DVV/565/2023

3.2.2023

Hallintovaliokunta
Hallintovaliokunta@eduskunta.fi

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

Valiokunnan kokous 1.2.2023

Digi- ja väestötietoviraston lisäselvitys hallintovaliokunnalle

Digi- ja väestötietovirasto (DVV) kiittää mahdollisuudesta antaa lisäselvityksenä seuraavat vastaukset valiokunnan kokouksessa 1.2.2023 esitettyihin kysymyksiin:

Käyttötapauksista, joissa matalan tason välinettä voidaan käyttää

Jokainen organisaatio arvioi omien asiointipalveluidensa osalta, millaisia toimia ulkomaalaisen asiointivälineellä on mahdollista tehdä. Matalan tason tunnistamisen perusteella ei tule sallia merkittäviä oikeus- tai liiketoimia, vaan käyttö on turvallista vain rajatuissa käyttötapauksissa, kuten asioinnin aloittaminen suomalaisen viranomaisen kanssa ennen maahantuloa. Lupien tai oikeuksien myöntäminen henkilölle tapahtuisi vasta kun hänet olisi tunnistettu kasvokkain ja siinä menettelyssä vahvistettuihin henkilötietoihin perustuen.

Ulkomaalaisen asiointivälineellä tehdyt tunnistustapahtumat eivät tule sähköisiä palveluja verkossa tarjoavien organisaatioiden asiointipalveluihin automaattisesti osana Suomi.fi-tunnistuksen tarjoomaa, vaan kunkin organisaation on erikseen päätettävä, tuleeko se hyödyntämään ulkomaalaisen asiointivälinettä ja etärekisteröityjen asiakkaiden tietoja omassa toiminnassaan.

Tieto tunnistuksen tavasta välitettäisiin aina etärekisteröityneiden henkilöiden tietoja käyttäville organisaatioille, jonka avulla nämä pystyvät arvioimaan onko asiointi heidän palveluissaan tällaisten tietojen luotettavuustason perusteella mahdollista vai ei. Jos organisaatio päättää hyödyntää etärekisteröityneiden tietoja toiminnassaan, sen täytyy sitoutua väestötietojärjestelmän (VTJ) tietojen käyttöoikeusluvan erityiseen ehtoon, jossa se velvoitetaan pitämään etärekisteröityjen henkilöiden tiedot erillään kasvokkain tunnistettujen henkilöiden tiedoista. Etärekisteröityneiden tiedot on mahdollista saada organisaation käyttöön vasta DVV:n annettua tähän erikseen luvan ja luovutuksensaajan hyväksyttyä tietojen käytön ehdot.

DVV:n tietoon on tullut hallituksen esityksen valmistelun kuluessa erilaisia käyttötapauksia, joissa on mahdollista hyödyntää etärekisteröintimenettelyyn perustuvaa ulkomaalaisen asiointivälinettä:

- Opetushallitus on ottamassa käyttöön opiskelupaikan hakemiseen tarkoitettuun Opintopolku.fi-palveluun mahdollisuuden tunnistautua ulkomaalaisen asiointivälineellä. Hakijalla on näin mahdollisuus seurata hakemisen edistymistä ja opiskelupaikan saamisen jälkeen ottaa vastaan opiskelupaikka. Opetushallitus saa hakijan henkilötietoihin jo välittömästi liitettyä henkilötunnuksen eikä virkailijatyötä tarvita hakemisen yhteydessä muodostuneen identiteetin yksilöimiseen ja myöhemmin HETUllisen identiteetin yhdistämiseen. Hakijan tietoja voidaan päivittää väestötietojärjestelmän kautta. HETUn ja asiointivälineen saanti jo opiskelupaikan hakuvaiheessa helpottaa asiointia muiden suomalaisten viranomaisten kanssa.

- Maahanmuuttovirasto mahdollistaa ulkomaalaisen asiointivälineen EnterFinland -palvelussa tunnistautumiseen. Palvelussa asiakas voi esimerkiksi hakea ensimmäistä oleskelulupaa Suomeen. Ulkomaalaisen asiointivälineellä tunnistautuminen sujuvoittaa hakemuksen jättämistä ja käsittelyä, sillä osa tarvittavista tiedoista (mm. hetu) voidaan tuoda palveluun esitäytettyinä DVV:n sähköisestä rekisteristä.

