusteella on täsmennetty henkilötunnuksen käsittelyä koskevia säännöksiä, sekä täydennetty vaikutustenarviointia ja säännöskohtaisia perusteita useilta osin.

Lausunnot ja valtiovarainministeriössä laadittu yhteenveto lausunnoista ovat luettavissa julkisessa palvelussa osoitteessa <https://vm.fi/hankkeet> tunnuksella VM183:00/2020. Henkilötunnuksen käsittelyä koskevien säännösten täsmenämistä koskevat lausunnot löytyvät samasta palvelusta tunnuksella OM044/2022.

6.2.2 Henkilötunnuksen myöntäminen ulkomaalaisille nykyistä aiemmin ja laajemmin

Erityisesti kuntien ja yritysten lausunnoissa kannatettiin kaikkia niitä uudistuksen osa-alueita, joilla aikaistetaan ja laajennetaan ulkomaalaisten henkilötunnuksen saamista. Esityksen nähtiin vähentävän tarvetta organisaatio- ja järjestelmäkohtaisille henkilön yksilöiville tunnuksille sekä tehostavan henkilötunnuksen perustuvaa yksilöintiä, tiedon vaihtoa sekä tietojen yhdistämistä. Vaikka ulkomaalaisten etärekisteröintimenettelyn käyttöönoton ja ulkoisen palveluntarjoajan oleskelulupa-asiassa tekemän henkilöllisyydestä varmistamista kannatettiin lausunnoissa, kiinnitettiin palautteissa huomiota etärekisteröintimenettelyn riskeihin ja väärinkäytösmahdollisuuksiin sekä ulkoisen palveluntarjoajan käytön mahdollisiin ongelmiin. Erityisesti etärekisteröintimenettelyn vaikutuksia rikostorjuntaan ja turvallisuuteen on lausuntopalautteen perusteella täydennetty ja tarkennettu. Myös ulkoisen palveluntarjoajan toiminnan luotettavuuden arvioinnin keinoja on täydennetty.

Oikeusministeriö esitti kattavasti tarkennuksia tapaan, jolla julkisen hallintotehtävän ulkoistamisesta tulisi säätää. Muutettavaksi ehdotettua VTJ-lain 22 §:ää täydennettiin jatkovalmistelussa oikeusministeriön lausunnon mukaisesti. Edustuston tehtävien ulkoistamissääntely toisen Schengen-valtion edustustolle tai ulkoiselle palveluntarjoajalle erotettiin omaksi momenttikseen 22 §:ssä. Ulkoistettavia oleskelulupatehtäviä tarkennettiin säännökseen ja ulkoistettavan tehtävän rajaamissäännöstä selkiytettiin. Säännöstä täydennettiin selkeyden vuoksi myös maininnalla, jonka mukaan toisen Schengen-valtion edustustoon ja ulkoiseen palveluntarjoajaan sovellettaisiin ulkomaalaislain 69 e §:n sääntelyä ulkoistamistoiminnan edellytyksistä ja 69 f §:n sääntelyä ulkoistetun toiminnan valvonnasta.

Lausuntopalautteessa etärekisteröintimenettelyssä käsiteltävien biometristen tietojen käsittelysäännösten tietosuojalainsäädännön ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisuus kehoitettiin varmistamaan. VTJ-lain 9 c §:ää on osittain tämän vuoksi muutettu. Lisäksi etärekisteröintimenettelyn perusteluita on täydennetty perusteluilla säännösten tietosuojalainsäädännön ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisuudesta. Etärekisteröintimenettelyn säännösehdotuksia on tarkennettu ja täydennetty muiltakin osin osittain lausuntopalautteen perusteella. Lausuntopalautteen perusteella jatkovalmistelussa on tarkennettu Digi- ja väestötietoviraston tehtävistä sääntelemistä 9 §:ssä.

6.2.3 Sukupuolitiedon poistaminen henkilötunnuksesta

Enemmistö lausunnonantajista katsoi, että sukupuoli tiedon poistaminen henkilötunnuksesta on kannatettava tavoite. Muutoksen katsottiin esimerkiksi ehkäisevän sukupuoli-identiteettiin perustuvaa syrjintää ja parantavan yksityisyyden suojaa. Sukupuolineutraalin henkilötunnuksen hyödyt suhteessa arvioituihin kustannuksiin herättivät kritiikkiä lausunnonantajissa.

Henkilötunnuksen muuttaminen haluttiin mahdolliseksi muillekin kuin sukupuolensa vahvistaneille transsukupuolisille. Jatkovalmisteluvaiheessa VTJ-lain muutettavaksi ehdotettavaa 12 §:ää on täydennetty siten, että henkilötunnuksen muuttaminen olisi mahdollista sukupuolensa

vahvistaneiden lisäksi myös henkilöille, joiden sukupuoli väestötietojärjestelmässä on korjattu uudistuksen voimaantulon jälkeen. Myös VTJ-lain 12 §:n voimaantulosäännöstä on täydennetty osin lausuntopalautteen perusteella.

6.2.4 Yksilöintitunnus

Lausuntopalautteessa uutta yksilöintitunnusta kohtaan annetut palautteet olivat jakautuneita. Yksilöintitunnuksen katsottiin parantavan tieto- ja henkilön yksityisyyden suojaa, mutta toisaalta sen käyttöönoton perusteluja pidettiin heikkoina ja saatavia hyötyjä epäselvinä. Lisäksi lausunnoissa nousi esille myös huoli uuden yksilöintitunnuksen käyttöönoton aiheuttamista kustannuksista sekä mahdollisista sekaannuksista, jotka olisivat seurausta henkilötunnuksen ja yksilöintitunnuksen rinnakkaiskäytöstä.

Tietosuojavaltuutettu huomioi yksilöintitunnuksen ja henkilötunnuksen käsittelyn edellytyksistä eri tavalla säätämisen ongelmallisuuden. Yksilöintitunnuksen käsittelyn edellytyksiä on jatkovalmistelussa tarkennettu tietosuojalain 29 a §:ään ja rikosasioiden tietosuojalain 12 a §:ään ehdotettavilla täydennyksillä.

Lisäksi tietosuojavaltuutettu kiinnitti huomiota ehdotettuun tietosuojalain 29 a §:ään ja rikosasioiden tietosuojalain 12 a §:ään, jotka kieltäisivät henkilöllisyyden todentamisen yksilöintitunnuksen perusteella, mikä saattaisi johtaa tulkintaan, että henkilötunnuksella henkilöllisyys voitaisiin todentaa. Oikeuskanslerinvirasto, Finanssiala ry ja Kansaneläkelaitos esittivät myös huomioita henkilötunnuksen käsittelyyn henkilön tunnistamistarkoituksessa. Tietosuojalain 29 §:ää ja rikosasioiden tietosuojalain 12 §:ää on jatkovalmistelussa muutettu lisäämällä molempiin pykälään uusi momentti, jossa henkilötunnuksen käsittelyä rajoitettaisiin rekisteröidyn tunnistamistilanteissa.

6.2.5 Henkilötunnuksen käsittelyn edellytykset

Suurin osa lausunnonantajista suhtautui myönteisesti ehdotettuun rajoitukseen, joka koskee henkilötunnuksen käyttöä tunnistamistarkoitukseen. Yksinomaan henkilötunnuksen tai henkilötunnuksen ja nimen yhdistelmän käyttö tunnistamistarkoitukseen on lausuntojen valossa harvinaista. Lausuntopalaute myös pääosin tukee ehdotuksen vaikutustenarviointia. Joissakin elinkeinoelämän edustajien lausunnoissa nousi kuitenkin esiin kysymyksiä suhteessa sellaisiin tilanteisiin, joissa henkilötunnusta nykyisin käytetään yhtenä kysyttävänä tietona tunnistamistarkoituksessa. Osassa lausuntoja kiinnitettiin huomiota terminologisiin epä johdonmukaisuuksiin ja siihen, että Suomen lainsäädäntö ei sisällä kattavia määritelmiä luonnollisen henkilön tunnistamisesta tai henkilöllisyyden todentamisesta. Ehdotettuja säännöksiä henkilötunnuksen ja yksilöintitunnuksen osalta on täsmennetty lausuntopalautteen johdosta erityisesti suhteessa rahanpesulakiin, jossa on jo määritelmät ja säännökset henkilön tunnistamisesta ja henkilöllisyyden todentamisesta. Sen sijaan tietosuojalainsäädäntöön ei pidetä mahdollisena sisällyttää yksityiskohtaisempia säännöksiä tunnistamismenettelyistä, koska tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain pykälät koskevat pelkästään henkilötunnuksen käsittelyn edellytyksiä. Säännöskohdaisia perusteluja on täsmennetty sen selventämiseksi, miten käsitteet eroavat toisistaan, ja riskiperusteisen käsittelyn korostamiseksi. Lisäksi ehdotettujen säännösten terminologiaa ja perusteluja on täsmennetty korvaamalla henkilötunnuksen haltijan käsite tietosuojalainsäädännössä omaksutulla rekisteröidyn käsitteellä.

Erityisinä kysymyksinä nousivat esiin mahdolliset vaikutukset tietosuojalainsäädännön mukaiseen rekisterinpitäjän osoittamisvelvollisuuteen ja siihen liittyen käsittelytoimien selosteen ja ohjeistuksen tarkistamistarpeisiin. Useassa lausunnossa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että

ehdotetut rajaukset eivät kokonaan poistaisi riskiä identiteettivarkauksista. Ehdotuksen vaikutustenarviointia on näiltä osin täsmennetty. Muun muassa tietosuojavaltuutetun lausunnossa katsottiin, että säännöksiä on mahdollista arvioida tarkemmin vasta kokonaisuutena, kun myös yksilöintitunnuksen käsittelyä koskeva lopullinen ehdotus on tiedossa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian lausunnon johdosta tietosuojalain 29 §:n 2 momenttia on täsmennetty sen tarkoituksen selventämiseksi ja sen varmistamiseksi, että momentin suhde uuteen 5 momenttiin ei jäisi epäselväksi.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista

9 §. *Ulkomaan kansalaisen rekisteröinnin edellytykset.* Pykälässä säädetään ulkomaan kansalaisen rekisteröinnin edellytyksistä ja menettelystä. Henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste ulkomaan kansalaisen tietojen väestötietojärjestelmään rekisteröimisessä on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettu rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite. Ulkomaan kansalaisen rekisteröinnin edellytyksistä yksityiskohtaisesti säätämisessä on kyse tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisen kansallisen liikkumavaran hyödyntämisestä, joka mahdollistaa kansallisessa laissa tarkemman sääntelyn käsittelyn yleisistä edellytyksistä, käsittelytoimista ja menettelyistä.

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 mainitun pykälän perusteella oleskelulupa. Säännös ei edelleenkaan antaisi ulkomaan kansalaiselle ehdotonta oikeutta tulla rekisteröidyksi väestötietojärjestelmään.

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 mainitun pykälän perusteella oleskeluluvan saaneen ulkomaan kansalaisen tiedot voitaisiin tallettaa väestötietojärjestelmään. Henkilöille myönnetään oleskelulupa ulkomaalaislain 112 tai 113 §:n mukaisesti.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kansainvälistä suojelua hakeneen esittäessä tietojensa tallettamista koskevan pyynnön Digi- ja väestötietovirastolle olisi viraston ennen tietojen tallettamista varmistuttava 22 §:n 2 momentissa mainittujen edellytysten täyttymisestä. Kansainvälistä suojelua hakenut voi joutua esittämään tietojensa väestötietojärjestelmään

tallettamista koskevan pyynnön Digi- ja väestötietovirastolle esimerkiksi tilanteessa, jossa Maahanmuuttovirasto ei ole pystynyt tallettamaan henkilön tietoja väestötietojärjestelmään järjestelmän automaattisten tarkistussääntöjen estäessä rekisteröinnin. Digi- ja väestötietovirasto veloitettaisiin näissä tilanteissa varmistamaan Maahanmuuttovirastolta, että ulkomaalaisesta on kansainvälisen suojelun hakemusta varten otettu ja talletettu henkilötuntemerkit poliisiin ylläpitämään rekisteriin ulkomaalaislain 131 §:n mukaisesti, Maahanmuuttovirasto tutkii hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa aineellisesti ja että Maahanmuuttovirasto on riittävällä tavalla varmistunut ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä ja väestötietojärjestelmään talletettavien henkilötietojen luotettavuudesta. Käytännön menettelystä näiden tietojen saamiseksi ennen tietojen tallettamista väestötietojärjestelmään sovittaisiin Digi- ja väestötietoviraston ja Maahanmuuttoviraston kesken.

Pykälän 3 momenttiin ei ehdoteta muutosta. Tietojen tallettaminen väestötietojärjestelmään olisi mahdollista sen jälkeen, kun tiedot tallettava viranomainen olisi varmistunut ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä 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. Henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste etärekisteröintimenettelyssä olisi tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettu rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite. Etärekisteröintimenettelystä yksityiskohtaisesti säätämisessä olisi kyse tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisen kansallisen liikkumavaran hyödyntämisestä, joka mahdollistaisi kansallisessa laissa tarkemman sääntelyn käsittelyn yleisistä edellytyksistä, käsittelytoimista ja menettelyistä.

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. Menettely olisi käytännössä tarkoitus toteuttaa automatisoituna, mutta esitetyn sääntelyn näkökulmasta tämä ei olisi välttämätöntä.

Etärekisteröintiin perustuva väestötietojärjestelmän rekisteri-identiteetti vastaisi tietosisällöltään ja osin myös vaikutuksiltaan muita väestötietojärjestelmän rekisteri-identiteettejä. Etärekisteröintiin perustuvan väestötietojärjestelmän rekisteri-identiteetin luomisen yhteydessä myönnettäisiin ulkomaalaisen digitaalinen asiointiväline, jota koskevat sääntelyehdotukset sisältyvät hallituksen esitykseen eduskunnalle digitaalista henkilöllisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi. Etärekisteröintimenettelyssä tietojen tallettamiselle väestötietojärjestelmään ei 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) hä-

nen henkilöllisyytensä on varmistettu Digi- ja väestötietoviraston hyväksymällä sähköisellä tunnistusmenetelmällä, 3) hänen nimi-, syntymäpäivä- ja sukupuolitietonsa on luettu sähköisesti voimassa olevan matkustusasiakirjan tekniseltä osalta ja 4) hänen tietojaan ei ole aiemmin talletettu väestötietojärjestelmään. Momentin 1 kohdassa tarkoitettu ikäraja, 2 kohdassa tarkoitettu henkilöllisyydestä varmistumisen onnistuminen ja 3 kohdassa tarkoitettu voimassa oleva ja teknisesti luettava matkustusasiakirja olisivat edellytyksiä sille, että rekisteröintipyyntö olisi ylipäänsä mahdollista panna vireille. Momentin 4 kohdassa säädetty edellytys puolestaan olisi ai-neellinen edellytys sille, että vireille pantu rekisteröintipyyntö olisi mahdollista hyväksyä. Mo-mentissa säädettyjen ehtojen olisi täyttyttävä rekisteröintihetkellä, jotta rekisteröintipyyntö voi-taisiin hyväksyä. Tietojen tallettaminen väestötietojärjestelmään etärekisteröintimenettelyssä ei edellyttäisi lain 9 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttymistä.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin tarkemmin rekisteröintiä pyytävän henkilön henkilöllisyy-den varmistamisesta etärekisteröintimenettelyssä. Etärekisteröintimenettelyn keskeisin ero pe-rinteisiin rekisteröintimenettelyihin olisi se, ettei henkilöä tunnistettaisi siinä lainkaan viran-omaisessa kasvokkain. Menettely perustuisi sen sijaan mobiilisovelluksella tehtävään kasvojen-tunnistukseen. Menettely edellyttäisi sitä, että rekisteröintiä pyytävällä henkilöllä olisi käytös-sään matkustusasiakirja, jonka tekniseltä osalta on mahdollista sähköisesti lukea hänen kasvo-kuvansa ja muut rekisteröinnissä edellytettävät tiedot.

Rekisteröintiä pyytävän henkilön tulisi ehdotuksen mukaan ottaa menettelyssä itsestään vähin-tään yksi kasvokuva ja video ja esitettävä ne Digi- ja väestötietovirastolle sähköistä tunnistus-menetelmää hyödyntäen. Kuvat ja videot otettaisiin ja esitettäisiin suoraan Digi ja väestötieto-viraston etärekisteröintiä varten tarjoamalla mobiilisovelluksella. Rekisteröintiä pyytävän hen-kilön henkilöllisyys varmistettaisiin vertaamalla menettelyssä otettavia kuvia ja videota hänen matkustusasiakirjansa sirulta luettavaan kasvokuvaan. Vertaaminen olisi tarkoitus toteuttaa hyödyntäen automaattista kasvojentunnistushjelmaa. Menettelyssä esitettävän videon tarkoi-tuksena olisi kasvojentunnistuksen lisäksi varmistua siitä, että rekisteröintipyyntöön esittää luon-nollinen elossa oleva henkilö.

Pykälän 3 momentissa säädettäisiin tarkemmin etärekisteröintimenettelyssä käytettävästä mat-kustusasiakirjasta. Säännöksessä tarkoitettu matkustusasiakirja voisi olla esimerkiksi passi tai henkilökortti ja sen tulisi täyttää Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO, International Civil Aviation Organization) matkustusasiakirjoja koskevien määrittelyjen vähimmäisvaati-mukset. Ehdotuksen mukaan asiakirjan hyväksymisen edellytyksenä olisi lisäksi se, että mat-kustusasiakirjan tekniseen osaan talletettujen tietojen aitous ja eheys pystytään varmistamaan käyttäen voimassa olevaa ja täydellistä varmenneketjua. Väestötietojärjestelmän rekisterinpitä-jänä toimivan Digi- ja väestötietoviraston olisi ylläpidettävä luetteloa niistä matkustusasiakir-joista, jotka täyttävät säännöksessä tarkoitetut edellytykset ja jotka voidaan hyväksyä käytettä-väksi etärekisteröintimenettelyssä.

Matkustusasiakirjat on pääasiassa tarkoitettu tilanteisiin, joissa henkilöllisyys varmistetaan hen-kilökohtaisen asioinnin yhteydessä eikä tämän ehdotuksen mukaisissa menettelyissä, joissa hen-kilöllisyydestä 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 matkustusasia-kirjan myöntäjäviranomaisen digitaalisesti allekirjoittamia. Luotettavasti matkustusasiakirjan myöntäneeltä valtiolta saatu juurivarmenne ja ajantasainen sulkulista mahdollistavat sirulla ole-van digitaalisen allekirjoituksen ja sirun sisältämien tietojen aitouden ja muuttumattomuuden varmistamisen. Siru sisältää asiakirjan haltijan nimen, syntymäajan, sukupuolitiedon ja hyvä-laatuisen 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 rekisteröintipyyntöön 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 lähtökohteisesti täysin automaattisesti. Vertailussa käytettäisiin vain väestötietojärjestelmän tietoja, eli siinä ei hyödynnettäisi menettelyssä esitettyä kasvokuvaa tai videota.

Etärekisteröintimenettely otettaisiin käyttöön sen mahdollistamiseksi, että ulkomaalainen voi osoittaa hänestä väestötietojärjestelmään talletettujen henkilöllisyyttä koskevia tietoja sähköisissä palveluissa. Erilliseen hallituksen esitykseen sisältyvässä laissa Digi- ja väestötietoviraston digitaalisen henkilöllisyyden palveluista ehdotettaisiin säädettäväksi ulkomaalaisen digitaalisesta asiointivälineestä sekä siihen sisältyvästä ydinidentiteetin todisteesta. Koska etärekisteröintimenettely olisi tarkoitettu ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen myöntämistä edeltäväksi esivaiheeksi, etärekisteröintimenettelyn oikeusvaikutukseksi säädettäisiin pykälän 5 momentissa digitaalisen asiointivälineen myöntäminen.

Etärekisteröintimenettelyssä olisi kyse hallintomenettelystä ja, siltä osin kuin ehdotetussa laissa ei toisin säädetä, siihen sovellettaisiin hallintolain (434/2003) 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 etärekisteröintipyyntö hyväksyttäisiin, asian ratkaisuksi riittäisi yleensä tietojen tallettaminen väestötietojärjestelmään ja sen myötä henkilötunnuksen antaminen rekisteröintiä pyytäneelle ulkomaalaiselle.

