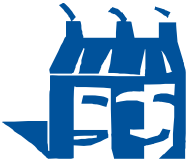


HENKILÖN IDENTIFIINTI

Esiselvitys





Sisällysluettelo

1 Johdanto	3
1.1 Esiselvityksen tausta ja tavoitteet	4
1.2 Termit ja käsitteet	6
2 Henkilön identifiointi tulevaisuudessa	10
2.1 Ratkaistavat kysymykset	10
2.1.1 Yhteiskunnan eri tahojen järjestelmämuutokset	11
2.1.2 Tietosuoja ja tietoturvallisuus	11
2.2 Tavoiteratkaisun toiminnallisuus	12
2.3 Siirtymävaihe tavoitetilaan siirtymiseksi	15
2.4 Tavoitetilan hyödyt	15
3 Jatkotoimenpide-ehdotukset	17
LIITTEET	19
LIITE 1. Biometrinen tunnistus ja VTJ	19
LIITE 2 Henkilötunnus (Hetu)	23
LIITE 3. Henkilötunnuksen muodon skenaariot	32
LIITE 4. Tilapäiset tunnisteet (keinohetut)	35
LIITE 5. Pohjoismainen vertailu	42



8.2.2017

HENKILÖN IDENTIFIOINTI

1 Johdanto

Henkilöllä on tarve saada jatkuva fyysinen identiteettitieto, joka jatkuu koko elinkaaren. Eri yhteyksissä on ilmennyt tarve tunnistaa järjestelmissä ja rekistereissä sellainen henkilö, jolle ei voida myöntää henkilötunnusta ja jolle olisi tarkoituksenmukaista myöntää kevyempi, kuitenkin jollain henkilön tunnistamisen tasolla myönnettävä tunnistetieto. Haasteena nykytilanteessa on, että Suomessa asioivan henkilön henkilöllisyyttä ei pystytä Suomen viranomaisten näkökulmasta jädyyttämään yhdeksi henkilöllisyydeksi koko elinkaaren ajaksi ja heti asiointiprosessin alusta lähtien. Prosessi on tällä hetkellä monimutkainen ja pitkäkestoinen henkilön oikean henkilöllisyyden selvittämiseksi, vaikka olennaisempaa olisi se, ettei henkilöllä voi olla Suomen viranomaisten näkökulmasta katsottuna monta eri henkilöllisyyttä. Tämän esiselvityksen avulla pyritään muodostamaan ”työhypoteesi” näiden haasteiden ratkaisemiseksi.

Tilanne on varsin selkeä sellaisten henkilöiden osalta, joiden henkilöllisyys on voitu tunnistaa henkilötunnuksen myöntämisen yhteydessä. Ongelmia esiintyy sellaisissa tilanteissa, joissa henkilöllä ei ole henkilötunnusta tai jos henkilötunnus on myönnetty epäselvissä olosuhteissa niin, että henkilöä ei ole voitu kunnolla tunnistaa ja henkilöllä on hallussaan mahdollisesti usea eri henkilötunnus. Tunnistukseen liittyvät käytännön ongelmat esiintyvät yleisesti ulkomaalaisten tunnistukseen liittyen. Maahanmuuttoviraston arvioin mukaan jopa 80 % turvapaikanhakijoista ei esitä minkäänlaista henkilöllisyys- tai matkustusasiakirjaa maahan tullessaan. Näissä tilanteissa eri viranomaiset joutuvat luomaan keinotekoisia tai väliaikaisia yksilöiviä numeroiteja, jotta henkilö voi asioida omassa asiassaan ja saada itselleen kuuluvia etuja, esimerkiksi perustoimeentulopalveluita ja ryhtyä oman elämänsä ja tarpeidensa järjestämiseen Suomessa. Käytännössä pankkitilin avaaminen, asunnon hankinta, verokortin saaminen, työn tekeminen ja muu viranomais- ym asiointi edellyttävät henkilötunnusta.

Näiden väliaikaisten tunnusten käyttö ei ole yhdenmukaista, jolloin samaan henkilöön voi kohdistua useita väliaikaisia tunnuksia. Esimerkiksi eläkelaitoksilla on tarve saada eläkekertymät kohdistettua yhdelle identiteetille sen sijaan, että henkilötunnuksittomat henkilöt saattavat kerryttää kertymää eri väliaikaisten tunnusten perusteella. Yhteiskunnan prosessit on rakennettu asioijan identiteetin varaan. Virallisen rekisteri-identiteetin tulisi olla yksiselitteinen ja ainutlaatuinen, jonka avulla henkilö voidaan identifioida luotettavasti ja yhdenmukaisesti yhdeksi henkilöksi kaikissa yhteiskunnan palveluissa.

Suomalaisen yhteiskunnan tietohuollon perusta on luotettava väestötietojärjestelmä (VTJ), jonka toimintavarmuus, tietosisällön ajantasaisuus ja asiakkaiden tarpeita vastaava tietosisältö ovat välttämätön edellytys kansallisen digitalisaation edistämiseksi. VTJ sisältää julkisesti luotettavaa tietoa, joka mahdollistaa prosessien pitkälle viedyn automatisoinnin siten, että käyttäjä voi olettaa tiedon olevan oikein. Pääosaa VTJ:n henkilötiedoista voidaan käyttää sellaisinaan henkilöä koskevassa päätöksenteossa (laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmenpalveluista (661/2009), 18 §, jäljempänä käytetään tästä laista lyhennystä VTJlaki)

VTJ:n näkökulmasta henkilöllisyys syntyy, kun henkilön tiedot viedään väestötietojärjestelmään. Kun henkilön tietoja rekisteröidään väestötietojärjestelmään, henkilö saa henkilötunnuksen (jäljempänä käytetään myös lyhennystä Hetu). Hetu toimii tiedon välittymisen primääriinä avaimena, joka yksilöi henkilön ja toimii eri rekistereiden tietoja yhdistävänä tunnisteena. VTJ:hin merkitylle



8.2.2017

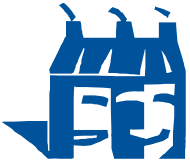
äidille Suomessa syntyvä lapsi saa jo syntymäsairaalassa Hetun ja siten lapsi voidaan jatkossa luotettavasti yksilöidä. Ulkomailta Suomeen muuttava saa Hetun tietojensa rekisteröintipyyntöön yhteydessä, jolloin rekisteröinnin edellytyksenä on henkilön tunnistaminen luotettavista asiakirjoista (liite 2).

Henkilötunnus on luotu alun perin henkilön yksilöintiin eli identifioimiseen. Henkilötunnusta yksistään ei pitäisi käyttää tunnistautumiseen tai tunnistamiseen. Henkilötunnuksen rooli tulisi olla ainoastaan henkilön yksilöintiin liittyvä tunnistamisavain ja henkilön tunnistautuminen sekä sitä seuraava tunnistaminen tulisi tehdä luotettavien sähköisten tai fyysisten menetelmien avulla. Henkilötunnuksen rooli on monissa tietojärjestelmissä muodostunut välttämättömäksi edellytykseksi henkilötietojen käsittelylle ja useat tietojärjestelmät on rakennettu siten, että niitä ei voi edes käyttää ilman Hetua. Myös käynti- tai puhelinasiointissa Hetun rooli on tullut liian suureksi, sillä usein jo pelkästään henkilötunnuksen ilmaisemalla henkilö voi "tunnistautua" vaikka hallussaan olevan luottokortin oikeaksi haltijaksi tai hänet "tunnistetaan" palvelussa suullisen ilmoittautumisen kautta, eikä henkilöllisyyttä varmisteta virallisen henkilöllisyysasiakirjan tai varmenteen avulla, myös joissain terveydenhuollon palveluissa (esim. akuutti puhelinneuvonta).

Digitalisaatio tulee korostamaan entisestään identiteetin hallinnan merkitystä ja väestötietojen reaaliaikaisen saatavuuden tärkeyttä. Yhdessä Kansallisen Palveluarkkitehtuurihankkeen (KaPA) kanssa Väestörekisterikeskuksen tuottamat Suomi.fi, varmennepalvelut ja VTJ muodostavat kokonaisuuden, jossa on Suomen ajantasaisesti pidetty asiakasrekisteri, yhteinen palvelualusta ja joukko keskeisiä yhteisiä palveluita. EU:n yleinen tietosuoja-asetus tullessaan voimaan luo henkilötietojen käsittelyyn uusia velvoitteita etenkin rekisterinpitäjille, tavoitteena parantaa luottamusta online-palveluihin ja edistää EU:n digitaalista sisämarkkinoiden kehittämistä. Rekisterinpitäjät ja henkilötietojen käsittelijät veloitetaan sanktioiden uhalla ryhtymään toimiin, jotka vastaavat henkilötietojen käsittelyyn kulloinkin liittyvää riskiä. Erityisesti verkkoympäristössä henkilötietojen käsittelyyn liittyvät puutteet koetaan ongelmana asiointin luotettavuuden ja käytettävyyden kannalta. Useimmissa verkkopalveluissa asiointi ei onnistu ilman henkilötunnusta, koska henkilöllä ei ole mahdollisuutta saada tunnistusvälinettä, pankkitunnuksia, mobiilivarmennetta tai henkilökorttiin sisältyvää kansalaisvarmennetta.

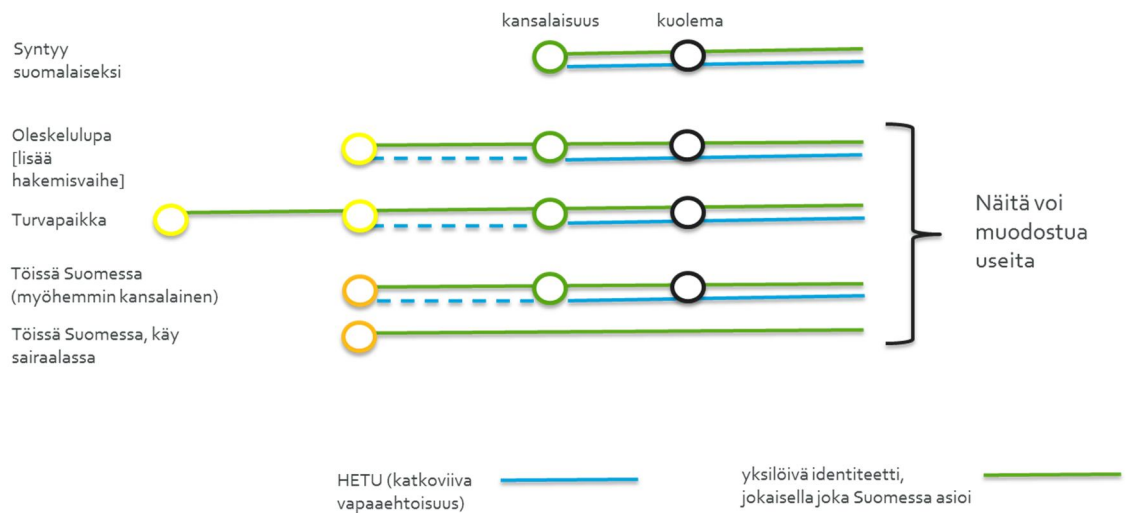
1.1 Esiselvityksen tausta ja tavoitteet

Selvityksen taustana on Henkilötietojen uudistamishanke (HETI), joka on jatkoa vuonna 2014 päättyneelle rakennustietojen uudistamiselle (RAKI) ja tukee toteutuessaan vahvasti digitalisaatiota. Hankkeen tavoitteena on varmistaa VTJ:n elinkaaren jatkuvuus ja kehittää palveluiden sähköistä palveluastetta, saatavuutta sekä tietoturvallista ja tietosuojattua käytettävyyttä. Hankkeen tavoitteita täsmentävien tehtäväkokonaisuuksien joukossa on mm. varmistaa henkilötunnuksen riittävyys sekä selvittää henkilötunnuksen käyttöön liittyviä väliaikaisia ja vaihtoehtoisia tunnuksen käyttöä tukevia ratkaisuja. Hankkeen tavoitteena on turvata VTJ:n elinkaaren jatkuvuutta mm. uudistamalla arkkitehtuuria ja korvaamalla vanhentumassa olevaa teknologiaa. Nykyistä henkilötunnusta on hyödynnetty laajasti henkilöiden identifioinnissa. Koska järjestelmää ollaan uudistamassa, on tässä yhteydessä tarkoituksenmukaista selvittää henkilötunnuksen ja henkilöiden identifiointiin liittyviä vaihtoehtoisia ratkaisuja. Lisäksi on pohdittava henkilötunnuksen rakennetta ja sen ilmaisemaa tietosisältöä ja sen toimivuus tärkeää varmistaa jatkossa.



8.2.2017

Yhteiskunnassa on kansainvälisen muuttoliikkeen vuoksi paljon henkilöitä, jotka pitää yksilöidä, mutta heillä ei ole henkilötunnusta. Viranomais- ja muut järjestelmät edellyttävät yksilöintitunnuksen, jollaisena on laajasti käytetty suoraan väestötietojärjestelmästä myönnettyä Hetua ja jollei sitä ole, järjestelmä vaatii keinotekoisen, Hetun rakenteisen tunnuksen. Nykyinen käytäntö johtaakin näin ollen siihen, että henkilöllä voi olla useita rekisterihenkilöllisyyksiä eri järjestelmissä esimerkiksi sote-palvelutuottajilla ja verohallinnolla ja jos henkilö myöhemmin saa aidon henkilötunnuksen, ei hänen eri järjestelmissä olevia tietojaan voida luotettavasti yhdistää. (Kuva 1.)



Kuva 1. Henkilön identifioimiseen liittyvä nykytila.

Koska vaikutukset ovat yhteiskunnassamme erittäin laajat, mahdollisten henkilötunnusta koskevien muutosten kustannukset ovat suuret. Henkilötunnusjärjestelmän uudistamisesta aiheutuvia kustannuksia ei voida edes likimääräisesti arvioida ennen kuin suoritetaan esiselvitys mahdollisista toteutusvaihtoehdoista ja muodostetaan yhteinen tavoitetila, jolta pohjalta arviointia voidaan ryhtyä tekemään.

Tämän esiselvityksessä lähtökohtana on kuvata tulevaisuuden tavoitetila henkilöiden identifiointiin ja tunnistamiseen digitaalisessa Suomessa. Esitys pohjautuu nykytilaan ja nykyisen väestötietojärjestelmän asettamiin lähtökohtiin. Esiselvitys on tässä vaiheessa Väestörekisterikeskuksen näkemyksen mukainen yleinen kuvaus tavoitetilasta, jossa ei vielä syvemmin käydä läpi teknisiä, lainsäädännöllisiä tai sidosryhmiltä tulevia haasteita. Syvempi tarkastelu ehdotetaan käytäväksi valtiovarainministeriön toimesta asetettavassa tiiviissä työryhmässä, jossa tavoitetila ja siihen liittyvät haasteet ja ratkaisumahdollisuudet sekä niistä arvioitavat kustannukset kartoitetaan tarkemmin.

Esiselvityksessä ja sitä seuraavassa työssä otetaan erityisesti huomioon nykyisin henkilötunnusta vailla olevat ryhmät ja heidän identifioimisen edellyttämä tunnistaminen (näitä kysymyksiä käsitellään tarkemmin liitteessä 4). Tässä tarkoituksessa on selvitettävä biometriikan tarjoamat mahdollisuudet (liite 1).



8.2.2017

Esiselvitystä laadittaessa on keskusteltu suurimpien VRK:n sidosryhmien (Vero, Kela, Poha, TSV, VM/Katre, THL, STM, Migri, MML, ETK/Arec, OP ryhmä) edustajien kanssa alustavasti ratkaistavista kysymyksistä ja pyritty ottamaan huomioon eri sidosryhmien näkökantoja.

1.2 Termit ja käsitteet

Henkilöllisyyden luomista koskevassa hankkeessa on kuvattu tähän asiakokonaisuuteen liittyvä termistö (ks. identiteettiohjelma, http://www.intermin.fi/download/16144_Identiteettiohjelman_loppuraportti.pdf¹) Työryhmä on raportissaan toivonut, että siinä esitetty näkemys termeistä yleistyisi ja että osallistuneet tahot omassa työssään edistäisivät määritelmien tunnettuutta sellaisina kuin ne raportissa esitetään. Tässä esiselvitysraportissa on käytetty seuraavia käsitteitä, joiden määritelmät on otettu identiteettiohjelman loppuraportista. (Kuva 2.)

Henkilö (person) = ihmisyksilö.

Henkilötieto = Kaikenlaisia luonnollista henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi (henkilötietolaki 523/1999).

Henkilöllisyys = Ihmisyksilö ja häneen liitettyjen VTJ:n tietojen (nimi, henkilötunnus, kansalaisuus) muodostama kokonaisuus. Henkilöllisyys syntyy samalla hetkellä, kun viranomaisen tietojärjestelmään (VTJ) luodaan henkilöä koskeva tietue ja se yhdistetään tavalla tai toisella fyysiseen henkilöön. Henkilöllisyydelle on olennaista ajallinen jatkuvuus, ts. sitä ei luoda aina uudelleen, vaikka henkilötiedot voivat muuttuakin.

Henkilötunnus (hetu) = Tunnus, joka yksilöi väestötietojärjestelmään merkityn henkilön. Tunnus on yksilöllinen ja se muodostuu syntymäajasta, yksilönumerosta ja tarkistusmerkistä (VVTL 2009/661 11 §) (Liite 2)

Identiteettivarkaus = (engl. an identity theft) on yleisesti yleiskielessä käytetty käsite joukolle erilaisia tekokokonaisuuksia, joissa identiteettitietoa sekä kerätään että käytetään oikeudetta joko rikoshyödyn hankkimiseksi tai tavalla, josta aiheutuu identiteetin haltijalle vahinkoa tai muuten loukkaa uhrin oikeusturvaa. Identiteettivarkauden käsitteen tulisi kattaa myös teot, jotka loukkaavat henkilön itsemääräämisoikeutta aiheuttamatta selkeätä vahinkoa tai haittaa. Identiteettivarkaus on nimityksenä jossain määrin harhaanjohtava, sillä toisin kuin varkausrikoksessa (RL 28:1), identiteettivarkaudessa identiteettiä ei välttämättä oteta pois rikosuhurin hallusta. Rikoksentekeijä vain kopioi tiedon myös omaan käyttöönsä. Identiteettivarkaus on kriminalisoitu rikoslain 38 luvun 9a §:ssä ([10.4.2015/368](#)): Joka erehdyttääkseen kolmatta osapuolta oikeudetto-

¹ Sisäasiainministeriö asetti 29.10.2008 hankkeen valtion vahvistaman henkilöllisyyden luomista koskevien menettelytapojen sekä henkilöllisyyttä koskevan lainsäädännön laatimiseksi. Hankkeen tavoitteena on laatia kansallinen identiteettiohjelma, joka sisältää kokonaisvaltaisen suunnitelman valtion tehtävistä henkilöllisyyden luomisesta yhteiskunnassa sekä keinoista, joilla valtio tulevaisuudessaakin suojaa kansalaisten henkilöllisyyden sekä perinteisessä että sähköisessä toimintaympäristössä. Työryhmän toimikausi oli 29.10.2008 - 15.12.2010.



8.2.2017

masti käyttää toisen henkilötietoja, tunnistamistietoja tai muuta vastaavaa yksilöivää tietoa ja siten aiheuttaa taloudellista vahinkoa tai vähäistä suurempaa haittaa sille, jota tieto koskee, on tuomittava *identiteettivarkaudesta* sakkoon.

Sähköinen asiointitunnus (satu) = Väestörekisterikeskuksen luonnolliselle henkilölle myöntämässä varmenteessa oleva varmenteen haltijan yksilöivä tunnistetieto.

Tunnistautuminen = On omatoiminen prosessi, jossa henkilö esittäytyy automaattiselle tunnistusjärjestelmälle ja todentaa esittäytymisensä jollakin keinolla. Tunnistautuminen on teko, jossa toimija on tunnistuksen kohde itse. Tunnistamisen taas hoitaa joku, joka ei ole itse tunnistuksen kohteena.

Tunnistaminen (identification) = 1) Viranomaistoiminnassa: Henkilöllisyyden toteaminen eli henkilön yhdistäminen tiettyyn olemassa olevaan henkilöllisyyteen. Voi tapahtua kahdella tavalla: i) henkilö esittäytyy, ja esittäytyminen todennetaan tavalla tai toisella. ii) henkilöltä otetaan biometrinen tunnistus, ja henkilöllisyys todetaan vertaamalla tunnistetta johonkin henkilötietorekisteriin tallennettuihin tunnistuksiin. 2) Yleisemmin: toimijan yhdistäminen tiettyyn tunnukseseen tai tunnistukseen, jolla toimija esiintyy suhteessa toisiin toimijoihin esimerkiksi tietoverkoissa. Tunnistamisen kohde voi olla 1) aktiivinen (esittäytyminen), 2) passiivinen (vastahakoinen tai vainaja) tai 3) ei tiedä, että tunnustetaan. Vain aktiivisessa toiminnassa tunnustaminen alkaa esittäytymisestä. Fyysisesti läsnä olevan henkilön tunnustaminen = henkilö tunnustetaan kasvokkain. Etätunnustaminen = Identiteetin todentaminen sähköisissä tietoverkoissa. Yleiskäsite, joka kattaa sekä vahvan että heikon sähköisen tunnustamisen.

Todentaminen (verification) = Tiedon tai tahon aitouden varmistaminen. Eri yhteyksissä todennetaan esimerkiksi, onko järjestelmän käyttäjä tai viestikumppani se, joksi on esittäytynyt, tai onko viesti, passi tai muu asiakirja aito eli eheä ja alkuperäinen. Todentamiseen liittyy aina jokin väite: henkilö on esittäytynyt rouva A:ksi eli väittää olevansa rouva A, jolloin todentaminen on väitteen todenperäisyyden varmistamista esimerkiksi tunnistamisasiakirjan avulla. Vastaavasti passin esittäminen rajanylityspaikalla sisältää epäsuoran väitteen, että passi on aito ja oikean passin haltijan hallussa.

Tunnistamisasiakirjat = tunnustamisessa yleisesti käytettäviä asiakirjoja. Esimerkiksi passi, henkilökortti, ajokortti, Kela-kortti jne.

