Maahanmuuttovirasto
Migrationsverket
Finnish Immigration Service

07.02.2023

MIG-234549
00.03.00
MIGDno-2023-170

Hallintovaliokunta

Maahanmuuttoviraston asiantuntijan kuuleminen asiassa HE 132/2022 vp, 3.2.2023

Mitä riskejä tai epäkohtia voisi sisältyä siihen, että henkilö etärekisteröityneenä saisi luotettavuudeltaan tavallista henkilötunnusta heikomman henkilötunnuksen

Etärekisteröityminen ja henkilötunnuksen saaminen aiempaa aikaisemmassa vaiheessa

Hallituksen esityksen (HE 132/2022 vp) mukaan väestötietojärjestelmään etärekisteröityvä henkilö saisi sekä suomalaisen henkilötunnuksen että Digi- ja väestötietoviraston digitaalisen henkilöllisyyden palveluista annettavan lain (HE 133/2022 vp) perusteella myönnettävän, maksullisen ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen, joiden avulla hän hallituksen esityksen mukaan voisi nykyistä nopeammin ja helpommin aloittaa integroitumisen suomalaiseen yhteiskuntaan. Rekisteröityjän henkilöllisyyden varmentaminen perustuisi menettelyssä kasvojentunnistusohjelman hyödyntämiseen ja sirullisen passin lukemiseen, eikä siihen sisältyisi lainkaan henkilön tunnistamista kasvokkain viranomaisessa.

Etärekisteröityneen henkilön henkilötunnuksen heikommasta luotettavuudesta huolimatta uudistus vähentäisi tiedonhallinnallisia haasteita sekä manuaalisen selvittely- ja yhdistelytyön määrää eri viranomaisissa ja muissa toimijoissa. Paitsi että erilaisten virheiden määrä vähenisi ja tiedon laatu paranisi, olisivat heikommankin statuksen aikaiset tiedot myöhemmin yhdistettävissä statukseltaan luotettavamman henkilötunnuksen aikaisiin tietoihin.

Maahanmuuttovirasto yhtyy hallituksen esityksen näkemyksiin siitä, että aikaisemmassa vaiheessa saatu henkilötunnus olisi useissa tapauksissa vaikutuksiltaan positiivinen ja sillä olisi merkittävä vaikutus myös hallinnon automaattisen päätöksenteon kannalta.

Etärekisteröidyn henkilötunnuksen luotettavuus

Menettelyyn sisältyvä henkilöllisyyden varmistaminen ei esityksen mukaan kuitenkaan yltäisi varmuudeltaan samalle tasolle kuin perinteinen kasvokkain tunnistaminen ja etärekisteröidyt VTJ-identiteetit tulisikin pystyä erottamaan muista VTJ-identiteeteistä. Käytännössä tämä tapahtuisi väestötietojärjestelmässä olevalla merkinnällä henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tavasta.

Etärekisteröitynyt henkilö voisi alkuun hyödyntää heikomman luotettavuuden henkilötunnustaan jossain määrin ja esityksen mukaan myöhemmin käydä

www.migri.fi

PL 10
00086 Maahanmuuttovirasto
puh. 0295 430 431
faksi 0295 411 720

PB 10
00086 Migrationsverket
tfn 0295 430 431
fax 0295 411 720

PO Box 10
FI-00086 Maahanmuuttovirasto
tel. +358 295 430 431
fax +358 295 411 720

tunnistautumassa viranomaisessa kasvokkain, minkä johdosta hänet voitaisiin kirjata väestötietojärjestelmään kasvokkain tunnistettuna VTJ-lain 9 §:n mukaisten rekisteröinnin edellytysten täyttyessä.