Vaikka ehdotettu sääntely ei sitä edellytä, menettely on käytännössä 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 valmisteilla olevia hallintolain automaattista hallintoasian käsittelyä koskevia säännöksiä. Koska etärekisteröintimenettelyssä olisi kyse tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettusta automatisoi-

dusta yksittäispäätöksestä, olisi lisäksi huomioitava kyseisen alakohdan edellyttämät asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Tietosuoja-asetus jättää toimenpiteiden määrittämisen tarkemmin kansallisen lainsäädännön varaan, mutta johdanto-osan 71 kappaleen perusteella niihin olisi kuuluttava käsittelystä ilmoittaminen rekisteröidylle ja oikeus vaatia ihmisen osallistumista tietojen käsittelemiseen, rekisteröidyn oikeus esittää kantansa, saada selvitys kyseisen arvioinnin jälkeen tehdystä päätöksestä ja riitauttaa päätös. Etärekisteröintimenettelyssä annettuun päätökseen saisi hakea muutosta VTJ-lain 7 luvun mukaisesti vastaavalla tavalla kuin muihin rekisteröintiä koskeviin hallintopäätöksiin. Päätös muutoksenhakuohjauksineen annettaisiin kuitenkin vain asioissa, joissa asian saattaminen vireille etärekisteröintimenettelyssä onnistuu. Jos esimerkiksi etärekisteröintimenettelyssä tehtävässä automatisoidussa kasvojenvertailussa ei voitaisi varmistua siitä, että tietojen tallettamista pyytää matkustusasiakirjan oikea haltija tai jos pakollisten tietojen sähköinen lukeminen matkustusasiakirjan tekniseltä osalta ei onnistu, keskeytyy menettely eikä asia tule vireille. Henkilö ohjattaisiin keskeytyneen menettelyn vuoksi tallettamaan tietonsa 9 §:n mukaisessa menettelyssä. VTJ-lain 76 a §:n mukaan 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).

Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 4 kohdan mukaan 2 kohdassa tarkoitetut automatisoidut yksittäispäätökset eivät saa perustua 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin, paitsi jos sovelletaan 9 artiklan 2 kohdan a tai g alakohtaa ja asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi on toteutettu. Etärekisteröintimenettelyn kasvojenvertailussa käsiteltäisiin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia biometrisia tietoja henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten. Esityksen 9 c §:ssä mahdollistettaisiin näiden tietojen käsittely etärekisteröintimenettelyssä tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaisesti. Rekisteröidyn oikeuksien, vapauksien ja oikeutettujen etujen suojaamiseksi etärekisteröintimenettelyyn sovellettaisiin hallintolakiin ja tiedonhallintalakiin valmisteltuja automaattista päätöksentekoa koskevia säännöksiä. Tällä tavoin ja hallintolain yleisillä hallintomenettelylle asettamilla vaatimuksilla toteutettaisiin tietosuoja-asetuksen 22 artiklan 2 kohdan b alakohdan edellyttämiä suojatoimivaatimuksia. Koska kyse olisi viranomaisen tietojen käsittelystä, tulisivat sovellettavaksi lisäksi tiedonhallintalain 4 luvun tietoturvallisuutta koskevat vaatimukset.

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, joka toimisi etärekisteröintimenettelyssä käsiteltävien henkilötietojen rekisterinpitäjänä.

9 b §. *Väestötietojärjestelmään etärekisteröintimenettelyssä talletettavat tiedot.* Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin etärekisteröintimenettelyssä väestötietojärjestelmään talletettavista 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 etärekisteröintimenettelyssä talletettavien tietojen yksityiskohtaisen sisällön määrittämisessä olisi kyse tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohtien mukaisen kansallisen liikkumavaran hyödyntämisestä, joka mahdollistaisi kansallisessa laissa tarkemman sääntelyn käsiteltävien henkilötietojen tyypistä.

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 sukupuolitietoa tarvittaisiin henkilön yksilöintiin sekä 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 tunnistus. Muu yleinen tunnistus voisi olla esimerkiksi eIDAS-tunnus. Lisäksi väestötietojärjestelmään talletettaisiin rekisteröitymiseen käytetyn matkustusasiakirjan numero, myöntävävaltio 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 tulisi itse antaa menettelyssä pakollisia hänen yksilöimisekseen tarvittavia lisätietoja, joita olisivat syntymäpaikka, syntymävaltio ja yhteystiedot. Etärekisteröintimenettelyssä väestötietojärjestelmään talletettavia yhteystietoja olisivat sähköpostiosoite ja postiosoite.

Väestötietojärjestelmään talletettaisiin pykälän *2 momentin* mukaan aina tieto henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tavasta sekä nimi-, syntymäaika- sukupuoli- ja kansalaisuustietojen 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 selvyyden 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. Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1 kohdan mukaan biometrinen tietojen käsittely henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten on kiellettyä muiden kohdassa lueteltujen erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen tapaan. Artiklan 2 kohdan g alakohdan mukaan 1 kohdassa mainittujen tietojen käsittely on kuitenkin sallittua jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, edellyttäen että se on oikeasuhteista tavoitteeseen nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Tietosuojalain 6 §:n 1 momentin mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelykieltoa ei kansallisen liikkumavaran nojalla sovelleta tietojen käsittelyyn, josta säädetään laissa tai joka johtuu välittömästi rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tehtävästä. Käsiteltäessä henkilötietoja 6 §:n 1 momentin perusteella rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän on toteutettava momentissa yksilöidyt asianmukaiset ja erityiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien suojaamiseksi. Lisäksi laissa säädettäisiin kasvojentunnistuksessa käytettyjen biometrinen tietojen säilytysajasta, joka olisi lyhyempi kuin muilla henkilötiedoilla. Koska kyse olisi viranomaisen tietojen käsittelystä, tulisivat sovellettavaksi lisäksi tiedonhallintalain 4 luvun tietoturvallisuutta koskevat vaatimukset.

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. Biometrinen tietojen käsittelyn välttämättömyyttä, oikeasuhtaisuutta ja rekisteröidyn erityisten suoja-toimien asianmukaisuutta on perusteltu tarkemmin tämän esityksen säätämisyjärjestysperustelujen kohdassa 11.3.

Etärekisteröintimenettelyssä käsiteltävistä biometrisista tiedoista yksityiskohtaisesti säättämisessä olisi kyse tietosuojasetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohtien mukaisen kansallisen liikkumavaran hyödyntämisestä, joka mahdollistaisi kansallisessa laissa tarkemman sääntelyn käsittelyn edellytyksistä, käsiteltävien tietojen tyypistä, tietojen luovutuksesta ja käyttötarkoitussidonnaisuudesta.

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

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin kasvojentunnistuksessa käytettyjen biometristen 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 väestötietovirasto käsitelisi biometrisiä tietoja ainoastaan automatisoidussa kasvojentunnistuksessa. Digi- ja väestötietoviraston virkailijat eivät siis käsitelisi tietoja niissäkään tapauksissa, joissa etärekisteröintimenettelyssä tehtyjä rekisteröintipyyntöjä käsiteltäisiin muutoin virkailijoiden toimesta. Tämän vuoksi biometristen tietojen käsittely olisi kasvojentunnistusta varten välttämätöntä vain tietojen automatisoidun vertailun ajan, jonka jälkeen tiedot olisi poistettava. Tiedot olisi poistettava viimeistään kahden kuukauden kuluttua rekisteröintipyyntönsä tekemisestä. Digi- ja väestötietoviraston olisi huolehdittava luotettavista menettelyistä, joilla voidaan varmistua tietojen kattavasta poistamisesta kahden kuukauden kuluessa rekisteröintipyyntönsä tekemisestä. Rekisteröintipyyntönsä ratkaisuna olisi joko ulkomaan kansalaisen tietojen tallettaminen väestötietojärjestelmään tai rekisteröintipyyntönsä hylkääminen. Etärekisteröintimenettely voisi myös keskeytyä ennen rekisteröintipyyntönsä vireilletuloa, jos esimerkiksi etärekisteröintimenettelyssä tehtävässä automatisoidussa kasvojenvertailussa ei voitaisi varmistua siitä, että tietojen tallettamista pyytää matkustusasiakirjan oikea haltija. Jos etärekisteröintimenettely keskeytyisi kasvojentunnistamisvaiheeseen, ei kasvojentunnistuksessa käytettyjä tietoja olisi välttämätöntä voida käsitellä enää keskeytymisen jälkeen.

9 d §. *Tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa ja tietojen lähdettä kuvaavien tietojen muuttaminen tai lisääminen.* 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.

Henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste tietojen muuttamisessa ja lisäämisessä olisi tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettu rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite myös silloin, kun muu viranomainen tallentaisi tietoja väestötietojärjestelmään. Vaikka Maahanmuuttovirasto ja Verohallinto keräävät talletettavat tiedot omien muualla laissa säädettyjen tehtäviensä hoitamisen yhteydessä, myös niiden oikeus käsitellä tietoja perustuu väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjien velvollisuuteen mahdollistaa, toteuttaa ja turvata yhteiskunnan toimintojen ja tietohuolto sekä sen jäsenille kuuluvat oikeudet ja velvollisuudet VTJ-lain 5 §:n

mukaisesti. Maahanmuuttoviraston ja Verohallinnon käsittelytoimet varmistavat väestötietojärjestelmän tietojen luotettavuuden VTJ-lain 18 §:n mukaisesti. Tietojen muuttamis- ja lisäämismenettelystä sekä muuttamisen ja lisäämisen edellytyksistä yksityiskohtaisesti säätämisessä olisi kyse tietosuojasetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohtien mukaisen kansallisen liikkumavaran hyödyntämisestä, joka mahdollistaisi kansallisessa laissa tarkemman sääntelyn käsittelyn yleisistä edellytyksistä, käsittelytoimista ja menettelyistä.

Pykälän 1 momentissa säädettäisiin henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa koskevan tiedon muuttamisesta tai lisäämisestä. 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, 22 ja 22 a §: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 tai hänen henkilöllisyydestään varmistuttaisiin Suomen ulkomaan edustuston, toisen Schengen-valtion edustuston tai ulkoisen palveluntarjoajan toimesta ehdotetun 22 §:n mukaisesti. Henkilön VTJ-tiedoissa oleva merkintä etärekisteröitymisestä olisi tällöin päivitettävä merkinnäksi kasvokkain tunnistamisesta. Edellytyksenä muutokselle olisi lisäksi se, että joku 9 §:n 1 momentissa säädetyistä 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 lähettä koskevan tiedon muuttamisesta tai lisäämisestä. Säännöksen mukaan tietoja väestötietojärjestelmään tallettavan viranomaisen olisi muutettava tai lisättävä henkilön nimi-, syntymäaika-, sukupuoli- ja kansalaisuustietojen lähettä kuvaava tieto väestötietojärjestelmään, kun ulkomaan kansalainen on ensimmäisen kerran esittänyt voimassa olevan matkustusasiakirjan tai 19 §:n 1 tai 2 momentissa tarkoitetun selvityksen 9, 22 ja 22 a §: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 koskevinä 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 1.1.2027 lukien. Momentista poistettaisiin säännös, jonka mukaan henkilötunnukseen sisältyvä yksilönumero sisältää tiedon sukupuolesta. Muutoksen myötä yksilönumero päättyisi satunnaisesti siten, että sen parillisuudesta tai parittomuudesta ei voisi enää päätellä tunnuksen haltijan sukupuolta. Niitä henkilötunnuksia, jotka on annettu ennen ehdotetun muutoksen voimaantuloa, ei muutettaisi, mutta ennen

1.1.2027 annetusta henkilötunnuksesta ei voisi enää oikeudellisesti pätevällä tavalla päätellä henkilön sukupuolta, vaan niitakin olisi pidettävä sukupuolineutraaleina. 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. Lisäksi asetuksen antoaltuuden sanamuotoa on tarkistettu vastaamaan vaikiintunutta kirjoitustapaa.

Poikkeuksesta yksilönumeron antamiseen satunnaisena säädettäisiin lain 12 §:n 3 momentissa.

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 merkitä, joista viimeinen olisi tarkistusmerkki. Tarkistusmerkin avulla olisi mahdollista havaita esimerkiksi ihmisen tekemät näppäilyvirheet yksilöintitunnusta syötettäessä järjestelmiin. Yksilöintitunnus ei sisältäisi henkilötunnuksesta poiketen ikää tai sukupuolta tai muitakaan haltijansa henkilötietoja. Yksilöintitunnus olisi silti itsessään tietosuojasetuksen 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu henkilötieto ja henkilöön liittyvä tunnistetieto. Sen käsittelyyn olisi siksi sovellettava henkilötietojen käsittelyä koskevia säännöksiä. Yksilöintitunnus olisi yleisesti käytettävissä olevana tunnuksena myös tietosuojasetuksen 87 artiklassa tarkoitettu kansallinen henkilönumero.

Yksilöintitunnus olisi täysin yksilöllinen, eikä samaa tunnusta voisi koskaan antaa kahdelle tai useammalle henkilölle. Myöskään ehdotettavan 12 a §:n nojalla muutettua yksilöintitunnusta ei saisi käyttää uudelleen. Yksilöintitunnuksen antamismenettely vastaisi sen rakennetta lukuun ottamatta henkilötunnuksen antamismenettelyä. Ehdotettava pykälä sisältäisi asetuksen antoaltuuden, jonka mukaisesti tarkemmat säännökset yksilöintitunnuksen rakenteesta annettaisiin valtioneuvoston asetuksella vastaavasti kuin henkilötunnuksen osalta.

Yksilöintitunnus otettaisiin käyttöön Digi- ja väestötietoviraston digitaalisista palveluista annettavan lain 3 luvun mukaisessa ydinidentiteetin todisteessa, joka sisältyisi ulkomaalaisen digitaaliseen asiointivälineeseen sekä digitaaliseen henkilöllisyystodistukseen. Ydinidentiteetin todiste toimisi teknisesti luotettavana tapana sitoa todisteen salaisen avaimen haltija väestötietojärjestelmässä hallittuun ydinidentiteettiin. Yksilöintitunnus toimisi henkilön yksilöivänä tunnisteenä ydinidentiteetin todisteella.

12 §. Henkilötunnuksen muuttaminen. Pykälään ehdotetaan tehtäväksi henkilötunnuksen sukupuolineutraaliin muotoon liittyvät muutokset, jotka tulisivat voimaan 1.1.2027. Pykälän 1 momentin säännös, jonka mukaan henkilötunnus on korjattava, jos siihen sisältyvä tieto sukupuolesta on virheellinen, ehdotetaan poistettavaksi. Henkilötunnuksesta ei enää 11 §:ään ehdotettujen muutosten jälkeen kävisi ilmi henkilön sukupuoli, eikä 1 momentissa 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 kohdan sisältö ehdotetaan siirrettäväksi hieman muutettuna uuteen 3 momenttiin. Uuden 3 momentin mukaan henkilötunnus muutettaisiin hakemuksesta, jos henkilö on sukupuolen vahvistamisesta annettavan lain mukaisesti vahvistettu toiseen sukupuoleen kuuluvaksi. Transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annettu laki on tarkoitus kumota samanaikaisesti käynnissä olevassa lakihankkeessa, jossa on tarkoitus säätää uusi laki sukupuolen vahvistamisesta. Sukupuolen vahvistamisesta annettavan lain ohella mainitussa hankkeessa on tarkoitus tehdä muutoksia VTJ-lain 12 §:n 2 momentin 3 kohtaan ja 12 §:n 3 momenttiin, missä

vhtedessä lain nimi ja numero sekä terminologia muutettaisiin yhdenmukaiseksi uuden sukupuolen vahvistamista koskevan lain kanssa. Termistä transseksuaali luovuttaisiin ja terminologisesti muutoksen jälkeen puhuttaisiin vahvistamisesta toiseen, eikä vastakkaiseen sukupuoleen kuuluvaksi. Mainittujen muutosten on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2023. Tässä esityksessä 12 §:ään esitettävien muutosten on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2027.

Henkilötunnuksen muuttamiseen säädettäisiin pykälän 3 momentissa poikkeus, jonka mukaan momentin tarkoittamissa tilanteissa henkilötunnuksen yksilönumero voitaisiin hakemuksesta antaa ennen lainmuutosta voimassa olleen eli nykyisen sukupuolikäytännön mukaisesti. Ennen 1.1.2027 syntyneelle henkilölle, jonka sukupuoli olisi vahvistettu mieheksi, annettaisiin siten henkilötunnuksesta pariton yksilönumero ja naiseksi vahvistetulle puolestaan parillinen yksilönumero. Säännöshdotuksen tarkoitus on kuvattu tarkemmin edellä jaksossa 4.1.5. Vaikka tunnus momentissa tarkoitetuissa tilanteissa muutettaisiin aiemman yksilönumerokäytännön mukaiseksi, se ei rakenteeltaan tai tietosisällöltään eroaisi muista henkilötunnuksista. Myöskään 3 momentin mukaan annettava yksilönumero ei siis sisältäisi tietoa henkilön sukupuolesta. Jos intersukupuolisen henkilön syntymän hetkellä talletettu tieto sukupuolesta osoittautuu myöhemmin virheelliseksi, myös niissä tapauksissa henkilötunnus voitaisiin muuttaa tämän momentin mukaan hakemuksesta. Nykyisin voimassa olevan lain mukaan intersukupuolisen henkilön henkilötunnus korjataan väestötietojärjestelmään talletetun virheellisen sukupuolitiedon korjaamisen yhteydessä 12 §:n 1 momentin nojalla. Kun sukupuolitieto poistettaisiin 1.1.2027 lukien henkilötunnuksesta pääteltävistä tiedoista, henkilötunnusta ei enää korjattaisi sukupuolitiedon muutoksen perusteella, mutta näissä harvinaisissa tapauksissa henkilölle säilytettäisiin halutessaan mahdollisuus pyytää uutta henkilötunnusta. Käytäntöä pyynnön yhteydessä esitettävästä selvityksestä näissä tapauksissa ei olisi tarkoitus muuttaa nykyisestä. Henkilötunnuksen muuttaminen kummassakin 3 momentissa tarkoitettussa tilanteessa olisi vapaaehtoista, eikä hakemuksen jättämiselle asetettaisi määräaika. Henkilön on mahdollista vahvistaa sukupuolensa toiseen sukupuoleen useammin kuin kerran. Henkilötunnuksen voisi sukupuolen vahvistamisen perusteella muuttaa vain yhden kerran kutakin yksittäistä sukupuolen vahvistamista kohden. Uutta 12 §:n 3 momenttia koskisi rajausta, josta säädettäisiin lain voimaantulosäännöksellä siten, että momenttia sovellettaisiin vain henkilöihin, jotka ovat syntyneet ennen 1.1.2027.

Pykälän voimassa oleva 3 momentti siirtyisi samalla muutettuna *4 momentiksi*. Päätöksen henkilötunnuksen muuttamisesta tekisi muutetun säännöksen mukaan kaikissa tapauksissa Digi- ja väestötietovirasto. Ahvenanmaan valtionvirastolla ei ehdoteta annettavaksi toimivaltaa muuttaa henkilötunnusta tapausten ennakoitun vähäisen lukumäärän vuoksi. Henkilötunnuksen muuttamista olisi edelleen haettava aina kirjallisesti. Momentin sanamuoto muutettaisiin samalla yhteneväiseksi väestötietojärjestelmästä annettavien tunnusten muuttamissäännösten eli 12 a §:n ja 64 §:n kanssa.

12 a §. Yksilöintitunnuksen muuttaminen. Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin 11 a §:ssä tarkoitettun 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. Pykälän *1 momentin* 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, ei esimerkiksi sukupuolen vahvistaminen johtaisi tarpeeseen muuttaa yksilöintitunnusta.

Yksilöintitunnus olisi tarkoitettu vain henkilön yksiselitteiseen yksilöintiin tietojärjestelmässä, laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi tai rekisteröidyn tai rekisterinpitäjän oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseksi eikä sitä ehdotuksen mukaan luovutettaisi väestötietojärjestelmästä muihin käyttötarkoituksiin. Tunnusta ei siten voisi hyödyntää asiointitilanteissa tunnistamiseen, eikä sitä käyttäen siten olisi mahdollista tehdä oikeustoimia toisen henkilön nimissä. Tunnusta ei tämän johdosta olisi tarpeen muuttaa sillä perusteella, että tunnus olisi päätynyt väärän henkilön haltuun ja sitä olisi väärinkäytetty. Pykälään ei siksi ehdoteta sisällytettäväksi lain 12 §:n 2 momentin 2 kohtaa 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 vastaavasti kuin henkilötunnuksen muuttamisasian 12 §:n 2 momentin 1 kohdan perusteella. Yksilöintitunnuksen muuttaminen ei siten kuuluisi Ahvenanmaan valtionviraston tai muiden väestötietojärjestelmän ylläpitämiseen osallistuvien viranomaisten tehtäviin. 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. Lisäksi 2 kohtaa esitetään täydennettäväksi siten, että siinä mainittaisiin erikseen myös syntymäaika. Syntymäaika sisältyy jo säännökseen henkilötunnuksen osana. Syntymäaikaa koskeva täydennys olisi vastaavan kaltainen täsmennys kuin tieto sukupuolesta, joka esitetään lisättäväksi tämän momentin 15 kohtaan. Syntymäaikatieto kirjataan jo tällä hetkellä väestötietojärjestelmässä erikseen omaan tietokenttäänsä, joten tällä täydennyksellä ei muutettaisi väestötietojärjestelmän nykyistä tietosisältöä. Syntymäaikatiedon mainitseminen erikseen olisi tarpeen, koska myös jäljempänä esitettävässä uudessa 23 kohdassa viitataan tietoon syntymäajasta.

