

25.11.2020, Julkisen hallinnon ICT-osasto, Sami Kivivasara

## **Alustava suunnitelma henkilötunnuksen muuttamista koskevan lainsäädännön valmistelusta**

JulkICT-osastolla on luonnosteltu alustava suunnitelma säädösvalmisteluprosessista, jossa henkilötunnuksen muuttamista koskeva hallituksen esitys saataisiin annettua hallituksen toivomassa aikataulussa poikkeuksellisen nopeasti. Alustava aikataulusuunnitelma yltäasolla on tämän muistion liitteenä. Suunnitelma tähtää hallituksen esityksen antamiseen viikolla 7. Tämän selvityksen tarkoituksena on antaa riittävä tietopohja säädösvalmisteluhankkeen asettamiseksi.

Lainvalmisteluhankkeen aikataulusta ja sisällöstä päätettäessä on huomioitava ensinnäkin se lähtökohta, että kyseessä on normaalioloihin tarkoitettu pysyvästä lainsäädäntömuutoksesta, jonka lähtökohtana on normaali lainvalmistelu hyvän säädösvalmistelun periaatteiden mukaisesti. Alustavan lainvalmisteluaikataulutuksen perusteella useita säädösvalmisteluun kuuluvia vaiheita olisi tässä suunnitelmassa suoritettava rinnakkain sekä huomattavasti tavallista nopeammassa aikataulussa. Osin näitä vaiheita olisi myös jätettävä toteuttamatta. Toiseksi valmisteltavan lainsäädännön muutoksen vaikutukset voivat olla laajoja ja osin myös ennalta arvaamattomia. Näiden seikkojen voidaan katsoa aiheuttavan riskejä säädösvalmistelun laadulle. Riskejä on avattu tässä muistiossa. Lisäksi on huomioitava, että näin niukan valmisteluaikataulun puitteissa mahdollisesti esiin tulevat yllätykset tai muutokset saattavat valmistelun aikanakin vielä aiheuttaa merkittäviä viiveitä.

### **1 Arviomuistion valmistelu, julkaiseminen ja toimittaminen sidosryhmille**

Ensivaiheessa osastolla muokattaisiin hallituksen iltakoulua ja neuvottelua varten valmistellun materiaalin pohjalta lyhyt lainsäädännön muutosta koskeva arviomuistio. Tämä toimitettaisiin tiedoksi ja tutustuttavaksi lopullisen hallituksen esityksen lausuntojakelulle. Lisäksi arviomuistio julkaistaisiin yleisesti saataville hankkeen sivuille. Näin keskeisillä sidosryhmillä olisi mahdollisuus perehtyä kokonaisuuteen jo ennakkolisesti ennen hallituksen esitysluonnoksen lausuntokierrosta. Toimenpide katsotaan tarpeelliseksi hyvin lyhyen varsinaisen lausuntokierroksen vuoksi.

*Ajankohta:* Arviomuistio tutustuttavana lausunnonantajilla viikoilla 48–50.

### **2 Hallituksen esityksen ja lakiehdotusten valmistelu**

Hallituksen esitysluonnoksen valmistelu käynnistetään virkatyönä. Valmistelussa hyödynnetään mahdollisuuksien mukaan DVV:n ja muiden ministeriöiden asiantuntemusta. Hyvin tiivis valmisteluaikataulu ei kuitenkaan mahdollista laajempaa yhteistyötä sidosryhmien kanssa tai esimerkiksi työryhmätyöskentelyä.

Valmistelussa on keskeistä arvioida erilaisten sääntelyvaihtoehtojen tarkoituksenmukaisuutta, VTJ-lain systematiikkaa sekä esityksen suhdetta perus- ja ihmisoikeuksiin. Tässä vaiheessa on jo tunnistettu, että esitys sisältää erityisesti yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta asioita, jotka vaativat tarkkaa ja huolellista arviointia.

*Aikataulu:* Perusvalmistelu virkatyönä viikoilla 48-50.

*Riskit:* Poikkeuksellisen tiivis valmisteluaikataulu tarkoittaa, että laajempi sidosryhmä- ja viranomaisyhteistyö perusvalmisteluvaiheessa on mahdotonta. Vaikka muutos koskee todennäköisesti vain yhtä tai muutamaa pykälää, se on sääntelyn systematiikan näkökulmasta haastava ja edellyttää tarkkaa ja huolellista arviointia. Asiaan liittyy myös useita perusoikeuskysymyksiä. Tämän luonteinen valmistelu edellyttää lähtökohtaisesti aikaa. Poikkeuksellisen tiivis valmisteluaikataulu on riski esityksen laadulle ja perustuslainmukaisuudelle.

