



8.2.2019

kirjaamo@vm.fi

VM068:00/2017

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖN VASTAUS HENKILÖTUNNUKSEN UUDISTAMISTA KOSKEVAN TYÖRYHMÄN JOHTORYHMÄN VÄLIRAPORTTIIN

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että työryhmän tehtävänä oleva henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman identiteetin hallinnoimista koskeva tehtävä on erittäin tärkeä asia, jotta yhteiskunnan tarpeet ja kansalaisten sähköisen asioinnin tietoturvan parantaminen pitkällä tähtäimellä tulevat huomioitua riittävän hyvissä ajoin ja voidaan huomioida erilaisia digitaalisia ratkaisuja toteutettaessa. Lisäksi ministeriö pitää erittäin hyvänä, että työryhmä väliraportin kommentointikierroksella kerää tietoa jatkotyöhönsä liittyen.

Nykytilan ongelmat:

Onko työryhmä mielestänne tunnistanut oikeat haasteet nykyjärjestelmässä? Onko tiedossanne sellaisia ongelmia, jotka tulisi näiden lisäksi huomioida?

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että työryhmä on väliraportissaan vain osin tunnistanut nykyjärjestelmän haasteita. Ministeriön näkemyksen mukaan työryhmän työssä näytävät korostuneet ongelmat, jotka liittyvät henkilötunnuksen antamiseen ulkomaalaisille. Samoin työryhmä näyttää pitävän ongelmana sitä, että henkilön sukupuoli käy ilmi nykyisestä henkilötunnuksesta. Työryhmän väliraportti on kirjoitettu melko yleisellä tasolla, mutta haasteet esim. biometrian hyödyntämisessä on jossain määrin tunnistettu.

Ministeriö toteaa, että työryhmävaiheessa samoin kuin säädösvalmistelunkin alkuvaiheessa tärkeää on selvittää asianomaisen aihepiirin kokonaiskuva (nykytila). Tällöin tulee hahmottaa selvitettävän asian suhde kansalliseen ja EU-lainsäädäntöön ja niiden taustalla mahdollisesti oleviin kansainvälisiin velvoitteisiin. Työryhmän ehdotusten tulee olla loogisia suhteessa muuhun voimassa olevaan lainsäädäntöön. Samoin ehdotusten tulee olla oikeassa suhteessa havaittuihin ongelmiin. Lisäksi työryhmävaiheessa tulee selvittää kaikki toteuttamisvaihtoehdot, koska kyseinen tieto on olennainen osa myöhemmin mahdollisesti tehtävää hallituksen esitystä. Säädösvalmisteluohjeiden mukaan toteuttamisvaihtoehtojen osalta on myös selvitettävä niiden vaikutuksia. Poliittisten päätöksentekijöiden on tärkeää saada tieto siitä, mitä eri toteuttamisvaihtoehtoja on eikä käsiteltäviä vaihtoehtoja tule heti alkuvaiheessa rajata tietynlaisiksi. Kyse on siis viime kädessä siitä, että työryhmän ehdotusten tulee sisältää sellaisia toteuttamisvaihtoehtoja, joiden voidaan arvioida olevan myös poliittisesti hyväksyttäviä.

Väliraportissa viitataan muun muassa tasa-arvovaltuutetun toimiston ja valtakunnallisen sosiaali- ja terveystalouden neuvottelukunnan kannanottoihin. Ministeriön näkemyksen mukaan asian valmistelussa tulee laajemmin kuulla eri kansalaisryhmiä

edustavia tahoja. Väliraportissa on jäänyt vähälle huomiolle esimerkiksi se, miten arvioidaan valtaosan Suomen kansalaisista suhtautuvan ehdotettuihin henkilötunnusta koskeviin muutoksiin. Asiasta ei liene tutkimustietoa, mutta ministeriö haluaa tuoda esiin sen, että kansalaisten mielipiteellä on linkki asian poliittiseen hyväksyttävyyteen.

Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että henkilötietojen käsittelyä viranomaisten toiminnassa tulisi tarkastella laajemmin. Väliraportista ei ministeriön näkemyksen mukaan käy ilmi, millä tavalla nykyinen henkilötunnus on relevantti viranomaisten toiminnassa. Samoin lienee perusteita selvittää asiaa yksityisten toiminnassa. Jatkoselvityksen tulisi sisältää tietoa myös muun muassa siitä, millä tavoin nykyisin tarvitaan tai ei tarvita tietoa sukupuolesta ja iästä. Näiden asioiden selvittäminen on olennainen osa nykytilan kuvausta, joka tarvitaan myöhemmin tehtävään hallituksen esitykseen.

