



15.4.2019

## Lausuntoyhteenveto henkilötunnuksen uudistamista koskeva työryhmän johtoryhmän väliraportista

### 1 Lausuntopyyntö ja saadut lausunnot

Valtiovarainministeriö asetti 21.8.2017 työryhmän selvittämään henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman identiteetin hallinnoimista. Työryhmän tehtävänä on esittää uusi kansallinen ratkaisu henkilöiden yksilöimiseksi. Tähän kuuluu esitys toimintamalliksi henkilöiden yksilöimiseen Suomessa ja kuvaus viranomaisten roolista henkilöön liittyvien ydintietojen hallinnassa. Tarkoituksena on tuottaa malli, jossa henkilön yksilöivä tunnus ja siihen liittyvät tiedot voidaan hallita erillisinä sekä toiminnallisesti että juridisesti.

Tuottamassaan väliraportissa johtoryhmä esittää kuvauksen henkilön yksilöinnin nykytilasta sekä eräissä muissa maissa käytetyistä sääntelyratkaisuista työryhmässä tähän asti tehdyn selvityksen pohjalta. Tarkoituksena on ollut muodostaa käsitys tämänhetkisestä tilanteesta ja sen ongelmista. Väliraportissa esitetään myös mahdollisia toimintamalleja jatkotyön ja keskustelun pohjaksi. Työryhmä on laatinut kolme vaihtoehtoista mallia sen mukaan, kuinka laajoja muutoksia olisi mahdollista toteuttaa. Tarkempaa vaikutustenarviointia voidaan tehdä vasta, kun on valittu vaihtoehtoiset mallit jatkotyöskentelyn lähtökohdiksi.

Tässä tarkoituksessa valtiovarainministeriö katsoi myös tarpeelliseksi julkaista väliraportin sidosryhmien kannanottoja ja tiedonkeruuta varten. Työn ollessa vielä kesken on tarkoituksenmukaista kuulla laajemmin eri toimijoiden ja sidosryhmien näkemyksiä selvityksen suunnasta. Kuulemisen tarkoituksena on myös saada uusia näkemyksiä ja tulokulmia jatkotyön tueksi. Palautteen ja saatujen tietojen pohjalta arvioidaan jatkoselvityksen painopisteitä ja laajuutta.

Väliraportti oli lausuntokierroksella 21.12.2018 – 8.2.2019. Lausuntomenettely toteutettiin lausuntopalvelu.fi-sivuston kautta siten, että sekä lausuntopyyntö että annetut lausunnot ovat olleet avoimesti kaikkien saatavilla. Määräajassa lausunnon antoi 49 vastaajaa. Lisäksi korkein hallinto-oikeus sekä Suomen Lakimiesliitto ry ilmoittivat, etteivät anna lausuntoa asiassa. Lausunnon antoivat seuraavat tahot: liikenne- ja viestintäministeriö, Tulli, Oikeusrekisterikeskus, Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry, Tasa-arvovaltuutettu, sosiaali- ja terveysministeriö, Valtakunnallinen sosiaali- ja terveysalan eettinen neuvottelukunta ETENE, Suomen Yrittäjät ry, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry, Suomen Kuntaliitto ry, Väylävirasto, Palvelualojen työnantajat PALTA ry, CSC-Tieteen tietotekniikan keskus Oy, Dreamwear Club ry, Maahanmuuttovirasto, Finanssiala ry, Liikenne- ja viestintävirasto, Amnesty International Suomen osasto, Väestörekisterikeskus, oikeusministeri, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, puolustusministeriö, Opetushallitus, Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos THL, Itä-Suomen aluehallintovirasto, opetus- ja kulttuuriministeriö, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Maanmittauslaitos, Kansaneläkelaitos, Teknologiateollisuus ry, Länsi-Suomen maistraatti (edustaen kaikkia maistraatteja), Päivittäistavarakauppa ry yhteistyössä Kaupan liiton kanssa, Tilastokeskus, Seta ry, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Vaana Oy, työ- ja elinkeinoministeriö, sisäministeriö, Oikeuskanslerinvirasto, Poliisihallitus, maa- ja metsätalousministeriö, Eläketurvakeskus ja Verohallinto. Lisäksi lausunnon antoi 4 yksityishenkilöä.