Henkilöllisyyttä osoittava asiakirja = Valtioneuvoston asetuksessa poliisin myöntämistä henkilöllisyyttä osoittavista asiakirjoista (707/2006), 1 §:ssä todetaan, että poliisin myöntämiä henkilöllisyyttä osoittavia asiakirjoja, jotka hyväksytään tunnistamisasiakirjana henkilökorttia ja passia haettaessa, ovat henkilökorttilain (829/1999) 1 §:n 1 ja 3 momentissa tarkoitettu voimassa oleva henkilökortti ja passilain (671/2006) 3 §:ssä tarkoitettu voimassa oleva passi (Viittaus henkilökorttilain (289/1999) 6 §:n 2 mom.).

Vahva sähköinen tunnustaminen = Henkilön yksilöimistä ja tunnisteen aitouden ja oikeellisuuden todentamista sähköistä menetelmää käyttämällä perustuen vähintään kahteen seuraavista kolmesta vaihtoehdosta: a) salasanaan tai johonkin muuhun sellaiseen, mitä tunnistusvälineen haltija tietää; b) sirukorttiin tai johonkin muuhun sellaiseen, mitä tunnistusvälineen haltijalla on hallussaan; tai c) sormenjälkeen tai johonkin muuhun tunnistusvälineen haltijan yksilöivään ominaisuuteen. (Laki vahvasta sähköisestä tunnustamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista 617/2009).



8.2.2017

Heikko sähköinen tunnistaminen = Muu sähköinen tunnistaminen, joka ei täytä vahvan sähköisen tunnistamisen vaatimuksia.

Biometrinen tunniste = Yksilöllinen fyysinen ominaisuus tai käyttäytymispiirre, jonka perusteella henkilö voidaan tunnistaa. Yleisimpiä biometrisessä tunnistamisessa käytettyjä fyysisiä ominaisuuksia ovat kasvonpiirteet, sormenjäljet, kämmenen muoto, iiris, verkkokalvo ja ääni. Myös käyttäytymispiirteitä kuten kävelytyyliä tai huulten liikedyndamiikkaa voidaan käyttää. Hyvän biometrisen tunnisteiden tulee muuttua mahdollisimman hitaasti ja yksilöidä henkilö mahdollisimman tarkasti.

Biometrinen tunnistaminen = Henkilön tunnistaminen, joka perustuu biometrisiin tunnisteisiin. Vertaillaan asiakirjan haltijan fyysisiä ominaisuuksia esim. passiin tallennettuihin biometrisiin tunnisteisiin.

Tässä raportissa on lisäksi käytetty seuraavia käsitteitä:

Asioija = Henkilö, joka käyttää tai on osallisena yhteiskunnan palveluissa.

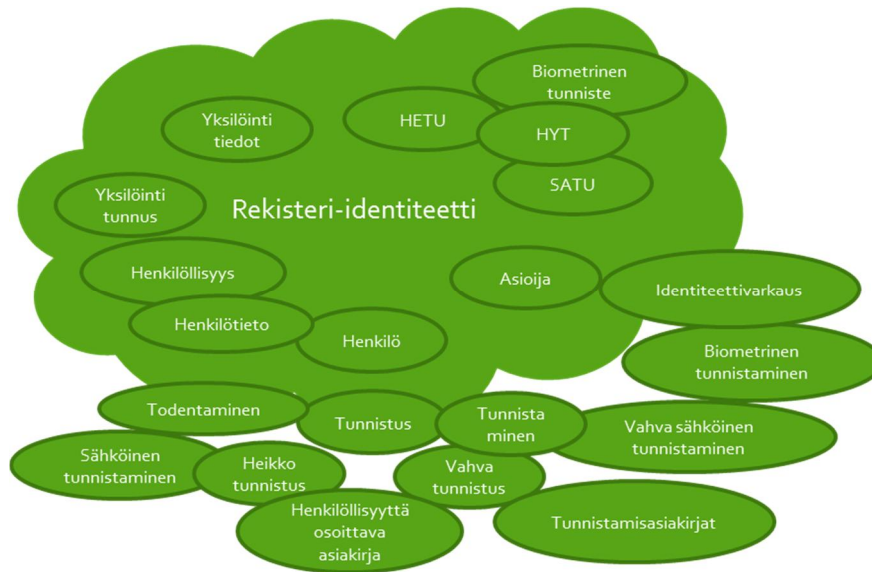
HYT = Suomessa asioineen Henkilön Yksilöivä Tunnus. Käsite on konseptuaalinen, myöhemmin on päätettävä, käytetäänkö yksilöivänä tunnuksena jotain jo olemassa olevaa tunnusta tai sen muunnelmia vai kehitetäänkö tätä varten täysin uusi tunnus.

Rekisteri-identiteetti = Ihmisyksilö ja häneen liitettyjen tietojen muodostama kokonaisuus. Henkilön rekisteri-identiteetti syntyy samalla hetkellä, kun tietojärjestelmään luodaan henkilöä koskevat tiedot esim. henkilön syntyessä tai asioidessa 1. kerran Suomen viranomaisen kanssa. Rekisteri-identiteettiin liitetään henkilön yksilöivä tunnus (HYT). Rekisteröintiin liittyvässä tunnistuksessa voidaan varmistaa, esim. biometriikan avulla, henkilölle ainoastaan yksi rekisteri-identiteetti Suomessa asiointia varten. Eri viranomaisten asiointitapahtumissa havaitut yksilöinti- ja asiointitiedot yhdistetään yksiselitteiseen rekisteri-identiteettiin koko henkilön elinkaaren ajan. Tavoitetilassa yhdellä henkilöllä on yksi rekisteri-identiteetti.

Template = tietokannassa oleva mallinne (engl. template) biometrisestä tunnisteesta.



8.2.2017



Kuva 2. Henkilön identifiointiin liittyvät käsitteet.



8.2.2017

2 Henkilön identifiointi tulevaisuudessa

2.1 Ratkaistavat kysymykset

Keskeinen kysymys on se, miten saadaan luotua Suomessa yhteiskunnan tuottamissa palveluissa asioiville ja niihin osallistuville henkilöille yksiselitteinen ja yhteinen kansallinen rekisteri-identiteetti ja sitä tukevat keskitetyt käsittely- ja palveluprosessit.

Ensimmäiseksi on ratkaistava, tarvitaanko tämän identiteetin luomiseksi uusi kansallinen yksilöintitunnus vai hyödynnetäänkö olemassa olevia tunnuksia. Tulisiko tunnisteen olla rakenteeltaan täysin neutraali kaikista henkilötiedoista ja olisiko sen enää tarpeen olla muistettavissa oleva looginen numerosarja, vai vain satunnainen lukusarja käytettäväksi jonkin fyysisen tai sähköisen alustan kautta.

Mikäli päädytään täysin uuteen tunnukseen, on samalla ratkaistava lainsäädännöllä nykymuotoisen Hetun tulevaisuus, miten sitä jatkossa käytetään uuden tunnisteen rinnalla ja luovutaanko sen käytöstä siirtymävaiheen jälkeen. Ellei Hetusta kokonaan luovuta, on ratkaistava niiden riittävyys jollakin yksinkertaisella ja yhteiskunnalle huokeimmaksi arvioidulla ratkaisulla (liite 3).

Identiteetin luomiseen liittyy aina henkilön yksilöitävyyden ja tunnistamisen vaatimus ja siksi on arvioitava voidaanko biometriikkaa ottaa mukaan varmistamaan identiteetin eheyttä. Tähän liittyen on ratkaistava kysymys mahdollisuudesta merkitä "henkilöllisyyttä ei ole voitu varmistaa" myös VTJ:hin (kuten esim. ulkomaalaisrekisterissä) ja/tai merkintä siitä, miten vahvasti henkilöllisyys tai rekisteröidyt tiedot on varmistettu. Biometriikan osalta on ratkaistava, miten biometriikka liittyy asiaan ja mitä hyötyä tavoitellen sitä mahdollisesti käytettäisiin. Tämän jälkeen on kartoitettava sen tuomat mahdollisuudet, tunnistevaihtoehdot, tallennusmuoto, tallennuspaikka ja ketkä sitä voivat käsitellä. Mikäli biometriikkaa ryhdytään käyttämään hyödyksi, tarkastelua edellyttää etenkin se, voidaanko eri rekisteritietoja yhdistelemällä suorittaa tarkistuksia tunnistustarkoituksessa, kuka tunnistamisen suorittaa ja mitä muita tunnisteteita tarvitaan biometriikan tukena. Jos biometrisia tunnistetietoja otetaan käyttöön, tämä tuo entistä tiukemmat vaatimukset tietojen suojaamiseksi luvattomalta käytöltä. Lisäksi on säädettävä biometrinen tunnisteen käyttöä muillakin kuin nykyisillä alustoilla, kuten mobiilitunnisteilla sekä sähköisellä henkilökortilla (liite 1).

Periaateratkaisu on tehtävä tässä yhteydessä lisäksi siitä, miten terveydenhuollon ongelmiin suhtaudutaan (mm. tunnistamattomat potilaat), saadaanko ratkaisu keskitetystä rekisteristä, vai joudutaanko ne jättämään terveydenhuollon omissa järjestelmissä erikseen ratkaistaviksi (liite 4).

Identiteettivarkaudet lisääntyvät ja nykymuotoinen Hetu on osoittautunut riskialttiiksi väärinkäytöksille. On ratkaistava, onko mahdollista luoda jonkinlainen sulkulistapalvelu identiteettivarkauksien vahinkojen ehkäisemiseksi, keskitetty ilmoitusjärjestelmä identiteettivarkauksista tiedon välittämiseksi nopeasti kaikille sitä tietoa tarvitseville tahoille ja kehittää muita identiteettivarkauden uhrin saatavissa joustavasti olevia turvakeinoja.



8.2.2017

2.1.1 Yhteiskunnan eri tahojen järjestelmämuutokset

Uuden henkilön yksilöivän tunnisteiden (jäljempänä käytetään lyhennystä HYT) ehdottomana edellytyksenä on se, että se otetaan käyttöön kaikissa viranomaisrekistereissä sekä yksityissektorin henkilötietoja käyttävissä järjestelmissä. Tämä aiheuttaa järjestelmien päivittämisen kaikkialla yhteiskunnassamme ja voi vaatia pitkän siirtymäajan.

Biometrisen datan hyödyntäminen edellyttää sekä biometrisen tiedon keräämistä, tallettamista että sen käyttämistä henkilön yksilöintiin. Jos biometristä tietoa halutaan kerätä, sitä on tarkoituksenmukaista kerätä laajalla viranomaisverkostolla sellaisissa tilanteissa, jossa henkilö asioi muutenkin viranomaisen palveluissa. Mikäli biometriikka otettaisiin käyttöön, tätä varten olisi hankittava välineet (sormenjälkien lukijalaitteet, kamerat jne) kaikille toimijoille, joiden olisi voitava tunnistaa asiakkaansa biometrisiä tunnisteita vasten. Samalla on varmistuttava siitä, ettei biometrinen tunnisteiden käyttäjä pysty kopioimaan tunnistetta siten, että se olisi käytettävissä muuhun tarkoitukseen.

2.1.2 Tietosuoja ja tietoturvallisuus

Yksityisyyden suojan korostuminen yhteiskunnassa aiheuttaa paineita henkilötunnuksen rakenteen paljastamien henkilötietojen piilottamiseksi. Henkilötunnuksen kytkös sukupuoleen on nostettu esiin ongelmana mm. tasa-arvovaltuutetun toimiston vuonna 2012 laatimassa selvityksessä sukupuolivähemmistöjen asemasta (STM, Tasa-arvojulkaisu 2012:1). Selvityksen mukaan sukupuolisidonnainen henkilötunnus vaikeuttaa ajoittain transihmisten arkielämää, jos henkilön ulkoinen olemus ei ole yhteensopiva hänen henkilötietojensa kanssa. Myös Oikeusministeriön asettama sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöjen perusoikeuksien toteutumista Suomessa selvittänyt työryhmä esitti loppuraportissaan (OM, Selvityksiä ja ohjeita 34/2014) yhtenä toimenpide-ehtouksena henkilötunnuksen uudistamista niin, ettei sukupuoli vaikuta siihen. Valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta (ETENE) on omassa intersukupuolisiin lapsiin liittyvässä kannanotossaan kannustanut laajaan keskusteluun siitä, miksi henkilötunnuksen sukupuolisidonnaisuus on välttämätön. Henkilötunnusta käytetään usein tarkoituksiin, joissa henkilön tunnistaminen naiseksi tai mieheksi ei ole tarpeen. Kannanoton mukaan silloin, kun sukupuolella on merkitystä, sitä koskeva identifiointi voidaan toteuttaa muulla kuin henkilötunnuksella. Tietoturvan kannalta väestötietojärjestelmän tiedot eivät kuitenkaan ole inter- ja transsukupuolisille henkilöille ainoa ongelma. Sukupuolen vaihtumisen seurauksena Hetun ja nimen muuttaminen sekä tästä johtuvien henkilöllisyystodistusten (passi, henkilökortit) uusimisen lisäksi henkilön on pystyttävä suojaamaan historiansa, pyydettävä kaikkien elämänsä aikana merkityksellisten henkilötietojen sisältävien dokumenttien muuttamista uusille tiedoille välttyäkseen syrjäntäuhalta. Tämä tarkoittaa erityisesti koulu- ja työtodistuksia.

Myös tietosuojan yleiset periaatteet puoltavat sukupuolineutraalia henkilötunnusta. Näistä säädetään nyt henkilötietolaissa, mutta EU:n uusi tietosuoja-asetus (EU 2016/697) tulee sovellettavaksi 25. toukokuuta 2018. Henkilötietolain 9 §:n 1 momentissa säädetään tarpeellisuusvaatimuksesta, jonka mukaan käsiteltävien henkilötietojen tulee olla tarpeellisia niiden käsittelyn tarkoituksen kannalta. EU:n tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa puhutaan tarpeellisuusvaatimuksen sijaan tietojen minimoinnista: henkilötietojen tulisi olla rajoitettuja siihen mikä on tarpeellista suhteessa käsittelyn tarkoitukseen. Tällä hetkellä sukupuolta koskeva tieto on sisällytetty henkilötunnukseen. Tämä tarkoittaa, että henkilötunnuksen käsittely johtaa aina myös sukupuolietiedon



8.2.2017

käsittelyyn, vaikka itse sukupuoli tieto ei olisi tarpeellinen käsittelyn tarkoituksen kannalta. Sukupuolineutraali henkilötunnus antaisi siis paremmat lähtökohdat henkilötietojen suojalle ja hyvälle tietojenkäsittelytavalle.

EU:n tietosuojasetus ei suoraan pyri vaikuttamaan henkilötunnuksen käsittelyyn: asetusta jätetään henkilötunnukset pääasiassa jäsenvaltioiden oman sääntelyn varaan. Asetuksen 87 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat määrittää tarkemmin kansallisen henkilönumeron tai tunnusteen käsittelyn edellytykset. Henkilötunnuksen käsittelystä tulisi edelleen säätämään kansallisessa laissa, mutta käsittelyssä olisi aina noudatettava asetuksessa säädettyjä rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevia suojatoimia. EU:n tietosuojasetuksen 9 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön lisäehtoja, mukaan lukien rajoituksia, jotka koskevat mm. biometristen tietojen käsittelyä.

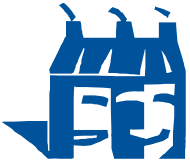
Harkittaessa biometrisen tunnistusjärjestelmän käyttöönottoa, olisi käytettävä ratkaisua, jossa biometriikka ei ole ainoa tunnistamiskeino, vaan se tulee yhdistää muihin menetelmiin. Biometrisen tieto tulisi säilyttää hajautetusti. Järjestelmään tallennettava biometrisen data on salattava mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja siihen pääsy on tehtävä hankalaksi. Biometriset ja muut henkilötiedot on tallennettava toisistaan erilleen, myös fyysisesti. Biometrisen tieto tulisi tallentaa mahdollisuuksien mukaan käyttäjän hallussa olevalle tallennusvälineelle, kuten älykortille. Ellei se ole mahdollista, tiedot on tallennettava vain tiettyyn, suojattuun paikkaan. Biometrisen datan vuotaminen järjestelmän ulkopuolelle kaikissa tiedonsiirron vaiheissa on pyrittävä estämään huolellisella järjestelmän suunnittelulla ja käytön sekä ylläpidon ohjeistuksella.

Tietoturvan kannalta nykyisin on ongelmallista, että pelkästään henkilötunnuksen avulla on mahdollista päästä esiintymään toisen henkilön identiteetillä. Sinänsä sen ei pitäisi koskaan olla tae kenenkään henkilöllisyydestä, jos pystyy ilmaisemaan jonkun henkilötunnuksen, jona henkilönä esiintyy. Tätä kuitenkin yleisesti esiintyy arkielämässä. Esimerkiksi terveydenhuollon palveluissa on puhelinpalvelussa mahdollista saada tietoonsa salassa pidettäviä toisen henkilön terveystietoja esiintymällä tämän henkilötunnuksella. Kyse on käytännön toiminnassa omaksuttavista tietoturva-asioista, jotka voidaan kouluttaa henkilötietojen kanssa toimiville, eikä tämä sinänsä edellyttäisi nykyisen henkilötunnusjärjestelmän muuttamista. Suurempi ongelma on sähköisessä asiointissa tapahtuvat väärinkäytökset toisen henkilön identiteetillä. Koska identiteettivarkauksia esiintyy yleisesti, on tämän hankkeen yhteydessä pohdittava mahdollisuuksia varautua myös niiden ehkäisyyn ja rikoksen uhrin aseman turvaamiseen tarkoituksenmukaisilla keinoilla.

2.2 Tavoiteratkaisun toiminnallisuus

Tavoitetilassa jokaisella Suomessa asioivalla on ainoastaan yksi rekisteri-identiteetti Suomessa. Rekisteri-identiteetille luodaan henkilön yksilöivä tunnus (HYT) väestötietojärjestelmään.

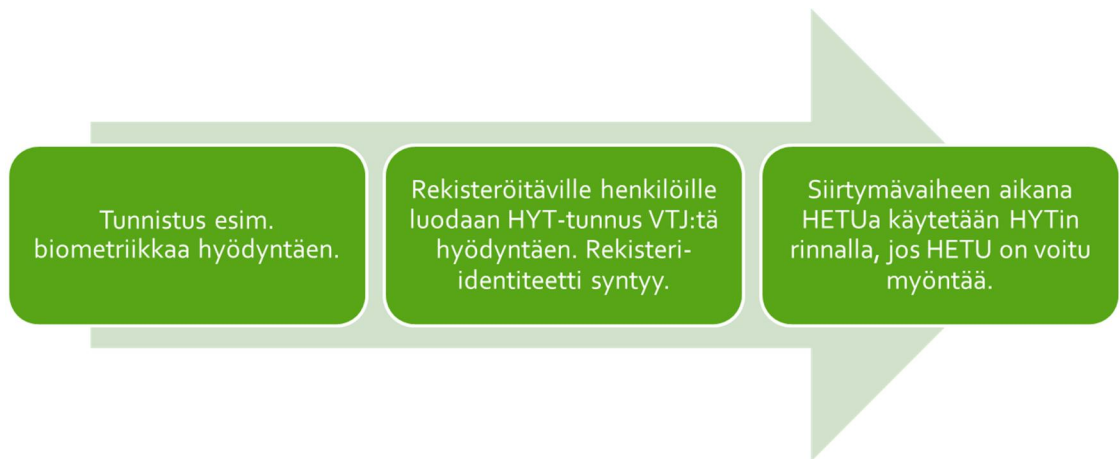
Jotta yksiselitteinen rekisteri-identiteetti voidaan luoda, edellyttää se luotettavaa tunnistustapahtumaa, jossa fyysinen henkilö yksiselitteisesti tunnistetaan ja liitetään rekisteri-identiteettiin. Fyysiseen rekisteriin liittämisen yhteydessä tapahtuvan tunnistamisen olisi oltava riittävä laadukas, jotta julkista luottamusta nauttivan rekisterin taso olisi mahdollista säilyttää luotettavana ja yhdenmukaisena. Tavoitetilassa henkilön tunnistamisessa käytetään biometrisia tunnistuksia.



8.2.2017

Syntyvälle lapselle rekisteri-identiteetti muodostuu automaattisesti syntymän yhteydessä. Muut henkilöt, jotka käyttävät Suomessa asioidessaan viranomaispalveluita, saavat myöntöprosessin kautta rekisteri-identiteetin. Rekisteri-identiteetin luomisesta vastaavat viranomaistahot verifioivat tavoitetilassa henkilön VTJ:n tietojen sekä biometriikan avulla. Jos henkilö ei ole aikaisemmin asioinut Suomessa eikä hänellä ole rekisteri-identiteettiä, rekisteröitymisestä vastaavat viranomaistahot luovat hänelle sellaisen tunnistamisen yhteydessä sekä keräävät samalla säädetyt biometriset tunnistet.

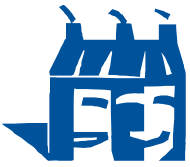
Rekisteri-identiteetin luomisen yhteydessä henkilö saa Henkilön Yksilöivän Tunnuksen (HYT) väestötietojärjestelmästä. Rekisteri-identiteettiin lisätään myös henkilötunnus (HETU), mikäli sen myöntämisen kriteerit täyttyvät ja se edelleen halutaan henkilöille luoda (kuva 3).



Kuva 3. Rekisteri-identiteetin muodostamisen prosessi.