Edellä olevaan liittyen ministeriö haluaa nostaa esiin, että esimerkiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettu laki (609/1986, jäljempänä *tasa-arvolaki*) velvoittaa työnantaja edistämään miesten ja naisten välistä tasa-arvoa. Lain soveltamisala on laaja. Se koskee muutakin kuin työelämän tasa-arvoasioita. Kyseiseen lakiin perustuen valtion komiteoissa, neuvottelukunnissa ja muissa vastaavissa toimielimissä sekä kunnallisissa että kuntien välisen yhteistoiminnan toimielimissä lukuun ottamatta kunnanvaltuustoja tulee olla sekä naisia että miehiä kumpiakin vähintään 40 prosenttia, jollei erityisistä syistä muuta johdu. Voitaneen ehkä todeta, että tiettyjen tasa-arvolain säännösten nojalla huomiota on nimenomaan kiinnitettävä siihen, onko henkilö mies tai nainen. Todettakoon lisäksi, että tieto siitä, että henkilö on mies tai nainen, ei ole arkaluonteinen henkilötieto. Se ei myöskään ole EU:n uuden tietosuoja-asetuksen¹ 9 artiklassa tarkoitettu erityisiä henkilötietoryhmiä koskeva tieto, jonka käsittely olisi lähikohtaisesti kiellettyä. Todettakoon, että kyseisen artiklan tarkoittamaa tietoa on tieto henkilön seksuaalisesta käyttäytymisestä ja suuntautumisesta. Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että miesten ja naisten tasa-arvoa koskevan sääntelyn taustalla on kansainvälisiä velvoitteita. Ministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi miettiä sekä lainsäädännön että käytännön tasolla tarkemmin myös henkilötietojen käsittelyyn liittyviä periaatteita. Väliraportista syntyy sellainen kuva, että tietoa siitä, että henkilö on mies tai nainen, tulisi jatkossa käsitellä rajoitetummin. Ministeriö ei näe sille perusteita nykyisen henkilötietojen suojaa koskevan sääntelyn valossa.

Edellä olevaan liittyen ministeriö haluaa tuoda esiin sen, että ikä on tärkeä tieto sekä julkisella että yksityisellä puolella mm. sen selvittämiseksi, onko henkilö kelpoinen tekemään oikeustoimia. Väliraportissa ei ole muutoinkaan tarkasteltu esimerkiksi suoraan lainsäädännöstä tulevia ikärajoituksia (esimerkiksi aselupa, rahapelit tai alkoholi). Lainsäädännössä on myös useita esimerkkejä siitä, että on säädetty eroamisiästä.

Todettakoon vielä, että mm. terveydenhuollossa sekä ikä että sukupuoli ovat keskeisiä tietoja. Ministeriö pitää väliraportissa puutteena sitä, että raportissa on yleisellä tasolla arvioitu vain henkilötunnuksen käyttöä terveydenhuollossa, muttei kiinnitetty lainkaan huomiota siihen, millä tavoin ikä- ja sukupuolitietoa tarvitaan terveydenhuollossa.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuoja-asetus)

Työryhmän toimeksiannossa on jo kiinnitetty huomiota siihen, että digitalisaatio korostaa identiteetin hallinnan merkitystä. Tähän liittyen jatkotyössä työryhmän tulisi arvioida omia ehdotuksiaan myös suhteessa eduskunnan käsittelyssä olevaan tiedonhallintalakiehdotukseen. Riippumatta siitä, mikä tunnus valitaan, se ei saa vaikeuttaa viranomaisten välistä tietojenvaihtoa.

Väliraportin sivulla 20 ja 32 todetaan, että jatkovalmistelussa olisi huomioitava nykyisten soveltamisalan ulkopuolelle jäävien henkilöryhmien kasvava merkitys ja osuus suomalaisessa yhteiskunnassa. Ministeriö olettaa, että lauseessa tarkoitetaan etupäässä ulkomaalaistaustaisia henkilöitä. Saattaa olla, että lauseessa tarkoitetaan myös sukupuolivähemmistöjä. Väliraportissa ei tuoda esiin sitä, mikä on tutkimustietoon perustuva oletus näihin ryhmiin kuuluvista henkilömääristä lähitulevaisuudessa. Ministeriö toteaa, että Väestörekisterikeskuksen tekemässä henkilön identifiointia koskevassa selvityksessäkin (s. 24) on esitetty joitain yksittäisiä lukuja esimerkiksi siitä, miten paljon väestötietojärjestelmässä on tehty niin sanottuja hetumuutoksia toiselle sukupuolelle. Jatkovalmistelun kannalta on tärkeää saada tarkempaa tietoa asiassa.