- Puolustusministeriö on ottamassa käyttöön ulkomaalaisen asiointivälineen rakenteilla olevassa palvelussa, jossa ulkomaalainen hakee lupaa hankkia kiinteistö Suomesta. Nykyisin hakeminen tapahtuu pdf-lomakkeella, jonka hakija allekirjoittaa.

Digi- ja väestötietovirasto tulee tarjoamaan ulkomaalaisille mahdollisuuden käynnistää esim. perhesuhteiden rekisteröinnin toimittamalla jo etukäteen tarvittavia dokumentteja DVV:n tarkasteltavaksi, jotta tietojen rekisteröintiprosessi Suomeen tultua olisi sujuvaa. DVV voi rekisteröidä perhesuhteet lopulta kuitenkin vasta sen jälkeen, kun henkilöt on kasvokkain tunnistettu ja perhesuhdetta koskevien tietojen luotettavuus on varmistettu alkuperäisistä laillistetuista asiakirjoista.

Lisäksi ulkomaalaisen asiointiväline tulee korvaamaan nykyisin tuotannossa olevan DVV:n Finnish Authenticator -tunnistuspalvelun, jolla mahdollistetaan käyttäjätunnus-salasana tunnistautumista luotettavampi ja turvallisempi kirjautuminen suomalaisten viranomaisten asiointipalveluihin. Verotukseen ja ulkomaankauppaan liittyvissä käyttötapauksissa on tyypillisesti tarvetta antaa ulkomailla asuville ulkomaalaisille mahdollisuus käyttää suomalaisten viranomaisten asiointipalveluja tunnistettuna käyttäjänä.

Miten nämä ratkaisut hyödyntävät tavallista suomalaista?

Ratkaisut on tarkoitettu hyödyntämään suomalaista yhteiskuntaa laajasti. Uudistuksen tavoitteena on varmistaa väestötietojärjestelmän elinkaaren jatkuvuus globalisaation ja digitalisaation haastaessa vakiintuneita toimintamalleja. Ratkaisut lisäävät väestötietojärjestelmän tietojen saatavuutta ja käyttökelpoisuutta. Tietoturvaan, erityisesti tietojen luotettavuuteen ja eheyteen, liittyviä haasteita hallitaan lisäämällä väestötietojärjestelmään tietojen luotettavuutta ja lähdettä kuvaavaa informaatiota, joka parantaa myös perinteisin menetelmin kerätyn VTJ-tiedon käytettävyyttä.

Uudistukset tukevat toteutuessaan digitalisaatiota ja viranomaisten tiedonhallinnan tehostumista erityisesti ulkomaalaisten asiakkaiden ja heidän asioidensa käsittelyn käyttötapauksissa. Tärkein tavoiteltava hyöty on, että kaikilla Suomessa asioivilla tulisi olemaan vain yksi yhtenäinen rekisteri-identiteetti ja kaikki henkilöiden yksilöintiin käytettävät tunnisteet luotaisiin väestötietojärjestelmässä, mikä vähentäisi virheitä ja manuaalityötä eri viranomaisissa tapahtuvan tietojenkäsittelyn puitteissa. Uudistusten myötä myös identiteettivarkauksia ja muita henkilötunnuksen käsittelyyn liittyviä uhkia voitaisiin vähentää.

Uudistus parantaisi väestötietojärjestelmän luotettavuutta. Ulkomaalaiset voidaan heti Suomessa asioinnin alusta lukien yksilöidä henkilötunnuksella, joka pysyy lähtökohtaisesti muuttumattomana koko henkilön elinkaaren ajan. Tämä helpottaa myös väärinkäytösten selvittämistä, kun eri viranomaisten rekisterimerkinnät ja asiointitapahtumat on mahdollista linkittää henkilötunnuksen avulla samaan henkilöön. Ratkaisuilla pyritään estämään myös saman henkilön useampikertainen rekisteröinti. Toisin kuin nykyisin, myös muun valtion kansallinen henkilötunnus tai vastaava yleinen tunniste voitaisiin uudistuksen jälkeen tallentaa kattavasti VTJ:hin (nykyisin vain Viro ja muut Pohjoismaat), mikä vähentäisi useiden valtioiden kansalaisten osalta riskiä saman henkilön useampikertaisesta rekisteröinnistä väestötietojärjestelmään. Myös passin tai henkilökortin numero, myöntäjävaltio ja voimassaoloaika tallennettaisiin.

