



Valtiovarainministeriö

Lausuntopyyntö VM068:00/2017

## **Henkilötunnuksen uudistamista koskevan työryhmän johtoryhmän väliraportti; sisäministeriön lausunto**

Valtiovarainministeriö on pyytänyt sisäministeriöltä lausuntoa henkilötunnuksen uudistamista koskevan työryhmän johtoryhmän väliraportista. Sisäministeriö lausuu asiassa seuraavaa.

Sisäministeriö pitää henkilötunnuksen uudistamistarpeiden sekä eri vaihtoehtojen kartoittamista kannatettavana. Sisäministeriö pitää myös tärkeänä ja keskeisenä sitä, että Suomessa henkilöt identifioitaisiin riittävän luotettavasti. Rekisteröidyllä tulisi olla erityisesti valtion viranomaistoiminnassa luotettava henkilön yksilöivä tunnistus. Henkilöllisyyden riittävä luotettavuus edellyttää todennäköisesti myös nykyistä laajemmin biometristen tunnistusmenetelmien hyödyntämistä.

Työryhmä on tunnistanut nykyjärjestelmän haasteita ja ilmiöitä hyvin. Kaikilla ei ole nykyjärjestelmässä heti oikeutta henkilötunnukseen ja toisaalta henkilöillä voi olla rinnakkaisia rekisteri-identiteettejä. Raportissa ei kuitenkaan suoraan käsitellä henkilöllisyyden tunnistamista.

Sisäministeriö pitää tärkeänä, että henkilön ensitunnistaminen tehdään luotettavasti. Tarvetta viranomaisen vahvistamalle henkilöllisyydelle ja vahvalle tunnistamiselle on eri tahoilla. Kansalaisen, henkilön ja oikeushenkilön vakioitu identiteetinhallinta on valtion intressissä. Tässä yhteydessä voidaan tarkastella luonnollisten henkilöiden osalta biometrian hyödyntämistä henkilöllisyyden eheyden varmistamisessa ottaen huomioon tietosuojariskit. Raportista käy esille, että identiteettiä voidaan yhdistää erilaisia rooli-identiteettejä eri tarkoituksia varten.

## **Henkilötunnuksen uudistamisen vaikutukset tietojärjestelmiin**

Väliraportissa on esitetty jatkotyötä ajatellen kolme erilaista ratkaisumallia eli niin sanotut minimalli, keskitetty malli ja hajautettu malli. Työryhmä ei ole tunnistanut varsinaisia esteitä minkään mallin toteuttamiselle. Toisaalta eri mallien toiminnallisia ja taloudellisia vaikutuksia, vaikutuksia väestöön sekä vaikutuksia erilaisiin tietojärjestelmiin (tekniset, vaaditut investoinnit, siirtymäaika) on arvioitava jatkossa laajemmin. Valittavan ratkaisun tulisi olla pit-

källä aikavälillä selkeä ja hallinnollisesti mahdollisimman yksinkertainen ja hallittavissa (hallinnointi, valvonta), toiminnallisesti toimiva ja tietoturvallinen niin, että nykyisen järjestelmän ongelmat olisivat pääosin ratkaistu valtion intressit huomioon ottaen.

Henkilötunnuksen uusiminen vaikuttaa toteutustavasta riippumatta merkittävästi sisäministeriön hallinnonalan osalta esimerkiksi Rajavartiolaitoksessa käytettäviin tietojärjestelmiin. Muutos aiheuttaa kohtalaisen suuria muutoksia eri sovelluksiin ja edellyttää myös muutosten koordinoitua sovellusten ja liittymien välillä. Järjestelmissä henkilötiedolla on useita viittauksia tietokantojen sisällä. Lisäksi henkilötunnuksen muutos vaikuttaa käyttöliittymiin useassa sovelluksessa. Lisäksi henkilötunnus on hakuehtona kyselyissä, jolloin muutos vaikuttaa myös järjestelmien integraatioihin. Osin muutosten vaatimukset voitaisiin huomioida myös tietojärjestelmä uudistuksien yhteydessä.

Maahanmuuttovirastolla, jolta on myös pyydetty lausuntoa asiassa, on parhaat edellytykset arvioida väliraportissa esitettyjen ratkaisuvaihtoehtojen vaikutuksia Maahanmuuttoviraston ylläpitämään ulkomaalaisasioiden asiankäsitelyjärjestelmään.

Lisäksi asiassa tulee kiinnittää huomiota EU:n tietosuojasetukseen sääntelyyn. Yksi asetuksen pääperiaatteista liittyy tietojen minimointiin ja asetuksessa säädetään myös biometrisistä tunnistuksista. Myös niin sanottua EU:n eIDAS-asetusta tulisi tarkastella jatkotyössä, kuten raportista käykin esille. Asetuksen nojalla muiden EU-jäsenmaiden antamilla sähköisen tunnistamisen välineillä on oltava mahdollisuus tunnistautua tietyissä palveluissa Suomessa.

## **Henkilötunnuksen uudistaminen ja ulkomaalaiset**

Maahanmuuttoviraston edustaja on osallistunut johtoryhmää tukeneen asian tuntijatyöryhmän työskentelyyn, joten työskentelyssä on huomioitu henkilötunnuksen liittyviä kysymyksiä myös ulkomaalaisten osalta.