### 3 Vaikutustenarviointi

Vaikutustenarviointi käynnistetään virkatyönä ja ministeriön tukena on erityisesti DVV. Koska henkilötunnus on henkilön identifioivana tunnuksena erittäin keskeinen koko yhteiskunnassa, on henkilötunnuksen muuttamista koskevien kriteerien lieventämisellä monenlaisia ja osin verrattain laaja-alaisia vaikutuksia. Tästä syystä vaikutustenarviointia käsitellään omana osionaan, vaikka luonnollisesti lopputulokset tulevat osaksi hallituksen esitystä.

Ottaen huomioon erittäin tiukan lainvalmisteluaikataulun virkatyönä pyritään ensisijaisesti tunnistamaan muutoksen vaikutusten ulottuvuus eri yhteiskunnan toimijoihin. Käytettävissä olevan ajan puitteissa pyritään myös arvioimaan itse vaikutuksia. Samanaikaisesti erillisessä henkilötunnuksen uudistamisen hankkeessa sisällytetään meillä olevaan yritysvaikutusten arvioinnin kyselyyn kysymys myös henkilötunnuksen muuttamisesta. Hallituksen esitysluonnokseen voidaan lausuntokierrosta varten sisällyttää vain hyvin pintapuolisesti virkatyönä DVV:n kanssa tehdyt alustavat vaikutusarviot ja ensimmäiset tulokset henkilötunnuksen uudistamisen hankkeen kyselyiden vastauksista. Vaikutustenarviointia on jatkettava lausuntokierroksen aikana.

*Ajankohta:* Ensimmäiset arviot ja tulokset sidosryhmäkyselyistä lausuntokierrosta varten viikoilla 49 ja 50. Arvioiden tarkentaminen virkatyönä viikoilla 1-3.

*Riskit:* Vaikutusarvioiden oletetaan jäävän puutteellisiksi. On hyvin todennäköistä, että kaikkia näkökulmia ei kyetä huomioimaan valmistelun aikana. Tämä muodostaa riskin valmistelun laadulle yleisesti, mutta myös säädösmuutosten tehokkuuden ja oikeasuhtaisuuden näkökulmasta.

Vaikutusarvioinnin puutteellisuuden osalta tulee kiinnittää huomiota myös eduskunnan tiedonsaantioikeuden toteutumiseen. Eduskunnalla on perustuslain 47 §:n mukaan oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt eduskunnan tiedonsaantioikeuksia koskevassa selvityksessään huomiota siihen, että eduskunnalle tulee pystyä antamaan kaikki tarvittava tieto päätöksenteon tueksi. Tämä käsittää tiedon luotettavuusvaatimuksen, joka pitää sisällään mm. tietojen kattavuuden, eli tietojen on kuvattava tarkasteltavaa asiaa ja ilmiötä riittävän laajasti ja käsitettävä sen eri ulottuvuudet. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt eduskunnan tiedonsaantioikeuksia koskevassa selvityksessään myös huomiota siihen, että ministeriöissä tapahtuvan virkamiesvalmistelun tehtävänä ei ole edistää tietyn esityksen läpimenoa muutoin kuin objektiivisella ja riittävän seikkaperäisellä valmistelulla ja asioiden selvittämisellä. (PeVL 30/2020 vp)

#### 4 Esityksen kääntäminen

Esitystä ei ole suunnitelman mukaisessa aikataulussa mahdollista kääntää ruotsiksi kokonaisuudessaan lausuntokierrosta varten. Lausuntokierrokselle käännetään säädösehdotus (pykälät) sekä lyhyt tiivistelmä esityksen sisällöstä. Hallituksen esitysluonnos käännetään kokonaisuudessaan lausuntokierroksen aikana. Pykäliin ja perusteluihin tehtävät muutokset on käännettävä hyvin nopeasti jatkovalmistelussa.

*Aikataulu:* Pykälien ja tiivistelmän kääntäminen viikolla 50. Koko HE-luonnoksen kääntäminen viikko 51 – viikko 2. Muutosten kääntäminen viikoilla 5 ja 6.

*Riskit:* Käännösaikataulu voi venyä, mikäli käännöspalvelu ei pysty toteuttamaan käännöstyötä toivotussa aikataulussa. Ohjeistuksen mukaan lähtökohtaisesti noin 50-sivuisen (A4) hallituksen esityksen kääntäminen vie yhdeltä kääntäjältä noin kuukauden. Riskinä voi myös olla kielilain noudattaminen, mikäli arvioitaisiinkin, että esityksellä on huomattava merkitys ruotsinkieliselle väestölle, mistä syystä koko esitys olisi tullut julkaista ruotsinkielisenä lausuntokierrokselle.

#### 5 Lausuntokierros

Esitysluonnoksen lausuntokierros ajoittuu vuodenvaihteeseen. Esitysluonnos lähetetään lausunnoille samalla jakelulla kuin arviomuistio aiemmin. Lisäksi lausuntopyyntö julkaistaan lausuntopalvelussa. Lausuntokierroksen yhteydessä esitysluonnos tulee lähtökohtaisesti toimittaa valtioneuvoston kansliaan lainsäädännön arviointineuvostolle. Arviointineuvosto päättää itsenäisesti, ottaako esityksen arvioitavaksi. Arviointineuvostolla on ohjeellinen, noin neljän viikon käsittelyaika, mikäli se ottaa esityksen arvioitavaksi.