## 2 Lausuntojen keskeisin sisältö

Lausunnonantajat pitivät yleisesti ottaen hyvänä väliraportin asetelmaa ja sitä, kuinka henkilötunnuksen nykytilannetta oli raportissa käsitelty. Lausunnonantajien mukaan väliraportissa on tunnistettu keskeisimmät haasteet nykyjärjestelmässä. Tunnusten riittävyys nähtiin teknisenä ja konkreettisenä ongelmana. Kansainvälisen liikkuvuuden lisääntymistä ja siitä aiheutuvia haasteista nykyiselle järjestelmälle pidettiin merkittävinä. Lisäksi henkilötunnuksesta ilmenevien tietojen, erityisesti sukupuolimerkinnän, nähtiin olevan tarpeetonta huomioiden henkilötunnuksen käyttötarkoitus henkilön yksilöinnissä. Lausunnonantajat pitivät tarpeellisenä selvittää jatkotyössä sukupuolimerkinnän mahdollista poistamista henkilötunnuksesta ja siitä seuraavia vaikutuksia. Toisaalta lausunnonantajat nostivat esille tarpeen siitä, että sukupuolitieto tulisi olla jatkossakin saatavissa tarvittaessa väestötietojärjestelmästä, mikäli se poistetaan henkilötunnuksesta. Useat lausunnonantajat nostivat esille myös sen, ettei henkilötunnusta tule käyttää henkilön tunnistamisen välineenä.

Saatujen lausuntojen perusteella kävi ilmi, ettei väliraportissa esitettyyn tietoon pohjautuen ole vielä mahdollista arvioida esitettyjen malleja ja niiden vaikutuksia kovinkaan kattavasti. Tämä johti osaltaan siihen, ettei lausuntojen pohjalta ole mahdollista tehdä merkittäviä johtopäätöksiä. Väliraportissa esiin tuoduista ratkaisumalleista eniten kannatusta sai minimimalli. Neljäsosa lausunnonantajista piti minimimallia sellaisena ratkaisuna, jolla pystytään vastaamaan keskeisimpiin väliraporttissakin esitelyihin henkilötunnusta ja henkilön identifiointia koskeviin haasteisiin. Toisaalta osa lausunnonantajista nosti esille, että jatkossa tulisi selvittää vaiheittaista etenemistä, jossa lähdetään liikkeelle minimimallin mukaisesta toteutuksesta, mutta samaan aikaan suunnitellaan tulevaisuuden tarpeita täyttävää suurempaa uudistusta. Väliraportin vaihtoehtoisista malleista hajautettu malli vaikutti useamman lausunnonantajan mukaan sekavimmalta ja keskeneräiseltä, eikä osa lausunnonantajista pystynyt tämän takia arvioimaan mallin toteutettavuutta lainkaan. Toisaalta osassa lausuntoja todettiin, että kaikki ratkaisuvaihtoehdot tulisi pitää jatkotyössäkin mahdollisimman laajasti mukana, jotta niistä pystyttäisiin ymmärryksen tarkentuessa kokoamaan tarkoituksenmukainen malli. Edelleen osa lausunnonantajista piti hajautettua mallia mielenkiintoisena ja sellaisena mallina, jolla pystyttäisiin mahdollisesti pitkällä aikavälillä vastaamaan digitalisaatiokehityksen ja globalisaation mukanaan tuomiin tarpeisiin.

