Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Juho Mäki-Lohiluoma

30.1.2023

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi
HE 132/2022 vp

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Elinkeinoelämän keskusliitto EK:lta lausuntoa otsikkoasiassa. EK kiittää eduskunnan hallintovaliokuntaa pyynnöstä ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan useita lainmuutoksia, joiden perusteet poikkeavat toisistaan, mutta joilla tehdään muutoksia samoihin lakeihin. Ehdotuksia on myös valmisteltu eri hankkeissa ja ministeriöissä. EK:n lausunto on jaoteltu hallituksen esitykseen sisältyvien temaattisten kokonaisuuksien mukaan.

EK:n pääviestit

- EK pitää ulkomaalaisen rekisteröintiä koskevia säädösehdotuksia perusteltuina erityisesti työperäisen maahanmuuton edistämisen näkökulmasta.
- EK katsoo, että henkilötunnuksen sukupuolisidonnaisuudesta luopuminen nykyisen henkilötunnuksen sukupuolipäättelystä luopumalla on ratkaisuna kannatettava ja verraten kustannustehokas.
- EK katsoo, että yksilöintitunnusta koskevia säädösmuutoksia ei tulisi edistää.
- EK ei vastusta tunnistamistarkoituksessa tehtävän henkilötunnuksen käsittelyn rajoittamista koskevia ehdotuksia, mutta pitää käytännön rajanvetoa tunnistamisen ja yksilöinnin välillä vaikeaselkoisena ja toivoo valiokunnan kiinnittävän viranomaisten huomiota asiaa koskevan ohjauksen ja neuvonnan tarpeeseen.

Etärekisteröinti ja ulkomaalaisten rekisteröinti väestötietojärjestelmään

EK:n näkökulmasta yhden hallituksen esitykseen sisältyvän kokonaisuuden muodostavat ulkomaalaisen rekisteröintiä koskevat säädösehdotukset, joita EK pitää perusteltuina erityisesti työperäisen maahanmuuton edistämisen näkökulmasta. Lähivuosina työelämästä siirtyy vuosittain pois enemmän työntekijöitä kuin työmarkkinoille tulee uusia työntekijöitä. Vuoteen 2030 mennessä

työikäisen (15–64-vuotiaiden) väestön määrä vähenee noin 130 000 hengellä. Maahanmuutto voi paikata osan kasvavasta työvoiman ja osaamisen tarpeesta, ja työperusteista maahanmuuttoa on edistettävä suomalaisten työmarkkinoiden osaamisvajeiden ja yritysten rekrytointiongelmien helpottamiseksi.

Hallituksen 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 oleskelulupaa, kansainvälistä suojelua, oleskeluoikeuden rekisteröintiä tai muuta Suomessa oleskeluun oikeuttavaa lupaa tai rekisteröintiä Maahanmuuttovirastolta. Nykyisin ulkomaalaisen henkilön tiedot rekisteröidään väestötietojärjestelmään lähtökohtaisesti vasta sen jälkeen, kun Suomessa oleskeluun oikeuttavaa lupaa tai rekisteröintiä koskeva asia on ratkaistu.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan myös, 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. Vastaavat toimijat hoitavat nykyisin jo tiettyjä oleskelulupatehtäviä, joten oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen ei esitetyn lainmuutoksen jälkeen tarvitsisi enää asioida erikseen Suomen edustuston tai muun väestötietojärjestelmän rekisteröintejä hoitavan tahon kanssa, vaan kokonaisuus olisi mahdollistaa hoitaa yhdellä asiointitilanteella myös toisen Schengen-maan edustustossa tai ulkoisella palveluntarjoajalla.

Edelleen samaan teemaan liittyen hallituksen esityksessä ehdotetaan uutta etärekisteröintimenettelyä, jota käyttämällä ulkomaalainen henkilö voisi rekisteröityä väestötietojärjestelmään mobiilisovellusta hyödyntäen jo ennen Suomeen saapumistaan. Väestötietojärjestelmään etärekisteröityvä henkilö saisi suomalaisen henkilötunnuksen ja ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen, mikä mahdollistaisi mm. erilaisten viranomaisasiointien käynnistämisen ja helpottaisivat näin Suomeen asettumista. Henkilöllisyyden varmistaminen perustuisi menettelyssä kasvojentunnistusohjelman hyödyntämiseen ja sirullisen passin lukemiseen. Etärekisteröitynyt henkilö voisi myöhemmin käydä tunnistautumassa viranomaisessa kasvokkain, sillä etärekisteröitymismenettelyyn sisältyvä henkilöllisyyden varmistaminen ei hallituksen esityksen mukaan yltäisi varmuudeltaan aivan samalle tasolle kuin perinteinen kasvokkain tunnistaminen