Tavoitetilassa rekisteri-identiteettiin liitettyjen henkilö- ja muiden yksilöintitietojen laatu on erilaista riippuen siitä, onko henkilöllä HETU vai ainoastaan HYT. HETUn myöntämisen kriteerit on määritelty ja voidaan luottaa siihen, että HETUn saaneeseen henkilöön liitetyt tiedot ovat luotettavia. Pelkän HYT-tunnuksen saaneen yksilöintitiedot voivat olla hyvin eritasoisia. Korkein laatu on tiedoilla, jotka on kerätty passista (tai muista matkustusasiakirjoista) sekä muista laillistetuista asiakirjoista. Seuraavalla laatuasteella ovat tiedot, jotka on kerätty laillistamattomista asiakirjoista. Alimman laatuasteen tiedot ovat ne, jotka perustuvat vain henkilön omaan ilmoitukseen, eikä niitä ole varmistettu mistään. Riippumatta tietojen tasosta rekisteri-identiteetti voidaan luoda kuitenkin HYT-tunnuksen avulla kaikille niille, jotka asioivat Suomessa. HYT-henkilön tietoihin merkitään, onko se kerätty julkisen luotettavuuden vaatimalla tavalla vai onko tieto henkilön itse ilmoittama, jolloin se ei nauti julkista luotettavuutta. Tietojen yhteyteen lisätään myös merkintä siitä, onko henkilöllisyys pystytty varmistamaan asiakirjoista, vai onko kysymys rekisteröinnistä vailla henkilökohtaista asiointikontaktia.

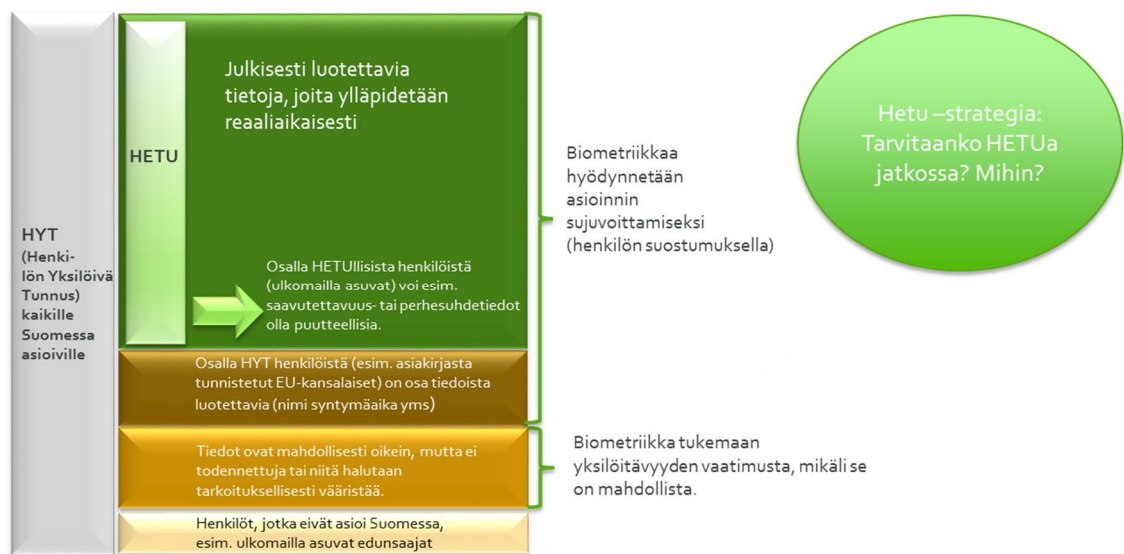
Verifioimisen tukena ja yksilöitävyyden varmistamiseksi hyödynnetään biometrisiä tunnistetia erityisesti niiden henkilöiden osalta, joiden tietoja ei ole voitu todentaa. Mikäli biometrisiä tunnistetia on mahdollista käyttää, tukee se yksilöitävyyden vaatimusta rekisteri-identiteetin luomiseksi. Näin vältetään kaksoisrekisteri-identiteettien muodostamiselta. Digitaalisuuden lisään-



8.2.2017

tyessä voidaan henkilön niin halutessa biometristä tunnistamista hyödyntää myös erilaisissa asiointitapahtumissa. Tähän tarkoitukseen biometrisiä tunnistamismenetelmiä hyödynnetään henkilön suostumuksella. (Kuva 4.)

Tavoitetilassa henkilö tunnistetaan asiointitapahtumissa joko biometrinen tunnistaminen avulla tai hyödyntäen vahvaan sähköiseen tunnistamiseen kehitettyjä tunnistusmenetelmiä. Käynti- ja verkkoasioinnissa henkilöä ei tunnisteta HYT-tunnuksen tai henkilötunnuksen avulla vaan tunnuksia hyödynnetään ainoastaan eri rekistereissä olevien tietojen yhdistämiseen ja tiedonhallintaan.



Kuva 4. Yhtenäinen keskitetty hallinnointi mahdollistaa tehokkaat prosessit. Rekisteri-identiteettiin liitettyjen yksilöintitietojen taso voi olla hyvin erilainen riippuen henkilöstä ja erilaisista asiakirjoista ja menetelmistä, joita hyödynnetään tunnistustapahtumassa. Tämä ei kuitenkaan estä henkilön asiointia Suomessa vaan hänelle luodaan viranomaisasiointia varten rekisteri-identiteetti, johon liitetään Henkilön Yksilöivä Tunnus (HYT). Henkilötunnuksen luomisen kriteerien täytyessä, henkilö saa myös HETUn. Lähtökohtana on se, että henkilöiden tiedot, joille HETU voidaan myöntää, ovat julkisesti luotettavia tietoja. Tietoja ylläpidetään pääsääntöisesti reaaliaikaisesti tiedon lähteestä käsin. Tiedon ylläpito on hajautettu.

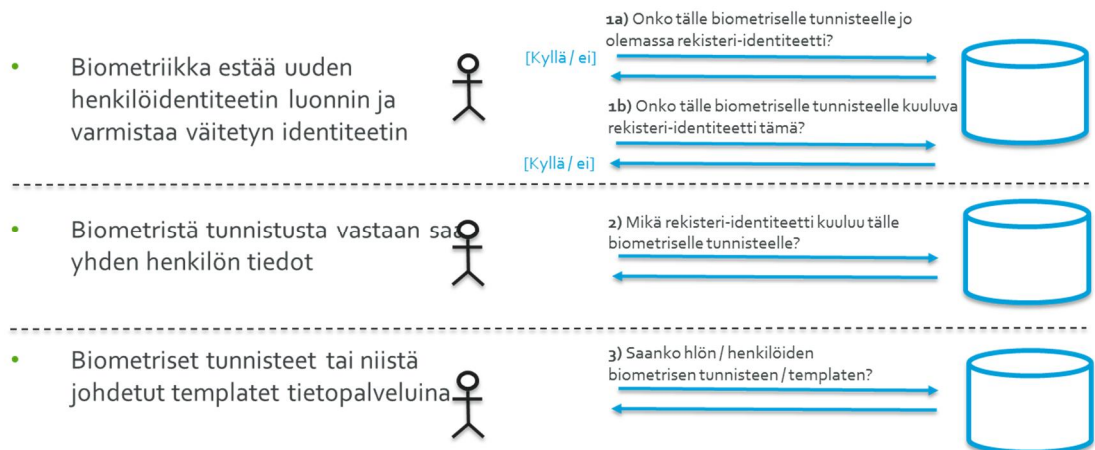
Biometriikkaa voidaan hyödyntää tavoitetilassa eri tavoin. Kaksoisrekisteri-identiteetin estämiseksi biometriikkaa sisältävistä rekistereistä todennetaan rekisteröintitilanteessa, onko henkilöllä jo olemassa oleva rekisteri-identiteetti vertaamalla annettua biometristä tunnistetta jo olemassa oleviin tietoihin. Todentaminen voidaan tehdä joko niin, että paluusanomana saadaan vastaus 'kyllä tai ei' riippuen siitä, onko biometriseen tunnistukseen jo liitetty rekisteri-identiteetti (kuva 5, 1a). Tätä vaihtoehtoa voidaan myös käyttää varmistamaan henkilön väite henkilöidentiteetin olemassaolosta tai siihen liitetystä yksilöintitiedoista (kuva 5, 1b). Kuvan 5, vaihtoehdossa 2 biometrisen tunnistamisen avulla saadaan paluusanomana rekisteri-identiteettiin liitetty yksilöintitiedot ja vaihtoehdossa 3 biometrinen tunnistamistieto annetaan tietopalveluna biometriseen tietoon oikeutetulle taholle.

Henkilön tunnistamisen ja kaksoisrekisteri-identiteettien luomisen estämiseksi vaihtoehto 1 on riittävä kattamaan nyky-yhteiskunnan tarpeet henkilön identifioimiseen ja yksilöidyn rekisteri-



8.2.2017

identiteetin luomiseksi. Vaihtoehdot 2 ja 3 tarjoavat laajemman mahdollisuuden hyödyntää biometriikkaa viranomaistoiminnassa. Biometrinen tietojen luovutuksen lähtökohtana tulee olla tarpeellisuusvaatimus ja että luovutetaan vain tiedot, jotka ovat tietojen vastaanottajalle välttämättömiä.



Kuva 5. Biometriikan käyttöskenaarioita.

2.3 Siirtymävaihe tavoitettiin siirtymiseksi

Tavoitettiin siirtyminen edellyttää siirtymävaihetta, jossa väestötietojärjestelmää hyödyntävät sidosryhmät ottavat tavoitettilan mukaisen toiminnan käyttöönsä omien järjestelmäkehitysaikataulujensa puitteissa.

Alustavan aikataulun mukaisesti tavoitettiin on mahdollista ottaa käyttöön kokonaisuudessaan aikaisintaan 2020 vuoden aikana, jolloin väestötietojärjestelmään voidaan HYT-tunnuksen avulla luoda rekisteri-identiteetti. Henkilön rekisteröijänä toimivien viranomaistahojen tietojärjestelmien tulee pystyä käsittelemään HYT tunnuksia heti alusta lähtien, samoin jos päädytään hyödyntämään biometriikkaa henkilön ensitunnistamisessa, on väestötietojärjestelmässä sekä kaikilla rekisteröinnistä vastaavilla viranomaisilla oltava mahdollisuus biometriikan käyttöön heti käyttöönoton alkaessa.

Siirtymävaiheen ajan tunnistettavalle henkilölle luodaan HYT-tunnuksen lisäksi myös HETU, jolloin sidosryhmät voivat päättää, kumpaa yksilöintitunnusta käyttävät tietojen yhdistämiseen omissa rekistereissään. Siirtymävaiheen aikana henkilön tietoja voidaan käsitellä joko Hetun tai HYT-tunnuksen avulla. Käyttöönoton ja siirtymävaiheen aikataulu tarkentuu työn edetessä.

2.4 Tavoitettilan hyödyt

Tavoitettilassa luodaan Suomeen digitaalisten palveluiden laadukas perusta. Tärkein tavoitettava hyöty on, että kaikilla Suomessa asioivilla tulisi olemaan vain yksi rekisteri-identiteetti ja kaikki tunnisteet luotaisiin väestötietojärjestelmässä. Rekisteri-identiteetillä olisi yhtenäinen elinkaari.

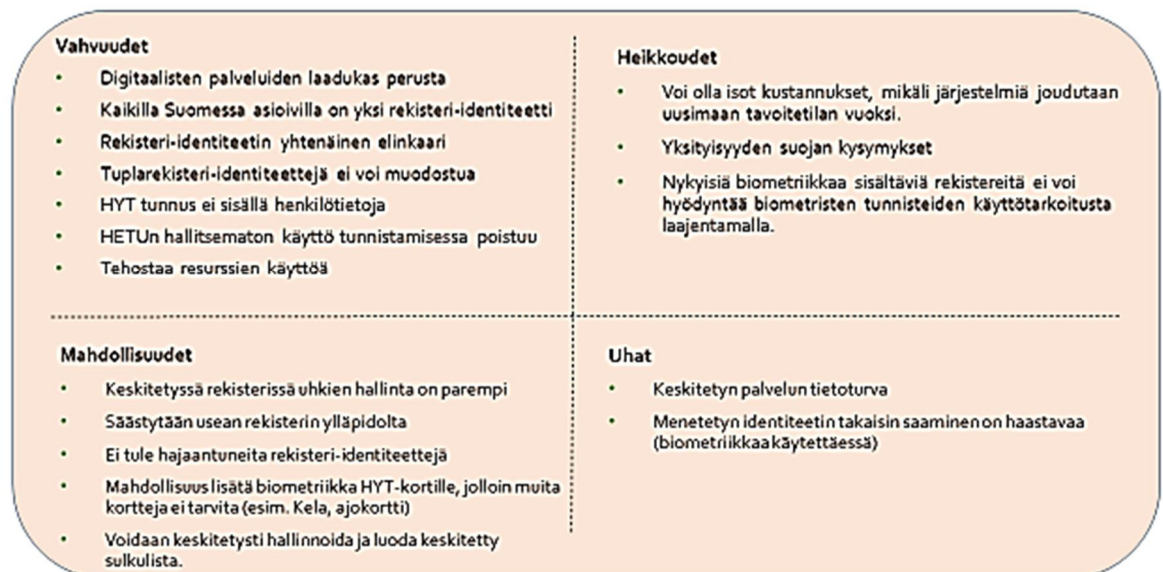


8.2.2017

Uudella HYT-tunnisteella rekisteröidyillä ei kaksoishenkilöllisyyksiä voisi olla, mikäli tunnistamisessa on käytetty biometrisia tunnisteita. Eri viranomaisilla olisi enää hyvin pieni tarve luoda omia keino tunnusia, eikä hajautuneita rekisteri-identiteettejä syntyisi. Keskitetyssä rekisterissä myös uhkien hallinta on parempi. Resurssien käyttö tehostuisi, koska säästytään usean rekisterin ylläpidolta. Tämä mahdollistaa myös keskitetyn sulkulistan luomisen. Uusi HYT-tunnus ei sisältäisi henkilötietoja, mikä parantaisi tietosuojaa henkilötietojen osalta. Esimerkiksi sukupuolen vahvistamisen johdosta tai syntymäaikaan liittyvien virheiden korjausten vuoksi tunnusta ei olisi tarpeen muuttaa. Toisaalta identiteetin väärinkäytön tilanteissa HYT:in muuttamisen kriteerejä voitaisiin väljentää nykyisestä (VTJlain 12 §). Henkilötunnusten riittävyys olisi varmistettu pitkälle tulevaisuuteen. Pitkällä tähtäimellä HYT-tunnisteen sekä biometriikan käyttöönotto mahdollistaisi yhden kortin politiikan, eli erillisten ajokortin, Kela-kortin jne käytöstä voitaisiin luopua.

Uuden HYT-tunnisteen käyttöönoton myötä poistuisi henkilötunnusten ja kirjaviiden henkilökorttien hallitsematon käyttö henkilön tunnistamisessa. Henkilö tunnistautuisi sähköisellä välineellä HYT-tunnisteen avulla aina vahvasti. Identiteettivarkauksien mahdollisuus vaikeutuisi huomattavasti, mikäli kaikissa järjestelmissä otettaisiin HYT käyttöön. Henkilötunnuksella ei enää tunnistauduttaisi sellaisiin palveluihin, joissa on mahdollista aiheuttaa tunnuksen oikealle haltijalle vahinkoa, kuten luottokaupassa verkossa. Henkilötunnuksen käyttö jäisi edelleen heikon tunnistuksen mahdollisuudeksi palveluntarjoajan niin halutessa, mutta tällöin palveluntarjoajan tulisi ottaa tämä huomioon ja kantaa riski siitä, että henkilötunnusta käyttäisikin joku muu kuin sen oikea haltija.

Biometriikalla varustettua tunnistetta ei voitaisi antaa henkilöille, jotka eivät asioi Suomessa henkilökohtaisesti, mutta myös näitä tapauksia varten olisi löydettävissä ratkaisu, joka poistaisi tai ainakin vähentäisi nykyiset tilapäisten tunnisteiden tuomia ongelmia (ks. tarkemmin liite 4).



Kuva 6. SWOT-analyysi



8.2.2017

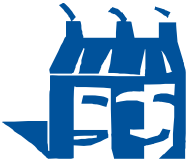
3 Jatkotoimenpide-ehdotukset

Tässä raportissa on kuvattu Väestörekisterikeskuksen näkemys tavoitetilasta henkilön identifioimiseen liittyvien epäkohtien poistamiseksi. Merkittävimpien sidosryhmien kanssa käydyissä alustavissa keskusteluissa on kartoitettu sidosryhmien tarpeita. Yksityiskohtaista tarkastelua lainsäädännön, tekniikan tai toiminnallisuuden näkökulmasta ei ole tehty, vaan se ehdotetaan tehtäväksi työryhmävaiheessa. Sidosryhmät sidotaan mukaan työryhmän työpajatyöskentelyyn, jossa lopputuloksena muodostetaan yhteinen näkemys tavoitetilasta ja siihen liittyvistä käytännön yksityiskohdista. Työryhmän tehtävänä on organisoida työ, jossa tavoitetila tarkennetaan. Työryhmätyöskentelyn aikana tulisi ratkaista kappaleessa 2.1 mainitut asiat sekä tarkentaa tavoitetila myös tekniset ja lainsäädännölliset näkökulmat huomioon ottaen.

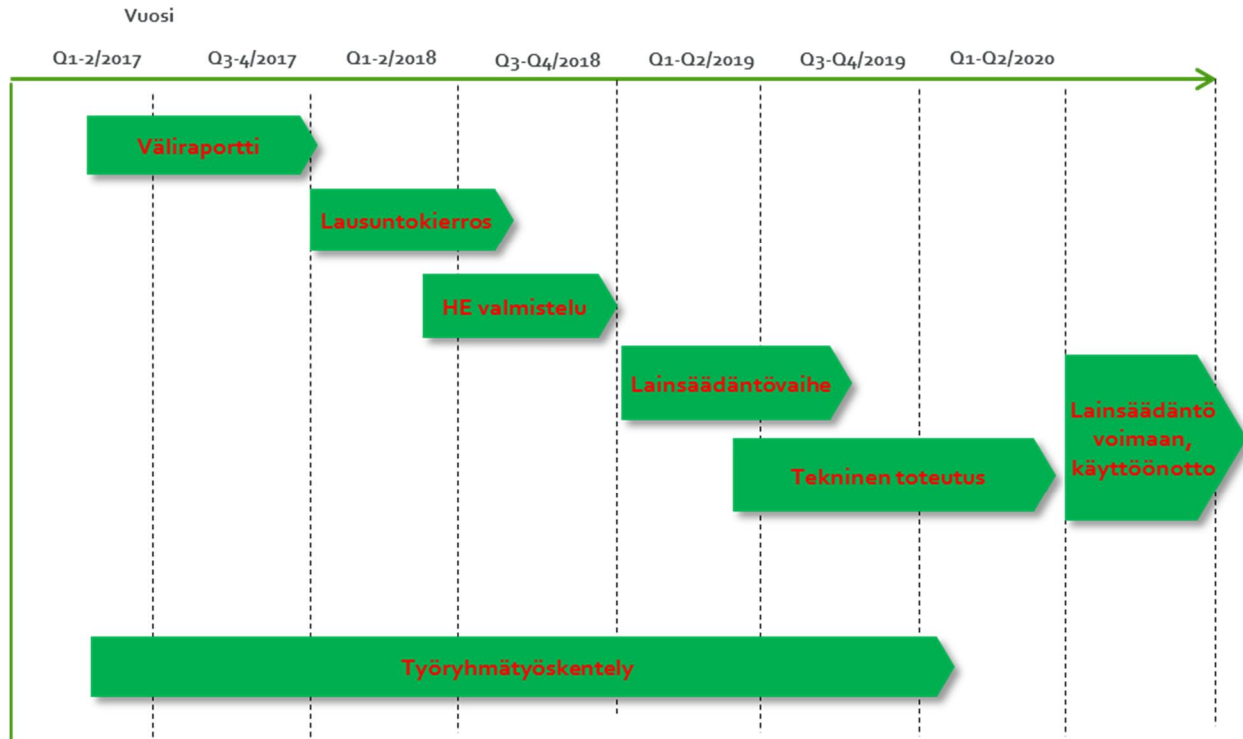
Työryhmän tulee ratkaista rekisteri-identiteetin muodostamiseen liittyvät seuraavat kysymykset sekä mitä lainsäädännöllisiä muutoksia ratkaisujen toteuttamiseksi tarvitaan:

- Henkilön Yksilöidyn Tunnuksen (HYT) muoto: Luodaanko täysin uusi tunnus?
- Rekisteri-identiteetin muodostuminen: Kenelle ja millä kriteereillä uusi tunnus annetaan? Mitkä viranomaiset voivat myöntää tunnuksen (ensirekisteröinti)?
- Nykymuotoisen henkilötunnuksen tulevaisuuden määrittely, HETU-strategia: Mihin HETUa tulevaisuudessa käytetään? Millainen Hetu on rakenteeltaan tulevaisuudessa? Luovutaanko nykymuotoisen Hetun käytöstä ja milloin (siirtymäaika)?
- Tunnistus ensirekisteröinnin yhteydessä: Hyödynnetäänkö biometrisia tunnisteita ja mitkä ovat reunaehdot niiden hyödyntämiseen? Voidaanko jo kerättyjä biometrisiä tunnisteita esim. passirekisterissä hyödyntää tunnistamisen yhteydessä henkilön rekisteri-identiteetin verifiointiin?
- Henkilön yksilöivän tunnuksen sisältävän (HYT) henkilökortin tarve tavoitetilassa.
- Identiteettivarkauksien ehkäiseminen ja turvatoimet
- Tavoitetilan kokonaisarkkitehtuurikuvaus

Alustava aikatauluhahmotelma voisi olla, että työryhmä valmistelisi vuoden 2017 loppuun mennessä väliraportin. Lausuntovaihe ja viimeistely hallituksen esitys laadittaisiin vuoden 2018 loppuun mennessä. Eduskuntakäsittelylle varattava aika huomioon ottaen tarvittavat lainsäädäntömuutokset voisivat olla hyväksytyinä mahdollisesti viimeistään vuoden 2020 alussa. Voimaantulolle tulisi varata riittävä siirtymäaika, jotta kaikki tietojärjestelmät ehditään muuttaa uutta tunnusjärjestelmää vastaaviksi sekä ylläpidon että tietopalvelun näkökulmasta (Kuva 7). Voi myös olla tarkoituksenmukaista edetä muutosten käyttöönotossa vaiheittain.



8.2.2017



Kuva 7. Työryhmätyöskentelyn alustava aikatauluehdotus.



8.2.2017

LIITTEET

LIITE 1. Biometrinen tunnistus ja VTJ

Ihmisen koneellista tunnistamista fyysisten ominaisuuksien perusteella kutsutaan biometriseksi tunnistamiseksi. Biometrinen tunnistus voidaan tehdä esimerkiksi kasvoista, sormenjäljistä, DNA:sta, iiriksestä tai verkkokalvosta.