Momentin 15 kohtaa esitetään puolestaan täydennettävän sukupuolta koskevalla tiedolla. Sukupuolitieto kirjataan jo tällä hetkellä väestötietojärjestelmässä erikseen omaan tietokenttäänsä ja se sisältyy säännökseen momentin 2 kohdassa tarkoitetun henkilötunnuksen osana, joten tällä täydennyksellä ei muutettaisi väestötietojärjestelmän nykyistä tietosisältöä. Sukupuolitiedon mainitseminen erikseen olisi tarpeen, koska myös jäljempänä esitettävässä uudessa 23 kohdassa viitataan tietoon sukupuolesta. Sukupuolitiedon poistamisen henkilötunnuksesta johdosta sen tallettamisesta väestötietojärjestelmään olisi kuitenkin säädettävä erikseen. Sukupuolta koskevalla tiedolla tarkoitettaisiin säännöksessä henkilön oikeudellista 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 lähdettä 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 lähdettä 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 lähdettä kuvaava tieto koskisi vain säännöksessä mainittuja henkilön perustietoja, eli sitä ei ulotettaisi kaikkiin henkilöstä väestötietojärjestelmään talletettaviin tietoihin. Tieto ei myöskään olisi tietokohtainen, vaan koskisi säännöksessä mainittua tietojoukkoa kokonaisuutena. Henkilön nimi-, syntymäaika-, sukupuoli- ja kansalaisuustietojen lähdettä 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 momentin 1 kohtaa muutettaisiin siten, että väestötietojärjestelmään voitaisiin tallettaa rekisteröinnin kohteena olevaa henkilöä koskevia tietoina ulkomaisen henkilönumeron lisäksi myös henkilön mahdollinen muu yleinen tunnistus. Tällainen muu yleinen tunnistus voi olla esimerkiksi henkilön eIDAS-tunnus. Pykälän 1 momentin 1 kohdan terminologiaa ehdotetaan samalla muutettavaksi siten, että ulkomaisen henkilönumeron käsite muutettaisiin toisen valtion kansalliseksi henkilötunnukseksi. Säännöksen terminologia vastaisi näin ehdotetussa 9 b §:ssä ja tietosuoja-asetuksessa käytettyä käsitettä, mutta se ei vaikuttaisi säännöksen soveltamiseen.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 kohta, jonka mukaan väestötietojärjestelmään voitaisiin tallettaa ulkomaan kansalaisen matkustusasiakirjan numero, myöntäjävaltio ja voimassaoloaika. Etärekisteröinnissä tiedot olisi mahdollista lukea suoraan rekisteröintiin käytettävän matkustusasiakirjan tekniseltä osalta. Tietoja olisi mahdollista tallettaa myös muun asiain yhteydessä. Tietoja tarvittaisiin erityisesti ulkomaan kansalaisten yksilöimiseksi ja saman henkilön tietojen useampikertaisen väestötietojärjestelmään tallettamisen estämiseksi. Tie-

toja matkustusasiakirjan numerosta, myöntäjävaltiosta ja voimassaoloajasta luovutettaisiin väestötietojärjestelmästä vain hyvin rajoitetusti kuten poliisille esimerkiksi rikoksen selvittämistä varten.

18 §. Järjestelmän tietojen luotettavuus. Pykälän ensimmäiseen virkkeeseen sisältyvää viittaussäännöstä 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 lähettä 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 momentin 1 kohdan suomenkieliseen säädestekstiin ehdotetaan tehtäväksi vähäinen kielellinen tarkistus. Muutos ei vaikuttaisi säännöksen soveltamiseen.

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 kohta matkustusasiakirjan numeroa, myöntäjävaltiota ja voimassaoloaikaa koskevien tietojen poistamisesta väestötietojärjestelmästä. Matkustusasiakirjan numeroa, myöntäjävaltiota ja voimassaoloaikaa koskevat tiedot kerättäisiin alkuvaiheessa 9 a §:ssä tarkoitettussa etärekisteröintimenettelyssä ja niiden avulla olisi mahdollista varmistaa, ettei henkilön tietoja kirjata väestötietojärjestelmään useampaan kertaan. 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. Tietoja matkustusasiakirjan numerosta, myöntäjävaltiosta ja voimassaoloajasta käytettäisiin hyödyksi ulkomaan kansalaisen tietoja ensimmäistä kertaa tallettaessa verrattaessa niitä väestötietojärjestelmään jo talletettuihin tietoihin. Tietojen tallettaminen uudelleen samalla matkustusasiakirjalla estettäisiin ja tietoja voitaisiin käyttää hyödyksi myös rekisteröintiin liittyvien rikosten selvittämisessä. Pykälän 1 momentin voimassa oleva 3 kohta siirtyisi samalla 4 kohdaksi ja 4 kohta 5 kohdaksi. Mainitut kohdat pysyisivät sisällöllisesti ennallaan.

21 §. *Ahvenanmaan valtionviraston toimivalta.* Pykälään tehtäisiin teknisluonteiset muutokset, jotka johtuvat tässä esityksessä ehdotettavista muutoksista eli nykyisen 22 §:n jakamisesta erillisiin Maahanmuuttoviraston ja eräiden muiden toimijoiden tehtäviä sääntelevään 22 §:ään ja Verohallinnon tehtäviä sääntelevään 22 a §:ään.

22 §. *Maahanmuuttoviraston ja eräiden muiden toimijoiden 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 tallettamispyynnön Kansaneläkelaitokselle. Kun pykälään jäisivät ainoastaan säännökset Verohallinnon ja Maahanmuuttoviraston ja eräiden muiden toimijoiden tehtävistä, ehdotetaan sääntelyn selkeyttämiseksi sekä Maahanmuuttoviraston ja eräiden toimijoiden 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 Maahanmuuttoviraston ja eräiden muiden toimijoiden 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.

Pykälässä säädettäisiin henkilön Suomessa oleskeluun oikeuttavaa lupaa tai rekisteröintiä koskevien asioiden käsittelyyn osallistuvien Maahanmuuttoviraston, Suomen edustuston, toisen Schengen-valtion edustuston ja ulkoisen palveluntarjoajan tehtävistä. Niiden tässä pykälässä yksilöidyissä tehtävissä suorittaman henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettu rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite rekisteröidä ja ylläpitää ulkomaan kansalaisen tietoja väestötietojärjestelmässä tämän lain 7, 9 ja ehdotettavan 9 a §:n mukaisesti. Tässä pykälässä yksilöityjen toimijoiden tehtävistä yksityiskohtaisesti säätämisessä on kyse tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisen kansallisen liikkumavaran hyödyntämisestä, joka mahdollistaa kansallisessa laissa tarkemman sääntelyn käsittelyn yleisistä edellytyksistä, käsittelytoimista ja menettelyistä.

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 mainitun pykälän 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 ra-

jattaisiin tilanteisiin, joissa Maahanmuuttovirasto käsittelee henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 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 henkilötunnukseen vaikuttavien tietojen eli syntymäaika- ja sukupuolitiedon muuttamisen. Henkilötunnuksen samoin kuin muiden väestötietojärjestelmään virheellisesti talletettujen tietojen korjaaminen jäisi 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 Maahanmuuttovirasto 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 talletettaisiin 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 talletettaisiin väestötietojärjestelmään vasta kun varmistuisi, ettei hakemusta hylätä 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 pyritäisiin vähentämään luotettavuudeltaan varmistamattomien tietojen väestötietojärjestelmään tallettamista tilanteissa, joissa kansainvälistä suojelua koskeva hakemuksen ratkaisu päättyy kielteiseen 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 kuvatusti 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 maatietoa 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 4 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, joka mahdollistaisi toisen Schengen-valtion edustuston tai ulkoisen palveluntarjoajan toimimisen 3 momentissa yksilöidyissä tehtävissä Suomen edustuston sijasta. Schengen-valtiolla tarkoitetaan ulkomaalaislain 3 §:n 1 momentin

19 kohdassa määriteltyä valtiota. Ulkomaalaislain 69 b §:n mukaisesti ulkoministeriö voi sopia Suomen edustustolle kuuluvien ja ulkomaalaislain 69 c §:ssä yksilöityjen oleskelulupatehtävien antamisesta toisen Schengen-valtion edustustolle tai ulkoiselle palveluntarjoajalle. 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 biometristen tunnisteiden ottaminen 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.

Momentin toisessa virkkeessä 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 vain sellaisiin 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. Momentin kolmannessa virkkeessä säädettäisiin selkeyden vuoksi toisen Schengen-valtion edustustoon ja ulkoiseen palveluntarjoajaan sovellettavan ulkomaalaislain 69 e §:n sääntelyä ulkoistamistoiminnan edellytyksistä ja 69 f §:n sääntelyä ulkoistetun toiminnan valvonnasta.

Pykälän 5 momentin sääntely vastaisi sisällöltään voimassa olevaa sääntelyä lukuun ottamatta 5 momentin ensimmäistä virkettä. Ensimmäistä virkettä ehdotetaan täydennettäväksi nykyiseen säännökseen verrattuna siten, että 1–4 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 Maahanmuuttoviraston ja eräiden muiden toimijoiden tehtävät selkeästi Digi- ja väestötietovirastolle sekä Ahvenanmaan valtionvirastolle väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjinä kuuluvista vastuista. Väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjät vastaisivat tietosuoja-asetuksen III luvussa säädettyjen rekisteröidyn oikeuksien toteutumisesta kuten VTJ-lain 4 §:ssäkin todetaan. Rekisterinpitäjät vastaavat rekisteröidyille myös tietojen oikeellisuudesta ja virheellisten tietojen korjaamisesta. Maahanmuuttovirasto vastaisi rekisterinpitäjille tallettamiensa tietojen luotettavuudesta ja ajan tasalla pysymisestä.

Voimassa oleva 22 § sisältää erilliset asetuksenantovaltuudet pyynnön vastaanottajan tehtävistä, tehtävää hoidettaessa noudatettavista menettelytavoista sekä pykälän perusteella tallettavista tiedoista. Nykyisen 22 §:n asetuksenantovaltuussäännökset ehdotetaan koottavaksi yhteen ja erilliseksi 6 momentiksi Maahanmuuttoviraston ja eräiden muiden toimijoiden 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 asetuksenantovaltuuteen.

22 a §. Verohallinnon tehtävät. Pykälässä ehdotetaan säänneltäväksi Verohallinnon tehtävistä ylläpitää ulkomaan kansalaisen tietoja väestötietojärjestelmässä. Verohallinnon tässä pykälässä yksilöidyissä tehtävissä suorittaman henkilötietojen käsittelyn oikeusperuste on tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettu rekisterinpitäjän lakisääteinen velvoite rekisteröidä ja ylläpitää ulkomaan kansalaisen tietoja väestötietojärjestelmässä tämän lain 7, 9 ja ehdotettavan 9 a §:n mukaisesti. Verohallinnon tehtävistä yksityiskohtaisesti säättämisessä on kyse tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 2 ja 3 kohdan mukaisen kansallisen liikkumavaran hyödyntämisestä, joka mahdollistaa kansallisessa laissa tarkemman sääntelyn käsittelyn yleisistä edellytyksistä, käsittelytoimista ja menettelyistä. 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 momentissa 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 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 henkilötunnuksen vaikuttavien tietojen eli syntymäaika- ja sukupuolitiedon muuttamisen. Henkilötunnuksen samoin kuin muiden väestötietojärjestelmään virheellisesti talletettujen tietojen korjaaminen jäisi 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. Väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjät vastaisivat tietosuoja-asetuksen III luvussa säädettyjen rekisteröidyn oikeuksien toteutumisesta kuten VTJ-lain 4 §:ssäkin todetaan. Rekisterinpitäjät vastaavat rekisteröidyille myös tietojen oikeellisuudesta ja virheellisten tietojen korjaamisesta. Verohallinto vastaisi rekisterinpitäjille tallettamiensa tietojen luotettavuudesta ja ajan tasalla pysymisestä.

Nykyinen 22 § sisältää erilliset asetuksenantovaltuutukset pyynnön vastaanottajan tehtävistä, tehtävää hoidettaessa noudatettavista menettelytavoista sekä pykälän perusteella tallettavista 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.

31 a §. *Tietojen luovuttaminen sähköalan yritykselle.* Pykälässä säädetään tiedoista, joita voidaan luovuttaa väestötietojärjestelmästä sähkömarkkina- (588/2013) tarkoitetulle jakeluverkonhaltijalle ja sähköisen vähittäismyyjän. Pykälässä säädettyyn luetteloon luovutettavista tiedoista ehdotetaan lisättäväksi yksilöintitunnus.

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 pyritäisiin 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 matkustusasikirja ja henkilötunnus. Asiakkuuden perustamisen yhteydessä olisi tärkeää tarkistaa väestötietojärjestelmään tehdyn kyselyn avulla, että henkilö on tunnistettu etärekisteröintimenettelyn kautta.

Ehdotuksen mukaan etärekisteröintimenettelyssä tunnistetun henkilön tietoja voitaisiin luovuttaa väestötietojärjestelmästä vain yhdessä lain 13 §:n 1 momentin 22 kohdassa tarkoitetun 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 väärinkäytösriskiä.

Eri tavoin tunnistettujen henkilöiden VTJ-tietojen sekoittuminen voisi ajan kuluessa heikentää luottamusta väestötietojärjestelmän tietoihin, joita lähtökohtaisesti pidetään luotettavina.

Etärekisteröintiin perustuvia tietoja ei tarvitsisi välttämättä erottaa erillisiin tietojärjestelmiin tai niiden osiin, vaan riittäisi, että tietojen erottamiseksi tietojärjestelmiin lisättäisiin etärekisteröinnistä kertova merkintä henkilön tietojen yhteyteen. Asioinnin tai henkilön tietojen käsittelyn yhteydessä tiedot voitaisiin tarkistaa väestötietojärjestelmästä. Digi- ja väestötietoviraston tietolupien ehdoilla pyritäisiin varmistamaan, että etärekisteröityneiden henkilöiden henkilötunnuksia saavat tahot ottavat myös omassa tiedonluovutuksessaan huomioon, että etärekisteröintimenettelyssä tunnistetun henkilön tietoja voidaan luovuttaa vain 13 §:n 1 momentin 22 kohdassa tarkoitetun tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaavan tiedon kanssa. Digi- ja väestötietovirasto 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 asiointoja 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. Tietojenluovutuskäytännöillään 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 ajantasaistettavaksi 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 rikosasioiden tietosuojalain mukaan oikeus käsitellä tunnusta. Yksilöintitunnuksen käsittelyn edellytyksistä säädetäisiin mainituissa laeissa. Pykälän voimassa oleva 2 momentti siirtyisi samalla 3 momentiksi ja 3 momentti puolestaan 4 momentiksi. Mainitut momentit pysyisivät sisällöllisesti ennallaan.

53 §. Käyttäjärekisteri. Pykälässä säädetään Digi- ja väestötietoviraston velvollisuudesta ylläpitää väestötietojärjestelmän tietojen käsittelystä käyttäjärekisteriä. Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan käyttäjärekisteriin voidaan tallettaa käyttäjän täydellinen nimi ja henkilötunnus, henkilönnumero tai syntymäaika. Kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että käyttäjärekisteriin voitaisiin tallettaa myös yksilöintitunnus. Lisäksi kohdan sanamuotoa on selkeytetty talletettavien tietojen luettelon vaihtoehtoisuuden korostamiseksi.

Pykälän 1 momentin 1 kohdan ruotsinkieliseen säädöstekstiin ehdotetaan lisäksi tehtäväksi vähäinen kielellinen tarkistus.

63 §. Tekninen tunnistetieto ja sähköinen asiointitunnus sekä niiden antaminen. Pykälässä säädetään sähköisestä asiointitunnuksesta ja sen antamisessa tarvittavasta teknisestä tunnistetiedosta. Pykälän 2 momentin 2 kohtaa ehdotetaan teknisluonteisesti muutettavaksi 43 §:ään ehdotettavan muutoksen vuoksi. Säännöksessä viitattaisiin jatkossa 43 §:n 3 momentin 2 kohdassa tarkoitettuun varmentajaan.

64 §. Sähköisen asiointitunnuksen muuttaminen. Pykälän 1 momenttiin tehtäisiin teknisluonteinen muutos, joka johtuu tässä esityksessä ehdotettavista muutoksista henkilötunnuksen muuttamista koskevaan 12 §:ään. Lisäksi suomenkieliseen säädöstekstiin ehdotetaan tehtäväksi vähäinen kielellinen tarkistus. Muutokset eivät vaikuttaisi säännöksen soveltamiseen.

7.2 Tietosuojalaki

29 §. Henkilötunnuksen käsittely. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi tekemällä kielellinen tarkistus ruotsinkieliseen säädökseen muuttamalla momentissa oleva ilmaisu entydigt identifiera ilmaisuksi entydigt specificera.

Pykälän 2 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että sen tarkoitus mahdollistaa henkilötunnuksen käsittely rekisteröidyn yksilöimiseksi ilmenee 1 momentin tavoin selkeämmin laista. Momentin täsmäntäminen on tarpeen sen varmistamiseksi, että säännöksen tarkoitus on selvä ja vastaa sen alkuperäistä tarkoitusta. Voimassa olevan pykälän 2 momentti ei sisällä nimenomaista sääntelyä tunnuksen käyttötarkoituksesta momentissa mainituilla toimialoilla ja käyttötilanteissa, vaan käyttö yksilöintitarkoitukseen ilmenee ainoastaan säännöksen esitöistä. Voimassa olevan lain esitöissä todetaan, että soveltamiskäytännössä henkilötunnuksen käsittely on 2 momentissa luetelluissa toiminnoissa yleensä katsottu tarpeelliseksi henkilön yksiselitteisen yksilöinnin varmistamiseksi. Näissä tapauksissa henkilön luotettava yksilöinti on usein välttämätöntä jo rekisteröidyn oikeusturvankin kannalta (HE 9/2018 vp, s. 113).

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 momentti, jossa säädetäisiin rajoituksesta henkilötunnuksen käsittelyyn rekisteröidyn tunnistamisen yhteydessä. Momentissa kiellettäisiin rekisteröidyn tunnistaminen yksinomaan henkilötunnuksella tai henkilötunnuksen ja rekisteröidyn nimen yhdistelmän perusteella. Säännöksellä ei olisi tarkoitus muuttaa nykytilaa. Säännöksellä täsmennettäisiin ja selkiytettäisiin henkilötunnuksen alkuperäistä käyttötarkoitusta toimia rekisteröityjen yksilöintikeinona rajoittamalla henkilötunnuksen käsittelyä tunnistamistilanteissa.

Voimassa olevan tietosuojalain 29 §:n esitöistä ilmenee, että henkilötunnuksen käyttötarkoituksena on nimenomaan henkilön yksilöiminen muista. Esitöissä todetaan, että henkilötunnus on tarkoitettu erottamaan henkilö muista henkilöistä, mutta henkilötunnuksen ilmoittaminen tai esittäminen ei ole välttämättä tae siitä, että kyseessä on henkilötunnuksen tarkoittama henkilö. Edelleen esitöissä todetaan, että 1 momentin kaikissa tapauksissa henkilötunnuksen käsittelyn perusedellytyksenä on, että rekisteröidyn yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää säännöksessä mainitun tehtävän suorittamiseksi. Tämän vuoksi esimerkiksi pelkkä laissa säädetyn tehtävän helpompi tai nopeampi suorittaminen henkilötunnuksen avulla ei oikeuttaisi henkilötunnuksen käsittelyä, vaan käsittely olisi sallittua ainoastaan silloin, kun rekisteröidyn yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää tehtävästä suoritukseksi (HE 9/2018 vp, s. 113). Edelleen esitöiden perustelut pykälän 2 momentille ilmentävät henkilötunnuksen käyttötarkoitusta henkilön yksilöintiin.

Myös VTJ-lain henkilötunnuksen antamista koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa tuodaan ilmi, että tunnuksen käytön kannalta olisi otettava huomioon, ettei henkilön tunnistamisen tulisi tapahtua pelkästään tunnuksen avulla, vaan siihen tulisi aina käyttää lisäksi muita tietoja ja havaintoja henkilöstä (HE 89/2008 vp, s. 72).

Henkilötunnuksen ongelmaksi on muodostunut, että tunnusta käytetään sen käyttötarkoituksen, henkilön yksiselitteisen yksilöimisen, lisäksi joissakin tilanteissa henkilön tunnistamiseen joko yksin tai yhdessä henkilön nimen kanssa. Henkilötunnuksen käyttö salasanana 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. Voimassa olevassa tietosuojalain 29 §:ssä ei kielletä henkilötunnuksen käyttöä edellä kuvatulla tavalla, vaikkakin tämä on ollut lain tarkoitus.