Kasvokkain tunnistautuminen olisi mahdollista hallituksen esityksen sanamuodosta ” tunnistautumassa viranomaisessa kasvokkain” poiketen myös ulkoisen palveluntarjoajan luona tai toisen Schengen -valtion edustustossa, jotka eivät toimi virkavastuulla. Eroa tunnistamisessa ulkoisen palveluntarjoajan kasvokkain suorittamana tai suomalaisen viranomaisen kasvokkain suorittamana ei kuitenkaan ehdotetusta, vain kaksitasoisesta tunnistamisen tapaa koskevasta tiedosta voisi päätellä. Vaikka siis väestötietojärjestelmästä välitettäisiin tunnistamisen tapaa koskeva tieto, tiedon tarvitsija ei voisi päätellä, onko kasvokkain tunnistaminen tapahtunut suomalaisen viranomaisen vai muun toimijan taholla.

Selvitetty henkilöllisyys, yksilöinti ja tunnistaminen

Hallituksen esityksessä viitataan siihen, että ”tosiasiallisesti väestötieto-järjestelmään 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.” Nämä henkilöt ovat kuitenkin yleensä esiintyneet suomalaisen viranomaisen edessä, heidän henkilöllisyyttään on selvitetty viranomaistoimin ja heille myönnettävissä asiakirjoissa on maininta siitä, että heidän henkilöllisyydestään ei ole voitu varmistua luotettavista henkilöllisyyttä osoittavista asiakirjoista. Kuten esityksessä tuodaan esille, tätä erilaista varmuustasoa ei kuitenkaan voi nykytilassa päätellä väestötietojärjestelmästä. Maahanmuuttovirasto toteaakin, että ulkomaalaislain kokonaisuudistusta koskevaa esiselvitystä työstettäessä on tuotu esiin tarve säännellä tarkemmin myös henkilöllisyyden selvittämisestä.

Etärekisteröityminen perustuu mobiilisovellukseen, joka hyödyntää kasvojentunnistusta ja passin sirun etälukemista. Esityksen mukaan ”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.”

Vaikka henkilötunnuksen saaminen aiemmassa vaiheessa helpottaisikin henkilön yksilöintiä yhdellä tunnuksella eri järjestelmissä se ei tarkoittaisi sitä, että kaikkien henkilöllisyydestä nyt esitetyllä mallilla olisi varmuutta sen enempää etärekisteröityneiden kuin kasvokkain tunnistautuneidenkaan kohdalla.

Maahanmuuton prosessin mahdollisesti lisääntyvä työmäärä

Hallituksen esityksen mukaan ”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.”

Maahanmuuttovirasto hoitaisi siten enenevässä määrin tehtäviä, jotka ovat kuuluneet Digi- ja väestötietovirastolle (DVV). Tämä ei saisi johtaa siihen, että viraston työmäärä hallitsemattomasti nousisi sellaisten tehtävien vuoksi, jotka eivät kuulu sen omaan toimialaan, varsinkin, kun tavoitteena on sujuvoittaa maahanmuuton prosesseja ja merkittävässä määrin hyödyntää automaattista asiankäsittelyä, jopa automaattista päätöksentekoa, mikäli hallituksen esitys hallinnon automaattiseksi päätöksenteoksi (HE 145/2022 vp) etenee odotetusti ja mahdollistaa automaattisen päätöksenteon. Hallituksen esityksen tavoitteena on myös antaa Maahanmuuttovirastolle oikeus päivittää tietoja, jotka ovat muuttuneet tai täydentyneet oleskelulupahakemuksen käsittelyn edetessä. Tyypillinen tapaus olisi esimerkiksi juuri silloin, kun alun perin etärekisteröintimenettelyssä tietonsa väestötietojärjestelmään rekisteröitynyt ulkomaan kansalainen asioisi myöhemmin Maahanmuuttovirastossa, edustustossa tai ulkoisen palveluntarjoajan luona ja haluaisi kasvokkain tunnistautumalla nostaa henkilötunnuksen luotettavuuden normaalille tasolle. Hallituksen esityksen mukaan ”Tarkoituksenmukaista olisi, että väestötietojärjestelmän tietojen päivittäminen voitaisiin hoitaa tällöin samassa yhteydessä. Tietojen päivittämistehtävän antaminen Maahanmuuttovirastolle ja Verohallinnolle varmistaisi myös osaltaan väestötietojärjestelmän tietojen ajantasaisuutta.”