Biometriset tunnisteet eivät kuulu henkilötietolaissa (1999/523) määriteltyihin arkaluonteisiin tietoihin, mutta niitä on pidetty monin tavoin arkaluonteisiin tietoihin rinnastettavina tietoina. Uusi EU:n tietosuoja-asetus tuli voimaan 25.5.2016 ja sitä ryhdytään soveltamaan 25.5.2018 lukien. Asetus on suoraan sovellettavaa oikeutta, mutta se jättää liikkumavaraa ja mahdollisuuksia poiketa asetuksen velvoitteista erityisesti julkisella sektorilla ja julkisuusperiaatteen huomioonottamisen vuoksi. Asetuksen mukaan biometriset tunnisteet kuuluvat ns. arkaluonteisiin tietoihin. Tällaisten henkilötietojen käsittely on lähtökohtaisesti kielletty, mutta asetuksessa on määritelty ne erityistilanteet, joissa arkaluonteisia tietoja voidaan käsitellä. Jäsenvaltiot voivat pitää voimassa tai ottaa käyttöön lisäehtoja, mukaan lukien rajoituksia, jotka koskevat mm. biometrinen tietojen käsittelyä. Oikeusministeriö on asettanut työryhmän selvittämään lainsäädännön muutosvaatimuksia. Työryhmän tulee saada mietintönsä lainsäädännön muutosehdotuksista valmiiksi 31.5.2017 mennessä.

Biometrisen tunnistamisen käyttöönotto ei ole hyödyistään huolimatta ongelmaton. Yksityisyyden suojaan on kiinnitettävä erityisen paljon huomiota. Mikäli biometriset tunnisteet lisättäisiin osaksi VTJ:ää ja/tai tilapäisten asiointitunnusten rekisteriä, vaatisi se ainakin osin nykyisten järjestelmien tietoturvan suojausmekanismien parantamista. Tällä hetkellä biometrisia tunnisteita on Suomessa vain sellaisissa viranomaisrekistereissä, joihin on pääsy vain hyvin rajatulla joukolla viranomaisia. Jos tiedot viedään osaksi jotain selkeästi laajempaa rekisteriä, kuten edellä mainitut, käyttäjämäärät näissä rekistereissä ovat huomattavasti suurempia. Näissä tapauksissa tietosuojasta ja -turvasta sekä yksilön suojasta tulee huomattava määrä vaatimuksia järjestelmän toteutukselle.

Selvityksen yhteydessä on tarkasti pohdittava myös biometrinen tunnisteiden lisäämisen vaikutukset henkilön yksilönsuojalle. Erityisen tarkkaa pohdinnan tulee olla, mikäli biometrisia tunnisteita lisätään osaksi VTJ:n tietoja. Tilapäisten asiointitunnusten rekisterissä biometrinen tunnisteiden tallentaminen voitaneen helpommin perustella henkilön luotettavan tunnistamisen ja sitä kautta turvallisemman menettelyn perusteella, mikäli kun tilapäinen asiointitunnus liitetään myöhemmin Hetuun. Jos biometrisia tunnisteita viedään osaksi VTJ:tä, tulisi lainsäädännöllä tarkasti määrätä siitä, mihin tarkoituksiin ja mitkä tahot voivat biometrisia tunnisteita hyödyntää. Biometrinen tunnisteiden haasteena on, että mikäli biometrinen tunniste onnistutaan kaappaamaan, on henkilön tämän jälkeen hyvin haastava muuttaa identiteettiään rekistereissä. Biometrinen tunnisteiden väärentymisellä olisi hyvin kohtalokkaat vaikutukset henkilön toimintamahdollisuuksille yhteiskunnan palveluissa. On tehtävä päätös siitä, tukeudutaanko rekistereissä yhteen vain useampaan biometriseen tunnisteeseen. Useamman biometrinen tunnisteiden käytön vahvuutena on, että yhden biometrinen tunnisteiden kaappaaminen ei vielä täysin uhkaa henkilön sähköisen identiteetin käyttökelpoisuutta.

Mikäli päädyttäisiin ratkaisuun, että luotaisiin erillinen tilapäisten tunnusten rekisteri, henkilöiltä, jotka siihen rekisteröidään, kerättäisiin tässä yhteydessä yksi tai useampia biometrisia tunnis-



8.2.2017

teita. Biometrisiä tunnisteita käytettäisiin, kun henkilölle joskus myöhemmin mahdollisesti annetaan Hetu. Tässä mallissa biometrisiä tunnisteita ei kerättäisi lainkaan yksinomaan VTJ:ään rekisteröidyiltä henkilöiltä. Malli noudattaisi päälinjoiltaan Norjassa käyttöön ehdotettua mallia. Norjan mallissa henkilö, jolla ei ole esittää riittäviä virallisia dokumentteja tiedoistaan, saisi Hetun määrättyjen muiden edellytysten täytyessä, jos hänestä rekisteröinnin yhteydessä kerätään myös laissa säädetyt biometriset tunnisteet.

Kun pohditaan muita hyötyjä biometrisen tunnistamisen tietojen keräämiselle henkilöiden rekisteröinnin yhteydessä, voisi passikuvan lisääminen osaksi VTJ:tä helpottaa osan rekisteröitävistä kohdalla passin myöntämismenettelyä, kun passikuvaa ei tarvitsisi erikseen toimittaa passin myöntämiseksi. On kuitenkin huomioitava, että passin myöntämisen yhteydessä valokuva saa olla enintään 6 kuukautta vanha. Sen sijaan hyöty voitaisiin saavuttaa sillä, että passin myöntämisen yhteydessä olisi aina mahdollisuus päivittää samalla ajantasainen kuva henkilöstä VTJ:n ja/tai tilapäisen asiointitunnuksen rekisteriin.

VRK:lla pohdittiin myös sitä, voitaisiinko biometrisiä tietoja hyödyntää muista jo olemassa olevista rekistereistä ilman tietojen keräämistä uudestaan. Kokonaisuudessaan tietojen tarkastelu jo olemassa olevista rekistereistä vaatisi lainsäädännön tarkistamista, mutta tietoja olisi kuitenkin teoriassa mahdollista hyödyntää suoraan passirekisteristä ja ulkomaalaisrekisteristä rajapintaratkaisujen avulla. Myös merkittävälle osalle nykyään VTJ:hin rekisteröidyistä henkilöistä löytyisi suoraan kasvokuva ja isolle osalle myös sormenjäljet pääsääntöisesti passirekisteristä, joka sisältää myös henkilökorttien myöntämisen yhteydessä kerätyt kasvokuvat. Käyttötarkoitussidonnaisuus on erittäin tärkeä periaate, tietoja saa käyttää vain siihen tarkoitukseen, joihin niitä on alunperin kerätty. Sormenjälkitiedot on kerätty vain passin myöntämiseen liittyviin tarkoituksiin eli passin haltijan luotettavaan tunnistamiseen ja asiakirjan aitouden varmistamiseen. Osalle VTJ:hin rekisteröitävistä henkilöistä biometrisiä tietoja olisi löydettävissä myös ulkomaalaisrekisteristä. Oleskelulupakorttiin talletettuja tietoja on oikeus lukea ainoastaan tilanteissa, jolloin se on tarpeen oleskeluluvan aitouden toteamiseksi ja oleskeluluvan haltijan henkilöllisyyden toteamiseksi. VTJ-ensirekisteröinnissä on kuitenkin kysymys tosiasiallisesti henkilöllisyysdokumenttien haltijan luotettavasta tunnistamisesta.

Suomessa on biometriikkaa käytetty passirekisterissä ja ulkomaalaisrekisterissä:

a) Passirekisteri

Kasvokuva otettiin ensimmäisenä biometrisenä tunnisteena Suomessa käyttöön elokuussa 2006 passilain (671/2006) muutoksen yhteydessä. Tällöin passeihin liitettiin myös koneellisesti luettava tekninen osa eli siru. Toinen biometrinen tunniste, sormenjäljet, lisättiin passeihin passilain (456/2009) muutoksen yhteydessä kesäkuussa 2009. Passin siruun talletettuja sormenjälkiä saa lukea sen mukaan kuin EU:n passiasetuksessa (EY) 2252/2004 on säädetty: asiakirjan aitouden toteamiseksi sekä haltijan henkilöllisyyden varmistamiseksi vertaamalla biometrisiä tunnisteita suoraan saatavilla oleviin tunnisteisiin tilanteessa, jossa passi tai muu matkustusasiakirja on lain mukaan esitettävä. Sormenjälkiä saavat Suomessa lukea passiviranomainen sekä poliisi- ja rajatarkastusviranomaiset.²

²²² Sisäministeriön julkaisu 20/2014: Selvitys passisormenjälkitietojen käyttämisestä vakavien rikosten torjunnassa, s. 5.



8.2.2017

Tavallisen passin, väliaikaisen passin, diplomaatti- ja virkapassin sekä merimiespassin hakijan sormenjäljet ja kasvokuva talletetaan myös poliisin hallintoasiain tietojärjestelmässä olevaan henkilökortti- ja passi-järjestelmään. Muukalaispassin, väliaikaisen muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan hakijan sormenjäljet talletetaan maahanmuuttoviraston ylläpitämään ulkomaalaisrekisteriin. Rekisterissä olevia passinhakijan kuva- ja sormenjälkitietoja voidaan käyttää passinhakutilanteessa henkilön tunnistamiseen tai passin esittäneen henkilön tunnistamiseen tilanteessa, jossa viranomaisella on henkilön matkustusoikeuteen, maastalähtöön ja maahantuloon liittyvä oikeus tarkastaa henkilön henkilöllisyys ja esitetyn passin aitous. Lisäksi rekisterissä olevaa sormenjälkeä voidaan käyttää myös viranomaiselta haetun asiakirjan valmistamiseksi.³

Tunnistamisen lisäksi passinhakijan sormenjälkiä voidaan verrata rekisterissä jo oleviin sormenjälkiin sen selvittämiseksi, onko ko. henkilöllä rekisterissä jo olemassa oleva henkilöllisyys tai useita eri henkilöllisyyksiä.⁴

Poliisin henkilötietolain 16 a §:n mukaan poliisi saa käyttää passirekisteriin talletettuja passin sormenjälkitietoja muuhun kuin niiden keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen vain, jos se on välttämätöntä luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun katastrofin taikka rikoksen kohteeksi joutuneen tai muuten tunnistamattomaksi jääneen uhrin tunnistamiseksi.

Huomionarvoista on, että passirekisterin tietoja saa käyttää rikostorjuntaan sormenjälkiä lukuun ottamatta. Siten esimerkiksi kasvokuvaa voidaan henkilötietojen käsittelystä poliisitoiminnassa annetun lain 16 §:n mukaan käyttää rikostorjuntaan.

b) Ulkomaalaisrekisteri

Henkilötietojen keräämisestä ja tallettamisesta ulkomaalaisrekisteriin sekä siihen talletettujen tietojen käyttämisestä ja luovuttamisesta säädetään laissa ulkomaalaisrekisteristä 19.12.1997/1270. Ulkomaalaisrekisteriä pidetään ja käytetään ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten, valtion turvallisuuden suojaamiseksi sekä turvallisuusselvityslaisissa (726/2014) tarkoitetun turvallisuusselvityksen tekemiseksi.

Biometriset oleskelulupakortit otettiin Suomessa käyttöön tammikuussa 2012. Oleskelulupakorttien siruun sisältyvät biometrisinä tunnistena kasvokuva ja kaksi sormenjälkeä. Sormenjäljet ja kasvokuva talletetaan tietokantaan. Jokaisen oleskeluluvan hakijan on henkilökohtaisesti annettava sormenjälkensä oleskelukorttia varten. Sormenjälkien rekisteröinti on pakollista kuuden vuoden iästä alkaen. Henkilöihin, joiden sormenjälkien ottaminen on fyysisesti mahdotonta, ei sovelleta sormenjälkien antamista koskevaa vaatimusta.⁵

Biometrinen tunnistaminen avulla voidaan todeta onko oleskelulupakortin haltija se, kenelle asiakirja alkuaan myönnettiin. Tämä tehdään vertaamalla fyysisiä sormenjälkiä sirulla oleviin sormenjälkiin lukulaitteen avulla. Näin voidaan tehdä tilanteissa, joissa oleskelulupa on kansallisen

³ Sisäministeriön julkaisu 20/2014: Selvitys passisormenjälkitietojen käyttämisestä vakavien rikosten torjunnassa, s. 6.

⁴ Sisäministeriön julkaisu 20/2014: Selvitys passisormenjälkitietojen käyttämisestä vakavien rikosten torjunnassa, s. 7.

⁵ Sisäministeriön julkaisu 20/2014: Selvitys passisormenjälkitietojen käyttämisestä vakavien rikosten torjunnassa, s. 18.



8.2.2017

lainsäädännön mukaan esitettävä, kuten rajanylitystilanteissa, sisämaassa tapahtuvan ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä sekä tilanteissa, joissa oleskeluoikeuden osoittaminen on muuten tarpeellista. Oleskelulupakorttiin talletettuja tietoja voivat lukea vain Maahanmuuttovirasto, poliisi, Rajavartiolaitos, Tulli ja Suomen ulkomaan edustustot. Sirun tietoja on oikeus lukea ainoastaan tilanteissa, jolloin se on tarpeen oleskeluluvan aitouden toteamiseksi ja oleskeluluvan haltijan henkilöllisyyden toteamiseksi.⁶

Oleskelulupaa varten ulkomaalaisrekisteriin talletettuja sormenjälkiä saa käyttää ainoastaan edellä mainittujen oleskelulupakortin aitouden toteamisen ja oleskeluluvan haltijan henkilöllisyyden todentamisen lisäksi ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten ja valtion turvallisuuden suojaamiseksi.

Tietojen käyttöön oikeutetulla viranomaisella on oikeus verrata tietoja hakemusasioiden osarekisteriin jo talletettuihin sormenjälkiin sekä muukalaispassien ja pakolaisen matkustusasiakirjojen osarekisterin sormenjälkitietoihin ja henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 3 §:ssä tarkoitettuun hallintoasioiden tietojärjestelmään ulkomaalaislain 131 §:n perusteella talletettuihin sormenjälkiin. Lisäksi tietoja saa maahantulon edellytysten selvittämiseksi verrata henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain 2 §:n 3 momentin 9 kohdassa tarkoitettuihin poliisiasian tietojärjestelmän tuntomerkitietojen sormenjälkiin niiltä osin kuin jo rekisteröidyt sormenjälkitiedot liittyvät rikokseen, josta ankarin säädetty rangaistus on vähintään vuosi vankeutta.

Poliisilla on lisäksi oikeus käyttää hakemusasioiden osarekisteriin talletettuja sormenjälkitietoja muuhun kuin niiden keräämis- ja tallettamistarkoitukseen vain, jos se on välttämätöntä luonnononnettomuuden, suuronnettomuuden tai muun katastrofin taikka rikoksen kohteeksi joutuneen tai muuten tunnistamattomaksi jääneen uhrin tunnistamiseksi. Oikeus tiedon käyttöön on vain sillä, jonka työtehtävien hoitaminen tiedon käyttöä välttämättä edellyttää. Vertailua varten otettuja tietoja voidaan käyttää vain vertailun ajan, jonka jälkeen ne on välittömästi hävitettävä.

Ulkomaalaisrekisterin rekisterinpitäjällä on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada ulkomaalaisrekisteriä varten sille laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi mm. väestötietojärjestelmästä tiedot ulkomaalaisrekisteriin merkityn henkilön henkilötiedoista ja niissä tapahtuneista muutoksista sekä niitä koskevien väestötietojärjestelmän merkintöjen perusteena olevista asiakirjoista.

⁶ Sisäministeriön julkaisu 20/2014: Selvitys passisormenjälkitietojen käyttämisestä vakavien rikosten torjunnassa, s. 18.



8.2.2017

LIITE 2 Henkilötunnus (Hetu)

Nykyinen henkilötunnus otettiin käyttöön sosiaaliturvatunnuksen nimellä Kelan tietojärjestelmissä 1960-luvulla. Kun väestön keskusrekisteri perustettiin vuonna 1969, siinä otettiin yksilöintitunnukseksi käyttöön sama tunnus, mutta nimellä henkilötunnus. Henkilötunnus muodostetaan henkilön syntymäajan ja sukupuolen perusteella: Alkuosan kuusi numeroa kertovat henkilön syntymäpäivän (järjestyksessä: päivä-kuukausi-vuosi), ja välimerkki (+/-/A) kertoo henkilön syntymävuosisadan (1800-/1900-/2000-luku). Loppuosa koostuu ns. yksilönumerosta ja tarkistusmerkistä. Väliltä 002-899 annettava yksilönumero erottaa samana päivänä syntyneet henkilöt toisistaan. Se osoittaa samalla sukupuolen, koska se on naisilla parillinen ja miehillä pariton. Tarkistusmerkki on numero tai kirjain, joka määräytyy asetuksessa määrätyn laskentakaavan mukaan.

Yksilönumeron antoalue on aiemmin ollut rajattu henkilön syntymäpäivän perusteella (ks. taulukko alla). Antoalueista luovuttiin kuitenkin 25.9.2009, jonka jälkeen rekisteröitäville henkilöille on voitu antaa yksilönumero antoalueista riippumatta. Käytännössä henkilötunnuksen yksilönumero annetaan tämän jälkeenkin syntyville edelleen ensisijaisesti antoalueelta 450–899, mutta jos käyttämätöntä yksilönumeroa ei tältä alueelta löydy, etsii järjestelmä automaattisesti käyttämättömän yksilönumeron alueelta 002–449.

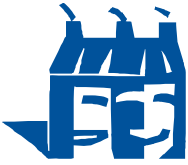
Syntymäaika	Antoalue
Ennen 1.7.1897	002–549
1.7.1897–31.12.1948	450–849
1.1.1949–30.6.1997	002–449
1.7.1997–25.9.2009	450–899
25.9.2009 jälkeen	syntyville ensisijaisesti 450–899, toissijaisesti 002–449, maahan muuttaneille ei rajausta

Henkilötunnuksen muotoon kohdistuvat muutospaineet

Henkilötunnusten riittävyys

Henkilötunnuksen rakenne aiheuttaa sen, että henkilötunnuksia on päivä- ja sukupuolikohtaisesti käytössä ainoastaan rajallinen määrä. Henkilötunnuksen vuosisatamerkkiä ei pidetä erottelevana merkinä tunnusta annettaessa, joten samana päivänä myöhemmillä vuosisadoilla syntyville ei anneta yksilönumeroksi aiemmilla vuosisadoilla samana päivänä syntyneille annettuja yksilönumeroja. Henkilötunnuksen käytössä olevaa määrää rajoittaa lisäksi se, että yksilönumeron antoalue on rajattu alueelle 002–899.

Usean eri viranomaisen (esim. Eläketurvakeskus, Kela, Valtiokonttori ja Liikenteen turvallisuusvirasto) tietojärjestelmissä käytetään henkilötunnuksen rakenteisia yksilöintitunnuksia (ns. keino-tunnuksia), joiden yksilönumerot Väestörekisterikeskus on rajannut alueille 950–980. Jotkut viranomaiset ovat antaneet keino-tunnuksia koko 900-alueelta eli väliltä 900–999.



8.2.2017

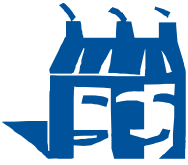
Väestörekisterikeskuksessa käyttämättä olevien henkilötunnusten päiväkohtaisia määriä seurataan ns. hälytysrajalistalla. Hälytysrajalistalle tulevat sellaiset päivämäärät, joille on sukupuoli-kohtaisesti käytettävissä alle 90 henkilötunnusta. Yksilönumeroiden antoalueista luopumisen jälkeen (25.9.2009) listalla ei ole ollut eikä ole tälläkään hetkellä yhtään päivämäärää. Ennen anto-alueiden vapauttamista tehdyssä tarkistuksessa toukokuussa 2007 löydettiin yhteensä 27 päivää, joille oli käyttämättömiä sukupuolikohtaisia (kaikki naisten) henkilötunnuksia 40 tai alle. Kaikki nämä päivämäärät ajoittuvat vuosille 1998–2007. Väestörekisterikeskuksessa ei ole valmiina tarkempaa tietoa käyttämättä olevien henkilötunnusten määrästä tai niiden määrän kehitymisestä.

Henkilötunnuksen sukupuolisidonnaisuus

Hetun loppuosan yksilönumero osoittaa henkilön sukupuolen. Se on naisilla parillinen ja miehillä pariton. Suomessa syntyy vuosittain 3 - 10 intersukupuolista lasta. Tämä tarkoittaa, että lapsen sukupuolta ei voida määrittää lapsen fyysisten sukupuoliominaisuuksien perusteella. Väestötietojärjestelmä kuitenkin edellyttää tietoa sukupuolesta, ennen kuin lapselle voidaan antaa henkilötunnus. Jos sukupuoli on määritetty virheellisesti, tilanne voidaan VTJ:ssä myöhemmin korjata. VTJlain 12 §:n mukaan henkilötunnus on korjattava, jos tunnus on teknisesti virheellinen tai tieto tunnuksen sisältyvästä syntymäajasta tai sukupuolesta on virheellinen. Tämä ei myöhemminkään kuitenkaan korjaa intersukupuolisen henkilön ongelmaa, jos henkilö ei koe sopivansa kaksijakoiseen sukupuolijärjestelmään. Hetua käytetään myös tilanteissa, joissa sukupuolen ilmaiseminen ei ole tarpeellista. Intersukupuolisen henkilön kohdalla se voi johtaa virheelliseen käsitykseen. Silloin kun sukupuolella on merkitystä, sitä koskeva identifiointi voitaisiin hoitaa muutoin kuin Hetun avulla (Valtakunnallisen sosiaali- ja terveysalan eettisen neuvottelukunnan (ETENE) kannanotto 22.3.2016 STM105:00/2014, s. 5)

Hetu on voitu vuodesta 2003 alkaen muuttaa, jos henkilö on transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain ([563/2002](#)) mukaisesti vahvistettu vastakkaiseen sukupuoleen kuuluvaksi. 1.3.2010 alkaen ryhdyttiin VTJ:hin tekemään lisäksi erillinen merkintä sukupuolen vahvistamisesta, näiden arkaluonteisiksi luokiteltavien tietojen tietosuojan varmistamiseksi ja erottamiseksi muista ei-arkaluonteisista sukupuolitietojen muutoksista tietopalveluissa. Merkintöjä oli tehty 1.3.2010 – 15.1.2014 yhteensä 247 kpl ja tätä kirjoitettaessa (9.1.2017) niiden määrä on yhteensä 568 kpl. Lukumääräisesti määrä on siis lisääntynyt kolmessa vuodessa 321 kappaleella. Hetumuutoksia toiselle sukupuolelle tulee lisäksi syntyneiden lasten rekisteröinnistä sekä ulkomaalaisten rekisteröinnistä alun perin virheellisesti väärälle sukupuolelle. Näitä muutoksia ei luokitella arkaluonteisiksi tiedoiksi VTJ:ssä, eivätkä niiden määrät sisälly edellä mainittuihin lukuihin.