Digi- ja väestötietoviraston tilaaman selvityksen perusteella monessa organisaatiossa on vaikeuksia erottaa yksilöinnin ja tunnistamisen erot (Digi- ja väestötietovirasto – henkilötunnuksen käyttö tunnistamisessa – loppuraportti 18.6.2021, s. 12). Henkilön yksilöinnillä tarkoitetaan esimerkiksi asiakkaan ja hänen tietojensa erottamista muista samaan rekisteriin kuuluvista tiedoista. Henkilötunnusta käytetään usein henkilöiden yksilöimiseen esimerkiksi asiakasrekistereissä. Tunnistamisella tarkoitetaan esimerkiksi tilannetta, jossa virkailija tunnistaa asiakkaan vertaamalla asiakkaan kertomia tunnistetietoja rekisterissä oleviin tietoihin. Tunnistamisella ja yksilöinnillä on eri tavoite, jonka vuoksi käsittelytoimet tulisi aina havaita toisistaan eroaviksi toimenpiteiksi.

Suomen lainsäädäntö ei sisällä kaikkea toimintaa kattavia määritelmiä luonnollisen henkilön yksilöinnistä tai tunnistamisesta eikä henkilöllisyyden varmentamisesta tai todentamisesta. Sen sijaan rahanpesulaki sisältää asiakkaan tunnistamisen ja henkilöllisyyden todentamisen määritelmät ja laissa säädetään myös näitä koskevista menettelyistä. Rahanpesulain 1 luvun 4 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan tunnistamisella tarkoitetaan asiakkaan henkilöllisyyden selvittämistä asiakkaan toimittamien tietojen perusteella. Momentin 7 kohdan mukaan henkilöllisyyden todentamisella tarkoitetaan asiakkaan henkilöllisyyden varmistamista luotettavasta ja riippumattomasta lähteestä peräisin olevien asiakirjojen tai tietojen perusteella. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi passia tai henkilökorttia. Ehdotetussa 5 momentissa tunnistamisen määritelmän lähtökohta olisi sama kuin rahanpesulaissa.

Tietosuojalaissa ei säädettäisi siitä, minkälaisia tunnistamiskäytäntöjä rekisterinpitäjän olisi käytettävä, eikä siitä, missä tilanteissa henkilön tunnistamisen lisäksi henkilöllisyys olisi todennettava esimerkiksi henkilökortin tai passin avulla. Tietosuojalain 29 §:n säännökset koskevat pelkästään henkilötunnuksen käsittelyn edellytyksiä. Asiakkaan tunnistamisessa henkilötunnuksen käyttäminen yhtenä tunnistamistietona vahvistaisi tunnistamista joissakin tilanteissa, mutta luonnollisen henkilön varma ja luotettava tunnistaminen ei voisi perustua pelkästään henkilötunnukseen tai henkilötunnuksen ja nimen yhdistelmään. Tunnistaminen olisi sitä vahvempi, mitä useampaa henkilötietoa tarkoitukseen käytettäisiin.

Puhelinasioinnissa rekisteröidyltä voidaan tunnistamistilanteessa kysyä esimerkiksi asiakasnumeroa, osoitetta, henkilötunnusta sekä turvakysymyksiä. Käyntiasioinnissa rekisteröidyltä voidaan joissakin tilanteissa edellyttää virallista henkilöllisyyden osoittavaa asiakirjaa. Muita tyyppillisiä rekisteröidyn tunnistamisen tapoja ovat muun muassa tunnistuslaissa tarkoitettu vahva sähköinen tunnistaminen tai salasanan syöttäminen järjestelmään. Vahva sähköinen tunnistaminen on henkilötunnuksen tunnistuskäytön korvaamisen näkökulmasta kestävin ja turvallisin ratkaisu käsittelytilanteissa, joihin liittyy erityisen korkeita riskejä. Rekisterinpitäjien käytettävissä on pankeilta ja mobiilioperaattoreilta saatavia palveluita. Kaikkien näiden menettelyjen tarkoituksena on varmistua siitä, että asioiva luonnollinen henkilö on se, joka hän väittää olevansa.

Rekisterinpitäjä saisi rekisteröidyn tunnistamistarkoituksessa edelleen käyttää henkilötunnusta yhtenä tietona muiden joukossa. Rekisterinpitäjä ei kuitenkaan voisi rakentaa tunnistamiskäytäntöjään yksinomaan henkilötunnuksen ja nimen kysymisen varaan. Rekisterinpitäjän tulisi rakentaa esimerkiksi puhelinasioinnissa tapahtuva tunnistaminen siten, että tunnistettavalta henkilöltä kysyttäisiin muitakin tunnistetietoja, kuten asiakasnumeroa tai muita asiakassuhteelle tyypillisiä lisätietoja, jotka eivät olisi helposti kaikkien saatavilla. Esimerkiksi kotikunta- tai osoitetietoa ei voitaisi pitää riittävinä lisätietoina henkilön varman ja luotettavan tunnistamisen kannalta. Mikäli henkilötunnuksen kysyminen katsottaisiin tarpeelliseksi käyntiasioinnin yhteydessä tapahtuvassa tunnistamisessa, voitaisiin rekisteröity tunnistaa kysymällä henkilötunnuksen lisäksi esimerkiksi muita asiointiin liittyviä lisätietoja, kuten asiakaskorttia tai asiakasnumeroa. Rekisterinpitäjän olisi kuitenkin arvioitava soveltuvia lisätietoja tapauskohtaisesti, huomioiden käsittelytilanteeseen liittyvät riskit. Tilanteessa, jossa asiakas on joutunut tietomurron tai identiteettivarkauden kohteeksi, myöskaan asiakasnumero ei tuo lisävarmuutta tunnistamiseen, jos on todennäköistä, että se on rikoksen kautta päätynyt asiakassuhteen ulkopuolisen henkilön tietoon. Hyvänä käytäntönä voisi toimia esimerkiksi se, että puhelinasioinnissa asiakkaalta kysytään hänen tunnistamisekseen henkilötunnuksen lisäksi useampi kuin yksi kysymys, joka liittyy asiakkaan asiaan kyseisessä palvelussa. Toisaalta joissakin puhelinasiointitilanteissa saattaa olla kysymys ainoastaan esimerkiksi ajan varaamisesta palveluun pääsemiseksi. Näissäkin tilanteissa rekisterinpitäjän olisi riskiperusteisesti arvioitava, mitä tietoja rekisteröidyltä edellytetään. Henkilötunnuksen käyttäminen henkilön tunnistamiseen voi myös perustua erityislakiin.

Tunnistamiskäytäntöjä rakentaessa rekisterinpitäjän olisi kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, olisiko kyse ns. ensivaiheen tunnistamisesta esimerkiksi asiakassuhteen aloittamiseksi, jossa saattaa asian laadusta riippuen olla korkeampi riski identiteettivarkauksille kuin voimassa olevan asiakassuhteen hoitamiseen liittyvässä tunnistamisessa, tai jossa toisen henkilön identiteetin hyödyntämisestä seuraisi erityistä haittaa tai vahinkoa, kuten taloudellisia menetyksiä. Ensivaiheen tunnistamisessa voi usein olla tarpeen tunnistaa henkilö todentamalla henkilöllisyys esimerkiksi henkilöllisyyden osoittavasta asiakirjasta tai edellyttämällä vahvaa sähköistä tunnistautumista. Rekisterinpitäjän olisi myös kiinnitettävä huomiota siihen, että tunnistamiskäytäntöjä ja -välineitä valitessa olisi otettava huomioon EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa omaksumattu riskiperusteinen lähestymistapa, joka edellyttää rekisterinpitäjää arvioimaan henkilötietojen käsittelyn riskitasoa, johon vaikuttaa erityisesti käsiteltävien henkilötietojen arkaluonteisuus

ja se, ovatko asiointitilanteessa käsiteltävät tiedot salassa pidettäviä. Korkean riskin käsittelytilanteissa ei lähtökohtaisesti tulisi käyttää henkilötietojen kysymiseen perustuvia tunnistamiskäytäntöjä. Toisaalta rekisterinpitäjä voi joutua arvioimaan myös sitä, voisiko vahinkoa seurata siitä, että rekisteröidyn pyytämään toimenpiteeseen ei suostuttaisi yksinkertaisen, henkilötietojen tarkistamiseen perustuvan tunnistamisen avulla. Menetelmän käyttäminen voisi siten olla tarpeen esimerkiksi kiireellisessä palvelun passivointi- tai sulkupyynnön tilanteessa, eikä ehdotetun lainmuutoksen tarkoituksena ole rajoittaa sitä. Myös tällaisessa tilanteessa rekisterinpitäjän olisi kuitenkin arvioitava, mitä henkilötietoja se pitää riittävinä. Ehdotus ei myöskään rajoita sellaisia sulkua- ja passivointipalveluita, joissa henkilötunnusta käsitellään ainoastaan rekisteröidyn yksilöintitarkoitukseen, eikä palvelun käyttäjää ole tarpeen tunnistaa.

Ehdotetulla sääntelyllä ei olisi vaikutusta henkilötunnuksen käsittelyyn esimerkiksi vahvan sähköisen tunnistamisen palveluiden tarjoamisen yhteydessä. Tunnistuslaki edellyttää, että tunnistuspalvelun tarjoajan ja luottamuspalveluja tarjoavan varmentajan tulee tarkastaa hakijalta tämän henkilötunnus tarkastaessaan hakijan henkilöllisyyden.

29 a §. Yksilöintitunnuksen käsittely. Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin VTJ-lain 11 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 tunnukseksi, joka ei kuitenkaan henkilötunnuksesta poiketen sisältäisi haltijansa syntymäaikaa tai sukupuolta tai muitakaan henkilötietoja. Yksilöintitunnus olisi silti itsessään tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu henkilötieto ja tunnistetieto. Koska yksilöintitunnus olisi yleisesti käytettävissä oleva tunniste, sen käsittelystä olisi syytä tietosuoja-asetuksen 87 artiklassa tarkoitettulla tavalla säätää. Artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat määritellä tarkemmin erityiset kansallisen henkilötunnuksen tai muun yleisen tunnisteen käsittelyn edellytykset. Tässä tapauksessa kansallista henkilötunnusta 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 eri tavalla kuin henkilötunnuksen käsittelystä säädetään tietosuojalain 29 §:ssä. Pykälässä ei olisi tarpeen määritellä niitä toimialoja, joiden yhteydessä yksilöintitunnusta saisi käsitellä, vaan pykälässä säädettäisiin tunnuksen käyttötarkoituksesta ja yleisesti käsittelytilanteista. Ehdotuksen mukaan tunnusta saisi käsitellä, jos se olisi tarpeen rekisteröidyn yksiselitteiseksi yksilöimiseksi tietojärjestelmässä, laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi tai rekisteröidyn tai rekisterinpitäjän oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseksi. Tiedonhallintalain 2 §:n 3 kohdan mukaan tietojärjestelmällä tarkoitetaan tiedonhallintalaissa tietojenkäsittelylaitteista, ohjelmistoista ja muusta tietojenkäsittelystä koostuvaa kokonaisjärjestelyä. Yksilöintitunnusta voitaisiin käsitellä niissä tilanteissa, joissa rekisteröityjen yksiselitteinen yksilöinti ja erottelu on tarpeen joko yksittäisissä ohjelmitoissa ja tietojärjestelmien avulla käsiteltävissä tietovarannoissa tai tietoja luovutettaessa ja yhdistettäessä eri tietojärjestelmien välillä. Säännösehdotus sisältäisi nykyisiin henkilötunnuksen käsittelyn edellytyssäännöksiin sisältyvistä käsittelyperusteista mahdollisuuden käsitellä yksilöintitunnusta laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi tai rekisteröidyn tai rekisterinpitäjän oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseksi silloin, kun käsittely rekisteröidyn yksiselitteiseksi yksilöimiseksi on tarpeen.

Ehdotettavassa säännöksessä kielletäisiin nimenomaisesti yksilöintitunnuksen käyttörekisteröidyn tunnistamistarkoituksessa. Tunnistamistarkoitusta ja -käyttöä ja niiden ongelmallisuutta

henkilötunnuksen osalta on kuvattu edellä 29 §:n perusteluissa. Nimenomaista tunnistamiskäytön kieltä ehdotetaan, jotta yksilöintitunnuksen käyttötavat ohjautuisivat halutun kaltaiseksi eli henkilön yksilöintitarkoituksiin. Näin ollen yksilöintitunnusta ei saisi käsitellä rekisteröidyn tunnistamistarkoituksessa edes yhtenä tietona muiden joukossa. Säännös ei estäisi esimerkiksi kysymästä luonnolliselta henkilöltä hänen yksilöintitunnustaan, jos se on tarpeen rekisteröidyn yksilöimiseksi, mutta tunnuksen kytkeytyvä rekisteröity tulisi tällöin tunnistaa jollain muulla menetelmällä. Yksilöintitunnusta voisi siten kysyä esimerkiksi yrityksen puhelinasiointinissa nimen lisäksi, jos kyseinen asiakas näin voidaan yrityksen asiakasrekisterissä yksiselitteisesti yksilöidä saman nimisistä henkilöistä. Yksilöintitunnuksen kertominen tällaisessa yhteydessä ei kuitenkaan millään tavalla todistaisi, että asioiva henkilö on kyseisen tunnuksen haltija. Ehdotettava säännös poikkeaisi ehdotettavasta henkilötunnuksen käsittelyä rajoittavasta säännöksestä, joka kieltäisi rekisteröidyn tunnistamisen yksinomaan henkilötunnuksella tai henkilötunnuksen ja rekisteröidyn nimen yhdistelmällä.

Yksilöintitunnus otettaisiin käyttöön Digi- ja väestötietoviraston digitaalisen henkilöllisyyden palveluista annettavan lain 3 luvun mukaisessa ydinidentiteetin todisteessa, joka sisältäisi ulkomaalaisen digitaaliseen asiointivälineeseen sekä digitaaliseen henkilöllisyystodistukseen. Ydinidentiteetin todiste toimisi teknisesti luotettavana tapana sitoa todisteen salaisen avaimen haltija väestötietojärjestelmässä hallittuun ydinidentiteettiin. Yksilöintitunnus toimisi henkilön yksilöivänä tunnisteena ydinidentiteetin todisteella. Yksilöintitunnusta voitaisiin hyödyntää ehdotuksen mukaisen pykälän perusteella ydinidentiteetin todisteessa ja sen mukaisissa käyttötarkoituksissa kuten välitettäessä tietoja julkisesta avaimesta kolmansille osapuolille. Tämän vuoksi todisteella ei voida käyttää henkilötunnusta, jonka käsittelyn edellytyksistä on säädetty rajoittavammin.

Käytännössä ehdotettua säännöstä merkittävimpänä tekijänä ei-toivottujen käyttötapojen ehkäisemiksi 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 rekisteröidyn tunnistamiskiellosta täydentäisi näitä tunnuksen ominaisuuksista suoraan seuraavia käyttörajoitteita. Tosiasiallisesti yksilöintitunnusta arvioidaan käytettävän ennen kaikkea edellä mainitussa ydinidentiteetin todisteen käyttötarkoituksissa sekä pitkällä tähtäimellä tietojärjestelmissä henkilötietoja yhdistettäessä ja luovutettaessa henkilön yksilöivänä tunnuksena. Tunnuksen käsittely ihmisvälitteisesti jäisi siten todennäköisesti joka tapauksessa vähäiseksi.

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

7.3 Laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä

12 §. Henkilötunnuksen käsittely. Pykälän 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi tekemällä kielallinen tarkistus ruotsinkieliseen säädökseen muuttamalla momentissa oleva ilmaisu entydigt identifiera ilmaisuksi entydigt specificera.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 3 momentti, jossa säädettäisiin rajoituksesta henkilötunnuksen käsittelyyn rekisteröidyn tunnistamisen yhteydessä. Momentissa kiellettäisiin rekiste-

röidyn tunnistaminen yksinomaan henkilötunnuksen tai henkilötunnuksen ja nimen yhdistelmän perusteella. Säännöstä sovellettaisiin henkilötietojen käsittelyssä, joka kuuluu EU:n yleisen tietosuojasetuksen ja tietosuojalain sijaan rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan. Momentti vastaisi sisällöltään ehdotettua tietosuojalain 29 §:n 5 momenttia, jonka yksityiskohtaiset perustelut on selostettu edellä.

Myöskään rikosasioiden tietosuojalain säännökset eivät vaikuttaisi luonnollisen henkilön tunnistamiseen tai henkilöllisyyden todentamiseen tai selvittämiseen käytettäviin menettelyihin, joista säädetään muualla laissa. Esimerkiksi poliisilain 2 luvun 1 §:ssä säädetään poliisin toimivaltuuksista henkilöllisyyden selvittämiseksi. Rikosasioiden tietosuojalain 2 §:n 1 momentti myös mahdollistaa laista poikkeamisen erityislainsäädännössä. Momentin mukaan, jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta. Siltä osin kuin on kuitenkin kyse direktiivin (EU) 2016/680 täytäntöönpanosäännöksistä, erityislainsäädännössä ei ole mahdollista poiketa direktiivin edellyttämästä tietosuojan tasosta.

12 a §. Yksilöintitunnuksen käsittely. Pykälä olisi uusi ja siinä säädettäisiin VTJ-lain 11 a §:ssä tarkoitettun yksilöintitunnuksen käsittelystä. Pykälä vastaisi sisällöltään ehdotettua tietosuojalain 29 a §:ää, joka on kuvattu tarkemmin edellä.

7.4 Laki henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa

15 §. Tietojen poistaminen. Pykälän 1 momentin 1 kohtaan ehdotetaan tehtävän sukupuolineutraaliin henkilötunnukseen siirtymisestä johtuva tekninen muutos. Koska sukupuolitietoa ei enää vuoden 2027 alusta lähtien voisi lukea henkilötunnuksesta, sitä olisi käsiteltävä maahanmuuttohallinnon henkilörekistereissä henkilötunnuksesta erillisenä tietona. Tämän johdosta tietojen poistamisajankohdan koskevaan säännökseen olisi sisällytettävä säännös myös sukupuolitiedon poistamisesta.

7.5 Laki henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa

16 §. Oikeus saada tietoja muilta viranomaisilta ja tiedonantovelvollisilta. Pykälän 1 momentin 2 kohdassa säädetään niistä tiedoista, joita Rikosseuraamuslaitoksella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada väestötietojärjestelmästä rikoksesta epäiltyä, tuomittua, vankia, tutkintavankia ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavaa koskien ja jotka ovat tarpeen Rikosseuraamuslaitokselle kuuluvan tehtävän hoitamista varten. Momentin 2 kohdassa on lueteltu tiedonsaantioikeuden koskevan tietoa henkilön nimestä, henkilötunnuksesta, kansalaisuudesta, kotikunnasta, osoitteesta, sukulaisuussuhteista, yhdessä toisen henkilön kanssa asumisesta, kuolemasta, edunvalvonnasta sekä hänen alaikäisistä lapsistaan ja heidän huollostaan, asumisestaan ja tapaamisoikeudestaan. Kohtaa ehdotetaan muutettavan lisäämällä luetteloon tieto yksilöintitunnuksesta.

7.6 Osakeyhtiölaki

3 luku. Osakkeet

15 §. Osakasluettelo. Pykälän 3 momentin mukaan arvo-osuusjärjestelmään kuuluvista osakkeista on osakeyhtiölain 5 luvun 6 a §:ssä tarkoitettua tilapäistä merkintää varten ilmoitettava osakkeenomistajan nimi ja osoite, osakasluetteloon merkittävien osakkeiden lukumäärä osakelajeittain sekä henkilötunnus tai muu arvopaperikeskuksen määräysten mukainen yksilöintitunnus. Momenttia ehdotetaan muutettavaksi lisäämällä siihen henkilötunnuksen ja muun arvopaperikeskuksen määräysten mukaisen yksilöintitunnuksen lisäksi vaihtoehtoisena ilmoitettavana

tietona VTJ-lain 11 a §:n mukainen yksilöintitunnus. Osakasluettelon pidosta säännöksen perusteella vastaava hallitus voisi päättää ehdotetun uuden tunnuksen merkitsemisestä luetteloon henkilötunnuksen ohella tai sijaan.

7.7 Osuuskuntalaki

4 luku. Osuudet, osuuspääoma, osakkeet ja osakepääoma

14 §. Jäsen- ja omistajaluettelo. Pykälän 3 momentin mukaan arvo-osuusjärjestelmään kuuluvista osuuksista ja osakkeista on 5 luvun 7 a §:ssä tarkoitettua tilapäistä merkintää varten ilmoitettava osuuden tai osakkeen omistajan nimi ja osoite, jäsen- ja omistajaluetteloon merkittävien osuuksien ja osakkeiden lukumäärä osuus- ja osakelajeittain sekä henkilötunnus tai muu arvopaperikeskuksen määräysten mukainen yksilöintitunnus. Momenttia ehdotetaan muutettavaksi lisäämällä siihen henkilötunnuksen ja muun arvopaperikeskuksen määräysten mukaisen yksilöintitunnuksen lisäksi vaihtoehtoisena ilmoitettavana tietona VTJ-lain 11 a §:n mukainen yksilöintitunnus. Jäsen- ja omistajaluettelon pidosta säännöksen perusteella vastaava hallitus voisi päättää ehdotetun uuden tunnuksen merkitsemisestä luetteloon henkilötunnuksen ohella tai sijaan. Lisäksi momentin ruotsinkieliseen säädöstekstiin ehdotetaan vähäisiä kielellisiä tarkistuksia.