Olisi mahdollista, että etärekisteröityneet henkilöt vireyttäisivät oleskelulupahakemuksia ja pyrkisivät tunnistautumaan kasvokkain vain halutessaan nostaa saamansa henkilötunnuksen luotettavuusastetta, aikomatta saapua Suomeen. Kyse olisi silloin käytännössä luotettavamman suomalaisen henkilötunnuksen ostamisesta.

Taloudellisen lisäriskinsä lupaprosessin hallitsemattomalle työmäärän kasvulle voisi tuoda se, että oleskeluoikeuden hakeminen ja siihen liittyvä kasvokkain tunnistautuminen on mahdollista myös niin, että nämä vaiheet suoritetaan ennen kuin hakija maksaa käsittelymaksun.

Asiankäsittelyssä käytettävät tiedot ja asiakirjat tulevat ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmään (UMA) sähköisesti. Maahanmuuttovirasto ei riskiperusteisessa käsittelyssä pääosin enää erikseen tarkasta järjestelmässä olevia asiakirjoja tai asiaa vireille pantaessa rekisteröityjä tietoja vaan luottaa siihen, että tiedot ja asiakirjat on asianmukaisesti tarkastettu henkilöä tunnistettaessa ja asiaa vireille pantaessa. Automatiikka voisi annettujen tietojen perusteella hoitaa myös henkilön rekisteröinnin väestötietojärjestelmään tai etärekisteröityneen hakijan tunnistamisen tapaa koskevan tiedon muuttamisen hakemuksen vireillepanon jälkeen. Koska ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyssä yhä enenevässä määrin käytetään

automatiikkaa, olisi siis mahdollista, että etärekisteröityneet hakijat tarkoituksella hyödyntäisivät lupaprosessiin kuuluvaa tunnistautumismenettelyä muuttaakseen henkilötunnuksensa tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaavia tietoja etärekisteröityneestä kasvokkain tunnistautuneeksi ennen kuin he ovat lainkaan maksaneet käsittelymaksua. Tämän kaltainen ilmiö voisi aiheuttaa paineita automaattisen prosessin muuttamiseen aiempaa manuaalisemmaksi.

Maahanmuuttovirasto huomauttaa, että edellä kuvatut maahanmuuton prosessia ja automatisointia mahdollisesti hidastavat skenaariot voisivat nostaa kustannuksia ja hidastaa kaikkien hakijoiden asiankäsittelyä, myös niiden, jotka todella ovat hakeutumassa Suomeen. Etärekisteröinti ja tunnistaminen kasvokkain muussa kuin suomalaisessa viranomaisessa ei myöskään saisi missään olosuhteissa aiheuttaa automaattisessa päätöksenteossa käytettävän tiedon laadun heikentymistä.

Maahanmuuttovirasto toteaakin, että ei katso etärekisteröinnin sinänsä olevan ongelma. Tieto siitä, että henkilötunnus perustuu etärekisteröintiin, olisi saatavissa väestötietojärjestelmästä. Tiedon pyytäjä ei kuitenkaan saisi väestötietojärjestelmästä varsin olennaista tietoa siitä, mikä taho kasvokkain tunnistautuneeksi merkityn henkilön tunnistamisen on tehnyt ja onko tunnistaminen tehty virkavastuulla vai ei. Tieto tunnistajasta voisi olla tarpeen esimerkiksi automaattisen käsittelyn ja automaattisen päätöksentekemisen laadunvalvonnassa kertomassa, onko tunnistautumisen tavalla yhteyttä johonkin toistuvaan ongelmaan esimerkiksi heikentyneen tiedon laadun tai puutteiden vuoksi, vai johtuuko ongelma aivan jostain muusta. Tieto tunnistajasta ei toki ole ainoa, jolla laadunvalvontaa mahdollisesti tehtäisiin, mutta voisi tapauksittain olla hyvinkin merkittävä yksittäinen tieto.

Oikeuspäällikkö Katariina Lehtola

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Maahanmuuttovirasto 07.02.2023 klo 18:17. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

Jakelu Hallintovaliokunta