Nykyisin henkilötunnuksen saannin viivästymisestä oleskeluluvan käsittelyn ajaksi aiheutuu monia hankaluuksia maahanmuuttajille ja heidän tietojaan käsitteleville viranomaisille ja muille tahoille. Viranomais- ja muut järjestelmät edellyttävät, että kaikilla henkilöillä on yksiselitteisen yksilöintitunnuksen, jollaisena on laajasti käytetty väestötietojärjestelmästä myönnettävää henkilötunnusta. Jollei henkilötunnusta ole, järjestelmiin on luotava vastaavan rakenteinen tilapäinen ja keinotekoinen yksilöintitunnus. Nykyinen käytäntö johtaakin näin ollen siihen, että henkilöllä voi olla useita keinotunnuksia ja muita tilapäisiä tunnuksia eri järjestelmissä. Esimerkiksi eläkelaitoksilla, sote-palvelutuottajilla ja verohallinnolla samoja keinotunnuksia käytetään eri viranomaisjärjestelmissä useilla eri henkilöillä. Henkilön saadessa myöhemmin aidon henkilötunnuksen, hänen eri tietojärjestelmissä olevia tietojaan ei voida luotettavasti yhdistää, tai yhdistely vaatii paljon manuaalista virkailijatyötä. Tämä altistaa riskeille (esim. sairaanhoidossa) ja mahdollistaa väärinkäytökset (esim. verotus tai sosiaalietuudet).

Esitettyjen ratkaisujen johdosta henkilötunnuksettomien ulkomaalaisten määrä tulisi vähenemään merkittävästi, mikä poistaisi edellä selostettuja keinotunnuksista aiheutuvia ongelmia. Mitä aikaisemmassa vaiheessa henkilötunnus voidaan Suomessa asioivalle ulkomaalaiselle myöntää, sitä enemmän hyötyjä saavutetaan. Etärekisteröintimenettely olisi vasta maahanmuuttoa edeltävä välivaihe. Kun henkilö saapuu myöhemmin Suomeen, henkilötiedot tarkistettaisiin ja henkilö tunnistettaisiin kasvokkain nykyiseen tapaan.

Minkälaisilla passeilla etärekisteröintimenettelyä voidaan käyttää

Etärekisteröintimenettelyssä hyväksyttävä matkustusasiakirja voi olla passi tai henkilökortti ja sen tulee täyttää Kansainvälisen siviili-ilmailujärjestön (ICAO, International Civil Aviation Organization) matkustusasiakirjoja koskevien määrittelyjen vähimmäisvaatimukset. Ulkoministeriö ylläpitää luetteloa maahantuloa varten hyväksytyistä matkustusasiakirjoista (https://um.fi/viisumin-tarve-ja-suomen-hyvaksymat-matkustusasiakirjat). Etärekisteröinnissä tultaisiin pitäytymään vain tässä luettelossa mainituissa Suomen tunnustamissa ja hyväksymissä matkustusasiakirjoissa, mikä on todettu hallituksen esityksen perusteluissa, mutta vaatimus olisi syytä nostaa myös lakitekstiin (19 a § 3 mom), kuten valtiovarainministeriö on hallintovaliokunnalle esittänyt.

Suuri osa matkustusasiakirjoista sisältää nykyään myös teknisen osan, eli sirun. ICAO:n määritysten mukaisesti kaikki sirun tiedot ovat matkustusasiakirjan myöntäjäviranomaisen digitaalisesti allekirjoittamia. Luotettavasti matkustusasiakirjan myöntäneeltä valtiolta saatu juurivarmenne ja ajantasainen sulkulista mahdollistavat sirulla olevan digitaalisen allekirjoituksen sekä sirun sisältämien tietojen aitouden ja muuttumattomuuden varmistamisen. Siru

sisältää asiakirjan haltijan nimen, syntymäajan, sukupuolitiedon ja hyvälaatuisen kasvokuvan.