7.8 Laki henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa

6 §. Henkilön perustietojen käsittely. Pykälässä säädetään erilaisista henkilön perustiedoista, joita Rajavartiolaitos saa käsitellä. Pykälän 2 kohdan mukaan Rajavartiolaitos saa käsitellä lain 7, 8, 10, 12, 13 ja 15 §:ssä säädettyihin tarkoituksiin henkilötunnusta. Kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että henkilötunnuksen lisäksi Rajavartiolaitos saisi käsitellä myös yksilöintitunnusta.

7.9 Meripelastuslaki

13 §. Meripelastusrekisterin tiedot. Pykälän 2 momentissa säädetään meripelastusrekisteriin tallettavista hätäilmoituksen tekemiseen ja vastaanottamiseen liittyvistä tiedoista. Momentin 1 kohdan mukaan meripelastusrekisteriin voidaan tallettaa hätäilmoituksen tekijän yksilöimiseksi tiedot hänen nimestään, henkilötunnuksesta tai syntymäajastaan, syntymäpaikastaan ja -maastaan, sukupuolestaan, kansalaisuudestaan tai kansallisuudestaan sekä muut tunnistetiedot. Kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että meripelastusrekisteriin voitaisiin tallettaa myös yksilöintitunnus. Lisäksi kohdan ruotsinkieliseen säädöstekstiin ehdotetaan vähäisiä kielellisiä tarkistuksia.

Pykälän 3 momentissa säädetään meripelastusrekisteriin vaaratilanteen johdosta talletettavista tiedoista. Momentin 1 kohdan mukaan meripelastusrekisteriin voidaan tallettaa hätäilmoituksen kohteena olevan tai vaaratilanteesta pelastetun henkilön yksilöimiseksi tiedot hänen nimestään, henkilötunnuksesta tai syntymäajastaan, syntymäpaikastaan ja -maastaan, sukupuolestaan, kansalaisuudestaan tai kansallisuudestaan sekä muut tunnistetiedot. Kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että meripelastusrekisteriin voitaisiin tallettaa myös yksilöintitunnus. Lisäksi kohdan ruotsinkieliseen säädöstekstiin ehdotetaan vähäisiä kielellisiä tarkistuksia.

7.10 Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimissa

4 §. Henkilön perustietojen käsittely. Pykälässä säädetään perustiedoista, joita poliisi saa käsitellä lain 5, 7, 9 ja 11 §:ssä säädettyihin tarkoituksiin. Pykälän 3 kohdan mukaan poliisi saa

käsitellä näihin tarkoituksiin henkilötunnusta. Kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että poliisi saisi käsitellä myös yksilöintitunnusta.

10 §. *DNA-näytteiden laadun varmistamiseen liittyvä henkilötietojen käsittely.* Pykälässä säädetään DNA-näytteiden laadun varmistamiseen liittyvästä henkilötietojen käsittelystä. Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan poliisi saa käsitellä poliisin tutkinnassa taltioitujen DNA-näytteiden laadun varmistamiseksi muun kuin rikoksesta epäillyn henkilön tai rikokseen liittyvän tuntemattoman tekijän henkilötunnusta. Kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että poliisi saisi käsitellä myös yksilöintitunnusta.

7.11 Laki henkilötietojen käsittelystä Tullissa

6 §. Pykälässä säädetään henkilötiedoista, joita Tulli saa käsitellä lain 7, 9 ja 11–13 §:ssä säädettyihin tarkoituksiin. Pykälän 3 kohdan mukaan Tulli saa käsitellä henkilötunnusta. Kohtaa ehdotetaan muutettavaksi siten, että Tulli saisi käsitellä myös yksilöintitunnusta.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

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

Sukupuolittiedon 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 sukupuolittiedoksi 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 sukupuolittiedon kirjaamisesta väestötietojärjestelmään.

Yksilöintitunnuksen rakenteesta ehdotetaan 11 §:ssä annettavaksi tarkemmat säännökset valtioneuvoston asetuksella vastaavasti kuin henkilötunnuksen osalta on säädetty. Asetuksenantovaltuutus olisi uusi.

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 talletettavien syntymäpäivä-, sukupuoli-, nimi- ja kansalaisuustietojen lähdettä kuvaava tieto. Uusien kohtien sisällöstä voisi säätää pykälän voimassa olevan 2 momentin mukaisesti tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Asetuksella olisi tarpeen säätää tarkemmin tietojen lähdettä sekä tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaavien tietokenttien yksityiskohtaisesta sisällöstä ja kirjaamistavasta 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 Maahanmuuttoviraston ja eräiden muiden toimijoiden 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

Ehdotetaan, että lait tulevat pääosin voimaan 1.9.2023. Lakien voimaantulo edellyttää merkittäviä tietojärjestelmämuutoksia ja muita valmistelutoimia, joiden toteuttamiselle on varattava aikaa.

Väestötietojärjestelmään rekisteröitävien henkilöiden piiriä esitetään laajennettavaksi 1.9.2023 alkaen ja samalla esitetään otettavaksi käyttöön uusi etärekisteröintimenettely. Kaikki rekisteröityjen piiriin laajennukseen ja etärekisteröintiin liittyvät säännökset tulisivat siten voimaan 1.9.2023.

Yksilöintitunnusta koskevat säännökset on tarkoitettu tulemaan voimaan samoin 1.9.2023. Yksilöintitunnus annettaisiin mainitusta päivästä lähtien henkilölle, kun hänen tietonsa talletetaan ensimmäisen kerran väestötietojärjestelmään. Tunnus on kuitenkin tarpeen antaa kertaluonteisesti myös niille henkilöille, joiden tiedot on talletettu väestötietojärjestelmään ennen yksilöintitunnusta koskevien säännösten voimaantuloa. Esitykseen sisältyy siksi ehdotus erilliseksi siirtymäsäännökseksi, jonka mukaan yksilöintitunnus annettaisiin muutoksen voimaan tullessa henkilölle, jonka tiedot on aiemmin talletettu väestötietojärjestelmään.

Ehdotettu lakimuutos sukupuolitiedon poistamiseksi henkilötunnuksesta on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027.

Henkilötunnuksen muuttaminen sukupuolineutraaliksi edellyttää useilta yhteiskunnan toimijoilta laajoja tietojärjestelmämuutoksia, minkä vuoksi muutokselle on tarpeen varata riittävä ja muihin ehdotettuihin muutoksiin verrattuna pitempi siirtymäaika. Tässä esityksessä siirtymäaika olisi neljä vuotta. Sukupuolineutraaliin henkilötunnukseen liittyvä esityksen 4. lakiehdotus tulisi vastaavasti voimaan vasta 1.1.2027.

Esitykseen sisältyy ehdotus erilliseksi siirtymäsäännökseksi myös koskien henkilötunnuksen poikkeuksellista myöntämistä järjestysnumeron osalta parillisena tai parittomana 12 §:n 3 momentissa säädetyissä tapauksissa. Säännöstä sovellettaisiin rajoitetusti vain henkilöihin, jotka ovat syntyneet ennen kyseisen säännöksen voimaantuloa 1.1.2027. Voimaantulon jälkeen syntyvien henkilöiden henkilötunnukset annettaisiin poikkeuksetta sukupuolineutraaleina.

10 Suhde muihin esityksiin

10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

Esityksellä on yhteys valtiovarainministeriössä valmisteltuun hallituksen esitykseen digitaalista henkilöllisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi. Kyseisellä esityksellä on tarkoitus mahdollistaa digitaalisen henkilöllisyystodistuksen sekä ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen tuottaminen ja käyttö syyskuun alusta vuonna 2023. Tähän esitykseen sisältyvät ehdotukset väestötietojärjestelmään rekisteröitävän henkilöpiiriin laajentamisesta, väestötietojärjestelmän identiteettinhallinnan kehittämisestä ja yksilöintitunnuksesta liittyvät laajempaan tavoitteeseen valtion takaaman digitaalisen henkilöllisyyden kehittämisestä, ja ovat osin edellytys digitaalista henkilöllisyyttä koskeville säädösehdotuksille.

Ulkomaalaisen digitaalinen asiointiväline perustuisi väestötietojärjestelmästä saatavaan keskitettyyn valtion takaamaan identiteettiin, jonka kehittämistä tämä esitys koskee. Koska asiointiväline 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.

Ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen ja digitaalisen henkilöllisyystodistuksen käyttö edellyttäisi voimassaolevaa ydinidentiteetin todistetta. Ydinidentiteetin todiste sisältäisi myös tässä esityksessä väestötietojärjestelmän tiedoksi lisättävän yksilöintitunnuksen, sillä todisteella ei voida käyttää henkilötunnusta.

Oikeusministeriössä on valmisteltu hallituksen esitystä hallintoasian automaattista päätöksentekoa koskevaksi yleislainsäädännöksi. Esityksen on tarkoitus sisältää ehdotukset uudeksi yleissääntelyksi automaation käyttämisestä hallintoasian käsittelyssä, erityisesti hallintopäätösten teossa ja niiden valmistelussa. Sääntelyehdotus 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.

Tässä esityksessä ehdotettu uusi etärekisteröintimenettely on tarkoitus toteuttaa ensisijaisesti täysin automatisoituna ilman virkailijakäsittelyä. Menettelyn automatisointi perustuisi hallintolakiin ja tiedonhallintalakiin valmisteltuun automaattista päätöksentekoa koskevaan yleislainsäädäntöön. Vaikka tähän esitykseen sisältyvät säädösehdotukset eivät edellytä menettelyn automatisointia, etärekisteröintimenettelyn käyttöönotto ehdotetussa aikataulussa edellyttää käytännössä mahdollisuutta ratkaista asiat automaattisesti. Jos automaattisen päätöksenteon yleislainsäädäntö ei tulisi voimaan suunnitellusti vuoden 2023 alkupuolella, olisi myös etärekisteröintimenettelyn säädösehdotusten voimaantuloa todennäköisesti lykättävä joko automaattisen päätöksenteon yleislainsäädännön voimaantuloon saakka tai kunnes Digi- ja väestötietovirasto voi toteuttaa menettelyn erillisratkaisuin ilman automaatiota.

Sosiaali- ja terveysministeriössä on valmisteltu ehdotusta laiksi sukupuolen vahvistamisesta, jolla olisi tarkoitus kumota transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annettu laki. Esityksen liitelakina on tarkoitus säätää eräistä muutoksista VTJ-lain sellaisiin pykäliin, joita myös tämän esityksen yhteydessä esitetään muutettaviksi. Esityksessä oltaisiin lain kumoamisen johdosta muuttamassa VTJ-lain 12 §:n 2 momentin 3 kohdassa oleva säädösviittaus lakiin transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta. Lisäksi kohdan terminologiaa olisi tarkoitus päivittää vastaamaan ehdotetun sukupuolen vahvistamista koskevan lain terminologiaa siten, että termi ”vastakkainen sukupuoli” muutettaisiin termiksi ”toinen sukupuoli”. Lisäksi muutoksia on ehdotettu 12 §:n 3 momenttiin, 13 §:n 1 momentin 8 kohtaan ja 40 §:ään.

Työ- ja elinkeinoministeriössä on parhaillaan valmisteilla ehdotus laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta. Ehdotuksella olisi tarkoitus muun muassa muuttaa ulkomaalaislain 69 b §:ää siten, että voimassaolevan lainsäädännön mukaisesta ulkoistamisen ensisijaisuusjärjestyksestä luovuttaisiin ja ulkoministeriö voisi tehdä sopimuksen ulkoisen palveluntarjoajan kanssa ilman, että oleskelulupatehtäviä olisi ensin yritetty antaa toiselle Schengen-valtion edustustolle. Lisäksi ulkoministeriön tulisi kuulla sisäministeriön lisäksi työ- ja elinkeinoministeriötä ennen Suomen edustustolle kuuluvien oleskelulupatehtävien ulkoiselle palveluntarjoajalle tai toiselle Schengen-valtion edustustolle antamisesta sopimista.

Kohdassa 3 tarkemmin esitellyn Talent Boost -toimenpideohjelman yhtenä toimenpidekokonaisuutena on työ- ja opiskeluperusteisten oleskelulupamenettelyjen nopeuttaminen kohti pikakais-taprosesseja, joissa erityisasiantuntijoiden ja kasvuyrittäjien lupien käsittelyaika olisi yhden kuukauden ja heidän perheenjäsenillään kaksi viikkoa. Lainsäädäntömuutoksilla on 1.6.2022 alkaen mahdollistettu erityisasiantuntijoille, kasvuyrittäjille ja heidän perheenjäsenilleen kansallinen viisumi eli niin sanottu D-viisumi. Jatkossa D-viisumin käyttöä voidaan laajentaa lainmuutoksien muihinkin henkilöryhmiin. 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 hakemistavaiheessa ja myös ulkoisen palveluntarjoajan oleskelulupa-asiassa tekemän henkilöllisyyden tarkistamisen perusteella.

10.2 Suhde talousarvioesitykseen

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

11 Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys

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 hallintotehtävän 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.

Vaikka esitys mahdollistaisikin henkilötunnuksen antamisen muille kuin Suomen kansalaisille huomattavasti nykytilaa laajemmin, liittyy henkilötunnuksen antamiseen jatkossakin kuitenkin eräitä rajoitteita. Esitetyn sääntelyn mukaan ulkomaalaisella tulisi henkilötunnuksen saadakseen olla kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön ICAO:n vahvistamat eritelmät ja turvallisuutta koskevat vähimmäisvaatimukset täyttävä biometrinen matkustusasiakirja sekä edellytyksiä teknologian käyttämiseen. Nämä edellytykset eivät täyty kaikkien ulkomaalaisten, erityisesti kolmansien maiden kansalaisten osalta. Vaatimus kriteerit täyttävästä matkustusasiakirjasta liittyy väestötietojärjestelmän rooliin perusrekisterinä ja siihen, että väestötietojärjestelmään talletettuihin tietoihin on voitava luottaa. Tästä syystä väestötietojärjestelmään ei ole tarkoituksenmukaista tallettaa merkittäviä, oikeusvaikutuksia luovia tietoja kuten nimitietoja, joiden lähteestä ei voida riittävällä tarkkuudella varmistua. Esityksen voidaan tästä huolimatta 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.

Sukupuolitiedon 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 jonkin aikaa suhteellisen varmasti edelleen mahdollista päätellä se, minkä sukupuoliselle tunnus on annettu. Myös vanhojen tunnusten sisältämän tosiasiallisen sukupuolitiedon 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 tosiasiallisesti 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

11.3.1 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 turvatuun 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 tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeen korostanut sääntelytarpeen arvioinnissa erityisesti tietosuoja-asetuksen 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 tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuun rekisterinpitäjän lakisääteiseen velvoitteeseen. Väestötietojärjestelmää koskevassa sääntelyssä on kyse artiklan 2 ja 3 kohdassa sallitun kansallisen liikku-mavaran käytöstä. Väestötietojärjestelmää koskeva lainsäädäntö on säädetty ennen tietosuoja-asetuksen voimaantuloa, eikä sen sääntelytapaa ja sääntelyn yksityiskohtaisuutta ole kattavasti arvioitu tietosuoja-asetuksen voimaantulon jälkeen. Lailla väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta 55/2019 (HE 19/2018 vp) on kuitenkin pyritty varmistamaan VTJ-lain säännösten yhteensopivuus tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain kanssa sekä varmistamaan, että tietosuoja-asetuksen tarkentamat edellytykset tietojen käsittelylle voidaan täyttää väestötietojärjestelmän ylläpitoon osallistuvien viranomaisten toiminnassa. Väestötietojärjestelmä on kuitenkin yhteiskunnan perusrekisteri, jonka sisältämiä tietoja hyödynnetään erittäin laajasti yhteiskunnan toiminnoissa, ja johon voidaan siten liittyvän erityisen suuria henkilötietojen suojaan liittyviä riskejä. Täsmällistä ja kattavaa erityissääntelyä on siksi edelleen pidettävä väestötietojärjestelmän osalta tarpeellisena.

11.3.2 Käsiteltävien henkilötietojen välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus

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"). 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 tietosuoja-asetuksessa 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 oikeudellinen sukupuoli että ikä päivän tarkkuudella. Jokaisen organisaation, joka käsittelee henkilötunnuksia esimerkiksi työntekijöidensä tai asiakkaidensa 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 tunnuksista 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 sukupuolitietoja ja tarvittaessa järjestää tiedon käsittely henkilötunnuksesta erillisenä.

Yksilöintitunnus mahdollistaisi käsiteltävien henkilötietojen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden selvästi sukupuolineutraalia henkilötunnusta paremmin. Yksilöintitunnus ei sisältäisi ylimääräisiä 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.

11.3.3 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 tavoitteeseensa nähden, siinä noudatetaan keskeisiltä osin oikeutta henkilötietojen suojaan ja siinä säädetään asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

Erityiset henkilötietoryhmät ovat samalla perustuslain tulkintakäytännössä tarkoitettuja arkaluonteisia henkilötietoja (ks. erit. PeVL 14/2018 vp, s. 5–6). Perustuslakivaliokunta on sekä ennen tietosuoja-asetuksen voimaantuloa että sen jälkeen vakiintuneesti 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 viitatus 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 turvatun 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 PeVL 21/2012 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.

Ehdotus sisältää tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan g alakohdan edellyttämällä tavalla säännösehdotukset rekisteröidyn perusoikeuksia ja etuja koskevista asianmukaisista suojatoimista. Säännösehdotukset mahdollistavat vain käyttötarkoitukseen välttämättömien biometristen tietojen käsittelyn. Biometrisiä tietoja käsiteltäisiin ehdotuksen mukaan menettelyssä vain henkilöllisyyden varmistamiseksi. Tietoja ei siten olisi sallittua hyödyntää muihin tarkoituksiin, eikä niitä talletettaisi väestötietojärjestelmään. Tietojen säilytysaika rajattaisiin samoin välttämättömyysperiaatteen mukaisesti siten, että tiedot olisi poistettava heti, kun niiden käsittely ei ole enää välttämätöntä. Etärekisteröintimenettelyssä ei siirtyisi koskaan biometrisiä tai muita henkilötietoja kolmansiin maihin eikä tietojen luovuttamista mahdollisteta esitykseen otettavilla säännöksillä. Ehdotettua biometristen tietojen käsittelyä voidaan siten pitää paitsi välttämättömänä myös oikeasuhtaisena.

Tietosuoja-asetuksen mukaan silloin, kun käsitellään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja, on huolehdittava asianmukaisista suojatoimista. Tietosuoja-asetuksen 25 artiklan mukaan huomioon suojatoimien osalta on otettava uusien tekniikka ja toteuttamiskustannukset. Lisäksi huomioon on otettava käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset, sekä käsittelyn aiheuttamat riskit luonnollisten henkilöiden oikeuksille ja vapauksille. Näiden seikkojen perusteella rekisterinpitäjän on käsittelytapoja määrittäessään ja tietoja käsitellessään toteutettava tietosuojaperiaatteita. Tietosuojaperiaatteina asetuksessa mainitaan esimerkiksi tietojen minimointi sekä asianmukaiset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet. Teknisten ja organisatoristen toimenpiteiden avulla varmistetaan, että oletusarvoisesti käsitellään vain käsittelyn kunakin erityisen tarkoituksen kannalta tarpeellisia henkilötietoja.

Biometristen tietojen käsittelyoikeudet rajattaisiin Digi- ja väestötietovirastossa välttämättömään. Biometrisiä tietoja voisivat käsitellä vain harvat, tehtävään koulutetut virkamiehet eivätkä tiedot olisi kaikkien etärekisteröintimenettelyssä tehtyjä rekisteröintipyyntöjä käsittelevien virkamiesten saatavilla. Tietojen käsittelijät olisivat jälkikäteen selvitettävissä lokitietojen avulla. Digi- ja väestötietovirasto huolehtii myös biometrisiä tietoja sisältävien tietovarantojen ja käsittelyyn tarkoitettujen sovellusten teknisestä tietoturvasta. Sen lisäksi mitä tietosuoja-asetuksessa ja tietosuojalaissa säädetään, tietojen käsittelyyn sovellettaisiin tiedonhallintalain 4 luvun mukaisia julkisen hallinnon tietoturvaluusvaatimuksia. Digi- ja väestötietovirasto toteuttaa myös tietosuoja-asetuksen 35 artiklan mukaisen tietosuojaa koskevan vaikutustenarvioinnin etärekisteröintimenettelyssä käsiteltävien biometristen tietojen käsittelytoimien osalta.