EK pitää edellä kuvattuja muutoksia perusteltuina erityisesti työperäiseen maahanmuuttoon liittyvien pullonkaulojen purkamisen ja prosessien sujuvoittamisen näkökulmasta. EK pitää perusteltuina myös muita samaan kokonaisuuteen kiinnittyviä, luonteeltaan teknisempiä säännösehdotuksia. EK:n näkökulmasta on tärkeää, että maahantulon pullonkauloja synnyttävien säännösten sekä viranomaisprosessien tunnistamista edelleen jatketaan.

Sukupuolitiedon poistaminen henkilötunnuksesta

Hallituksen esityksessä henkilötunnukseen sisältyvän yksilönumeron rakennetta ehdotetaan muutettavaksi siten, että siitä ei enää kävisi ilmi henkilön sukupuoli. Uudet henkilötunnukset annettaisiin ehdotuksen mukaan

sukupuolineutraaleina vuodesta 2027 alkaen. Tieto sukupuolesta merkittäisiin edelleen väestötietojärjestelmään ja sitä luovutettaisiin järjestelmän tietoja hyödyntäville tahoille lainsäädännön asettamien edellytysten mukaisesti.

EK katsoo, että henkilötunnuksen sukupuolisidonnaisuudesta luopuminen nykyisen henkilötunnuksen sukupuolipäättelystä luopumalla on ratkaisuna kannatettava ja verraten kustannustehokas. EK pitää lisäksi tärkeänä, että sukupuolitietoa toiminnassaan tarvitsevat saavat edelleen haettua tiedon erillistietona väestötietojärjestelmästä.

Yksilöintitunnus

Esityksessä ehdotetaan luotavaksi henkilötunnuksen rinnalle yksilöintitunnus. Hallituksen esityksessä olisi laajasti saatavissa väestötietojärjestelmästä ja sen käyttöönotto olisi ehdotuksen mukaan täysin vapaaehtoista. Yksilöintitunnuksen todetaan hallituksen esityksessä yhtäältä olevan julkinen nimen kaltainen tieto, jota saisi käsitellä ilman erityisiä toimialakohtaisia rajoituksia yleisten tietosuojaperiaatteiden mukaisesti. Toisaalta hallituksen esityksessä arvioidaan, että 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.

EK:n näkökulmasta koko lainvalmisteluprosessin ajan ollut epäselvää, mihin yksilöintitunnusta tässä hetkessä tarvitaan, eikä tähän tule selvyyttä myöskään hallituksen esityksessä. Ehdotus uuden yksilöintitunnuksen käyttöönotosta on saanut myös lainvalmisteluhankkeen puitteissa sekä lausuntokierroksella melko laajasti kritiikkiä.

Hallituksen esityksessä yksilöintitunnuksen käyttöönotolle esitetyt hyödyt liittyvät asetelmaan, jossa yksilöintitunnus olisi laajasti korvannut henkilötunnuksen, mikä ei kuitenkaan ole esityksen tavoite. Toisaalta haitat käsitellään kapeasti, eli huomioon ei oteta niitä huomattavia kustannuksia, joita tällaisen asetelman syntyminen edellyttäisi. Esitys on siis tältä osin ristiriitainen: hyödyt käsitellään laajasti ja osin hypoteettisiin asetelmiin nojaten, haitat puolestaan kapeasti toteamalla, että vaikutuksia ei tunnuksen vapaaehtoisuuden johdosta juuri oli. Lopputuloksena epäselväksi jää, mitä erityisiä hyötyjä nimenomaan nyt esitetyllä muutoksella olisi. Samoin epäselväksi jää, minkälaisia kustannuksia esitettyjen hyötyjen saavuttaminen aiheuttaisi esimerkiksi yrityksille ja viranomaisille.