Asiakirjan hyväksymisen edellytyksenä olisi lisäksi se, että matkustusasiakirjan tekniseen osaan talletettujen tietojen aitous ja eheys pystytään varmistamaan käyttäen voimassa olevaa ja täydellistä varmenneketjua. Väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjänä toimivan Digi- ja väestötietoviraston olisi ylläpidettävä luetteloa niistä matkustusasiakirjoista, jotka täyttävät säännöksessä tarkoitetut edellytykset ja jotka voidaan hyväksyä käytettäväksi etärekisteröintimenettelyssä. Poliisi hallinnoi sekä Suomen että muiden maiden matkustusasiakirjojen siruilla olevien tietojen allekirjoitusten tarkistamiseen käytettäviä juurivarmenteita ja sulkulistoja. Tästä järjestelmästä ylläpidetään esimerkiksi rajatarkastuskäyttöön hyväksyttyjen luotettujen varmenteiden listaa. Digi- ja väestötietovirasto voisi käytännössä hyödyntää etärekisteröintimenettelyyn hyväksyttävien matkustusasiakirjojen arvioinnissa myös poliisin ylläpitämiä tietovarantoja.

Miten virheelliseksi todetut tapaukset voidaan korjata tai poistaa järjestelmästä (ja miten ne voidaan havaita)

Ulkomaalaisen asiointivälineen hallinnointi tapahtuu DVV:ssä erillisen hallinnointiportaalin avulla. Ulkomaalaisen digitaalinen asiointiväline on väline tunnistamiseen sähköisessä asioinnissa, mutta se ei kelpaa henkilöllisyyttä osoittavana asiakirjana käyntiasioinnissa. Henkilö voisi itse poistaa digitaalisen asiointivälineen laitteeltaan sovelluksen tai erillisen verkkopalvelun kautta tai olla yhteydessä Digi- ja väestötietovirastoon tai sulkupalveluun välineen poistamiseksi. Kun väline ja siihen liitetty varmenne poistetaan keskitetysti, välineen aktivoinnissa hyödynnetty laite havaitsee poiston välittömästi ja estää välineen käytön.

Väestötietojärjestelmässä etärekisteröityneiden tietoja ei tallenneta samoihin tietokantatauluihin kuin perinteiseen tapaan rekisteröidyt. Henkilötunnus on kuitenkin kaikilla samanlainen. Virheellisiksi tai väärinkäytökseen perustuviksi todetut identiteetit voidaan passivoida, jolloin niitä ei voida enää käyttää.

Kun etärekisteröitynyt henkilö saapuu maahan ja asioi henkilökohtaisesti Digi- ja väestötietoviranomaisessa, hänet tunnistetaan uudestaan matkustusasiakirjasta ja kaikki tiedot tarkistetaan. Lisäksi selvitetään rekisteröitymiseen oikeuttava peruste. Jos rekisteröitymiselle ei löydy laillista perusteta, henkilön tietoja ei koroteta väestötietojärjestelmään, jolloin henkilö ei voi saada myöskään mitään vahvaa sähköistä tunnistusvälinettä. Vastaavasti, jos henkilö ei koskaan saavu tunnistautumaan kasvokkain Suomen viranomaisen luona, hänen tietonsa jäävät "etärekisteröity" -tilaan. Näiden identiteettien tietoja ei kuitenkaan poisteta kokonaan koskaan järjestelmästä, vaan ne löytyvät myöhemmin, mikäli joku yrittää rekisteröityä vastaavilla tiedoilla, jolloin uudelleen rekisteröityminen samoilla tiedoilla estyy.

Selvitys etärekisteröintimenettelyyn liittyvistä uhkista ja niiden hallinnasta toimitetaan erillisenä liitteenä.

Salovaara Timo
99705320M

Digitaalinen allekirjoittaja:
Salovaara Timo 99705320M
Päiväys: 2023.02.03 08:43:38
+02'00'

Timo Salovaara
Ylijohtaja