Esityksen lausuntoaika on lyhyempi kuin säädösvalmisteluohjeistuksen mukainen vähintään 6 viikon lausuntoaika. Lisäksi syytä huomioida, että lausuntoaika ajoittuu osittain vuodenvaihteen lomakauteen.

*Aikataulu:* Lausuntokierros toteutettaisiin vuodenvaihteessa viikoilla 51–2.

*Riskit:* Suunniteltu 4 viikon lausuntoaika ja sen ajoittuminen vuodenvaihteeseen voi rajoittaa keskeisten sidosryhmien riittävää perehtymistä ja osallistumista lausuntomenettelyyn. Tällöin on riskinä, että esityksestä jää huomioimatta keskeisiä näkökulmia esityksen vaikutuksista eri toimijoille.

#### 6 Esityksen jatkovalmistelu

Esityksen jatkovalmistelu, mukaan lukien lausuntopalautteen käsittely, toteutettaisiin hyvin tiiviisti virkatyönä. Tiiviisti toteutettava jatkovalmistelu edellyttää huomattavaa nopeutta ja oikea-aikaisuutta myös kääntäjiltä ja laintarkastukselta. Viivästystilanteissa on myös mahdollista, että laintarkastuksesta olisi luovuttava, mikäli esittelyaikataulu ei joustaa.

*Aikataulu:* Lausuntopalautteen käsittely ja muutokset hallituksen esitykseen viikot 3-4. Laintarkastus ja pykälämuutosten käännökset viikolla 5. Perustelumuutosten käännökset ja esityksen tekninen viimeistely viikolla 6.

*Riskit:* Lausuntopalautteen suuri määrä tai siitä nousevat merkittävät muutostarpeet voivat aiheuttaa jatkovalmistelussa merkittävää viivästystä. Käännöstoiminnon sekä laintarkastuksen ruuhka voivat aiheuttaa merkittävää viivästystä.

## **7 Eduskuntakäsittely**

Eduskuntakäsittelyä varten on tarkoitus etukäteen olla yhteydessä eduskuntaan (HaV) ja informoida etukäteen annettavasta hallituksen esityksestä sekä sen tavoitellusta aikataulusta. Ottaen huomioon esityksen vaikutukset perusoikeuksien käytännön toteutumiseen, tulisi esityksestä luultavasti pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

*Aikataulu:* Hallituksen esityksen annettaisiin eduskunnalle viikolla 7.

*Riskit:* Eduskuntakäsittelyn aikatauluun ei voi vaikuttaa. Lisäksi mikäli esitys osoittautuisi sisällöltään niin vajaaksi, ettei se tarjoa perustaa asian käsittelylle eduskunnassa, palautettaisiin se eduskunnasta uudelleen valmisteltavaksi ministeriöön (PeVL 32/2020 vp).

## **8 Toimeenpano**

Laki voisi tulla voimaan lyhyen voimaantuloajan jälkeen, jonka kuluessa Digi- ja väestötietovirasto ja mahdolliset muut osallistuvat viranomaiset voivat valmistella asian käsittelyprosessin. Mikäli prosessiin osallistuu muitakin viranomaisia, kuten poliisi tai tietosuojavaltuutettu, myös vaikutukset näiden viranomaisten toimintaan pitää arvioida valmistelun aikana.

Lisäksi on huomioitava se, millaisella aikataululla hakemukset saadaan käsiteltyä lainsäädännön tultua voimaan. Tarvittaessa on huomioitava myös tarvittavat lisätalousarviokäsittelyt viranomaisten resurssien varmistamiseksi.

Vaikka lain säätämisessä ja täytäntöönpanossa pyrittäisiin poikkeuksellisen nopeaan menettelyyn, on muutoksen vaikuttavuuden osalta huomattava, että suurin osa käsillä olevan tietomurron asianosaisista ei todennäköisesti saisi uusia henkilötunnuksia käyttöönsä ennen loppukevättä tai kesää 2021.

## **9 Vaikutukset muihin hankkeisiin**

Ennalta suunnittelemattomana ja kiireellisenä valmisteluun tullut lainsäädäntömuutos vaikuttaa muihin valtiovarainministeriön hankkeisiin. Tätä varten ei ole mahdollista saada lisäresursseja näin nopealla aikataululla. Työn suunnittelussa on arvioitu, että vaikutuksia on jonkin verran Digitaalisen henkilöllisyyden hankkeen, henkilötunnuksen kokonaisuudistuksen, turvallisuusverkkotoiminnan tietoturvallisuuden valvonnan, Valtorin kehittämisohjelman sekä avoimen datan direktiivin kansallisen implementoinnin lainvalmistelun aikatauluihin.