Ottaen huomioon tietosuoja-asetuksesta seuraavat vaatimukset ja rekisteröidyn oikeudet, tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa säädetty suojatoimet ja Digi- ja väestötietoviraston velvollisuus noudattaa tiedonhallintalain 4 luvussa säädettyjä julkisen hallinnon tietoturvaluuden vaatimuksia, biometristä kasvokuvaa hyödyntävään etärekisteröintimenettelyyn sovellettavat suojatoimet ovat riittäviä.

11.3.4 Automaattinen päätöksenteko

Esitykseen sisältyy ehdotus uuden etärekisteröintimenettelyn käyttöönotosta. Etärekisteröintimenettelyssä ulkomaalainen henkilö voisi itsepalveluna tallettaa tietonsa väestötietojärjestelmään mobiilisovellusta hyödyntäen ja vaikka sääntely ei tätä edellyttäisi, se olisi käytännössä tarkoitus toteuttaa pääsääntöisesti automatisoituna menettelynä. Lähtökohtaisesti etärekisteröinti tulisi siten voida suorittaa ilman virkailijakäsittelyä.

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 painottanut hyvän hallinnon perusteiden ja oikeusturvan ensisijaisuutta suhteessa hallinnon tuloksellisuuteen. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan kiinnittänyt valtioneuvoston huomiota siihen, että automatisoituihin päätöksentekoon vaikuttaa sisältyvän useita hallinnon yleislajeilla nimenomaisesti sääntelemättömiä kysymyksiä. Asiasta ja oikeusministeriön valmisteluvastuulle kuuluvan hallinnon yleislainsäädännön alan sääntelytarpeesta tulee 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).

Oikeusministeriössä on valmisteltu hallituksen esitystä hallinnon automaattista päätöksentekoa koskevaksi lainsäädännöksi. Hallituksen esitysluonnoksessa ehdotetaan hallintolakiin lisättäväksi uusi 8 b luku asian ratkaisemisesta automaattisesti. Ehdotus sisältää lisäksi lisäyksiä julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin automaattisen päätöksenteon virkavastuun kohdentumista ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumista edistäviksi säännöksiksi sekä muutosehdotuksia rikosasioiden tietosuojalakiin ja digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettuun lakiin (306/2019). Hallintolakiin lisättäisiin ehdotuksen mukaan säännökset automaattisen ratkaisemisen sallitusta käyttöalasta, oikeussuojaedellytyksestä sekä viranomaisen velvollisuudesta ilmoittaa asianosaiselle asian ratkaisemisesta automaattisesti. Esitys on tarkoitettu käsiteltäväksi vuoden 2023 talousarvioesityksen yhteydessä ja tulevan voimaan mahdollisimman pian, kuitenkin aikaisintaan vuoden 2023 puolella.

Tämä esitys on valmisteltu sillä oletuksella, että automaattisen päätöksenteon käyttöalasta ja muista siihen liittyvistä seikoista tultaisiin säätämään hallintolaissa oikeusministeriössä valmistellun esityksen mukaisesti. Automatisaation käyttö etärekisteröintimenettelyssä perustuisi ehdotettuun hallintolain sääntelyyn asian automaattisesta ratkaisemisesta. Hallintolain automaattisen päätöksenteon mahdollistavan käyttöalasäännöksen toteutuessa ehdotuksen mukaisesti olisi henkilön etärekisteröintimenettelyssä tekemään rekisteröintipyyntöön mahdollista tehdä asiankäsittelyn päättävä ratkaisu. Asiankäsittelyn päättävä ratkaisu voisi olla tietojen tallettaminen väestötietojärjestelmään tai rekisteröintipyyntöön hylkääminen tilanteessa, jossa ei ole voitu varmistua siitä, ettei henkilön tietoja ole jo aiemmin talletettu väestötietojärjestelmään ilman, että ratkaisun tarkistaa tai hyväksyy luonnollinen henkilö.

Hallintomenettelyä koskevat säännökset tulisivat sovellettavaksi myös automaattisesti ratkaistavissa rekisteröintipyyntöissä. Etärekisteröintimenettelyssä automaattisesti ratkaistavat asiat olisivat piirteiltään samanlaisina toistuvia niin sanottuja tyyppitapauksia, jotka ovat ratkaistavissa aina samojen käsittelysääntöjen mukaisesti. Automaattisesti ratkaistavat etärekisteröintipyyntöä eivät edellyttäisi tapauskohtaista harkintaa, sillä tietojen rekisteröiminen ei edellyttäisi lain 9 §:n tapaisten tarveharkintaisten perusteiden täyttymistä. Ehdotettavat etärekisteröinnin

edellytykset, kuten edellytys siitä, ettei henkilön tietoja ole aiemmin talletettu väestötietojärjestelmään, olisivat muodostettavissa ehdottomiksi säännöiksi. Automatisaation hyödyntäminen näissä rekisteröintipyyntöissä nopeuttaisi niiden käsittelyä Digi- ja väestötietovirastossa ja edistäisi siten perustuslain 21 §:ssä säädettyä asianosaisen oikeutta saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä toimivaltaisessa viranomaisessa. Automaation hyödyntäminen turvaisi myös ihmisten perustuslain 6 §:ssä turvattua oikeutta yhdenvertaiseen kohteluun lain edessä ja toteuttaisi hallintolain 6 §:ssä säädettyä tasapuolisen kohtelun vaatimusta.

Etärekisteröintimenettelyssä tehtävien rekisteröintipyyntöjen automaattinen käsittely perustuisi ehdotettavan 9 a §:n edellytysten mukaisiin Digi- ja väestötietoviraston laatimiin käsittelysääntöihin. Nämä säännöt dokumentoitaisiin, kuvattaisiin ja julkaistaisiin osana automaattisen päätöksenteon yleislainsäädännön valmistelua hallintolakiin, tiedonhallintalakiin ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999) ehdotettujen muutosten mukaisesti. Rekisteröintipyyntöjen automatisoitu ratkaiseminen etärekisteröintimenettelyssä edellyttäisi lisäksi, että automatisoidun ratkaisemisen käyttöön otossa on perustuslain 118 §:n edellyttämällä tavalla noudatettu myös virkavastuun tosiasiallisen toteutumisen varmistamiseksi tiedonhallintalakiin ehdotettua sääntelyä tai toteutettu tiedonhallintalain edellyttämät muutokset ehdotetun siirtymäajan aikana.

Etärekisteröintimenettely voisi keskeytyä jo henkilöllisyydestä varmistumisvaiheessa esimerkiksi matkustusasiakirjan teknisen osan tietojen lukemisen epäonnistumisen tai kasvojenvertailun epäonnistumisen vuoksi. Henkilön matkustusasiakirjasta saattaa puuttua tekninen osa kokonaan tai tekninen osa on voinut vaurioitua niin, ettei lukeminen siltä onnistu. Kasvojenvertailu taas voi epäonnistua esimerkiksi henkilön päätelaitteessa olevan virheen vuoksi. Henkilö voisi ennen menettelyn keskeytymistä saada henkilökohtaista neuvontaa rekisterinpitäjän edustajalta etäpalveluna esimerkiksi kuvien ja videoiden ottamiseksi oikein tai avustamaan matkustusasiakirjan teknisen osan luvussa. Jos menettely ei avustettunakaan onnistuisi, voisi henkilö yrittää rekisteröintiä myöhemmin uudelleen esimerkiksi hankittuaan etärekisteröintimenettelyn edellyttämän matkustusasiakirjan. Menettelyn keskeytyessä henkilö saisi tiedon keskeytymisen syystä ja ohjauksen käydä tunnistautumassa esimerkiksi ulkomaan edustustossa oleskelulupahakemuksensa käsittelyn yhteydessä, jolloin hän saisi siinä vaiheessa tietonsa talletettua väestötietojärjestelmään. Menettelyn keskeytymiseen johtavat seikat olisivat henkilön omassa tai ainakin muun kuin etärekisteröinnistä vastaavan viranomaisen vaikutuspiirissä ja siten yleensä sellaisia, ettei niitä ole mahdollista oikaista suomalaisen viranomaisen toimesta tilanteessa, jossa henkilö oleskelee asiakirjoineen ulkomailla. Täten henkilöllä ei ole keskeytymistilanteessa oikeussuojatarvetta etärekisteröinnistä vastaavaa viranomaista ja tämän menettelyä kohtaan.

Etärekisteröintimenettely on tarkoitettu nopeaksi ja kevyeksi menettelyksi, joka edeltäisi henkilön maahan saapumista ja edistäisi hänen Suomeen asettumistaan. Menettelyn keskeytyminen ei täten johda tilanteeseen, jossa henkilö ei saisi tietojaan lainkaan väestötietojärjestelmään, vaan tietojen tallettaminen voitaisiin hoitaa pääsääntöisesti VTJ-lain 9 §:n mukaisessa menettelyssä, kun henkilö asioi kasvokkain esimerkiksi oleskelulupa-asiassaan.

Etärekisteröitymisen keskeytyessä henkilöllisyydestä varmistumisen epäonnistumiseen ei asian käsittely päättyisi asiankäsittelyn päättävään ratkaisuun hallintolakiin ehdotetun käyttöalasäännöksen mukaisesti. Tällöin keskeytymiseen ei sovellettaisi hallintolakiin ehdotettua automaattisen ratkaisemisen oikeussuojaedellytystä. Etärekisteröintimenettelyn keskeytymisellä ei olisi myöskään tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaisia oikeusvaikutuksia eikä se vaikuttaisi häneen vastaavalla tavalla muutoin merkittävästi. Keskeytyminen varmistaisi, ettei henkilöstä käsiteltäisi väestötietojärjestelmässä tietoja, joiden eheydestä ja virheettömyydestä ei olisi voitu

varmistua. Henkilöllä olisi kuitenkin menettelyn ominaispiirteisiin ja vaikutuksiin nähden tarkoituksenmukaiset keinot, joilla hän voisi suojata oikeuksiaan ja etujaan. Henkilö voisi pyytää tietojen tallettamista väestötietojärjestelmään uudelleen etärekisteröintimenettelyssä tai 9 §:n mukaisessa menettelyssä. VTJ-lain 9 §:n menettely perustuu henkilökohtaiseen käyntiin ja asian ratkaisemiseen luonnollisen henkilön toimesta. VTJ-lain 9 §:n mukaisessa menettelyssä henkilöllä on oikeus saada kirjallinen päätös ja mahdollisuus hakea siihen lain 76 a §:n mukaisesti oikaisua maksutta.

11.3.5 Kansallisiin henkilötunnuksiin kohdistuvat tietosuojavaatimukset

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

Ehdotettu yksilöintitunnus olisi yleisesti käytettävissä oleva ja henkilötunnukseen merkityksellään vertautuva tunnus. Yksilöintitunnus olisi siten tarkoitettu tietosuoja-asetuksen 87 artiklassa tarkoitetuksi kansalliseksi henkilötunnukseksi ja sitä koskevan sääntelyn tulisi täyttää artiklassa säädetyt edellytykset. Yleisesti yhteiskunnassa käytettävissä olevana yksilöivänä tunnuskseen 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 ja 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 nimennomaan 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 toimisivat tämän sijaan tunnuksen käyttötarkoitukset, jotka olisi rajattu rekisteröidyn yksiselitteiseen yksilöintiin tietojärjestelmässä, laissa säädetyin tehtävien suorittamiseksi tai rekisteröidyn tai rekisterinpitäjän oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseksi. Lisäksi henkilötietojen suojan varmistusmekanismeina toimisivat tunnuksen yksiselitteinen julkisuus ja vaikeampi muistettavuus. Tunnuksen vaikeammalla muistettavuudella ja julkisuudella olisi mahdollista ennalta ehkäistä sellaisia

käyttötapoja, jotka perustuvat nimenomaan tunnuksen salasanan kaltaiseen luonteeseen. Tunusta ei olisi käytännössä mahdollista käyttää muuhun kuin rekisteröidyn yksilöintiin, eikä sillä tällöin voisi myöskään toimia toisen nimissä. Tunnuksen ominaisuuksilla ja ehdotetulla sääntelyllä arvioidaan pystyttävän tehokkaammin aidosti ennaltaehkäisemään identiteettivarkauksia ja turvaamaan henkilötietojen suojaa kuin pyrkimyksellä rajoittaa tunnuksen käsittelyä ja merkitsemistä asiakirjoihin.

Ehdotettu henkilötunnuksen käsittelyä rajoittava sääntely olisi myös mahdollista antaa tietosuoja-asetuksen 87 artiklan kansallisen liikkumavaran puitteissa. Ehdotetulla sääntelyllä olisi myönteisiä vaikutuksia rekisteröityjen henkilötietojen suojaan erityisesti tilanteissa, käytössä on ns. heikko tunnistamismenettely.

11.4 Hyvän hallinnon takeiden toteutuminen

Esityksessä ehdotetaan luotavaksi mahdollisuus rekisteröityä väestötietojärjestelmään etärekisteröintimenettelyssä mobiilisovellusta hyödyntäen. Kyse olisi itsepalveluna toteutettavasta hallintomenettelystä, joka olisi lähtökohtaisesti tarkoitus 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 asianosaisten oikeusturvaa takaavista säännöksistä. Etärekisteröintimenettelyssä annettavaan asiankäsittelyn päättävään 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 tietosuoja vaatimuksista.

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 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 tulkintakäytännössä 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 sisäläneet 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 tarkistamisessa 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 ja 69 f §:ssä säädetty suojatoimet. Suojatoimista ei olisi siksi tarpeen säätää uudelleen VTJ-laissa. Ulkoistamisen oikeusturvaan liittyvän selkeyttämisen vuoksi ulkomaalaislain 69 e §:ään ja 69 f §:ään ehdotetaan kuitenkin viitattavan VTJ-lain 22 §:n 4 momentissa.

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 lainsäätämisyksityksessä.

Ponsi

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 §:n 1 momentti, 17 §:n 1 momentti, 18 §, 20 §:n 1 momentti, 21 §:n 1 momentti, 22 §, 31 §:n 2 momentti, 31 a ja 40 §, 53 §:n 1 momentin 1 kohta, 63 §:n 2 momentti ja 64 §:n 1 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat 9 § laeissa 55/2019 ja 1175/2019, 12 § laissa 1175/2019, 13 §:n 1 momentti osaksi laeissa 29/2012, 251/2016, 55/2019 ja 1175/2019, 17 §:n 1 momentti laissa 145/2014, 20 §:n 1 momentti, 21 §:n 1 momentti, 22 §, 53 §:n 1 momentin 1 kohta ja 63 §:n 2 momentti laissa 1175/2019, 31 a § laissa 110/2019 ja 64 §:n 1 momentti laissa 55/2019, sekä

lisätään lakiin uusi 9 a–9 d §, 11 a, 12 a, 22 a ja 34 a § ja 43 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 ja 3 momentti siirtyvät 3 ja 4 momentiksi, seuraavasti:

2 luku

Väestötietojärjestelmän tietosisältö ja tietojen ylläpito

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 (301/2004) 93 §:n perusteella ja hänelle on myönnetty pakolaisuuden tai mainitun pykälän 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 tarkoitetuissa tapauksessa, hänen tulee esittää tietojen tallettamista koskeva perusteltu pyyntö Digi- ja väestötietovirastolle. Digi- ja väestötietoviraston on ennen kansainvälistä suojelua hakenen ulkomaan kansalaisen tietojen tallettamista varmistuttava 22 §:n 2 momentin mukaisesti siinä tarkoitettujen edellytysten täyttymisestä.

Ulkomaan kansalaisen tiedot väestötietojärjestelmään tallettavan viranomaisen on varmistuttava 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.

Kun ulkomaan kansalaisen tiedot on etärekisteröintimenettelyssä talletettu väestötietojärjestelmään, hänelle myönnetään Digi- ja väestötietoviraston digitaalisen henkilöllisyyden palveluista annetun lain (/) 4 luvussa tarkoitettu ulkomaalaisen digitaalinen asiointiväline.

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, myöntäjävaltio ja voimassaoloaika;
- 7) henkilön ilmoittamina syntymäpaikka, syntymävaltio, postiosoite ja sähköpostiosoite.

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 antamisesta säädetään 11 §:ssä ja yksilöintitunnuksen antamisesta 11 a §:ssä.

9 c §

Etärekisteröintimenettelyssä kerättävien biometristen tietojen käsittely

Digi- ja väestötietovirasto saa käsitellä kasvojentunnistuksessa kerättäviä henkilön itsestään esittämiä kuvia, 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 heti, kun niiden käsittely ei ole enää välttämätöntä. Tiedot poistetaan viimeistään kahden kuukauden kuluttua siitä, kun ulkomaan kansalaisen rekisteröintipyyntö etärekisteröintimenettelyssä on tehty.

9 d §

Tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa ja tietojen lähdettä kuvaavien tietojen muuttaminen tai lisääminen

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, 22 tai 22 a §:ssä tarkoitetulla tavalla henkilökohtaisen käynnin yhteydessä. Etärekisteröintiä koskeva merkintä muutetaan kuitenkin vain, jos 9 §:ssä säädetyt 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, 22 tai 22 a §: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. Tarkemmat säännökset henkilötunnuksen yksityiskohtaisesta sisällöstä annetaan valtioneuvoston asetuksella.

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. Yksilöintitunnusta, joka on muutettu 12 a §:n nojalla, ei saa antaa toiselle.

Tarkemmat säännökset yksilöintitunnuksen määräytymisestä annetaan 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 terveyteensä 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 tai jos tieto henkilön väestötietojärjestelmään talletetusta sukupuolesta on korjattu. Uuden henkilötunnuksen yksilönumero annetaan tässä momentissa tarkoitetuissa tapauksissa naiselle parillisena ja miehelle parittomana. Asianosaisen on haettava henkilötunnuksen muuttamista kirjallisesti Digi- ja väestötietovirastolta.

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.

Asianosaisen on haettava yksilöintitunnuksen muuttamista kirjallisesti Digi- ja väestötietovirastolta.

13 §

Henkilöstä järjestelmään talletettavat tiedot

Väestötietojärjestelmään talletetaan rekisteröinnin kohteena olevasta henkilöstä seuraavat tiedot:

- 1) täydellinen nimi;
- 2) syntymäaika, 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 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;
 - 22) henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaava tieto;
 - 23) henkilön nimi-, syntymäaika-, sukupuoli- ja kansalaisuustietojen lähdettä kuvaava tieto;
 - 24) henkilön ilmoittama postiosoite ja muu yhteystieto sekä ammatti.
-

17 §

Muut järjestelmään talletettavat tiedot

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

- 1) 13–16 §:ssä tarkoitetun henkilön mahdollinen toisen valtion kansallinen henkilötunnus tai muu yleinen tunniste;
 - 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 kestoa koskevat tai muut vastaavat tiedot;
 - 5) ulkomaan kansalaisen matkustusasiakirjan numero, myöntäjävaltio ja voimassaoloaika.
-

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 tarkoitetut lapsen huostaanottoa koskevat tiedot välittömästi huostaanoton päätyttyä;

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

3) 17 §:n 1 momentin 5 kohdassa tarkoitetut matkustusasiakirjan numeroa, myöntäjävaltiota ja voimassaoloaikaa koskevat tiedot viimeistään viiden vuoden kuluttua matkustusasiakirjan voimassaolon päättymisestä;

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

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, 19 §:ssä, 22 §:n 5 momentissa, 22 a §:n 2 momentissa sekä 35–37, 44, 50 a ja 72 §:ssä säädetään Digi- ja väestötietovirastosta, sovelletaan Ahvenanmaan valtionvirastoon sen toimialueella.

22 §

Maahanmuuttoviraston ja eräiden muiden toimijoiden 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 tarkoitetut, ulkomaan kansalaisesta tarvittavat välttämättömät tiedot. Maahanmuuttovirasto voi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen 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 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 menetelyä noudattaen sekä toimitettava henkilötiedot ja asiakirjat viipymättä Maahanmuuttovirastolle.

Toisen Schengen-valtion edustusto tai ulkoinen palveluntarjoaja voi toimia 3 momentissa yksilöidyissä tehtävissä Suomen edustuston sijasta, jos ulkoministeriö on antanut näitä Suomen

edustustolle kuuluvia oleskelulupatehtäviä ulkomaalaislain 69 b §:n nojalla tehtävällä sopimuksella toisen Schengen-valtion edustustolle tai ulkoiselle palveluntarjoajalle. Toisen Schengen-valtion edustusto tai ulkoinen palveluntarjoaja voi ottaa vastaan ulkomaan kansalaisen esittämät henkilötiedot ja asiakirjat vain, jos ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä voidaan varmistua voimassa olevasta matkustusasiakirjasta. Toisen Schengen-valtion edustustoon ja ulkoiseen palveluntarjoajaan sovelletaan, mitä ulkomaalaislain 69 e §:ssä säädetään ulkoistamistoiminnan edellytyksistä ja 69 f §:ssä ulkoistetun toiminnan valvonnasta.

Edellä 1–4 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 momentissa 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 tämän lain 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.