Ulkomaalaistaustaisten henkilöiden henkilötunnukseen liittyvät ongelmat eivät liity suoranaisesti maa- ja metsätalousministeriön toimialaan. Ministeriö toteaa, että esimerkiksi tunnusten riittävyysongelman osalta on varmasti perusteltua löytää nopeasti jokin muu ratkaisu kuin se, että vuoden ensimmäinen päivä valitaan tunnuksen alkuosaan silloin, kun asianomaisen henkilön syntymäpäivästä ei ole tietoa. Väliraportin 4.3 luvussa mainitaan muun muassa se, että henkilöllä voi olla joissain tapauksissa rinnakkaisia henkilötunnuksia. Ministeriö katsoo, että nämä ongelmat kaipaavat selvittämistä ja että maahanmuuttajien osalta saattaa olla tarpeen mahdollistaa joitain tunnuksen liittyviä erityispiirteitä.

Työryhmä on asianmukaisesti tuonut esiin esimerkiksi sen, että henkilötunnuksen avulla on syyllistytty esimerkiksi petoksiin ja identiteettivarkauksiin. Ministeriö tuo esiin, että tietosuojavaltuutettu on jo pitkään ohjeistanut, ettei henkilötunnusta ja nimeä voi käyttää henkilön tunnistamiseen, vaan että kyseiset tiedot voivat olla vain osa henkilön tunnistamisprosessia. Ministeriö katsoo, että työryhmän tulisi samalla selvittää, miten ja millainen säännös asiasta tulisi sisällyttää lakiin, jotta vastaavilta tilanteilta jatkossa vältyttäisiin. Voitaneen pitää kohtuuttomana sitä, että henkilö joutuu taloudellisesti vastaamaan esimerkiksi nettitilauksista vain sen takia, että yksittäinen firma on pitänyt riittävänä tunnistamisena sitä, että tilaaja on osannut nimetä jonkun toisen henkilön yhteystiedot ja henkilötunnuksen. Jos asia ei kuulu työryhmän toimeksiantoon, sen tulisi välittää omat huomionsa sille ministeriölle, jolle asian selvittäminen kuuluu.

Onko järjestelmässä sellaisia elementtejä, joista ei mielestänne saisi luopua?

Väliraportin ratkaisumalleissa lähdetään siitä, ettei jatkossa henkilön sukupuoli kävisi ilmi tunnuksesta. Tämä koskee kaikkia ratkaisumalleja. Vaihtoehdoissa on pohdittu myös sitä, ettei ikä kävisi tunnuksesta ilmi. Nämä kaksi seikkaa ovat sellaisia, joista ministeriön mielestä tulisi vielä harkita, sillä ministeriön näkemyksen mukaan ei näyttäisi olevan riittäviä perusteita luopua niistä.

Ministeriö toteaa, että jatkossa henkilön sukupuoli paljastuu pääsääntöisesti joka tapauksessa nimen perusteella. Uuden tämän vuoden alusta voimaan tulleen etu- ja su-

kunilain (946/2017) 2 §:n mukaan etunimeksi voidaan hyväksyä nimi, joka on vakiintunut samalle sukupuolelle. Nimilaki ei ole sukupuolineutraali. Ministeriön tiedossa ei ole, että viranomaiset tai yksityiset tahot käsittelevät jonkin henkilön tietoja ilman nimi-tietoja. Nimi paljastaa pääsääntöisesti siis henkilön sukupuolen. Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei väliraportissa ole lainkaan tarkasteltu uutta nimilakia, vaikka ky-seinen laki liittyy nyt tarkasteltavana olevaan kokonaisuuteen.