Väliraportissa on tunnistettu ja eritelty hyvin nykyiseen järjestelmään liittyviä ongelmia, kuten nykyisten henkilötunnusten määrän rajallisuus ja ulkomaalaisille syntyvät lukuisat eri rekisterihenkilöllisyydet, kun heitä ei ole voitu tunnistaa henkilötunnuksen myöntämisen edellytykset täyttävällä tavalla. Toisaalta on mahdollista, että samalla henkilölle on myönnetty useampi henkilötunnus, kun henkilön yksilöintitietojen sisältö tai ulkoasu on poikennut riittävästi toisistaan.

Nyttemmin henkilötunnusten myöntämisprosessia on ulkomaalaisten osalta entisestään sujuvoitettu väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annettuun lakiin (661/2009) tehdyillä muutoksilla, jotka tulivat voimaan 1.2.2019. Tämän lisäksi tulee huomioida, että käytännössä turvapaikanhakijoiden eli niiden ulkomaalaisten, joita ei voida luotettavasti tunnistaa, lukumäärä on maahanmuuttajien kokonaismäärään suhteutettuna vähäinen. Toisaalta nämä henkilöt eivät voi oleskeluluvan saatuaankaan nykyisellään saada luotettavaa tunnistusasiakirjaa, mikä vaikeuttaa heidän toimimistaan yhteiskunnassa ja niin julkisten kuin yksityisten palveluiden käyttämistä, koska he eivät voi saada esimerkiksi pankkitunnuksia. Väliraportissa esitetään, että biometrisillä tiedoilla voitaisiin varmistaa identiteetti sellaisellekin henkilölle, jolla ei ole maahan tullessaan mukanaan minkäänlaisia henkilöllisyyttä osoittavia asiakirjoja. Ulkomaalaisista kerätään jo nykyisellään laajasti

Lausunto

SM193402

00.02.04

07.02.2019

SMDno-2018-2402

biometrisiä tietoja ulkomaalaislain (301/2004) 60 d ja 131 §:n nojalla. Väliraportissa on esitetty mallia, jossa tunnus olisi lähtökohtaisesti pysyvä, mutta tunnisteeseen liittyvät yksittäiset tiedot ja niiden varmuustaso voisivat vaihdella tunnisteiden elinkaaren aikana. Epäselväksi jää, ratkaisisiko väliraportissa esitetty malli kuitenkin luotettaviin tunnistusasiakirjoihin liittyvää ongelmaa.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan kaikki väliraportissa esitelty ratkaisumallit olisivat toteutettavissa myös ulkomaalaisten osalta. Väliraportissa kuitenkin todetaan, että keinotunnuksiin liittyvien ongelmien ratkaiseminen ei välttämättä edellytä sitä, että yksi tunnusjärjestelmä soveltuisi kaikkiin Suomessa asioiviin henkilöihin. Niiden ulkomaalaisten osalta, joiden henkilöllisyyttä ei pystytä luotettavasti varmistamaan, pysyvä neutraali tunnus voisi toki olla luonteva ratkaisu, jolla voitaisiin osaltaan taata henkilötunnusten riittävyys jatkossakin. Tällöin ulkomaalaisille, joiden syntymäaikaa ei ole voitu varmentaa, ei enää tarvitsisi merkitä syntymäajaksi vuoden ensimmäistä päivää. Tällainen osittainenkin malli edellyttäisi kuitenkin tietojärjestelmämuutoksia, joista aiheutuu kuluja. Yhtenäinen ratkaisu kaikkien henkilöryhmien osalta voisi pidemmällä tähtäimellä olla siis kannatettavampi vaihtoehto. Varsinkin kun lyhyemmällä aikavälillä henkilötunnusten riittävyyteen voidaan puuttua raportissa todetulla tavalla ohjeistusta muuttamalla.

Sisäministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että hallituksen esitys laiksi henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 224/2018 vp) on annettu eduskunnalle 8.11.2018. Ehdotetavalla lailla on tarkoitus kumota ulkomaalaisrekisterilaki (1270/1997), johon on viitattu henkilötunnuksen uudistamista koskevassa väliraportissa. Ehdotetavalla lailla ei kuitenkaan ole tarkoitus muuttaa sisällöllisesti sormenjälkien käsittelyä koskevia säännöksiä, vaan pykälät 3 a ja 3 b on siirretty vähäisin teknisin muutoksin ehdotettavan maahanmuuttohallinnon henkilötietolain 9 ja 10 §:ksi. Mikäli työryhmä päätyisi esittämään biometristen tietojen hyödyntämistä, lainsäädännön riittävyys olisi kuitenkin syytä arvioida erikseen.

Kansliapäällikön sijaisena,  
ylijohtaja

Jorma Vuorio

Suunnittelija

Aino Tuovinen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Sisäministeriö 07.02.2019 klo 12:39. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaa-mosta.

Tiedoksi

Ministeri Mykkänen  
Kansliapäällikkö Salmi  
Erityisavustaja Andersson-Bohren  
SM/MMO  
SM/PO  
SM/RO

Lausunto

SM193402

07.02.2019

00.02.04

SMDno-2018-2402