31 §

Tietojen luovuttaminen rahoitus- ja vakuutustoimintaan sekä muuhun vastaavaan toimintaan

Väestötietojärjestelmästä voidaan lisäksi luovuttaa luottotietolaissa (527/2007) tarkoitettua luottotietotoimintaa ja saatavien perinnästä annetussa laissa (513/1999) tarkoitettua perintätointia varten tarpeelliset tiedot toiminnan kohteena olevan henkilön etu- ja sukunimestä, henkilötunnuksesta tai syntymäajasta, yksilöintitunnuksesta, osoite- ja muista yhteystiedoista, syntymäkotikunnasta ja syntymäpaikasta, holhoustoimen edunvalvonnasta ja sen sisällöstä sekä kuolinajasta tai kuolleeksi julistamisajasta.

31 a §

Tietojen luovuttaminen sähköalan yritykselle

Väestötietojärjestelmästä voidaan luovuttaa sähkömarkkina- (588/2013) tarkoitettulle jakeluverkonhaltijalle ja sähkö- vähittäismyyjälle asiakkaan yksiselitteiseksi yksilöimiseksi ja oikeustoimikelpoisuuden varmistamiseksi tarpeelliset tiedot jakeluverkonhaltijan ja sähkö- vähittäismyyjän asiakkaan etu- ja sukunimestä, henkilötunnuksesta tai syntymäajasta, yksilöintitunnuksesta, osoite- ja muista yhteystiedoista, oikeustoimikelpoisuudesta sekä kuolinajasta tai kuolleeksi julistamisajasta.

34 a §

Etärekisteröintiin perustuvien tietojen luovuttaminen

Etärekisteröintimenettelyssä tunnistetun henkilön tietoja voidaan luovuttaa väestötietojärjestelmästä vain yhdessä 13 §:n 1 momentin 22 kohdassa tarkoitetun 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 henkilön 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 yksilöintitunnus voidaan luovuttaa, jos tiedon käyttäjällä on oikeus käsitellä tunnusta tietosuojalain tai henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain perusteella.

53 §

Käyttäjärekisteri

Digi- ja väestötietoviraston on pidettävä teknisen rajapinnan tai katseluyhteyksien avulla tapahtuvasta väestötietojärjestelmän tietojen käsittelystä käyttäjärekisteriä. Käyttäjärekisteriin voidaan tallettaa seuraavat tiedot:

1) käyttäjän täydellinen nimi sekä henkilötunnus, henkilönumero, syntymäaika tai yksilöintitunnus;

63 §

Tekninen tunnistetieto ja sähköinen asiointitunnus sekä niiden antaminen

Digi- ja väestötietovirasto muuttaa teknisen tunnistetiedon yksilölliseksi sähköiseksi asiointitunnukseksi, kun:

1) henkilölle myönnetään ensimmäisen kerran kansalaisvarmenne tai muu Digi- ja väestötietoviraston luonnolliselle henkilölle myöntämä varmenne; tai

2) henkilöllä, jonka tiedot on talletettu väestötietojärjestelmään, ei ole sähköistä asiointitunnusta ja Digi- ja väestötietovirasto saa 43 §:n 3 momentin 2 kohdassa tarkoitetulta varmentajalta pyynnön muuttaa tämän henkilön tekninen tunnistetieto sähköiseksi asiointitunnukseksi.

64 §

Sähköisen asiointitunnuksen muuttaminen

Kun henkilötunnuksen muuttamisesta päätetään 12 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa, sähköinen asiointitunnus muutetaan viran puolesta. Sähköisen asiointitunnuksen muuttamisesta on ilmoitettava tunnuksen haltijalle.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain 11 §:n 2 momentti, 12 § ja 64 §:n 1 momentti tulevat voimaan 1 päivänä tammikuuta 2027.

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

Tämän lain 12 §:n 3 momenttia sovelletaan vain henkilöihin, jotka ovat syntyneet ennen 1 päivää tammikuuta 2027.

2.

Laki

tietosuojalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tietosuojalain (1050/2018) 29 § sekä
lisätään lakiin uusi 29 a § seuraavasti:

29 §

Henkilötunnuksen käsittely

Henkilötunnusta saa 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 käsitellä rekisteröidyn yksiselitteiseksi yksilöimiseksi 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 luovuttaa osoitetietojen päivittämiseksi tai moninkertaisten postilähetysten välttämiseksi suoritettavaa tietojenkäsittelyä varten, jos henkilötunnus jo on luovutuksensaajan käytettävissä.

Henkilötunnusta ei tule merkitä tarpeettomasti henkilörekisterin perusteella tulostettuihin tai laadittuihin asiakirjoihin.

Rekisteröityä ei saa tunnistaa yksinomaan henkilötunnuksella tai henkilötunnuksen ja rekisteröidyn nimen yhdistelmällä.

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 rekisteröidyn yksiselitteiseksi yksilöimiseksi tietojärjestelmässä, laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi tai rekisteröidyn tai rekisterinpitäjän oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseksi. Rekisteröityä ei saa tunnistaa yksilöintitunnuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

3.

Laki

henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain muuttamisesta

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

12 §

Henkilötunnuksen käsittely

Henkilötunnusta saa 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.
Henkilötunnusta ei saa tarpeettomasti merkitä rekisterin perusteella tulostettuihin tai laadittuihin asiakirjoihin.

Rekisteröityä ei saa tunnistaa yksinomaan henkilötunnuksella tai henkilötunnuksen ja rekisteröidyn nimen yhdistelmällä.

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 rekisteröidyn yksiselitteiseksi yksilöimiseksi tietojärjestelmässä, laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi tai rekisteröidyn tai rekisterinpitäjän oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseksi. Rekisteröityä ei saa tunnistaa yksilöintitunnuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

4.

Laki

henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 15 §:n 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 päivänä kuuta 20 .

5.

Laki

henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 16 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain (1301/2021)
16 §:n 1 momentin 2 kohta seuraavasti:

16 §

Oikeus saada tietoja muilta viranomaisilta ja tiedonantovelvollisilta

Sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, Rikosseuraamuslaitoksella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada toiselta viranomaiselta rikoksesta epäiltyä, tuomittua, vankia, tutkintavankia ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavaa koskevat tiedot, jotka ovat tarpeen rangaistuksen täytäntöönpanoa tai tutkintavankeuden toimeenpanoa koskevan tehtävän taikka muun Rikosseuraamuslaitokselle kuuluvan tehtävän hoitamista varten, seuraavasti:

2) väestötietojärjestelmästä tieto henkilön nimestä, henkilötunnuksesta, yksilöintitunnuksesta, kansalaisuudesta, kotikunnasta, osoitteesta, sukulaisuussuhteista, yhdessä toisen henkilön kanssa asumisesta, kuolemasta, edunvalvonnasta sekä hänen alaikäisistä lapsistaan ja heidän huollostaan, asumisestaan ja tapaamisoikeudestaan;

Tämä laki tulee voimaan päivänä _____ kuuta 20 _____.

6.

Laki

osakeyhtiölain 3 luvun 15 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan osakeyhtiölain (624/2006) 3 luvun 15 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 349/2017, seuraavasti:

3 luku

Osakkeet

15 §

Osakasluettelo

Arvo-osuusjärjestelmään kuuluvista osakkeista on 5 luvun 6 a §:ssä tarkoitettua tilapäistä merkintää varten ilmoitettava osakkeenomistajan nimi ja osoite, osakasluetteloon merkittävien osakkeiden lukumäärä osakelajeittain sekä henkilötunnus, väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 11 a §:ssä tarkoitettu yksilöintitunnus tai muu arvopaperikeskuksen määräysten mukainen yksilöintitunnus.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

7.

Laki

osuuskuntalain 4 luvun 14 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan osuuskuntalain (421/2013) 4 luvun 14 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 357/2017, seuraavasti:

4 luku

Osuudet, osuuspääoma, osakkeet ja osakepääoma

14 §

Jäsen- ja omistajaluettelo

Arvo-osuusjärjestelmään kuuluvista osuuksista ja osakkeista on 5 luvun 7 a §:ssä tarkoitettua tilapäistä merkintää varten ilmoitettava osuuden tai osakkeen omistajan nimi ja osoite, jäsen- ja omistajaluetteloon merkittävien osuuksien ja osakkeiden lukumäärä osuus- ja osakelajeittain sekä henkilötunnus, väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 11 a §:ssä tarkoitettu yksilöintitunnus tai muu arvopaperikeskuksen määräysten mukainen yksilöintitunnus.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

8.

Laki

henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain (639/2019) 6 §:n 2
kohta seuraavasti:

6 §

Henkilön perustietojen käsittely

Rajavartiolaitos saa käsitellä 7, 8, 10, 12, 13 ja 15 §:ssä säädettyihin tarkoituksiin seuraavia
henkilön perustietoja:

2) henkilötunnus ja yksilöintitunnus;

Tämä laki tulee voimaan _____
päivänä kuuta 20 ____.

9.

Laki

meripelastuslain 13 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan meripelastuslain (1145/2001) 13 §:n 2 momentin 1 kohta ja 3 momentin 1 kohta seuraavasti:

13 §

Meripelastusrekisterin tiedot

Meripelastusrekisteriin voidaan tallettaa seuraavat hätäilmoituksen tekemiseen ja vastaanottamiseen liittyvät tiedot:

1) hätäilmoituksen tekijän yksilöimiseksi tiedot hänen nimestään, henkilötunnuksestaan tai syntymäajastaan, yksilöintitunnuksestaan, syntymäpaikastaan ja -maastaan, sukupuolestaan, kansalaisuudestaan tai kansallisuudestaan sekä muut tunniste- ja yhteystiedot;

Meripelastusrekisteriin voidaan tallettaa vaaratilanteen johdosta seuraavat tiedot:

1) hätäilmoituksen kohteena olevan tai vaaratilanteesta pelastetun henkilön yksilöimiseksi tiedot hänen nimestään, henkilötunnuksestaan tai syntymäajastaan, yksilöintitunnuksestaan, syntymäpaikastaan ja -maastaan, sukupuolestaan, kansalaisuudestaan tai kansallisuudestaan sekä muut tunniste- ja yhteystiedot;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

10.

Laki

henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 4 ja 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019) 4 §:n 3 kohta ja 10 §:n 1 momentin 2 kohta seuraavasti:

4 §

Henkilön perustietojen käsittely

Poliisi saa käsitellä 5, 7, 9 ja 11 §:ssä säädettyihin tarkoituksiin seuraavia henkilön perustietoja:

3) henkilötunnus ja yksilöintitunnus;

10 §

DNA-näytteiden laadun varmistamiseen liittyvä henkilötietojen käsittely

Poliisi saa käsitellä poliisin tutkinnassa taltioitujen DNA-näytteiden laadun varmistamiseksi seuraavia muun kuin rikoksesta epäillyn henkilön tai rikokseen liittyvän tuntemattoman tekijän tietoja:

2) henkilötunnus ja yksilöintitunnus;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

11.

Laki

henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain (650/2019) 6 §:n 3 kohta seuraavasti:

6 §

Henkilön perustietojen käsittely

Tulli saa käsitellä 7, 9 ja 11–13 §:ssä säädettyihin tarkoituksiin seuraavia henkilön perustietoja:

3) henkilötunnus ja yksilöintitunnus;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 15.9.2022

Pääministeri

Sanna Marin

kuntaministeri Sirpa Paatero

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 §:n 1 momentti, 17 §:n 1 momentti, 18 §, 20 §:n 1 momentti, 21 §:n 1 momentti, 22 §, 31 §:n 2 momentti, 31 a ja 40 §, 53 §:n 1 momentin 1 kohta, 63 §:n 2 momentti ja 64 §:n 1 momentti,

sellaisina kuin niistä ovat 9 § laeissa 55/2019 ja 1175/2019, 12 § laissa 1175/2019, 13 §:n 1 momentti osaksi laeissa 29/2012, 251/2016, 55/2019 ja 1175/2019, 17 §:n 1 momentti laissa 145/2014, 20 §:n 1 momentti, 21 §:n 1 momentti, 22 §, 53 §:n 1 momentin 1 kohta ja 63 §:n 2 momentti laissa 1175/2019, 31 a § laissa 110/2019 ja 64 §:n 1 momentti laissa 55/2019, sekä

lisätään lakiin uusi 9 a–9 d §, 11 a, 12 a, 22 a ja 34 a § ja 43 §:ään uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 ja 3 momentti siirtyvät 3 ja 4 momentiksi, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

2 luku

2 luku

Väestötietojärjestelmän tietosisältö ja tietojen ylläpito

Väestötietojärjestelmän tietosisältö ja tietojen ylläpito

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;

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 (301/2004) 93 §:n perusteella ja hänelle on*

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 tarkoitetuissa tapauksessa, hänen tulee esittää tietojen tallettamista koskeva perusteltu pyyntö Digi- ja väestötietovirastolle.

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

myönnetty pakolaisuuden tai mainitun pykälän 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 tarkoitetuissa tapauksessa, hänen tulee esittää tietojen tallettamista koskeva perusteltu pyyntö Digi- ja väestötietovirastolle. *Digi- ja väestötietoviraston on ennen kansainvälistä suojelua hakeneen ulkomaan kansalaisen tietojen tallettamista varmistuttava 22 §:n 2 momentin mukaisesti siinä tarkoitettujen edellytysten täyttymisestä.*

Ulkomaan kansalaisen tiedot väestötietojärjestelmään tallettavan viranomaisen on varmistuttava 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 sukupuolitietonsa 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.

Kun ulkomaan kansalaisen tiedot on etärekisteröintimenettelyssä talletettu väestötietojärjestelmään, hänelle myönnetään Digi- ja väestötietoviraston digitaalisen henkilöllisyyden palveluista annetun lain (/) 4 luvussa tarkoitettu ulkomaalaisen digitaalinen asiointiväline.

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, myöntäjävaltio ja voimassaoloaika;

7) henkilön ilmoittamina syntymäpaikka, syntymävaltio, postiosoite ja sähköpostiosoite.

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

9 c §

Etärekisteröintimenettelyssä kerättävien biometristen tietojen käsittely

Digi- ja väestötietovirasto saa käsitellä kasvojentunnistuksessa kerättäviä henkilön itsensä esittämiä kuvia, 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 heti, kun niiden käsittely ei ole enää välttämätöntä. Tiedot poistetaan viimeistään kahden kuukauden kuluttua siitä, kun ulkomaan kansalaisen rekisteröintipyyntö etärekisteröintimenettelyssä on tehty.

9 d §

Tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa ja tietojen lähdettä kuvaavien tietojen muuttaminen tai lisääminen

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, 22 tai 22 a §:ssä tarkoitetulla tavalla henkilökohtaisen käynnin yhteydessä. Etärekisteröintiä koskeva merkintä muutetaan kuitenkin vain, jos 9

§:ssä säädetyt 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, 22 tai 22 a §: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 ja se sisältää tiedon henkilön sukupuolesta. Valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä henkilötunnuksen yksityiskohtaisesta sisällöstä.

11 §

Henkilötunnus ja sen antaminen

Henkilötunnus on yksilöllinen ja se muodostuu syntymäajasta, yksilönumerosta ja tarkistusmerkistä. Yksilönumerolla erotetaan samana päivänä syntyneet henkilöt toisistaan. Tarkemmat säännökset henkilötunnuksen yksityiskohtaisesta sisällöstä annetaan valtioneuvoston asetuksella.

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. Yksilöintitunnusta, joka on muutettu 12 a §:n nojalla, ei saa antaa toiselle.

Tarkemmat säännökset yksilöintitunnuksen määrittämisestä annetaan valtioneuvoston asetuksella.

12 §

12 §

*Henkilötunnuksen korjaaminen ja muuttaminen**Henkilötunnuksen korjaaminen ja muuttaminen*

Väestötietojärjestelmään talletettu henkilötunnus on korjattava, jos tunnus on teknisesti virheellinen tai tieto tunnuksen sisältävästä 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 välttämättä henkilön suojelemiseksi sellaisissa tilanteissa, joissa hänen terveyteensä tai turvallisuutensa 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;

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 viranomais. Asianosaisen on haettava henkilötunnuksen muuttamista kirjallisesti.

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 välttämättä henkilön suojelemiseksi sellaisissa tilanteissa, joissa hänen terveyteensä tai turvallisuutensa 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 tai jos tieto henkilön väestötietojärjestelmään talletetusta sukupuolesta on korjattu. Uuden henkilötunnuksen yksilönumero annetaan tässä momentissa tarkoitetuissa tapauksissa naiselle parillisena ja miehelle parittomana. Asianosaisen on haettava henkilötunnuksen muuttamista kirjallisesti Digi- ja väestötietovirastolta.

12 a §

Yksilöintitunnuksen muuttaminen

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

Asianosaisen on haettava yksilöintitunnuksen muuttamista kirjallisesti Digi- ja väestötietovirastolta.

13 §

Henkilöstä järjestelmään talletettavat tiedot

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 §

Henkilöstä järjestelmään talletettavat tiedot

Väestötietojärjestelmään talletetaan rekisteröinnin kohteena olevasta henkilöstä seuraavat tiedot:

- 1) täydellinen nimi;
- 2) *syntymäaika*, 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) transseksuaalin 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 äänestys-oikeudesta;
 19) tieto jäsenyydestä uskonnonvapauslaissa (453/2003) tarkoitetussa uskonnollisessa yhdyskunnassa;
 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.

- 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 äänestys-oikeudesta;
 19) tieto jäsenyydestä uskonnonvapauslaissa (453/2003) tarkoitetussa uskonnollisessa yhdyskunnassa;
 20) henkilön ilmoittama äidinkieli ja asiointikieli;
 21) tämän lain tai muun lainsäädännön nojalla ilmoitetut kiellot luovuttaa väestötietojärjestelmän tietoja;
 22) *henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaava tieto*;
 23) *henkilön nimi-, syntymäaika-, sukupuoli- ja kansalaisuustietojen lähdettä kuvaava tieto*;
 24) henkilön ilmoittama postiosoite ja muu yhteystieto sekä ammatti.

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 kotikuntalaissa tarkoitusta 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; *sekä*
 4) ulkomaan kansalaisen oleskeluluvan lajia ja luvan kestoja koskevat tai muut vastaavat tiedot.

17 §

Muut järjestelmään talletettavat tiedot

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

- 1) 13–16 §:ssä tarkoitetun henkilön mahdollinen *toisen valtion kansallinen henkilötunnus tai muu yleinen tunniste*;
 2) ulkomailla vakinaisesti asuvalle Suomen kansalaiselle tieto kotikuntalaissa tarkoitusta 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, myöntäjävaltio ja voimassaoloaika.

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 päätyttyä;

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;

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 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, myöntäjävaltiota ja voimassaoloaikaa koskevat tiedot viimeistään viiden vuoden kuluttua matkustusasiakirjan voimassaolon päättymisestä;

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

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

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, 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.

21 §

Ahvenanmaan valtionviraston toimivalta

Mitä 9 §:n 2 momentissa, 10 §:ssä, 12 §:n 1 momentissa, 19 §:ssä, 22 §:n 5 momentissa, 22 a §:n 2 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.

Pyyntö vastanottajan 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

22 §

Maahanmuuttoviraston ja eräiden muiden toimijoiden 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 tarkoitetut, ulkomaan kansalaisesta tarvittavat välttämättömät tiedot. Maahanmuuttovirasto voi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen 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 henkilötuntemerkki poliisiin ylläpitämään rekisteriin ulkomaalaislain 131 §:n mukaisesti. Kansainvälistä suojelua hakeneen tiedot voidaan tallettaa väestötietojärjestelmään, jos Maahanmuuttovirasto tutkii hänen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa aineellisesti. Maahanmuuttoviraston on ennen kansainvälistä

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 selaisesta 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.

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 3 momentissa yksilöidyissä tehtävissä Suomen edustuston sijasta, jos ulkoministeriö on antanut näitä Suomen edustustolle kuuluvia oleskelulupatehtäviä ulkomaalaislain 69 b §:n nojalla tehtävällä sopimuksella toisen Schengen-valtion edustustolle tai ulkoiselle palveluntarjoajalle. Toisen Schengen-valtion edustusto tai ulkoinen palveluntarjoaja voi ottaa vastaan ulkomaan kansalaisen esittämät henkilötiedot ja asiakirjat vain, jos ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä voidaan varmistua voimassa olevasta matkustusasiakirjasta. Toisen Schengen-valtion edustustoon ja ulkoiseen palveluntarjoajaan sovelletaan, mitä ulkomaalaislain 69 e §:ssä säädetään ulkoistamistoiminnan edellytyksistä ja 69 f §:ssä ulkoistetun toiminnan valvonnasta.

Edellä 1–4 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 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa ulkomaan kansalainen voi esittää tietojensa tallettamista koskevan pyynnön Verohallinnolle. Verohallinto voi Verohallinnosta annetun lain (503/2010) 2 §:n mukaisen tehtävien hoitamisen yhteydessä tallettaa ulkomaan kansalaisesta väestötietojärjestelmään henkilötunnuksen antamiseksi tarvittavat tiedot sekä muut tämän lain 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.