Väliraportin sivulla 20 todetaan seuraavasti: "sukupuolitiedon sisältyminen tunnukseseen pakottaa sukupuolitiedon käsittelyyn silloinkin, kun sille ei ole tarvetta." Tarkoitetaanko, että uuden nimilain johdosta julkiset ja yksityiset toimijat ovat useimmiten pakotettuja sukupuolitiedon käsittelyyn, kun nämä pystyvät etunimen perusteella päättämään useimmiten asianomaisen henkilön sukupuolen? On totta, että sukupuoli on pääteltävissä nimestä ja viimeistään henkilötunnuksesta, mutta useimpien viranomaisasioiden hoitamisen kannalta sukupuolitiedolla ei ole merkitystä eikä se vaikuta millään tapaa päätöksentekoon. Ministeriö tuo esiin, että väliraportissa ei ole riittävästi selvitetty, missä viranomaisten ja yksityisten tahojen toimissa sukupuolta koskevalla tiedolla on jatkossakin merkitystä.

Ministeriö toteaa, että henkilön iällä on merkitystä ja erityisesti sillä, onko henkilö täysi-ikäinen, on useimmiten merkitystä viranomaisasioiden hoidossa. Joissakin tapauksissa ikätieto on merkityksellinen etuuden saamisen kannalta. Väliraportin sivulla 20 todetaan seuraavasti: "syntymäajan sisältyminen tunnukseseen pakottaa ikää koskevan tiedon käsittelyyn silloinkin, kun sille ei ole tarvetta." Ministeriön näkemyksen mukaan, vaikka henkilön ikä on viranomaisella tiedossa, se ei käytännössä vaikuta asian käsitte-lyyn, jos iällä ei asiassa ole merkitystä.

Mitä taas tulee mahdolliseen syrjintään sukupuolen tai iän perusteella, kyseisen asian korjaamiseen ei riitä pelkkä nykyisen henkilötunnuksen tekeminen ikä- ja sukupuoli-neutraaliksi. Esimerkiksi työhakemuksesta voi päätellä sukupuolen jo etunimen perusteella. Työhistorian tai tutkinnon nimen perusteella on monesti pääteltävissä asianomaisen henkilön ikä. Jossain määrin tällaista syrjintää on mahdollista vähentää järjestämällä hakuprosessin ensimmäinen vaihe siten anonyymisti, ettei asianomaisen henkilön ikä ja sukupuoli ilmene käsiteltävistä hakemusasiakirjoista, mutta rekrytoinneissa tarvitaan mm. ylemmän korkeakoulututkinnon suoritusajankohtaa ja siten on myös pääteltävissä hakijan ikä. Henkilön ikä ja sukupuoli ilmenevät kuitenkin viimeistään haastatteluvaiheessa.

Ministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa työryhmän tulisi pitää mukana sellaisetkin toteuttamisvaihtoehdot, jotka mahdollistavat nykyisten henkilötunnusten säilyttämisen ja sen, että ikä ja sukupuoli ilmenevät tunnuksesta, mutta kuitenkin samalla mahdollistaa erillisratkaisut ulkomaalaistaustaisten tai eräiden vähemmistöjen osalta. Väliraportissa on asianmukaisesti todettu, että passissa tulee olla henkilön sukupuolta koskeva tieto. Tämä tarkoittaa, että jollain henkilötietoja hallinnoivalla viranomaisella (ilmeisesti Väestörekisterikeskus) olisi jatkossakin tieto henkilön sukupuolesta.

Tulevaisuuden näkymät ja haasteet:

Millaisten ilmiöiden oletatte vaikuttavan henkilön yksilöinnin ja identiteetin tarpeisiin tulevaisuudessa? Onko joihinkin muutostrendeihin reagoiminen erityisen kriittistä tulevaa ratkaisua suunnitel-taessa?

Identiteettivarkaudet, petokset ja muut väärinkäytökset vaikuttaisivat edellyttävän lainsäädäntötoimia.

Biometria:

Biometria-asioissa ministeriö arvioi, että siihen liittyvien juridisten ja muiden kysymysten selvittäminen ei ehkä ole mahdollista työryhmän toimikauden aikana, mutta ministeriö pitää hyvänä, että biometrian haasteet ja mahdollisuudet on tiedostettu.

Miten näette nykyisen henkilötunnusjärjestelmän mahdollisuudet vastata tulevaisuuden haasteisiin?

Ratkaisumallien arviointia:

Kommentteja minimimallista.

Ministeriön mielestä on kannatettavin vaihtoehto tässä vaiheessa. Ministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että tämä malli on toteutettavissa myös siten, että jatkossakin sukupuoli kävisi ilmi tunnuksesta, mutta työryhmän tulisi selvittää kaikki mahdolliset toteuttamisvaihtoehdot ja arvioida niiden vaikutuksia.