Hetun korjaamisesta tai muuttamisesta sukupuolen vuoksi päättää hakemuksesta ao. maistraatti. Teknisesti VTJ:ssä henkilölle annetaan uusi henkilötunnus, mutta uuden henkilötunnuksen yhteys vanhaan henkilötunnukseen säilytetään. Transsukupuolisten ihmisten edunvalvontajärjestöt ovat tuoneet esille myös vaatimuksen henkilön historiatietojen poistamiseksi VTJ:stä. VTJ:n tietokannan rakenteen vuoksi yhteyttä ei kuitenkaan voida katkaista perhesuhdetietojen eheyden säilyttämiseksi. Tietoa henkilötunnuksen muuttamisesta välitetään viranomaisten käyttöön, sekä niille yksityistä liiketoimintaa edustaville käyttäjätahoille, joilla on lain mukaan oikeus käsitellä henkilötunnuksia. Historiatietojen (mm. entinen etunimi) luovutus on kuitenkin erityisen rajoitettua sukupuolen muutosten paljastumisen ehkäisemiseksi. Myöskään henkilötunnuksen muuttamisen syytä transseksuaalin sukupuolen vahvistamistapauksissa ei luovuteta muussa tarkoituksessa kuin henkilön käyttäessä omien tietojen tarkastusoikeuttaan.



8.2.2017

Pohjoismainen kansalaisuus ja yksilöintinumero

Pohjoismaiden neuvostossa on tehty jäsenaloite, jossa on ehdotettu pohjoismaisen kansalaisuuden ja yhteispohjoismaisen henkilötunnusjärjestelmän käyttöönottoa. Jos ehdotus etenee, sillä voi olla vaikutuksia myös suomalaisen henkilötunnuksen muotoon. Tällä hetkellä ehdotus on kuitenkin esitetty niin yleisellä tasolla, että sen toteutumiseen ei vielä ole mahdollista varautua. Eri Pohjoismaiden henkilötunnukset ovat kuitenkin muodoltaan niin erilaisia, että ehdotuksen toteuttaminen lienee mahdollista vain luomalla uusi pohjoismainen henkilötunnus. Pohjoismainen henkilötunnus voisi joko olla kokonaan uuden muotoinen tai sen voisi esimerkiksi muodostaa kansallisen henkilötunnuksen ympärille samaan tapaan kuin IBAN-muotoiset pankkitilinumerot on muodostettu kansallisen pankkitilinumeron ympärille.

Identiteetin väärinkäyttö

VTJlain 12 §:n 2 momentin ja 64 §:n 2 momentin mukaan Väestörekisterikeskus voi päättää, että henkilötunnus ja sähköinen asiointitunnus (Satu) muutetaan, jos joku muu kuin tunnuksen haltija on toistuvasti väärinkäyttänyt tunnusta ja käytöstä on aiheutunut merkittävää taloudellista tai muuta haittaa tunnuksen oikealle haltijalle. Lähtökohtaisesti Hetu ja Satu ovat tarkoitettu pysyviksi ja muuttumattomiksi eli säännökset on tarkoitettu sovellettavaksi vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa. Lisäksi edellytetään, että tunnuksen muuttamisella voidaan tosiasiallisesti estää väärinkäytön haitallisten seurausten jatkuminen. Väestörekisterikeskus tekee päätöksen Hetun ja/tai Satun muuttamisesta. Säännös on tulkittu tarkoitettuna sovellettavaksi vain todella laajoissa nettirikosvyyhdeissä ja aivan äärimmäisenä keinona väärinkäytösten lopettamiseksi, kun kaikki muut keinot on jo käytetty tuloksetta.

VTJ:n tietojen välitys sitoutuu henkilötunnukseen. Laki ei anna mahdollisuutta missään tapauksessa poistaa henkilön historiatietoja eikä muutettujen tietojen yhteyttä vanhoihin tietoihin VTJ:ssä, joten passivoitujen tietojen yhteys muutettuihin tietoihin säilyy.

Ongelmalliseksi on koettu identiteettivarkauksissa se, että tunnuksen oikealla haltijalla ei ole tehokkaita keinoja estää väärinkäyttöä jo ennalta esimerkiksi tapauksessa, jossa hänen henkilöllisyytensä osoittavat asiakirjat on varastettu. Väärinkäytöksestä on osoitettava jo tapahtuneen merkittävää vahinkoa, ennen kuin Hetu voidaan muuttaa. VTJ:hin ei voida merkitä varoitusta tällaisesta tilanteesta eikä ole olemassa myöskään Satujen osalta sellaista keskitettyä "sulkulistaa", jolle voisi merkitä varastetun henkilön Satun ja näin ennalta ehkäistä sen mahdollista väärinkäyttöä sähköisissä palveluissa. Tämän uudistuksen yhteydessä tulisi miettiä, voisiko VTJ:ssä olla mahdollista jollain tavalla lisätä suojaa identiteettivarkauksien varalta.



8.2.2017

Henkilötunnuksen antaminen

Suomessa syntyvät lapset

Lapsen syntymätiedon ilmoittamisesta väestötietojärjestelmään on säädetty VTJlain 23,24 ja 26 §:ssä sekä väestötietojärjestelmästä annetun asetuksen 32 §:ssä. Ilmoitus tehdään vain elävänä syntyneestä lapsesta. Ilmoitusvelvollinen on se terveydenhuollon toimintayksikkö, jossa lapsi on syntynyt tai lääkäri, kätilö, terveydenhoitaja tai sairaanhoitaja, joka on avustanut äitiä synnytyksessä tai saanut tiedot synnytyksestä. Syntymä voidaan päivittää VTJ-tietokantaan koneellisesti terveydenhuollon toimintayksikön toimesta, jos terveydenhuollon toimintayksikkö on saanut siihen luvan VRK:lta. Jos sähköinen ilmoittaminen ei jossain tapauksessa ole mahdollista, ilmoitus toimitetaan kirjallisena maistraatille. Pääsääntöisesti tiedot tulevat nykyisin sähköisesti väestötietojärjestelmään (99,5 %). Terveydenhuollon toimintayksikkö lähettää VRK:lle sanoman ja saa palautteena automaattisesti väestötietojärjestelmästä vastaussanoman, joka sisältää lapsen Hetun.

Jos lapsen synnyttäneen äidin tietoja ei ole rekisteröity VTJ:hin, myöskään lapsi ei saa suomalaista henkilötunnusta. Tällöin on kysymys sellaisesta ulkomaalaisesta henkilöstä, jonka tiedot ovat rekisteröityinä vain ulkomaalaisrekisterissä, mutta henkilöllisyyttä ei ole pystytty varmistamaan. Terveydenhuollon toimintayksikön omassa tietojärjestelmässä syntyneelle merkitään keinotekoinen tunnus (keinohetu).

Suomeen ulkomailta adoptoitu lapsi merkitään väestötietojärjestelmään joko hänen adoptiopäätöksen perusteella saamansa Suomen kansalaisuuden perusteella tai hänen saadessaan Suomesta kotikunnan ennen adoption loppuun saattamista. Lähtökohtaisesti lapsen väestötietojärjestelmään rekisteröinnin edellytyksenä on, että hänet tunnistetaan maistraatissa henkilökohtaisesti omasta matkustusasiakirjastaan.

Ulkomaalaisten rekisteröinti

Useita Hetuja samalla henkilöllä

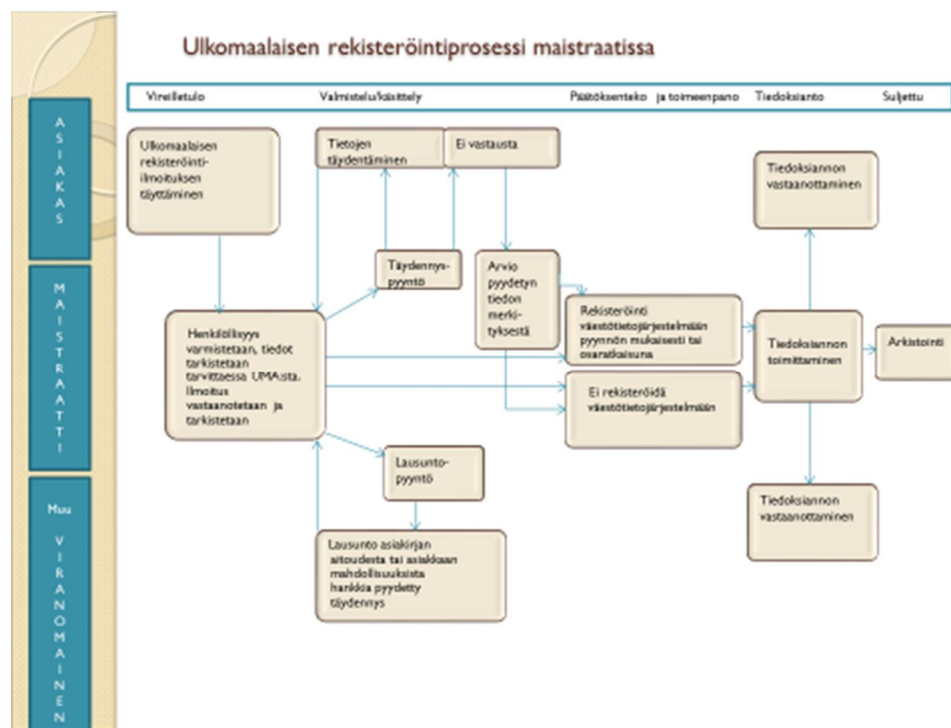
Suomessa ulkomaalainen saa henkilötunnuksen, kun hänen tietonsa rekisteröidään väestötietojärjestelmään. Rekisteröintejä tehdään maistraatissa, Maahanmuuttovirastossa ja verotoimistoissa. Pääsääntöisesti ulkomaalaisen rekisteröinti VTJ:hin edellyttää henkilön henkilökohtaista käyntiä jossakin näistä viranomaisista, mutta Hetuja myönnetään maistraatissa myös viranomaisaloitteisesti henkilöitä näkemättä. On mahdollista, että maahanmuuttajalla on useita henkilötunnuksia. Tällöin ko. henkilöllä on siis useita rekisteri-identiteettejä VTJ:ssä. Tämä on mahdollista, mikäli henkilö on rekisteröity useilla eri syntymäajoilla tai esim. suku- ja etunimet kirjoitettu eri muodoissa eri aikoina. Henkilö ei välttämättä rekisteröityessään ymmärrä, että hänet oli jo joskus aikaisemmin rekisteröity. Mikäli esim. nimitiedoissa tai syntymäajassa on poikkeavuutta aiemmin rekisteröityihin tietoihin nähden (esim. kirjoitusvirhe), aiempaa VTJ-rekisteröintiä ei havaita. Henkilö on myös voinut vilpillisesti esiintyä useana henkilönä väärennetyillä matkustusasiakirjoilla. Tällöin henkilöllä on myös esim. useita Kela-kortteja. Kela toimittaa kaikille Suomessa asuville Kela-kortin automaattisesti sen jälkeen, kun henkilö on rekisteröity VTJ:hin ja Hetu on

8.2.2017

myönnetty. Paitsi tietojen luotettavuus eri viranomaisrekistereissä vaarantuu, myös mm. terveydenhoidon jatkuvuus voi vaarantua, kun potilas on ensin yhdellä virallisella henkilötunnuksella hoidossa esim. keskussairaalassa ja tämän jälkeen siirtyy perusterveydenhuoltoon jatkohoitoon ja eri hoitoyksiköiden järjestelmässä henkilöllä on eri henkilötunnus. Henkilön terveystiedot eivät tällöin keräänny saman henkilötunnuksen yhteyteen. Vilpillisessä mielessä liikkeellä olevalle mahdollistuu tällöin se, että hän nostaa moninkertaisia sosiaalietuuksia usealla eri identiteetillä.

Maistraatin toimivalta ulkomaalaisten rekisteröinnissä

Ulkomaalaisten rekisteröintiprosessi maistraatissa on kuvattu seuraavassa:



Kuva 1: Ulkomaalaisen perusrekisteröintiprosessi maistraatissa.

VTJlain 9 §:ssä (28.2.2014/145) [HE 195/2013] säädetään ulkomaan kansalaisen rekisteröinnin edellytyksistä. Ulkomaan kansalaista koskevat tiedot talletetaan väestötietojärjestelmään, jos hänellä on Suomessa kotikuntalainen (201/1994) mukaan määräytynyt kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka. Muuta ulkomaan kansalaista koskevat tiedot voidaan tallettaa väestötietojärjestelmään, jos hänellä on Suomessa kotikuntalaisia tarkoitettu tilapäinen asuinpaikka, ja tallettaminen on tarpeen työskentelyyn, opiskeluun tai muuhun vastaavaan olosuhteeseen liittyvien velvollisuuksien tai oikeuksien toteuttamisen vuoksi, tallettaminen johtuu Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen velvoitteiden täyttämistä tai tallettaminen on hänelle kuuluvien oikeuksien tai hänelle asetettujen velvollisuuksien toteuttamisen tai muun vastaavan erityisen ja perustellun syyn vuoksi tarpeellista. Ulkomaan kansalaisen on esitettävä tietojen tallettamista koskeva pe-



8.2.2017

rusteltu pyyntö sille maistraatille, jonka virka-alueella hän ilmoittaa asuvansa. Maistraatin on varmistettava pyynnön esittäjän henkilöllisyydestä voimassa olevasta matkustusasiakirjasta tai sen puuttuessa VTJlain 19 §:ssä säädettyä menettelyä noudattaen muusta asiakirjasta tai selvityksestä.

Maahanmuuttohallinnon toimivalta ulkomaalaisten rekisteröinnissä

Suomen ulkomaan edustustot ja Maahanmuuttovirasto ovat 1.12.2014 alkaen voineet ottaa vastaan ulkomaan kansalaisen pyynnön tietojen rekisteröinnistä väestötietojärjestelmään. Maahanmuuttovirasto voi tällöin tallentaa rekisteröintipyynnön sisältämät tiedot väestötietojärjestelmään ulkomaalaislupa-asian käsittelyn yhteydessä ja saada henkilölle Hetun. Poliisilaitokset voivat 31.12.2016 asti ottaa vastaan rekisteröintipyynnön ja rekisteröidä tiedot väestötietojärjestelmään. Poliisilaitosten tehtävät siirtyivät Maahanmuuttovirastolle 1.1.2017.

Ulkomaan kansalainen voi esittää tietojensa tallentamista VTJ:hin koskevan pyynnön oleskelulupaa, oleskelukorttia tai oleskeluoikeuden rekisteröintiä koskevan hakemuksensa yhteydessä Maahanmuuttovirastolle tai ulkomailla Suomen edustustolle. Maahanmuuttovirasto saa tämän jälkeen tallentaa ulkomaan kansalaista koskevat tiedot VTJ:hin, kun hakijalle myönnetään oleskelulupa tai oleskelukortti taikka hänen oleskeluoikeutensa rekisteröidään (VTJlain 9 § ja 22 §). Tässä menettelyssä VTJ:hin voidaan tallentaa henkilön kuvallisesta matkustusasiakirjasta ilmi käyvät henkilötiedot sekä oman ilmoituksen perusteella lisäksi joitakin tietoja (sukunimen ja etunimet, sukupuoli, henkilötunnuksen, ulkomaisen henkilönumeron, äidinkielen, kansalaisuuden, syntymävaltion, syntymäpaikan, ammatin, osoitteen ulkomailla, osoitteen Suomessa sekä tilapäisen oleskelun alkamis- ja päättymispäivän). Rekisteröintipyyntöä vastaanotettaessa on esitettävä matkustusasiakirja, jonka aitoudesta ja voimassaolosta varmistutaan sekä asiakas tunnistetaan kuvaan vertaamalla (edellyttää henkilökohtaista käyntiä). Jos jokin edellytys ei täyty, henkilö ohjataan Suomeen tultuaan asioimaan maistraattiin, samoin tarkempien tietojen osalta (perhesuhteet, vakinaisen asuminen ja kotikunta). Virheellisten tietojen korjaaminen toimitetaan myös maistraatissa.

Jos voidaan pitää selvitettyinä, ettei henkilö voi saada kansalaisuusvaltiostaan matkustusasiakirjaa ja että tähän on lain hyväksymä syy, henkilön tiedot voidaan poikkeuksellisesti rekisteröidä VTJ:ään ulkomaalaislupa-asian käsittelyyn liittyvän henkilötietoselvityksen tulosten perusteella. Huomattavaa on, että tällöinkin VTJ:ään rekisteröitävät tiedot ovat julkisesti luotettavia Suomessa, eikä tiedoista selviä, etteivät ne ehkä perustu virallisiin asiakirjoihin. Merkintä henkilöllisyyden varmistamattomuudesta jää kuitenkin UMAan. Passin puuttuessa ulkomaalaislupa-asian ratkaisija siis käytännössä päättää VTJ-rekisteröinnin yhteydessä siitä, minkä rekisterihenkilöllisyyden ulkomaalainen saa Suomessa.

Verohallinnon toimivalta ulkomaalaisten rekisteröinnissä

Verohallinnon toimivallasta ulkomaalaisen tietojen tallettamisessa väestötietojärjestelmään on säännökset VTJlain 22 §:ssä ja VNA 20 ja 30 §:ssä. Maassa tilapäisesti oleskeleva ulkomaalainen voi esittää tietojensa tallettamista koskevan pyynnön maistraatin lisäksi myös Verohallinnolle. Verohallinto saa päättää maassa tilapäisesti oleskelevan ulkomaan kansalaisen tietojen tallettamisesta väestötietojärjestelmään ja Verohallinto vastaa väestötietojärjestelmään tallettamistaan



8.2.2017

tiedoista. Ulkomaan kansalaisen ilmoituksen vastaanottavan verohallinnon virkailijan on tarkastettava ilmoituksen tehneen ulkomaan kansalaisen henkilöllisyys voimassa olevasta matkustusasiakirjasta ja oleskelun laillisuus voimassa olevasta oleskelun laillisuuden osoittavasta asiakirjasta, jos ulkomaan kansalaisella on ulkomaalaislain mukaan sellainen oltava. Lisäksi on tarkistettava, että henkilö on täyttänyt 15 vuotta ja että hänen tietojään ei ole aikaisemmin talletettu väestötietojärjestelmään. Ilmoitus väestötietojärjestelmää varten on tehtävä henkilökohtaisesti verotoimistolle. Ilmoituksen tehdessään ulkomaalaisen on esitettävä voimassa oleva passi tai muu matkustusasiakirja, jonka avulla hänet voidaan luotettavasti tunnistaa.

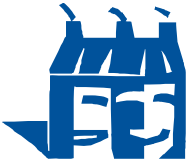
Verotoimistoissa voidaan ottaa vastaan ja tallettaa VTJ:ään tietoja vain ulkomaalaisista, jotka oleskelevat tilapäisesti Suomessa. Tilapäisenä voidaan pitää oleskelua joka kestää alle vuoden ajan. Sen arvioiminen, tuleeko ulkomaalainen oleskelemaan Suomessa vain tilapäisesti, joudutaan pitkälti tekemään henkilön oman ilmoituksen perusteella. Jos passissa on voimassa oleva viisumi, henkilön oleskelua voidaan pitää tilapäisenä. Oleskelulupa voi olla joko passiin liitettynä tai erillisellä oleskelulupakortilla. Jos tilapäisen oleskeluluvan saanut ulkomaalainen ilmoittaa oleskelevansa Suomessa vähintään vuoden ajan, hänet ohjataan maistraattiin, koska hänellä saattaa olla mahdollisuus saada kotikunta Suomesta. Maistraatti voi tallettaa hänen tietonsa väestötietojärjestelmään ja samalla selvittää kotikunnan saamisen edellytykset sekä ratkaista, merkitäänkö hänelle myös kotikunta väestötietojärjestelmään. Verohallinto saa tallettaa VTJ:ään henkilön kuvallisesta matkustusasiakirjasta ilmi käyvät henkilötiedot sekä joitakin itse ilmoitettavia tietoja (sukunimen ja etunimet, sukupuolen, henkilötunnuksen, ulkomaisen henkilönumeron, äidinkielen, kansalaisuuden, syntymävaltion, syntymäpaikan, ammatin, osoitteen ulkomailla, osoitteen Suomessa sekä tilapäisen oleskelun alkamis- ja päättymispäivän). ([10.12.2015/1470](#)). Tietojen tarkistamista varten pyydetään henkilöä ilmoittamaan mahdolliset entiset nimensä. Tietojensa tallettamista pyytävän ulkomaalaisen on pystyttävä esittämään verohallinnolle myös työ sopimus tai muu työnantajan antama selvitys työsuhteen keskeisistä ehdoista Suomessa tehtävää työtä tai palvelussuhdetta varten.

Mahdollisuus saada henkilötunnus verohallinnossa asioitaessa tuli voimaan 1.6.2012 ns. harmaan talouden torjunnan hankkeen yhteydessä. VTJ-rekisteröintejä (annettu henkilötunnus) on tehty Verohallinnossa 1.6.2012–31.12.2016 yhteensä 74 627.