EK katsoo, että uuden yksilöintitunnuksen käyttöönotolle ei ole tässä vaiheessa esitetty riittäviä perusteita, eikä sitä koskevia säädösmuutoksia tulisi edistää. Hallituksen esityksestä jää epäselväksi, mikä on se välitön hyöty tai välttämätön tarve, johon uutta yksilöintitunnusta tällä hetkellä tarvitaan.

Mikäli uudesta yksilöintitunnuksesta kuitenkin päätetään säätää, on tärkeää, että sen käyttöönotto perustuu organisaatioiden aitoon vapaaehtoisuuteen. Ennen mahdollisten tätä seuraavien askelten valmistelua olisi lisäksi toteutettava yksilöintitunnuksen laajempaa käyttöönottoa koskien erillinen kustannus-hyöty-analyysi, jossa tarkasteltaisiin kokonaisvaltaisesti muutoksen luomien mahdollisuuksien ja siitä aiheutuvien kustannusten välistä suhdetta.

Lainsäädäntö ja hallinto/Yrityslainsäädäntö
Juho Mäki-Lohiluoma 30.1.2023

Henkilötunnuksen käsittelyn rajoittaminen rekisteröityä tunnistettaessa

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että rekisteröityä ei jatkossa saisi tunnistaa yksinomaan henkilötunnuksella tai henkilötunnuksen ja rekisteröidyn nimen yhdistelmällä. Hallituksen esityksen mukaan henkilötunnuksen ongelmaksi on muodostunut, että tunnusta käytetään henkilön yksiselitteisen yksilöimisen lisäksi henkilön tunnistamiseen. Tietosuojavaltuutettu on jo nykylain pohjalta ohjeistanut, että rekisterinpitäjä ei saa rakentaa tunnistamiskäytäntöjään yksinomaan henkilötunnuksen ja nimen kysymisen varaan, mutta henkilötunnusta saa kuitenkin kysyä yhtenä tietona muiden joukossa

EK katsoo esityksen taustalla vaikuttavien tavoitteiden olevan perusteltuja eikä vastusta ehdotusta. EK katsoo, että mikäli esityksessä säänneltäisiin henkilötunnuksen tunnistamiskäyttöä, tulisi lainsäädännössä pystyä riittävällä tarkkuudella kuvaamaan, milloin kyseessä on henkilön yksilöinti ja milloin tunnistaminen. Tällainen määrittely on hyvin haasteellista ja asiassa esiintyy ristiriitaisuutta myös lainvalmisteluaineistossa. EK:n näkökulmasta tarkastelun lähtökohtana tulisi olla, että asiointitilanteessa hyödynnettävän tunnistusmenetelmän valinta edellyttää palveluntarjoajalta asiointitilanteeseen liittyvien riskien arvioimista ja riskien riittävää hallintaa. Näiden riskien tunnistamiseen ja arviointiin liittyvien mallien tuottaminen olisi tämän takia oikeasuhtaisempi ja tasapainoisempi lähtökohta kuin esimerkiksi henkilötunnuksen käytön kieltäminen tai tiettyjen tunnistustapojen määrääminen pakolliseksi.

Digi- ja väestötietoviraston tilaaman selvityksen (Digi- ja väestötietovirasto – henkilötunnuksen käyttö tunnistamisessa – loppuraportti 18.6.2021) mukaan puhelinasioinnissa on ilmennyt joitakin sellaisia tapauksia, joissa asiakas tunnistetaan pelkästään henkilötunnuksen avulla, esimerkiksi apteekki- sekä 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.

EK huomauttaa, ettei nyt ehdotetulla muutoksella ratkaista raportissa kuvattuja käytännöllisiä haasteita, vaan näiltä osin kaivattaisiin edelleen ja ehdotetun muutoksen jälkeen yhä suuremmassa määrin ohjausta siitä, miten säännöstä tulisi soveltaa ja missä tilanteissa henkilötunnuksen käyttö yksilöimisessä ja/tai tunnistamisessa on sallittua. Ehdotuksen vaarana on se, että sen soveltaminen jää epäyhtenäiseksi eikä yrityksille tosiasiallisesti tarjota riittäviä mahdollisuuksia arvioida eri yksilöinti- ja tunnistusmenetelmistä aiheutuvia riskejä ja mahdollisuuksia näiden menetelmien käyttöön.