31 §

Tietojen luovuttaminen rahoitus- ja vakuutustoimintaan sekä muuhun vastaavaan toimintaan

31 §

Tietojen luovuttaminen rahoitus- ja vakuutustoimintaan sekä muuhun vastaavaan toimintaan

Väestötietojärjestelmästä voidaan lisäksi luovuttaa luottotietolaissa (527/2007) tarkoitettua luottotietotoimintaa ja saatavien perinnästä annetussa laissa (513/1999) tarkoitettua perintätointia varten tarpeelliset tiedot toiminnan kohteena olevan henkilön etu- ja sukunimestä, henkilötunnuksesta tai syntymäajasta, osoite- ja muista yhteystiedoista, syntymäkotikunnasta ja syntymäpaikasta, holhous-toimen edunvalvonnasta ja sen sisällöstä sekä kuolinajasta tai kuolleeksi julistamisajasta.

Väestötietojärjestelmästä voidaan lisäksi luovuttaa luottotietolaissa (527/2007) tarkoitettua luottotietotoimintaa ja saatavien perinnästä annetussa laissa (513/1999) tarkoitettua perintätointia varten tarpeelliset tiedot toiminnan kohteena olevan henkilön etu- ja sukunimestä, henkilötunnuksesta tai syntymäajasta, *yksilöintitunnuksesta*, osoite- ja muista yhteystiedoista, syntymäkotikunnasta ja syntymäpaikasta, holhous-toimen edunvalvonnasta ja sen sisällöstä sekä kuolinajasta tai kuolleeksi julistamisajasta.

31 a §

Tietojen luovuttaminen sähköalan yritykselle

Väestötietojärjestelmästä voidaan luovuttaa sähkömarkkinalaissa (588/2013) tarkoitettulle jakeluverkonhaltijalle ja sähköön vähittäismyyjälle asiakkaan yksiselitteiseksi yksilöimiseksi ja oikeustoimikelpoisuuden varmistamiseksi tarpeelliset tiedot jakeluverkonhaltijan ja sähköön vähittäismyyjän asiakkaan etu- ja sukunimestä, henkilötunnuksesta tai syntymäajasta, osoite- ja muista yhteystiedoista, oikeustoimikelpoisuudesta sekä kuolinajasta tai kuolleeksi julistamisajasta.

31 a §

Tietojen luovuttaminen sähköalan yritykselle

Väestötietojärjestelmästä voidaan luovuttaa sähkömarkkinalaissa (588/2013) tarkoitettulle jakeluverkonhaltijalle ja sähköön vähittäismyyjälle asiakkaan yksiselitteiseksi yksilöimiseksi ja oikeustoimikelpoisuuden varmistamiseksi tarpeelliset tiedot jakeluverkonhaltijan ja sähköön vähittäismyyjän asiakkaan etu- ja sukunimestä, henkilötunnuksesta tai syntymäajasta, *yksilöintitunnuksesta*, osoite- ja muista yhteystiedoista, oikeustoimikelpoisuudesta sekä kuolinajasta tai kuolleeksi julistamisajasta.

34 a §

Etärekisteröintiin perustuvien tietojen luovuttaminen

Etärekisteröintimenettelyssä tunnistetun henkilön tietoja voidaan luovuttaa väestötietojärjestelmästä vain yhdessä 13 §:n 1 momentin 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 §

40 §

*Sukupuolen vahvistamista koskevan tiedon luovuttamisen rajoitukset**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 sähköinen asiointitunnus voidaan luovuttaa vain, jos:

1) tunnusta käytetään kansalaisvarmenteen tai muun Digi- ja väestötietoviraston luonnolliselle henkilölle myöntämän varmenteen käyttöön perustuvan palvelun tai suoritteiden 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 talletettu *henkilön* 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 yksilöintitunnus voidaan luovuttaa, jos tiedon käyttäjällä on oikeus käsitellä tunnusta tietosuoja-lain tai henkilötietojen käsittelystä rikoslain 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 suoritteiden 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.

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

53 §

53 §

*Käyttäjärekisteri**Käyttäjärekisteri*

Digi- ja väestötietoviraston on pidettävä teknisen rajapinnan tai katseluyhteyksien avulla tapahtuvasta väestötietojärjestelmän tietojen käsittelystä käyttäjärekisteriä. Käyttäjärekisteriin voidaan tallettaa seuraavat tiedot:

Digi- ja väestötietoviraston on pidettävä teknisen rajapinnan tai katseluyhteyksien avulla tapahtuvasta väestötietojärjestelmän tietojen käsittelystä käyttäjärekisteriä. Käyttäjärekisteriin voidaan tallettaa seuraavat tiedot:

1) käyttäjän täydellinen nimi ja henkilötunnus, henkilönnumero tai syntymäaika;

1) käyttäjän täydellinen nimi sekä henkilötunnus, henkilönnumero, syntymäaika tai yksilöintitunnus;

63 §

63 §

*Tekninen tunnistetieto ja sähköinen asiointitunnus sekä niiden antaminen**Tekninen tunnistetieto ja sähköinen asiointitunnus sekä niiden antaminen*

Digi- ja väestötietovirasto muuttaa teknisen tunnistetiedon yksilölliseksi sähköiseksi asiointitunnukseksi, kun:

Digi- ja väestötietovirasto muuttaa teknisen tunnistetiedon yksilölliseksi sähköiseksi asiointitunnukseksi, kun:

1) henkilölle myönnetään ensimmäisen keran kansalaisvarmenne tai muu Digi- ja väestötietoviraston luonnolliselle henkilölle myöntämä varmenne; tai

1) henkilölle myönnetään ensimmäisen keran kansalaisvarmenne tai muu Digi- ja väestötietoviraston luonnolliselle henkilölle myöntämä varmenne; tai

2) henkilöllä, jonka tiedot on talletettu väestötietojärjestelmään, ei ole sähköistä asiointitunnusta ja Digi- ja väestötietovirasto saa 43 §:n 2 momentin 2 kohdassa tarkoitetulta varmentajalta pyynnön muuttaa tämän henkilön tekninen tunnistetieto sähköiseksi asiointitunnukseksi.

2) henkilöllä, jonka tiedot on talletettu väestötietojärjestelmään, ei ole sähköistä asiointitunnusta ja Digi- ja väestötietovirasto saa 43 §:n 3 momentin 2 kohdassa tarkoitetulta varmentajalta pyynnön muuttaa tämän henkilön tekninen tunnistetieto sähköiseksi asiointitunnukseksi.

64 §

64 §

*Sähköisen asiointitunnuksen muuttaminen**Sähköisen asiointitunnuksen muuttaminen*

Päätettäessä henkilötunnuksen muuttamisesta 12 §:n 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa,

Kun henkilötunnuksen muuttamisesta päätetään 12 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa, sähköinen asiointitunnus

Voimassa oleva laki

sisä, muutetaan sähköinen asiointitunnus viran puolesta. Sähköisen asiointitunnuksen muuttamisesta on ilmoitettava tunnuksen haltijalle.

Ehdotus

muutetaan viran puolesta. Sähköisen asiointitunnuksen muuttamisesta on ilmoitettava tunnuksen haltijalle.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Tämän lain 11 §:n 2 momentti, 12 § ja 64 §:n 1 momentti tulevat voimaan 1 päivänä tammikuuta 2027.

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

Tämän lain 12 §:n 3 momenttia sovelletaan vain henkilöihin, jotka ovat syntyneet ennen 1 päivää tammikuuta 2027.

2.

Laki

tietosuojalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tietosuojalain (1050/2018) 29 § sekä
lisätään lakiin uusi 29 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

29 §

Henkilötunnuksen käsittely

Henkilötunnusta saa 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 käsitellä luotonannossa tai saatavan perimisessä, vakuutus-, luottolaitos-, maksupalvelu-, vuokraus- ja lainaustoinnassa, luottotietotoiminnassa, terveydenhuollossa, sosiaalihuollossa ja muun sosiaaliturvan toteuttamisessa tai virka-, työ- ja muita palvelussuhteita ja niihin liittyviä etuja koskeissa asioissa.

Sen lisäksi, mitä henkilötunnuksen käsittelystä 1 ja 2 momentissa säädetään, henkilötunnuksen saa luovuttaa osoitetietojen päivittämiseksi tai moninkertaisten postilähetysten välttämiseksi suoritettavaa tietojenkäsittelyä varten, jos henkilötunnus jo on luovutuksen saajan käytettävissä.

Henkilötunnusta ei tule merkitä tarpeettomasti henkilörekisterin perusteella tulostettuihin tai laadittuihin asiakirjoihin.

29 §

Henkilötunnuksen käsittely

Henkilötunnusta saa 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 käsitellä *rekisteröidyn yksiselitteiseksi yksilöimiseksi* luotonannossa tai saatavan perimisessä, vakuutus-, luottolaitos-, maksupalvelu-, vuokraus- ja lainaustoinnassa, luottotietotoiminnassa, terveydenhuollossa, sosiaalihuollossa ja muun sosiaaliturvan toteuttamisessa tai virka-, työ- ja muita palvelussuhteita ja niihin liittyviä etuja koskeissa asioissa.

Sen lisäksi, mitä henkilötunnuksen käsittelystä 1 ja 2 momentissa säädetään, henkilötunnuksen saa luovuttaa osoitetietojen päivittämiseksi tai moninkertaisten postilähetysten välttämiseksi suoritettavaa tietojenkäsittelyä varten, jos henkilötunnus jo on luovutuksen saajan käytettävissä.

Henkilötunnusta ei tule merkitä tarpeettomasti henkilörekisterin perusteella tulostettuihin tai laadittuihin asiakirjoihin.

Rekisteröityä ei saa tunnistaa yksinomaan henkilötunnuksella tai henkilötunnuksen ja rekisteröidyn nimen yhdistelmällä.

29 a §

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Yksilöintitunnuksen käsittely

Väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 11 a §:ssä tarkoitettua yksilöintitunnusta saa käsitellä, jos käsittely on tarpeen rekisteröidyn yksiselitteiseksi yksilöimiseksi tietojärjestelmässä, laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi tai rekisteröidyn tai rekisterinpitäjän oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseksi. Rekisteröityä ei saa tunnistaa yksilöintitunnuksella.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

3.

Laki

henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain muuttamisesta

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

Voimassa oleva laki

Ehdotus

12 §

Henkilötunnuksen käsittely

Henkilötunnusta saa 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.

Henkilötunnusta ei saa tarpeettomasti merkitä rekisterin perusteella tulostettuihin tai laadittuihin asiakirjoihin.

12 §

Henkilötunnuksen käsittely

Henkilötunnusta saa 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.

Henkilötunnusta ei saa tarpeettomasti merkitä rekisterin perusteella tulostettuihin tai laadittuihin asiakirjoihin.

Rekisteröityä ei saa tunnistaa yksinomaan henkilötunnuksella tai henkilötunnuksen ja rekisteröidyn nimen yhdistelmällä.

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 rekisteröidyn yksiselitteiseksi yksilöimiseksi tietojärjestelmässä, laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi tai rekisteröidyn tai rekisterinpitäjän oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseksi. Rekisteröityä ei saa tunnistaa yksilöintitunnuksella.

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä kuuta 20

4.

Laki

henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annetun lain 15 §:n muuttamisesta

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

Voimassa oleva laki

Ehdotus

15 §

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.

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 päivänä kuuta 20

5.

Laki

henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain 16 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan henkilötietojen käsittelystä Rikosseuraamuslaitoksessa annetun lain (1301/2021)
16 §:n 1 momentin 2 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

16 §

16 §

*Oikeus saada tietoja muilta viranomaisilta ja
tiedonantovelvollisilta*

*Oikeus saada tietoja muilta viranomaisilta ja
tiedonantovelvollisilta*

Sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, Rikosseuraamuslaitoksella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada toiselta viranomaiselta rikoksesta epäiltyä, tuomittua, vankia, tutkintavankia ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavaa koskevat tiedot, jotka ovat tarpeen rangaistuksen täytäntöönpanoa tai tutkintavankeuden toimeenpanoa koskevan tehtävän taikka muun Rikosseuraamuslaitokselle kuuluvan tehtävän hoitamista varten, seuraavasti:

2) väestötietojärjestelmästä tieto henkilön nimestä, henkilötunnuksesta, kansalaisuudesta, kotikunnasta, osoitteesta, sukulaisuussuhteista, yhdessä toisen henkilön kanssa asumisesta, kuolemasta, edunvalvonnasta sekä hänen alaikäisistä lapsistaan ja heidän huollostaan, asumisestaan ja tapaamisoikeudestaan;

Sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, Rikosseuraamuslaitoksella on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada toiselta viranomaiselta rikoksesta epäiltyä, tuomittua, vankia, tutkintavankia ja yhdyskuntaseuraamusta suorittavaa koskevat tiedot, jotka ovat tarpeen rangaistuksen täytäntöönpanoa tai tutkintavankeuden toimeenpanoa koskevan tehtävän taikka muun Rikosseuraamuslaitokselle kuuluvan tehtävän hoitamista varten, seuraavasti:

2) väestötietojärjestelmästä tieto henkilön nimestä, henkilötunnuksesta, *yksilöintitunnuksesta*, kansalaisuudesta, kotikunnasta, osoitteesta, sukulaisuussuhteista, yhdessä toisen henkilön kanssa asumisesta, kuolemasta, edunvalvonnasta sekä hänen alaikäisistä lapsistaan ja heidän huollostaan, asumisestaan ja tapaamisoikeudestaan;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

6.

Laki

osakeyhtiölain 3 luvun 15 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan osakeyhtiölain (624/2006) 3 luvun 15 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa 349/2017, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

3 luku

3 luku

Osakkeet

Osakkeet

15 §

15 §

Osakasluettelo

Osakasluettelo

Arvo-osuusjärjestelmään kuuluvista osakkeista on 5 luvun 6 a §:ssä tarkoitettua tilapäistä merkintää varten ilmoitettava osakkeenomistajan nimi ja osoite, osakasluetteloon merkittävien osakkeiden lukumäärä osakelajeittain sekä henkilötunnus tai muu arvopaperikeskuksen määräysten mukainen yksilöintitunnus.

Arvo-osuusjärjestelmään kuuluvista osakkeista on 5 luvun 6 a §:ssä tarkoitettua tilapäistä merkintää varten ilmoitettava osakkeenomistajan nimi ja osoite, osakasluetteloon merkittävien osakkeiden lukumäärä osakelajeittain sekä henkilötunnus, *väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 11 a §:ssä tarkoitettu yksilöintitunnus* tai muu arvopaperikeskuksen määräysten mukainen yksilöintitunnus.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

7.

Laki

osuuskuntalain 4 luvun 14 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan osuuskuntalain (421/2013) 4 luvun 14 §:n 3 momentti, sellaisena kuin se on laissa
357/2017, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 luku

4 luku

**Osuudet, osuuspääoma, osakkeet ja osake-
pääoma**

**Osuudet, osuuspääoma, osakkeet ja osake-
pääoma**

14 §

14 §

Jäsen- ja omistajaluettelo

Jäsen- ja omistajaluettelo

Arvo-osuusjärjestelmään kuuluvista osuuk-
sista ja osakkeista on 5 luvun 7 a §:ssä tarkoi-
tettua tilapäistä merkintää varten ilmoitettava
osuuden tai osakkeen omistajan nimi ja osoite,
jäsen- ja omistajaluetteloon merkittävien
osuuksien ja osakkeiden lukumäärä osuus- ja
osakelajeittain sekä henkilötunnus tai muu ar-
vopaperikeskuksen määräysten mukainen yk-
silöintitunnus.

Arvo-osuusjärjestelmään kuuluvista osuuk-
sista ja osakkeista on 5 luvun 7 a §:ssä tarkoi-
tettua tilapäistä merkintää varten ilmoitettava
osuuden tai osakkeen omistajan nimi ja osoite,
jäsen- ja omistajaluetteloon merkittävien
osuuksien ja osakkeiden lukumäärä osuus- ja
osakelajeittain sekä henkilötunnus, väestötie-
tojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviras-
ton varmennepalveluista annetun lain
(661/2009) 11 a §:ssä tarkoitettu yksilöinti-
tunnus tai muu arvopaperikeskuksen määräys-
ten mukainen yksilöintitunnus.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

8.

Laki

henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain (639/2019) 6 §:n 2 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

6 §

Henkilön perustietojen käsittely

Rajavartiolaitos saa käsitellä 7, 8, 10, 12, 13 ja 15 §:ssä säädettyihin tarkoituksiin seuraavia henkilön perustietoja:

2) henkilötunnus;

6 §

Henkilön perustietojen käsittely

Rajavartiolaitos saa käsitellä 7, 8, 10, 12, 13 ja 15 §:ssä säädettyihin tarkoituksiin seuraavia henkilön perustietoja:

2) henkilötunnus ja yksilöintitunnus;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

9.

Laki

meripelastuslain 13 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan meripelastuslain (1145/2001) 13 §:n 2 momentin 1 kohta ja 3 momentin 1 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

13 §

Meripelastusrekisterin tiedot

Meripelastusrekisteriin voidaan tallettaa seuraavat hätäilmoituksen tekemiseen ja vastaanottamiseen liittyvät tiedot:

1) hätäilmoituksen tekijän yksilöimiseksi tiedot hänen nimestään, henkilötunnuksestaan tai syntymäajastaan, syntymäpaikastaan ja -maastaan, sukupuolestaan, kansalaisuudestaan tai kansallisuudestaan sekä muut tunniste- ja yhteystiedot;

Meripelastusrekisteriin voidaan tallettaa vaaratilanteen johdosta seuraavat tiedot:

1) hätäilmoituksen kohteena olevan tai vaaratilanteesta pelastetun henkilön yksilöimiseksi tiedot hänen nimestään, henkilötunnuksestaan tai syntymäajastaan, syntymäpaikastaan ja -maastaan, sukupuolestaan, kansalaisuudestaan tai kansallisuudestaan sekä muut tunniste- ja yhteystiedot;

13 §

Meripelastusrekisterin tiedot

Meripelastusrekisteriin voidaan tallettaa seuraavat hätäilmoituksen tekemiseen ja vastaanottamiseen liittyvät tiedot:

1) hätäilmoituksen tekijän yksilöimiseksi tiedot hänen nimestään, henkilötunnuksestaan tai syntymäajastaan, *yksilöintitunnuksestaan*, syntymäpaikastaan ja -maastaan, sukupuolestaan, kansalaisuudestaan tai kansallisuudestaan sekä muut tunniste- ja yhteystiedot;

Meripelastusrekisteriin voidaan tallettaa vaaratilanteen johdosta seuraavat tiedot:

1) hätäilmoituksen kohteena olevan tai vaaratilanteesta pelastetun henkilön yksilöimiseksi tiedot hänen nimestään, henkilötunnuksestaan tai syntymäajastaan, *yksilöintitunnuksestaan*, syntymäpaikastaan ja -maastaan, sukupuolestaan, kansalaisuudestaan tai kansallisuudestaan sekä muut tunniste- ja yhteystiedot;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

10.

Laki

henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 4 ja 10 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019) 4 §:n 3 kohta ja 10 §:n 1 momentin 2 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

4 §

Henkilön perustietojen käsittely

Poliisi saa käsitellä 5, 7, 9 ja 11 §:ssä säädettyihin tarkoituksiin seuraavia henkilön perustietoja:

3) henkilötunnus;

10 §

DNA-näytteiden laadun varmistamiseen liittyvä henkilötietojen käsittely

Poliisi saa käsitellä poliisin tutkinnassa talloitujen DNA-näytteiden laadun varmistamiseksi seuraavia muun kuin rikoksesta epäillyn henkilön tai rikokseen liittyvän tuntemattoman tekijän tietoja:

2) henkilötunnus;

4 §

Henkilön perustietojen käsittely

Poliisi saa käsitellä 5, 7, 9 ja 11 §:ssä säädettyihin tarkoituksiin seuraavia henkilön perustietoja:

3) henkilötunnus ja yksilöintitunnus;

10 §

DNA-näytteiden laadun varmistamiseen liittyvä henkilötietojen käsittely

Poliisi saa käsitellä poliisin tutkinnassa talloitujen DNA-näytteiden laadun varmistamiseksi seuraavia muun kuin rikoksesta epäillyn henkilön tai rikokseen liittyvän tuntemattoman tekijän tietoja:

2) henkilötunnus ja yksilöintitunnus;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

11.

Laki

henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain 6 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan henkilötietojen käsittelystä Tullissa annetun lain (650/2019) 6 §:n 3 kohta seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

6 §

6 §

Henkilön perustietojen käsittely

Henkilön perustietojen käsittely

Tulli saa käsitellä 7, 9 ja 11–13 §:ssä säädettyihin tarkoituksiin seuraavia henkilön perustietoja:

Tulli saa käsitellä 7, 9 ja 11–13 §:ssä säädettyihin tarkoituksiin seuraavia henkilön perustietoja:

3) henkilötunnus;

3) henkilötunnus ja yksilöintitunnus;

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20