Viranomaisaloitteinen ulkomaalaisten rekisteröinti

VTJlain 9 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohtien nojalla voidaan tietyissä tapauksissa rekisteröidä ulkomaan kansalaisen tietoja VTJ:ään myös viranomaisen tekemän pyynnön perusteella, ilman henkilön itsensä myötävaikutusta. Tällaisten tapausten käsittely on VTJA 44 §:n 1 momentin nojalla keskitetty Länsi-, Pohjois- ja Sisä-Suomen maistraatteihin.

Eläketurvakeskus käyttää tähän tarkoitukseen ns. lähetetyn työntekijän todistusta (lomake A1), jolla osoitetaan lähetetyn työntekijän kuuluminen lähettävävaltion sosiaaliturvan piiriin. Lomake on virallisesti hyväksytty ns. EU:n siirtotyöläisten hallintotoimikunnassa ja on siten sisällöltään yhteinen koko EU:n alueella ja siitä on käytettävissä kaikkien EU:n virallisten kielten kieliversiot. Kun henkilötunnuksen saaminen ulkomaalaiselle tulee ajankohtaiseksi eläkkeen hakemisen yhteydessä, käytetään rekisteröintipyynnönä kulloinkin käytettyä eläkehakemusta. Eläketurvakeskus toimittaa lomakkeet maistraatille postitse.



8.2.2017

Kela pyytää rekisteröintiä elatustukiasioissa erillisellä pyyntölomakkeella, johon liitetään mahdollisuuksien mukaan kopio elatussopimuksesta ja henkilöllisyyden osoittavasta asiakirjasta. Eläkeasioissa rekisteröintiä pyydetään lomakkeilla (E001, E202, E203, E205 ja E207) ja liiteasiakirjat toimitetaan salatun sähköpostin liitetiedostoina. Kelalla on lisäksi mm. tarve saada henkilötunnus ulkomaalaisille henkilöille, jotka kuuluvat Kelan hoito-oikeusetuuksien piiriin tai eurooppalaista sairausvakuutuskorttia varten. Lisäksi henkilötunnuksen puuttuminen on tuottanut ongelmia apteekkien järjestelmien osalta.

Kelan ja Eläketurvakeskuksen kanssa on erikseen keskusteltu ja sovittu ulkomaalaisen VTJ-rekisteröinnin pyytamisestä silloin, kun henkilölle tarvitaan suomalainen henkilötunnus jonkun etu asian käsittelyä varten ja maistraatit on ohjeistettu tapausten käsittelyyn. VRK:n ohjeen mukaan Kelan ja Eläketurvakeskuksen pyyntöjen kohdalla rekisteröintiperusteen olemassaoloa ei tarvitse arvioida erikseen. Maistraatilla on kuitenkin aina oikeus kieltäytyä rekisteröimästä ulkomaalaista pyynnön mukaisesti tai rekisteröidä henkilö pyynnön tiedoista poikkeavilla tiedoilla, jos annetut tiedot ovat riittämättömiä (esim. ei ole ilmoitettu tarkkaa syntymäaikaa) taikka muutoin epäselviä tai jos maistraatin mielestä perustetta VTJ-rekisteröintiin ei ole. Maistraatin on kieltäydyttävä henkilön rekisteröimisestä, jos VTJ:ssä on jo rekisteröitynä henkilö, jonka tiedot vaikuttavat yhteneviltä rekisteröitäväksi pyydetyn henkilön kanssa. Jos esimerkiksi syntymäaika ja sukupuoli ovat täysin samat ja nimissä on vain pieniä eroja, henkilöä ei pidä tallentaa uutena henkilönä VTJ:ään. Maistraatin ei tarvitse tarkista tässä menettelyssä rekisteröitävien ulkomaalaisten tietoja ulkomaalaisrekisteristä (VTJA 29 §:n 3 mom).

Myös muut tahot, esim. vakuutusyhtiöt ja eläkelaitokset, ovat tehneet rekisteröintipyyntöjä maistraateille. Maistraatin on yksittäistapauksittain harkittava, onko olemassa rekisteröintiin oikeuttavaa perustetta. VRK on ohjeistanut, että rekisteröinnin perusteeksi ei ainakaan yksinään voida hyväksyä sitä, että pyytäjän tietojärjestelmä ei toimi ilman henkilötunnusta, sen sijaan perusteeksi on voitu hyväksyä, että henkilötunnusta tarvitaan rekisteröinnin pyytäjän hoitamaa viranomaistehtävää varten.

Viranomaisaloitteisten rekisteröintien perusedellytys on, ettei henkilö oleskele Suomessa eikä häneltä siis voida edellyttää käyntiä maistraatissa rekisteröintiä varten. Kuitenkin joissakin tapauksissa tässä menettelyssä on rekisteröity myös henkilöitä, jotka ovat rekisteröintihetkellä oleskelleet Suomessa, koska maistraatti ei ole saanut tietoa oleskelusta. Viranomaisaloitteiset VTJ-rekisteröinnit ovat ongelmallisia, koska näissä tapauksissa henkilöä, jolle Hetu annetaan, ei ole milloinkaan rekisteriviranomaisen tai muunkaan Suomen viranomaisen toimesta tavattu, saati tunnistettu. Tällaiset rekisteröinnit tehdään kuitenkin aina vain niillä minimitiedoilla, joilla Hetu voidaan myöntää (mm. syntymäaika, nimet, sukupuoli, syntymäpaikka, kansalaisuus, ulkomainen osoite). Tässä menettelyssä VTJ:ään rekisteröitävä ulkomaalainen ei luonnollisesti saa kotikuntaa Suomessa. Pohjoismaiden ja Viron henkilönumerot merkitään suomalaisen henkilötunnuksen saaneelle henkilölle aina kun siitä saadaan tieto, myös itse ilmoitettavat tiedot merkitään (ammatti ja äidinkieli).

Etenkin juuri näissä tapauksissa voitaisiin käyttää keskitettyä tilapäisten yksilöintitunnusten rekisteriä, jos sellainen Suomessa olisi tai mikäli se säädettäisiin mahdolliseksi tai HYT-tunnusta, johon merkittäisiin lisätieto siitä, ettei henkilöä ole tavattu rekisteröitäessä, jolloin henkilöllisyyttä ei ole pystytty varmistamaan.



8.2.2017

eIDAS

Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat 23.7.2014 antaneet ns. eIDAS-asetuksen (asetus (EU) 910/2014). Asetuksen tarkoituksena on mahdollistaa kansallisten sähköisen tunnistamisen välineiden käyttö muiden jäsenvaltioiden sähköisissä palveluissa. Tunnistamistapahtuman yhteydessä toisen jäsenvaltion palveluun välitetään tiedot tunnistautuneesta henkilöstä, joista pakollisia ovat syntymäaika, etu- ja sukunimet sekä kunkin jäsenvaltion päättämä tunnus, joka valtion sisäisesti yksilöi, mistä henkilöstä on kyse. Suomen osalta voidaan tähän tarkoitukseen käyttää mahdollisesti henkilötunnusta tai sähköistä asiointitunnusta. EIDAS helpottaa operointia EU-kansalaisten osalta, koska jatkossa voidaan yhdistää henkilö toisen Euroopan maan identiteettiin.

VTJ:llä on fyysisen tunnistustiedon lisäksi keskeinen rooli vahvan sähköisen tunnistuksen ja hyväksytyin varmenteen myöntämisessä vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja luottamuspalveluista annetun lain (7.8.2009/617) mukaisesti. Sääöksessä on huomioitu vaiheittain voimaan tulevan eIDAS-asetuksen mukaiset vaatimukset. Vahvan sähköisen tunnistuspalvelun tarjoajia ovat kaikkien Suomessa toimivat keskeiset pankit ja teleoperaattorit. Laaja luottamusverkosto käyttää myös VTJ-tietoja, jonka laadun vaatimukset korostuvat myös sähköisten asiointivälineiden liikkeelle laskemisen yhteydessä tapahtuvan tunnistamisen kautta.



8.2.2017

LIITE 3. Henkilötunnuksen muodon skenaariot

Väestörekisterikeskuksessa on selvitetty erilaisia vaihtoehtoja henkilötunnuksen muuttamiseksi.

1 Nollavaihtoehto

Ensimmäinen arvioitu skenaario on ns. nollavaihtoehto, mikä tarkoittaa, että henkilötunnukseen ei tehtäisi mitään muutoksia. Ensimmäisen skenaarion etuina olisi, ettei väestötietojärjestelmään tai sidosryhmien järjestelmiin tarvitsisi tehdä muutoksia. Tämän skenaarion heikkoutena ovat kuitenkin henkilötunnusten riittävyys, tilapäisen tunnuksen tarve sekä henkilötunnuksen sukupuolisidonnaisuus.

2 Sähköisestä asiointitunnuksesta uusi henkilötunnus

Toisessa arvioidussa skenaariossa henkilötunnuksen muotoon ei tehtäisi muutoksia, vaan henkilön ensisijaiseksi yksilöintitunnukseksi vaihdettaisiin jo nykyisin olemassa oleva sähköinen asiointitunnus. Tämäkin skenaario edellyttäisi pitkän siirtymäajan, jonka aikana sähköinen asiointitunnus ja henkilötunnus toimisivat rinnakkain yksilöintitunnuksina, mutta siirtymäajan jälkeen uusia henkilötunnuksia ei mahdollisesti enää annettaisi. Ennen siirtymäajan loppua annetut henkilötunnukset säilytettäisiin väestötietojärjestelmässä myös siirtymäajan jälkeen, mutta ne eivät enää toimisi yksilöintitunnuksina.

Tässä skenaariossa väliaikaisille tunnuksille voitaisiin varata esimerkiksi numerolla 9 alkavat sähköiset asiointitunnukset. Toisaalta tämän skenaarion heikkouksia olisivat sähköisen asiointitunnuksen vaikea muistettavuus sekä sidosryhmien järjestelmiin vaadittavat muutokset.

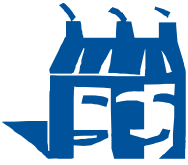
Jos SATU:a ryhdyttäisiin käyttämään HETU:n korvaajana, se vaatisi tarkkaa uutta sääntelyä varmentajan ja edelleen luovuttajan vastuuseen liittyen. Nykyisin SATU on julkisesti saatavilla kuitenkin niin, että SATU voidaan luovuttaa asiakkaiden yksilöimiseen ja tunnistamiseen palveluissa ja sitä saa käyttää vain laatuvarmenteen tasoissa asiointivälineissä palveluihin tunnistautumisen yhteydessä. SATUa ei saa käyttää järjestelmissä hakuperusteena ilman varmennetta.

Henkilötunnus taas ei ole nyky sääntelyn mukaan julkinen, vaan lähtökohtaisesti salainen. Tästä syystä sähköinen asiointitunnus ei periaatteellisista syistä voi korvata henkilötunnusta.

3 Pienet muutokset henkilötunnuksen nykymuotoon

Kolmannessa skenaariossa henkilötunnuksen muoto säilyisi nykyisellään, mutta sen muotoon tehtäisiin riittävyyttä ja tietosuojaa parantavia muutoksia. Vaikka muutokset olisivat pieniä, tämäkin skenaario edellyttää useiden vuosien siirtymäaikaa, jotta kaikilla yhteiskunnan muilla toimijoilla on riittävästi aikaa uudistaa tietojärjestelmiään.

Kolmannen skenaarion A-variaatio olisi henkilötunnuksen välimerkin (+, - tai A) ottaminen käyttöön merkitsevänä. Tämä tarkoittaisi, että nykytilanteesta poiketen 19.6.1946 ja 19.6.2046 syntyneellä henkilöllä voisi olla sama yksilönumero. Koska nykyisin välimerkillä ei ole vaikutusta tar-



8.2.2017

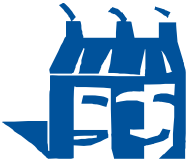
kistusmerkin laskentaan, kahdella eri vuosisadalla syntyneellä henkilöllä voisi olla täysin sama loppuosa (eli yksilönumero + tarkistusmerkki). Tämä tosiseikka on juuri tämän variaation keskeisin ongelma, koska se aiheuttaa vaaran henkilötunnusten ja sitä kautta henkilöiden identiteetin sekoittumiselle.

Kolmannen skenaarion B-variaatiossa välimerkin säilytettäisiin sellaisenaan. Sen sijaan henkilötunnuksen syntymäaikaa osoittavan osan kuukautta osoittavaan lukuun lisättäisiin 20. Uudenmuotoisessa tunnuksessa siis luku 21 kuukauden kohdalla tarkoittaisi tammikuuta, 22 helmikuuta ja numero 32 joulukuuta. Jokaisella olisi edelleen yksilöllinen tunnuksen loppuosa, eikä edellä kerrottua sekaantumisvaaraa syntyisi. Edellä kerrotussa esimerkissä nykyisen sarjan henkilötunnusten loputtua 19.6. päivältä, seuraavaksi VTJ:ään rekisteröitävälle henkilölle, jolla on sama syntymäpäivä, annettaisiin rekisteröinnin yhteydessä tunnus 192646-0025 tai 192646A0025 riippuen siitä, millä vuosisadalla henkilö on syntynyt. Luvusta 26 olisi edelleen pääteltävissä henkilön syntymäkuukauden olevan kesäkuu. Myöhemmin näidenkin tunnusten mahdollisesti loppuessa kuukausikohtaan voitaisiin 20 sijaan lisätä 40, 60 tai 80. Jokin tai jotkin näistä sarjoista olisi myös mahdollista varata mahdolliselle tilapäiselle tunnukselle.

Kolmannen skenaarion C-variaatiossa otettaisiin käyttöön uusia välimerkkejä (esim. B, C ja D) viimeistään siinä vaiheessa, kun nykyisten välimerkkien (+, - ja A) mukaiset henkilötunnukset loppuisivat. Uuden välimerkit osoittaisivat syntymävuosisadan samalla tavalla kuin nykyiset välimerkit (esim. B = 1800-luku, C = 1900-luku ja D = 2000-luku). Edellä kerrotun sekoittumisvaaran välttämiseksi uudet välimerkit huomioitaisiin tarkistusmerkin laskentakaavassa niin, että yksilönumeron ollessa sama tarkistusmerkki olisi eri, jos välimerkki on C eikä yhdysmerkki. Tässä variaatiossa mahdollisen tilapäisen tunnuksen erottaminen varsinaisesta henkilötunnuksesta voisi tapahtua välimerkin avulla esimerkiksi niin, että tilapäisen tunnuksen välimerkkejä olisivat T, U ja V.

Kolmannen skenaarion osalta on myös selvitetty mahdollisuutta katkaista yksilönumeron sukupuolilyöntä niin, että henkilötunnuksesta ei voisi enää päätellä henkilön sukupuolta. Tämä toimenpide parantaisi jo yksinään jonkin verran tunnusten riittävyttä, ja lisäksi se mahdollistaisi useamman sukupuolityypin merkitsemisen väestötietojärjestelmään, jos tämä jossain vaiheessa tulisi tarpeelliseksi. Tämä toimenpide olisi yhdistettävissä mihin tahansa tämän skenaarion variaatioon. Henkilötunnuksen sukupuolilyöntä luopuminen edellyttäisi sukupuolitetiedon välittämistä tietopalveluihin, mikäli VTJ:n tietoja käyttävien asiakkaiden järjestelmissä sukupuoli päätellään henkilötunnuksesta.

Lisäksi on selvitetty mahdollisuutta muuttaa henkilötunnuksen alkuosan muodostumista niin, ettei siitä voisi päätellä myöskään henkilön syntymäpäivää. Tämä edellyttäisi syntymäaikatiedon luovuttamista tietopalveluihin niitä tietojärjestelmiä varten, joissa henkilön syntymäaika päätellään henkilötunnuksesta. Vaikka tietosuojanäkökulmat voivat puoltaa tällaista ratkaisua, se samalla huomattavasti heikentäisi tunnuksen käytettävyyttä. Toisaalta henkilön itse on huomattavasti vaikeampaa muistaa tunnusta, joka ei millään lailla perustu hänen muihin henkilötietoihinsa, ja toisaalta henkilötietojen käsittelyssä ja tunnistamisessa olisi helpompaa varmistaa tiedon oikeellisuus, kun käsiteltävän henkilön henkilötunnuksesta olisi heti nähtävissä suunnilleen minkä ikäinen henkilö on. Joka tapauksessa tämäkin muutos olisi yhdistettävissä mihin tahansa tämän skenaarion variaatioon.



8.2.2017

Riippumatta siitä, minkä variaation pohjalta edettäisiin, tässä skenaariossa nykyiset henkilötunnukset voitaisiin jättää voimaan sellaisinaan, eikä kaikille jo VTJ:ään rekisteröidyille henkilöille olisi tarpeen antaa uusia henkilötunnuksia.

4 Uusi numeerinen henkilötunnus

Neljännessä skenaariossa henkilötunnuksen korvaisi uusi, kokonaan numeerinen tunnus. Tämän skenaarion etuna olisi täysin uusi, uniikki tunnus. Tämä skenaario vaatisi kuitenkin eniten sekä lainsäädäntömuutoksia että muutoksia väestötietojärjestelmään sekä kokonaan uuden tunnisteen kehittämisen. Lisäksi kaikille jo VTJ:ään rekisteröidyille henkilöille jouduttaisiin tässä skenaariossa antamaan uusi tunnus. Tällä skenaariolla olisi yhteiskunnassa merkittävät kustannusvaikutukset, koska todennäköisesti useita mm. palkanmaksu- ja asiakasjärjestelmiä jouduttaisiin muuttamaan henkilön yksilöintitiedon osalta viranomaisjärjestelmien rinnalla. Oletettavaa on, että näiden järjestelmien ainakin toissijaisena yksilöintitunnuksena käytetään henkilötunnusta.



8.2.2017

LIITE 4. Tilapäiset tunnisteet (keinohetut)

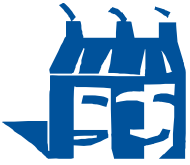
Tilapäisten tunnisteiden tarve ja käyttö sekä tästä aiheutuvia ongelmia

Keinohetuja tai muita tilapäisiä tunnisteita annetaan sekä julkisella että yksityisellä sektorilla niille, joille ei anneta henkilötunnusta tai siihen saakka, kunnes henkilön henkilötunnus selviää tai tämä myöhemmin saa Hetun. VRK ei myönnä tilapäisiä henkilötunnuksia eikä näistä ole olemassa VTJ:n kaltaista keskitettyä rekisteriä, vaan nykyisin viranomaiset luovat näitä keinohetuja täysin itsenäisesti omia järjestelmiään varten. Henkilötunnuksettomien määrää, ja sitä kautta tarvetta keinohetuihin, ovat jo vähentäneet eräät viimeaikaiset uudistukset, kuten Hetu oleskeluluvan ja veronumeron antamisen yhteydessä sekä synnytyssairaaloiden mahdollisuus siirtyä reaaliaikaiseen tiedonsiirtoyhteyteen VTJ:hin saadakseen Hetun välittömästi syntyneelle lapselle. Edelleen jää kuitenkin jäljelle joukko henkilöitä, joille Hetua ei voida myöntää välittömästi. Tarvetta tilapäisiin tunnuksiin on erityisesti terveydenhuollossa ja eläkelaitoksilla, mutta myös mm. pankkisektorilla, verohallinnossa ja tulevassa valtiovarainministeriön johtamassa tulorekisterihankkeessa.

THL teki v. 2014 esiselvityksen tilapäisen yksilöintitunnusteen tarpeesta sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmissä. Esiselvityksessä saatiin lausuntoja 55 eri organisaatiolta, viranomaisilta sekä julkisilta että yksityisiltä sosiaali- ja terveydenhuollon organisaatioilta. Kaikki sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmät generoivat oman tilapäisen yksilöintitunnusteen. Se tarkoittaa, että kansalaisella voi muodostua useita tilapäisiä yksilöintitunnuksia, jos hän asioi esimerkiksi eri potilastietojärjestelmiä käyttävissä terveydenhuollon toimintayksiköissä.

Terveydenhuollossa KanTa-palvelu toimii vain henkilötunnuksella. THL on nostanut esille syntymättömien lasten, tiedottomana ja tunnistamattomana sairaalaan tuotujen tai ulkomaalaisten tällä sairastuneiden turistien tilapäisen yksilöintitunnuksen tarpeet. 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. Toisaalta nykyisenlaisia tilapäisiä yksilöintitunnisteita ei pystytä käyttämään Kanta-palveluiden sähköisessä lääkemääräyksessä, vaan niille joilla ei ole oikeaa Hetua, saadaan lääkitys ainoastaan perinteisellä paperireseptillä. Sosiaalihuollossa on myös nostettu esille joitakin tarpeita, merkittävin ehkä paperittomat turvapaikanhakijat ja vastasyntyneiden kiireellinen huostaanotto, vaikkakin viimeksi mainituissa tilanteissa reaaliaikainen syntymäilmoitusmenettely tuonee ratkaisun vähitellen.

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. Keinohetulliset 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.



8.2.2017

Tilapäisten asiointitunnusten rekisteri

Väestörekisterikeskusta on toivottu keskitetyn tilapäisten asiointitunnusten rekisterin ylläpitäjäksi, mutta tästä on kuitenkin ollut eriäviä käsityksiä, olisiko erillinen tilapäisten asiointitunnusten rekisteri ylipäätään tarpeellinen ja mikä olisi tällaisen rekisterin oikea paikka. Sosiaali- ja terveydenhoidossa tarve on erityyppinen kuin pankkisektorilla ja verohallinnossa. VRK:n näkökulmasta, jossa korostuu perushenkilötietojen luotettavuus ja yksilöitävyys, mahdollinen erillinen tilapäisten tunnusten rekisteri tulisi joka tapauksessa olla erillään VTJ:stä. Esimerkiksi tajuttomilla on jo olemassa pysyvä henkilötunnus, eikä uutta henkilötunnusta tule antaa, jolloin henkilöllä olisi rekisterissä kaksi identiteettiä ja turistit eivät useinmiten koskaan tule tarvitsemaankaan pysyvää Hetua Suomessa. Vielä syntymättömälle lapselle taas nykymuotoista henkilötunnusta ei voida antaa, sukupuolitiedon ja todellisen syntymäpäivätiedon puuttuessa, joten VTJ:hin rekisteröidään ainoastaan elävänä syntyneet lapset. Rekisteröinti on myös osoitus henkilön oikeuskelpoisuudesta, jota sikiöllä ei Suomessa ole.