Vaikutukset:

Miten vaikutusarviointia olisi mielestänne tarkoituksenmukaista tehdä, kun jatkoselvityksen kohde on konkretisoitunut?

Ministeriö muistuttaa, että säädösvalmisteluohjeiden mukaan myös eri toteuttamisvaihtoehtojen vaikutuksia tulisi arvioida. Siihen on myös arviointineuvosto kiinnittänyt useasti huomiota. Ministeriön näkemyksen mukaa toteuttamisvaihtoehtoja ei tulisi rajata heti alkuun liian suppeiksi.

Kun valmistelu tapahtuu valtiovarainministeriön johdolla (kyseessä valtiovarainministeriön asettama työryhmä), tulee esitysten budjettivaikutukset ja määräraharatpeet riittävän laaja-alaisesti ehdottomasti selvittää hyvissä ajoin osana valmistelua.

Mitä tahoja olisi mielestänne tärkeää kuulla vaikutuksia arvioitaessa?

Pitää kuulla myös niitä tahoja, jotka edustavat kansalaisia laajemmin. Tämän asian osalta olisi perusteltua järjestää Ota kantaa -kysely, koska asia koskee kaikkia kansalaisia.

Miten arvioisitte vaikutuksia järjestelmiinne tai toimintaanne seuraavissa tilanteissa, olettaen mahdollisuuden kohtuulliseen siirtymäaikaan:

A) henkilötunnuksen välimerkki muutetaan tai lisätään uusi välimerkki

B) henkilötunnuksesta poistetaan sukupuolitieto

Ministeriön toimialalla ei ole sellaisia julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä, joiden osalta sukupuolta koskeva tieto olisi välttämätön. Toisaalta viranomaisilla ja julkista hallintotehtävää hoitavilla voi olla sellaisia muita tehtäviä, joiden osalta sukupuolta koskeva tieto olisi tarpeen (esimerkiksi terveydenhoidon joukkotutkimukset).

C) henkilötunnuksesta poistetaan syntymäaika

Ikätiedon tarvetta tulee vielä laajemmin selvittää viranomaistehtävien hoitamisen osalta. Viranomainen tarvitsee ainakin sen tiedon, onko asianomainen henkilö täysi-ikäinen. Ikätieto voi olla tarpeen myös joidenkin etuuksien osalta. Terveysten- ja sairauzehoidossa ikätieto lienee lähes aina tarpeen.

D) henkilötunnuksen muoto muutetaan kokonaisuudessaan erilaiseksi merkkisarjaksi

Mitä kansalaiset ylipäättään odottavat tämän asian valmistelulta? Nykyisen henkilötunnuksen muuttamisesta olisi mahdollista järjestää Ota kantaa -kysely ja aidosti selvittää kansalaisten näkemyksiä siitä, säilytetäänkö vai muutetaanko nykyistä tunnusta.

Muut kommentit:

Muita kommentteja väliraportista tai selvityksen kohteesta

Henkilötunnusta koskeva uudistustyö ja ehdotukset tulee tehdä siten, että uudet säännökset ovat myöhemmin helposti yhteen sovitettavissa mahdollisten muiden ministeriöiden toimialojen säädösmuutosten kanssa.

Jos päädytään ratkaisuun, jossa luovutaan nykymuotoisesta henkilötunnuksesta, niin muutoksen siirtymäkauden tulee olla riittävän pitkä, jotta muutokset kyetään toteuttamaan turvallisesti erilaisiin tietojärjestelmiin ja asiakirjoihin. Kaikki väliraporttiin sisältyvät vaihtoehdot vaikuttavat jollain tavoin olemassa oleviin tietojärjestelmiin ja tunnistautumiseen ja siten muutokset edellyttävät hyvää suunnittelua ja yhteensovittamista. Ministeriön mielestä jatkovalmistelussa tulee huomioida kustannusvaikutukset ja kenen kustannusvastuulle esim. asiakirjojen uusiminen ja tietojärjestelmämuutokset päätyvät. Lisäksi ministeriö toteaa, että kaikissa malleissa on huomioitava kansalaisten sähköisen asiointin tietoturvan parantaminen ja on harkittava, miten henkilötunnuksen rooli henkilön identifioinnissa ja tunnistautumisessa tarvittaessa erotetaan toisistaan.

Kansliapäällikkö



Jaana Husu-Kallio

Hallintojohtaja



Eeva Pystynen