Erillisen tilapäisen yksilöintitunnusten rekisterin luomisessa ja rekisterin säilyttämisessä on runsaasti tarkennettavia asioita sekä juridiikkaa. Valtakunnallisen tilapäisen yksilöintitunnusteen kehittäminen ja ylläpitäminen ei kuulu VRK:n eikä Kelan nykyisiin lakisääteisiin tehtäviin, joten tämä vaatii uutta lainsäädäntöä.

On myös teknisesti ratkaistava, voidaanko ja miten, tyydyttää kaikkien toimijoiden tarpeet yhdellä keskitetyllä rekisterillä. Onko löydettävissä kokonaisarkkitehtuurin periaatteiden mukainen toimialariippumaton ratkaisu, jota kaikki tilapäisiä tunnuksia tarvitsevat voisivat hyödyntää. Biometristen tunnistusten käyttö toisi mahdollisuuksia, mutta vaikka jo nykyisellään hyvin suuren osan Suomessa elävästä väestöstä biometriset tunnistukset on tallennettu olemassa oleviin rekistereihin, näiden hyväksi käytettävyys tunnistamiseen muussa kuin niiden alkuperäisessä tarkoituksessa on korkea kynnyksen ylitettäväksi. Kustannukset yhteiskunnalle eivät saa myöskään nousta hallitsemattomiksi volyyymiltään pienten erityistarpeiden tyydyttämiseksi. Tilapäisen yksilöintitunnusteen tarpeista on jo olemassa kattava selvitys terveydenhuollon osalta. Kanta-palvelujen roolin kehittämistä keskitetysti terveydenhuollon tilapäisten tunnusten tarpeisiin ei kannata vielä tässä vaiheessa kokonaan hylätä yhtenä vaihtoehtona.

Mikäli yhtenä ratkaisumallina edelleen pidetään erillisen tilapäisten asiointitunnusten rekisteriä. Siinä uudentyyppisen tunnuksen nimi voisi olla esimerkiksi tilapäinen asiointitunnus (TATU), joka olisi muodoltaan henkilötunnuksen kaltainen, mutta kuitenkin selkeästi erotettavissa siitä. Juridiselta kannalta vaikein kysymys tällaisen rekisterin ylläpidossa on tilapäisen asiointitunnuksen liittyntä henkilötunnukseen. Kun henkilötunnus annetaan, henkilö on luotettavasti tunnistettu matkustusasiakirjastaan ja henkilötunnukselle rekisteröidyt henkilötiedot ovat julkisesti luotettavia. Tilapäisen asiointitunnuksen antamiseen taas ei voitane liittää myöntämisprosessia hidastavaa henkilön tunnistamista tai tietojen julkista luotettavuutta. Lailla olisikin säädettävä tarkasti siitä, voidaanko henkilötunnus ja aiemmin annettu tilapäinen asiointitunnus kytkeä yhteen, mikä viranomaisen tai muu taho yhdistämisen voisi tehdä sekä millä edellytyksillä ja missä menettelyssä yhdistäminen voidaan tehdä. Tarkoituksenmukaisinta lienee, että vastuu tilapäisen asiointitunnuksen yhdistämisestä henkilötunnukseen olisi sillä viranomaisella, joka on alun perin pyytänyt henkilölle tilapäistä asiointitunnusta. Voitaneen olettaa, että tällä viranomaisella olisi parhaimmat mahdollisuudet varmistua siitä, että henkilötunnuksen saanut henkilö on sama kuin se, jolle viranomaisen on aiemmin pyytänyt tilapäisen asiointitunnuksen.



8.2.2017

Eri variaatioita toteuttaa tilapäinen asiointitunnus on pohdittu VRK:lla. Ensimmäisenä vaihtoehtona olisi, että tilapäinen asiointitunnus rekisteröitäisiin omaan järjestelmäänsä, erilleen VTJ:stä. Tätä rekisteriä voisi hallinnoida esim. Väestörekisterikeskus. Kutsuttakoon tätä rekisteriä jatkossa tässä dokumentissa tilapäisten asiointitunnusten rekisteriksi. Keskeistä kuitenkin tässä vaihtoehdossa olisi, että tilapäistä asiointitunnusta ei tallennettaisi osaksi nykyistä väestötietojärjestelmää. Em. rekistereihin rakennettaisiin kuitenkin linkit, joilla tilapäinen asiointitunnus voitaisiin yhdistää hetuun ja toisinpäin. Erillisen rekisterin vahvuutena olisi se, että sen avulla voitaisiin selkeästi erottaa mitkä henkilön tiedoista on kerätty tilapäisen asiointitunnuksen myöntämisen yhteydessä tilapäisten asiointitunnusten rekisteriin ja mitkä tiedot on kerätty lailla määritellyn tunnistamisen jälkeen Hetun yhteyteen VTJ:ssä. Tietojen siirtäminen tilapäisten asiointitunnusten rekisteristä VTJ:ään olisi mahdollista vain nykyisen VTJ-lainsäädännön mukaisen henkilön tunnistamisen mukaisesti.

Toinen pohdittu vaihtoehto toteuttaa tilapäinen asiointitunnus, olisi myöntää henkilölle jo tilapäisen asiointitunnuksen antamisen yhteydessä suoraan Hetun muotoinen tunnus väestötietojärjestelmässä. Tällöin tietokohtaisesti merkittäisiin onko tallennettu tieto kerätty tunnistamista edellyttävässä prosessissa nykyisen VTJ-tiedon kaltaisena virallisesta asiakirjasta, vai onko tieto kerätty vain henkilön itse ilmoittamana tietona ilman tiedon luotettavuuden varmistamista esim. virallisesta asiakirjasta. VRK näkee vaihtoehdossa kuitenkin suuret riskit sille, että nykyisen kaltaiset julkista luotettavuutta nauttivat VTJ:n tiedot eivät mahdollisesti enää nauttisi jatkossa julkista luotettavuutta, jos sama rekisteri sisältäisi myös varmistamattomia, henkilöltä itseltään ilman virallista asiakirja tms. perustetta saatuja tietoja. Ongelmia voi syntyä vaikka tietojen yhteydessä olisikin merkintä ao. tietojen luotettavuuden tasosta. Lisäksi sekaantumisvaaraa voisi lisätä se, että henkilön tunnus olisi yhtenäinen ja samassa rekisterissä riippumatta siitä onko kyseessä tilapäinen asiointitunnus vai virallinen henkilötunnus.

Tilapäisen asiointitunnuksen osalta on pohdittava rajattaisiinko biometrinen tietojen tallentaminen yksinomaan tilapäisen asiointitunnuksen yhteyteen, vai tallennettaisiinko biometrisia tietoja myös Hetun omaaville henkilöille ja missä laajuudessa. Jos esim. passikuvan kerääminen biometrisenä tietona haluttaisiin sisällyttää vain tilapäisen asiointitunnuksen yhteyteen, ao. henkilön passikuvaa ei tällöin siirrettäisi osaksi VTJ:n tietoja, kun henkilö saa Hetun. Tietojen VTJ:ään rekisteröinnin yhteydessä kuitenkin passikuvan perusteella tarkastettaisiin kyseessä olevan sama henkilö, jolle tilapäinen asiointitunnus on myönnetty.

Yksi pohdittu toteutustapa olisi antaa oikeus Hetun myöntämiseen tilapäisen asiointitunnuksen saaneelle henkilölle sellaisille henkilöille, jotka ovat suorittaneet eräänlaisen sertifiointin henkilön tunnistamisen menettelyyn Hetun myöntämiseksi. Tämän mallin mukaan jatkossa henkilön tunnistamisoikeus Hetun myöntämiseksi ei olisi enää sidoksissa henkilön määrättyyn viranomaisyönantajaan, vaan henkilökohtaiseen sertifikaattiin. Mahdollisuus sertifikaatin suorittamiseen voitaisiin aluksi antaa vain viranomaistehtävissä toimiville henkilöille, mutta periaatteessa sen laajentaminen olisi myöhemmin mahdollista myös yksityisellä sektorilla toimiville henkilöille, jotka ovat suorittaneet mainitun viranomaisten järjestämän henkilön tunnistamiskoulutukseen kuuluvan sertifikaatin.



8.2.2017

Tilapäisten tunnusten (keinohetu) käyttötapaukset ja niiden määrät:

A. Käyttötapauksia terveydenhuollon toimintayksiköissä

- o vastasyntyneet (osuus vähentynyt, sillä vastasyntyneet saavat henkilötunnukset VRK:ta nopeasti)
- o sekavat tai tajuttomat potilaat, joilla on virallinen henkilötunnus, mutta eivät syystä tai toisesta pysty sitä kertomaan (erityisesti päivystys- ja ensihoitoyksiköissä)
- o maahanmuuttajat, joilla ei vielä ole virallista henkilötunnusta
- o suurlähetystöissä työskentelevät ulkomaalaiset ja heidän perheenjäsenensä
- o ulkomaalaiset opiskelijat
- o ulkomaalaiset turistit

Vuositasolla esimerkiksi Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiirissä annetaan tilapäisiä tunnuksia (keinohetuja) 23 000-25 000 kpl.

B. Käyttötapauksia Verohallinnossa

Tällä hetkellä on Verohallinnon asiakasrekisterissä noin 70 000 keinotunnuksella rekisteröityä asiakasta (näistä vain pieni osa muuttuu henkilötunnukselliseksi, tarkkoja lukumäärätietoja tästä ei ole tiedossa).

Pääasialliset asiakastyypit, joille joudutaan antamaan Verohallinnon keinotunnus:

Ulkomailla asuvat henkilöyhtymän osakkaat (Ay, Ky)

- eivät mahdollisesti koskaan edes käy Suomessa, tieto osakkaista tulee yleensä Y-lomakkeella. Kaupparekisterimerkintä tehdään syntymäpäivän perusteella, mutta Verohallinto rekisteröi keinotunnuksella
- yht. 5350 (tammikuu/2017)

Ulkomaalaiset kiinteistönomistajat

- tieto tulee kiinteistönluovutusilmoituksilla, jotka kaupanvahvistaja tekee. Erityisesti tässä ryhmässä on ongelmana yhteystiedot. Jos yhteystietoja ei ole, ei Verohallinnosta lähde asiakkaalle kiinteistöverotuspäätöstä ja maksulappuja.
- yht. 1500

Ulkomaalaiset asunto-osakkeen ostajat

- tieto tulee varainsiirtovero-ilmoituksilla. Asiakkaalle annetaan keinotunnus omistuksen merkitsemistä varten. Varainsiirtoveroilmoituksen voi antaa myös verkossa, mutta se edellyttää verkkopankkitunnuksia.
- (määrä ei tiedossa)

Ulkomaalaiset perinnönsaajat / kuolinpesän osakkaat

- jos perinnönsaaja on ulkomaalainen, hänelle annetaan keinotunnus
- (määrä ei tiedossa)

Turvapaikanhakijat, joille ei voida myöntää Hetua puuttuvien asiakirjojen vuoksi



8.2.2017

- v. 2016 noin 4000 hlöä (60 osalta syntymäpäivä ei ole ollut tiedossa tai joiden syntymäpäivältä keinotunnukset on käytetty loppuun). Työnteko-oikeus syntyy viimeistään kuuden kuukauden maassaolon jälkeen.

C. Käyttötapauksia Kelassa

Tähän mennessä on yhteensä noin 14 000 keinotunnusta, joilla maksetaan, on maksettu tai tehty ratkaisu tai se on annettu ratkaisun suhdehenkilölle. Lisäksi on käytössä ns. Kela-tunnus, jolla maksetaan yksittäisiä sairaanhoidon korvauksia hetuttomille henkilöille.

Keinotunnuksia annetaan seuraavissa tapauksissa:

- Sotilasavustus puolisolle
- Työttömyysturva
- Sairauspäiväraha
- Sairanhoidon korvaukset
- Ulkomainen vuokranantaja (yleinen asumistuki)
- Toimeentulotuki
- Minkä tahansa etuuden hakijalle hylkypäätöstä varten, jolla ei ole oikeaa henkilötunnusta

Suhdehenkilölle mm ;

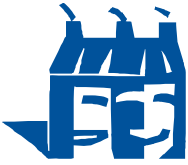
- Lapsilisä, vanhempainraha, isyysraha, lastenhoidon tuki
- Elatusapuvelan maksuvapautus
- Opintotuki
- Eläkkeet (kansan-, eläkevähenteinen kansan-, perhe-eläke)
- Erityishoitoraha
- Vakuuttaminen
- Kotoutumistuki
- Edunvalvoja (etuus: eläkkeensaajan asumistuki)

Vuonna 2016 keinohetuja (Kela käyttää termiä "vajaa henkilötunnus") on annettu; 164 kpl etuudensaajalle itselleen ja 2188 kpl etuudensaajan suhdehenkilölle.

D. Käyttötapauksia ETK:ssa

ETK:ssa keinohetuja nimitetään ETK-tunnuksiksi. Pääosa keinohetuista jää vain tilapäisesti voimaan. ETK:ssa suoritetun satunnaispoiminnan perusteella esimerkiksi heinäkuussa 2014 annettiin yhden viikon aikana keinohetuja 494 kpl. Näistä vielä saman vuoden lokakuussa oli edelleen aktiivisia 69 kpl (14 %). Samana vuonna syyskuussa yhden viikon aikana annetuista 466 keinohetusta oli lokakuussa aktiivisina enää 36 kpl (8 %).

ETK-tunnuksia (keinohetuja) annetaan mm. seuraavissa tapauksissa:



8.2.2017

- o ansaintailmoituksen rekisteröinti
- o eläkepääätöksen rekisteröinti
- o mikäli henkilölle ei makseta etuutta Suomessa eikä tietoa tarvita työeläkejärjestelmän ulkopuolella
- o mikäli ulkomaalainen tilapäinen työnantaja palkkaa tilapäisesti työntekijän, avataan keinohetu työnantajalle

Vuosittain annetaan yht. n. 5000 kpl (varovaisen arvion mukaan näistä noin 3000 kpl/v saa oikean Hetun)

Maahanmuuttoviraston tarve tilapäiselle tunnukselle

Maahanmuuttovirasto ei generoi asiakkailleen keinohetuja, vaan näille annetaan Migrin oma asiakasnumero. Ennen kuin henkilö saa oleskeluluvan/turvapaikkapäätöksen, hän oleskelee jo Suomessa – tällöin olisi tarvetta tilapäiselle henkilötunnukselle siihen saakka, kunnes oleskelulupa tai turvapaikka myönnetään, jolloin henkilö saa Hetun. Koska Hetun saavat vain sitä hakanneet henkilöt, osalta oleskeluluvan tai turvapaikan saaneilta Hetu edelleen puuttuu.

Huom: Nämä tapaukset sisältyvät muiden em. käyttötapausten kanssa, koska samat henkilöt tarvitsevat mm. terveydenhuollon, verohallinnon palveluita tai sosiaalietuuksia.

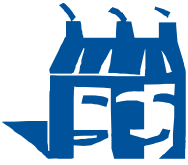
- kiintiöpakolaisia: vuosittain noin 1000 kpl
- turvapaikkapäätöksiä – määrä vaihtelee vuosittain: 2015 yhteensä 7466 (joista myönteisiä 1879 ja kielteisiä 1307 kpl); 2016 tammi-marraskuussa kaikki turvapaikkapäätökset yhteensä 25997 (joista myönteisiä 6975 ja kielteisiä 12969 kpl)

Tilapäisten tunnusten tarve viranomaisaloitteisessa VTJ-rekisteröinnissä

VTJlain 9 § 1 ja 2 momentin nojalla tehtävistä viranomaisaloitteisista VTJ-rekisteröinneistä on kuvaus edellä liitteessä 2 (omana otsikkona). Viranomaisaloitteisissa VTJ-rekisteröinneissä ei myöskään (kuten edellä Migrin kohdalla) ole kysymys keinohetuista, vaan näissä tapauksissa henkilö todella rekisteröidään VTJ:hin ja tälle myönnetään oikea Hetu. Henkilöitä ei kuitenkaan tunnisteta, koska henkilöt eivät asioi henkilökohtaisesti suomalaisessa viranomaisessa, eivätkä mahdollisesti koskaan saavukaan Suomeen. Henkilötunnus tarvitaan ainoastaan ko. viranomaistarvetta varten. Kyseessä on poikkeussäännös. Näissä tilanteissa tilapäinen tunnus olisi riittävä yksilöimään henkilön.

<u>Viranomaisaloitteisten rekisteröintien määrät vuosina</u>	<u>2015</u>	<u>2016:</u>
Pohjois-Suomen maistraatti:	2179 kpl	2532 kpl
Länsi-Suomen maistraatti	758 kpl	45 kpl
(vuonna 2015 Länsi-Suomen maistraatti hoiti myös ETK:n rekisteröintipyynnöt)		
Sisä-Suomen maistraatti (ETK)	-	695 kpl
Yhteensä:	2937 kpl	3272 kpl

Viranomaisaloitteisten henkilötunnuspyyntöjen käyttötapaukset Kela:ssa:



8.2.2017

- o eläkkeen myöntäminen ulkomaalaiselle
- o elatustukipäätös ulkomaalaiselle
- o Toisessa EU/Eta-maassa tai Sveitsissä asuvien hoito-oikeus (n. 100 kpl/v), eurooppalainen Kela-kortti

Viranomaisaloitteisten henkilötunnuspyyntöjen käyttötapaukset ETK:ssa:

- o eläkkeen myöntäminen ulkomaalaiselle

Viranomaisaloitteisten henkilötunnuspyyntöjen käyttötapaukset muissa viranomaisissa:

- o viranomaistehtäviä varten

Tilapäisten tunnusten tarve kiinteistöjen omistukseen liittyen (MML)

Maanmittauslaitoksessa kiinteistökirjaamisjärjestelmään (KIRRE) ulkomaalaisille henkilöille, joilla ei ole henkilötunnusta, luodaan kirjaamistunnus. Kiinteistökirjaamisjärjestelmää käytetään tietojen käsittelemiseen ja tallentamiseen Maanmittauslaitoksen ylläpitämään lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin, josta säädetään maakaassa (540/1995).

Vuoden 2016 aikana oli luotu KIRREEN kirjaamistunnuksia:

- lainhuutoasioissa yhteensä 615 kpl ja
- erityisen oikeuden kirjaamista koskevista asioissa (maanvuokraoikeudet, metsänhakkuuoikeudet, hallinnanjakosopimukset ym.) yhteensä 59 kpl.

VTJ:ssä olevat tapaukset, joissa ei ole HETU käytössä (ulkohenkilöt)

Väestötietojärjestelmässä käytetään henkilöistä, jotka liittyvät johonkin VTJ:hin rekisteröityyn henkilöön, mutta joille itselleen ei ole voitu antaa Hetua, nimityksellä "ulkohenkilöt". Ulkohenkilö on siis tunnukseton henkilö, joka voi esiintyä esim. tunnuksellisen luonnollisen henkilön aviopuolisona, lapsen vanhempana ja myös rakennuksen tai kiinteistöyksikön omistajana/haltijana. VTJ:n ulkohenkilöissä on luonnollisia ja juridisia henkilöitä. Sama ulkohenkilö esiintyy VTJ:ssä useissa kirjoitusasuissa ja tietojen kattavuus ja ajantasaisuus vaihtelee riippuen käyttöyhteydestä. Monikertoja on varmasti paljon.

Alustavia lukuja

- ulkohenkilöitä yhteensä 2,3 miljoonaa
- näistä nimellisiä noin 1,9 miljoonaa
 - luonnollisia nimellisiä henkilöitä noin 500 000
 - juridisia nimellisiä henkilöitä 1,5 miljoonaa (näissä mukana mm. kuolinpesiä ja muita tunnuksettomia)

Vuositasolla uusia tapauksia syntyy nykyisin yli 50 000, josta noin luonnollisia henkilöitä 10 000 – 20 000.



8.2.2017

LIITE 5. Pohjoismainen vertailu

1 Yleistä

Hetu-esiselvityksen yhteydessä tehdään myös kansainvälinen vertailu ainakin Pohjoismaista. Vertailussa huomioidaan myös mahdollinen biometrian käyttö väestörekisterin ylläpidossa.

Kansainvälinen vertailu perustuu Pohjoismaiden väestörekisterikeskusviranomaisten nettisivuilla oleviin tietoihin, maiden väestörekisterilainsäädäntöön sekä keskusviranomaisilta saatuihin lisäselvityksiin.

2. Islanti

2.1 Tunnusmuodot

Islannissa käytetään henkilön yksilöintitunnuksena (kennitala) kahdentyyppisiä tunnuksia. Henkilötunnuksen saa väestörekisteriin (þjóðskrá) merkitty henkilö, ja väestörekisteriin merkitään Islannin kansalaiset sekä vakinaisesti Islannissa asuvat tai oleskeluluvan saaneet ulkomaalaiset. Muut voivat saada järjestelmätunnuksen, joka merkitään järjestelmätunnusten rekisteriin (utangarðsskrá). Tällaisia ovat mm. ulkomaalaiset, jotka asuvat Islannissa tilapäisesti tai eivät ol- lenkaan.

Henkilötunnus ja järjestelmätunnus näyttävät ulkoisesti samanlaisilta, eikä tunnuksen muodosta voida päätellä, onko henkilö merkitty Islannin väestörekisteriin vai ei. Tunnuksen kuusinumeroi- nen alkuosa muodostuu henkilön syntymäajasta samalla tavalla kuin Suomessa. Nelinumeroi- nen loppuosa koostuu sattumanvaraisesti muodostuvasta kaksinumeroisesta yksilönumerosta (>20), tarkistusnumerosta sekä vuosisatanumerosta (9 = 1900-luku, 0 = 2000-luku). Henkilön sukupuoli ei siis ole pääteltävissä tunnuksesta. Alku- ja loppuosan välissä voidaan käyttää yhdysviivaa.

Esimerkkিতunnus: 120174-3389

2.2 Antoprosessi

Islannissa syntyvät lapset merkitään väestörekisteriin synnytyslaitoksen ilmoituksen perusteella. Islantiin yli kuudeksi kuukaudeksi muuttava EU- tai ETA-maan kansalainen on velvollinen teke- mään maahanmuuttoilmoituksen väestörekisteriviranomaiselle, jonka perusteella hänet merki- tään väestörekisteriin. Ilmoituksen tekeminen edellyttää henkilökohtaista käyntiä väestörekiste- riviranomaisten tai kunnallisten viranomaisten luona. Kolmannen maan kansalaiselle annetaan Is- lannin ulkomaalaisviraston pyynnöstä "passiivi" henkilötunnus heti kun oleskelulupa on myön- netty, jo ennen maahanmuutto. Tunnus aktivoidaan vasta, kun henkilö on tehnyt maahanmuut- toilmoituksen edellä kerrotulla tavalla. Ulkomailla syntyneet Islannin kansalaiset rekisteröidään (vanhempien) pyynnöstä.

Ulkomaalaiselle, joka ei voi saada henkilötunnusta, voidaan antaa järjestelmätunnus. Pynnön järjestelmätunnuksen antamiseksi voi kuitenkin tehdä vain islantilainen viranomainen tai Islan- nissa rekisteröity juridinen henkilö (yhtiö tms.). Jos järjestelmätunnuksen saanut henkilö myö- hemmin merkitään väestörekisteriin eli rekisteröidään Islannissa asuvaksi, järjestelmätunnus siir- retään väestörekisteriin eikä siis muutu.



2.3 Biometriikka

Islannissa väestön rekisteröinnissä ei hyödynnetä biometriikkaa, eikä sen hyödyntämisestä ole keskusteltu.

3. Norja

3.1 Tunnusmuodot

Norjan väestörekisterissä käytetään kahdentyyppisiä yksilöintitunnuksia, syntymänumerot (fødselsnummer tai F-nummer) ja D-numerot (D-nummer). Syntymänumero annetaan Norjan kansalaisille sekä vakinaisesti Norjassa asuville ulkomaalaisille. Tilapäisesti tai ei ollenkaan maassa asuvat ulkomaalaiset voivat tarpeen vaatiessa saada D-numeron.

Syntymänumero koostuu syntymäajasta ja henkilönumerosta. Kuusinumeroinen syntymäaika muodostuu samalla tavalla kuin Suomessa. Viisinumeroinen henkilönnumero muodostuu kolminumeroisesta yksilönnumerosta, jonka viimeinen numero osoittaa sukupuolen samalla tavalla kuin Suomessa. Lisäksi yksilönnumerosta on pääteltävissä syntymävuosisata alla olevan taulukon mukaisesti. Kaksi viimeistä numeroa ovat tarkistusnumeroita.

Esimerkkিতunnus: 01129955131

Numerosarja	Syntymävuodet
000–499	1900-luku
500–749	1854–1899 tai 2000–2039
750–899	2000–2039
900–999	1940–2039

D-numeron muoto eroaa syntymänumeron muodosta siten, että syntymäaikaan päivää osoittavaan lukuun on lisätty 40. Lisäksi D-numeron yksilönnumero annetaan 2000-luvulla syntyneille sarjasta 500–999 ja muille sarjasta 000–499.

3.2 Antoprosessi

Norjassa syntyvälle lapselle syntymänumero annetaan synnytyslaitoksen syntymäilmoituksen perusteella. Ulkomailla syntyneiden kohdalla vaaditaan DNA-testi äiti-lapsi-suhteen osoittamiseksi. Norjaan vähintään kuudeksi kuukaudeksi muuttavien kohdalla edellytetään henkilökohtaista käyntiä verotoimistossa maahanmuuttoilmoituksen tekemiseksi. Jos ulkomaalainen tarvitsee oleskeluluvan Norjaan, verotoimisto merkitsee väestörekisteriin maahanmuuttoviranomaisen (Utlendingsforvaltningen, UDI) oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä hyväksymät henkilötiedot. Väestörekisteriin merkitsemisen yhteydessä ulkomaalainen saa syntymänumeron.

D-numero annetaan ulkomaalaisille, joiden liityntä Norjaan on tätä heikompi. Lainsäädännössä on määrätty, mitkä viranomaiset saavat pyytää asiakkailleen D-numeron (ks. taulukko alla).



8.2.2017

Viranomainen	Käyttötapaukset	Osuus
Veroviranomainen (Skattedirektoratet)	verokortin antaminen Norjassa työskenteleville	58 %
Sosiaaliturvaviranomainen (NAV)	Norjan sosiaaliturvaetuuksiin oikeutetut sekä työnhakijat	18 %
Terveystalouden taloushallinto (Helseøkonomiforvaltningen HELFO)	turvapaikanhakijat tai NATO:n palveluksessa olevat henkilöt, joilla on oikeus omalääkäriin tai joilla on vuosittaisen maksukaton ylittymisen ansiosta oikeus vapautukseen sairaanhoitomaksuista	7 %
Pankit ja rahoituslaitokset	asiakassuhteen perustaminen	7 %
Yritysrekisteriviranomainen (Brønnøysundsregistrene)	yrityksen hallituksen jäsenen tai toimitusjohtajan tms. merkitseminen yritysrekisteriin, merkitseminen irtaimisto- tai konkurssirekisteriin	4 %
Kiinteistörekisteriviranomainen (Kartverket)	ulkomaisten kiinteistönomistajien lainhuudatusta varten	hyvin pieni, menettely alkanut vasta keväällä 2011
Arvopaperikeskus (Verdipapirsentralen), Altinn (suomi.fi-palvelua vastaava verkkopalvelu) ja terveydenhuoltohenkilökunnan laillistamisvirasto (Statens autorisasjonskontor for helsepersonell)	käytännössä eivät ole pyytäneet, vaikka lainsäädäntö sallii sen	–

Yhteistä D-numeron käyttötapauksille on, että viranomainen (tai pankki tai rahoituslaitos) tarvitsee yksilöintitunnuksen ulkomaalaiselle, joka ei asu vakituisesti Norjassa. Henkilö ei voi itse pyytää D-numeroa, vaan yksilöintitunnuksen tarvitseva viranomainen lähettää verotoimistoon D-numeropyynnön, johon liitetään kopio henkilöllisyysasiakirjasta. Tosin aika monessa poikkeustapauksessa henkilöllisyysasiakirjan kopiota ei tarvitse esittää tai tunnistamismenettelyt ovat muutoin heikot. Verotoimisto rekisteröi tiedot väestörekisteriin ja antaa D-numeron tiedoksi sitä pyytäneelle viranomaiselle.

3.3 Biometriikka

Tällä hetkellä Norjan väestörekisteriin voidaan merkitä, onko syntymä- tai D-numeron saaneen henkilöllisyys tarkistettu vai ei. Vasta vuonna 2012 henkilöllisyyden tarkistamistehtävät keskitettiin joihinkin verotoimistoihin, joiden henkilökuntaa koulutettiin erikseen näihin tehtäviin. Samassa yhteydessä annettiin määräyksiä yhteisistä toimintatavoista. Henkilöllisyyden tarkistavilla on käytössään samankaltaiset apuvälineet kuin rajavartiostolla. Nykyään merkintä tarkistetusta



8.2.2017

henkilöllisyydestä tarkoittaakin, että henkilöllisyys on tarkistettu virallisesta asiakirjasta siihen erikoistuneessa verotoimistossa. Muissa tapauksissa henkilöllisyyttä ei ole tarkistettu tai se on tehty kevyemmässä prosessissa.

Norjassa on joulukuussa 2016 hyväksytty uusi väestörekisterilaki, joka tulee voimaan kuninkaan määräämänä ajankohtana. Lopullista voimaantuloaikaa ei siis ole vielä määritetty. Lisäksi asetuksella tullaan määräämään käytännön toimintatavoista, joten käytössä ollut hallituksen esitys ei kerro tarkasti menettelytavoista.

Yksi uuden lain tuomista muutoksista on mahdollisuus hyödyntää biometriikkaa väestön rekisteröinnissä. Uuden lain voimaantultua nykyiset merkinnät (tarkistettu henkilöllisyys/ei-tarkistettu henkilöllisyys) säilyvät, mutta näiden lisäksi väestörekisteriin tulee mahdollisuus merkitä, että henkilöllisyys on biometrisen tunnistuksen avulla todettu olevan ainutkertainen (uniikki) Norjassa. Biometrisiä tunnisteita ei kuitenkaan tulla tallentamaan väestörekisteriin, vaan biometrinen vertailu tehdään muissa rekistereissä (passi- ja henkilökorttirekisteri, ulkomaalaisrekisterissä) oleviin tietoihin. Esimerkiksi oleskelulupavervollisen kohdalla henkilöltä on oleskelulupakäsittelyn yhteydessä otettu sormenjäljet, jotka on tallennettu ulkomaalaisrekisteriin (Datasytem for Utlendinger og Flyktinger eli DUF). Väestörekisteriin merkitsemisen yhteydessä henkilöltä otetaan myös sormenjäljet, jotka verrataan muissa rekistereissä oleviin sormenjälkiin. Henkilön ns. DUF-numero eli ulkomaalaisrekisterin "asiakasnumero" merkitään myös väestörekisteriin syntymänumeron antamisen yhteydessä. Tämä tieto muodostaa linkin ulkomaalaisrekisterissä olevaan biometriseen tietoon, jonka avulla voidaan varmistaa, että esiintyy oikealla, Norjassa hyväksytyllä identiteetillään.

Biometrian käyttöä Norjan väestörekisterissä ei yhdenvertaisuusnäkökulmien takia tulla rajamaan tiettyyn ihmisryhmään, vaan se tulee mahdolliseksi kaikille. Toisaalta henkilölle ei tule velvollisuutta antaa biometrisiä tunnisteita pelkästään väestön rekisteröintiä varten.

4. Ruotsi

4.1 Tunnusmuodot

Ruotsin väestörekisterissä käytetään kahdentyyppisiä yksilöintitunnuksia. Näitä ovat henkilönumerot (personnummer) ja yhteensovitusnumerot (samordningsnummer). Henkilönumeron saavat Ruotsin kansalaiset sekä maassa vakinaisesti asuvat ulkomaalaiset. Muut ulkomaalaiset voivat tietyin edellytyksin saada yhteensovitusnumeron.

Henkilönnumero muodostuu alkuosasta, välimerkistä ja loppuosasta. Kuusinumeroinen alkuosa osoittaa syntymäajan, mutta järjestyksessä vuosi–kuukausi–päivä eli päinvastoin kuin Suomessa. Välimerkki on yleensä yhdysviiva, mutta sinä vuonna kun henkilö täyttää 100 vuotta, välimerkki muuttuu +-merkiksi. Nelinumeroisen loppuosan muodostavat kolminumeroinen syntymännumero, jonka kolmas numero osoittaa sukupuolen (kuten Suomessa), sekä tarkistusnumero.

Esimerkkitunnus: 640823-2324

Tietojärjestelmissä välimerkkiä ei käytetä, vaan henkilönumeron alkuun lisätään syntymävuosisataa osoittavina numeroina 18, 19 tai 20. Tietojärjestelmissä edellä mainittu esimerkkitunnus merkitään siis muodossa 196408232324.



8.2.2017

Yhteensovitusnumeron muoto eroaa henkilönumeron muodosta siten, että alkuosan päivää osoittavaan lukuun on lisätty 60. Yhteensovitusnumeroita on annettu vuodesta 2000 alkaen.

4.2 Antoprosessi

Ruotsissa syntynyt lapsi saa henkilönumeron synnytyssairaalan ilmoituksen perusteella, ja ulkomailla syntyneelle Ruotsin kansalaiselle verotoimisto antaa henkilönumeron vanhempien ilmoituksen perusteella. Ruotsiin muuttanut ulkomaalainen saa verotoimistolta henkilönumeron, jos hänen katsotaan asuvan vakinaisesti Ruotsissa. Maahanmuuttoilmoituksen tekeminen edellyttää henkilökohtaista käyntiä verotoimistossa.

Yhteensovitusnumeroa voivat pyytää valtion viranomaiset tai yksityiset opetuksentarjoajat, jos numeron saaminen on tarpeen henkilösekaannusten välttämiseksi tai viranomaisten välistä tietojenvaihtoa varten. Jos ulkomaalaisen henkilöllisyydestä on epävarmuutta, yhteensovitusnumero voidaan antaa vain veroviranomaisten, Maahanmuuttoviraston tai poliisin tarpeisiin. Henkilö ei itse voi pyytää yhteensovitusnumeroa, vaan viranomainen pyytää sitä verotoimistolta kirjallisesti. Verotoimisto tekee päätöksen yhteensovitusnumeron antamisesta tai sen epäämisestä.

4.3 Biometriikka

Ruotsissa biometriikkaa ei hyödynnetä väestön rekisteröinnistä, eikä sitä koskevaa keskustelua ole vireillä.

5. Tanska

5.1 Tunnusmuodot

Tanskassa käytetään henkilö yksilöintitunnuksena henkilönumeroa (personnummer). Jos henkilönumeron antaminen perustuu muuhun kuin vakinaiseen maassa asumiseen, tunnusta kutsutaan hallinnolliseksi henkilönumeroksi (administrativt personnummer), vaikka se on muodoltaan täysin samanlainen. Tunnuksesta ei siis ole pääteltävissä, asuuko henkilö vakinaisesti Tanskassa vai ei.

Henkilönúmero muodostuu syntymäajasta ja yksilönumerosta. Syntymäaika ilmaistaan kuudella numerolla kuten Suomessa, ja nelinumeroisen yksilönumeron kolmesta ensimmäisestä numerosta on pääteltävissä henkilön syntymävuosisata. Yksilönumeron viimeinen numero osoittaa sukupuolen (pariton = mies, parillinen = nainen). Syntymäajan ja yksilönumeron välillä ei käytetä välimerkkiä.

Virallisten tunnusten lisäksi on käytössä ns. korvaavia henkilönumeroita (erstatningspersonnummer), joita eri viranomaiset voivat antaa henkilöille, joilla ei ole henkilönumeroa. Korvaavista henkilönumeroista ei pidetä keskitettyä rekisteriä, mutta tunnuksen muodosta on ohjeistettu Tanskan väestörekisterin keskusviranomaisen (CPR-kontoret) nettisivuilla. Korvaavan henkilönumeron muoto eroaa henkilönumeroista siten, että syntymäpäivää osoittavaan lukuun on lisätty luku 60.



8.2.2017

5.2 Antoprosessi

Tanskassa vakinaisesti asuvan äidin Tanskassa synnyttämä lapsi saa automaattisesti henkilön numeron syntymäilmoituksen perusteella. Maahan muuttavan henkilön on ilmoitettava muutostaan henkilökohtaisesti kunnan väestörekisteriviranomaiselle, joka antaa henkilön numeron, jos katsoo henkilön täyttävän vakinaisen asumisen edellytykset.

Hallinnollinen henkilön numero voidaan antaa alla olevan taulukon osoittamissa tapauksissa. Taulukossa on myös mainittu, mikä viranomainen antaa hallinnollisen henkilön numeron.

käyttötapaus	henkilön numeron antava viranomainen
veronmaksu	veroviranomainen (SKAT)
eläkemaksujen tai eläkkeiden maksatus	eläketurvaviranomainen (Arbejdsmarkedets Tillægspension, ATP)
Tanskassa tapahtuneen syntymän tai Tanskassa toimitetun kasteen rekisteröinti kirkonkirjaan	kirkkopitäjät (sogner)
erityisen oleskeluluvan myöntäminen	työmarkkina- ja rekrytointihallitus (Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering, STAR)
diplomaattien rekisteröinti ulkoministeriön protokollaan	ulkoministeriö

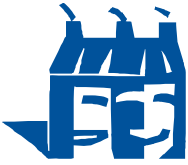
Hallinnollistakaan henkilön numeroa ei voi saada pelkästään esim. pankkitilin avaamiseksi, eikä henkilön numeroa tarvita Tanskan passin saamiseksi.

5.3 Biometriikka

Tanskan väestönrekisteröinnissä ei hyödynnetä biometriikkaa, eikä sitä koskevaa keskustelua ole vireillä.

6. Yhteenveto

Muissa Pohjoismaissa käytetään eri nimitystä yksilöintitunnuksesta riippuen siitä, katsotaanko henkilön asuvan vakinaisesti maassa vai ei. Yleensä ulkomailla asuva oman maan kansalainen saa samanlaisen yksilöintitunnuksen kuin maassa vakinaisesti asuvat. Norjassa ja Ruotsissa myös yksilöintitunnuksen muoto on erilainen, jos kyseessä on ulkomaalainen, joka ei asu vakinaisesti maassa. Islannissa ja Tanskassa taas tunnuksen muodosta ei voida päätellä mitään henkilön asumisesta tai kansalaisuudesta. Islannissa eri tarkoitukseen annetuista tunnuksista kuitenkin pidetään erilliset rekisterit. Norjassa ja Ruotsissa sen sijaan eri tarkoituksiin annetut tunnukset ovat muodoltaan hieman erilaiset. Tunnusten nimikkeet selviävät alla olevasta taulukosta.



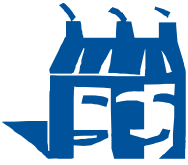
8.2.2017

Maa	Perustunnus eli vakinaista asumista osoittava tunnus	Toissijainen eli muille annettava tunnus
Islanti	henkilötunnus	järjestelmätunnus
Norja	syntymänumero	D-numero
Ruotsi	henkilönumero	yhteensovitusnumero
Tanska	henkilönumero	hallinnollinen henkilönumero
Suomi	henkilötunnus	henkilötunnus

Perustunnusten antoprosessit ovat Pohjoismaissa hyvin samankaltaiset. Maassa syntyvät lapset saavat tunnuksen suoraan synnytyslaitoksen ilmoituksesta, jos äiti asuu vakituisesti maassa, ja maahan muuttavat ulkomaan kansalaiset henkilökohtaisen viranomaisasioinnin jälkeen omasta aloitteestaan. Ulkomailla syntyneet oman maan kansalaiset rekisteröidään vanhempien pyynnöstä.

Toissijaisten tunnusten antomenettely on toisenlainen. Henkilö itse ei voi pyytää tunnusta, vaan sen pyytää henkilön puolesta aina lainsäädännössä määrätty taho, jolla on tarve käyttää tunnusta ja joka on sen pyytämiseen oikeutettu. Eri maissa toissijaisten tunnusten pyytämiseen oikeutettujen tahojen piiri on määritelty vähän eri tavoin ja hyvinkin eri laajuisesti. Vain veroviranomaisilla on oikeus pyytää toissijaisia tunnuksia kaikissa Pohjoismaissa, mutta useimmissa maissa tämä oikeus on lisäksi ainakin sosiaaliturvaviranomaisilla. Usein myös joillakin yksityisen sektorin toimijoilla on tällainen oikeus.

Biometriikkaa ei vielä hyödynnetä väestön rekisteröinnissä missään Pohjoismaassa, mutta Norjassa mahdollisuus tullaan ottamaan käyttöön uuden väestörekisterilain tullessa voimaan. Voimaantulon ajankohta on vielä auki. Tosin Norjankaan järjestelmässä biometrisiä tunnisteteita ei tallenneta väestörekisteriin, vaan tunnistaminen tehdään hyödyntämällä muihin rekistereihin tallennettuja biometrisiä tunnistetietoja. Väestörekisteriin merkitään ainoastaan tieto siitä, että samoilla biometrisillä tiedoilla ei ole toista rekisteri-identiteettiä Norjan väestörekisterissä. Ulkomaalaisten kohdalla merkitään lisäksi ulkomaalaisrekisterin asiakasnumero, jonka avulla väestörekisteriin merkitty henkilöllisyys voidaan yhdistää ulkomaalaisrekisterissä olevaan biometriseen tunnistetietoon.



8.2.2017

Lähteinä käytettyjä aineistoja ja viittaukset:

<http://www.valtori.fi/download/noname/%7B0FD383FC-E8AC-4A0F-A978-5A6F8F67CB6B%7D/11213> -sivulta löytyvä diasarja Valtorin tietoturvaseminaarista 2.4.2014, Tommi Simula Johtava asiantuntija, CISM, CISSP, GSEC, MCSE Valtori / Tietoturvapalvelut

http://www.tietosuoja.fi/material/attachments/tietosuojavaaluttettu/tietosuojavaaluttetutointoimisto/oppaat/6JfqPiEON/Biometrinen_tunnistus_mika_se_on.pdf

Henkilöllisyyden luomista koskeva hanke (identiteettiohjelma) - työryhmän loppuraportti
http://www.intermin.fi/download/16144_Identiteettiohjelman_loppuraportti.pdf

THL:n ESISELVITYS 4/2014, Tilapäinen yksilöintitunniste sosiaali- ja terveydenhuollossa, Heidi Berglind, Riitta Konttinen, Heikki Virkkunen, Anna Kärkkäinen, Jari Suhonen, Tiina Pek-siev

Valtakunnallisen sosiaali- ja terveysalan eettisen neuvottelukunnan (ETENE) kannanotto 22.3.2016 (STM105:00/2014)

Euroopan komission oikeusasioiden pääosaston selvityspyyntö Suomen viranomaisille 27.8.2012, koskien transsukupuolisten ihmisten sukupuolta koskevien tietojen keräämistä ja käyttöä väestötietojärjestelmästä ja Väestötietokeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) mukaan, sekä tämän säätelyn yhteensovittuvuutta henkilötietojen suojaa koskevan direktiivin 95/46/EY kanssa. - Väestötietokeskuksen vastaus 4.10.2012 (Dnro 3542/321/12)

Biometrinen järjestelmien yksityisyys – haasteet ja mahdollisuudet, Diplomityö Turun yliopisto, Informaatioteknologian laitos, Ohjelmistotekniikka 2015, Antti Adamsson, https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/111824/DI_Adamsson_Antti_diplomityo.pdf?sequence=2

Tilastokeskuksen lausunto koskien luonnosta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta (TK-01-1767-15; SMDno-2015-177).

Muu VRK:n sisäinen aineisto.

Laatinut:

VRK:n työryhmä:

Kupari Anneli; Ronkainen Tytti; Kaivonen Kristiina; Kankaanrinne Joonas; Rehn Pekka; Leinonen Raija; Saaripuu Tuire; Häkkilä Ari; Sandell Torbjörn; Haapaniemi Sanna-Mari