Useassa lausunnossa painotettiin henkilötunnuksen hyödyntämisen olevan yhteiskunnan tietohuollon perusta, minkä vuoksi tehtäessä muutoksia tunnukseen tulisi varmistaa erityisesti se, etteivät muutokset vaaranna yhteiskunnan tietohuollon toimivuutta. Suunniteltaessa muutoksia nykyiseen järjestelmään tulisi tarkkaan arvioida muutosten vaikutukset eri tahoihin ja yhteiskuntaan kokonaisuutena. Vaikutustenselvityksissä olisi kiinnitettävä huomiota siihen, mitkä ovat ehdotettujen muutosten kustannukset suhteessa muutoksista saatavaan lisäarvoon. Osa lausunnonantajista oli pystynyt lisäksi arvioimaan jo karkealla tasolla henkilötunnukseen tehtävistä muutoksista aiheutuvia vaikutuksia omaan järjestelmäympäristönsä. Usea lausunnonantaja näki, että henkilötunnuksen muutokset aiheuttaisivat merkittäviä kustannuksia omassa järjestelmäympäristössä. Osassa lausuntoja myös painotettiin sitä, että nykyjärjestelmän haasteiden lisäksi tulisi arvioida sitä, mikä nykyjärjestelmässä on toimivaa. Useat lausunnonantajat painottivat, että vaikutustenselvityksissä tulisi kiinnittää erityistä huomiota tarvittavaan siirtymäaikaan ja vaikutuksiin, joita aiheutuisi mahdollisesta vanhan ja uuden tunnuksen päällekkäisestä järjestelmästä. Useampi lausunnonantaja myös huomautti, että johtuen henkilötunnuksen laajasta hyödyntämisestä, tulee jatkovalmistelussa osallistaa laajasti eri sidosryhmiä, jotta suunniteltavien muutosten merkittävimmät vaikutukset tulevat huomioiduksi jo valmisteluvaiheessa.

Seuraavassa käsitellään lausuntojen yksityiskohtaisempaa sisältöä.

### 3 Henkilötunnusjärjestelmän nykytila

#### 3.1 Järjestelmän nykytilanteen haasteet

**Maa- ja metsätalousministeriö (MMM)** toi lausunnossaan esille, että työryhmä on tunnistanut vain osittain nykyjärjestelmän haasteita. MMM painottaa, että työryhmän tulisi selvittää nykyjärjestelmän nykytila riittävän kattavasti. MMM:n mukaan on tärkeää selvittää nykyjärjestelmän suhde kansalliseen ja EU-tason lainsäädäntöön. MMM pitää myös tärkeänä sitä, että työryhmä selvittää kaikki toteuttamisvaihtoehdot sekä arvioi niiden vaikutuksia ennen kuin tehdään päätös rajata vaihtoehtoja. Poliittisten päätöksentekijöiden on tärkeää saada tieto siitä, mitä eri toteuttamisvaihtoehtoja on ja mitkä niiden vaikutukset ovat. MMM huomautti myös lausunnossaan, että työryhmän tulisi tarkastella laajemmin henkilötietojen käsittelyä viranomaisten ja yksityisten toiminnassa. Samassa yhteydessä tulisi selvittää, missä yhteydessä tarvitaan ja toisaalta ei tarvita tietoa sukupuolesta ja iästä. Väliraportista ei ilmene, millä tavalla nykyistä henkilötunnusta käsitellään eri organisaatioissa. MMM:n mukaan jatkotyössä työryhmän tulisi myös arvioida omia ehdotuksiaan suhteessa eduskunnassa käsitellyssä olevaan hallituksen esitykseen laiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta (HE 284/2018 vp). Riippumatta valittavasta tunnuksesta, MMM painottaa, ettei se saisi haitata viranomaisten välistä tietojenvaihtoa. Lisäksi henkilötunnuksen käyttämistä henkilön tunnistamiseen tulisi selvittää MMM:n mukaan jatkotyössä siten, että löydettäisiin tehokas ratkaisu siihen, että tällaisesta menettelystä päästäisiin eroon, eikä identiteettivarkauksia tällä tavoin pääsisi tapahtumaan.

**Tietosuojavaltuutetun toimisto** toi lausunnossaan esille, että nykytilanteen ongelmien lisäksi jatkotyössä tulisi selkeämmin tunnistaa nykytilanteen vahvuuksia ja niitä elementtejä, joita ei voi yhteiskunnan tietohuollon toimivuutta vaarantamatta poistaa tai muuttaa. Tietosuojavaltuutetun toimiston mukaan nykytilan vahvuutena on tunnistettava mm. se, että yhteiskunnan tietohuolto toimii tällä hetkellä hyvin ja tarkoituksenmukaisesti henkilötunnukseen perustuen. Tietosuojavaltuutetun toimisto huomautti Suomessa olevan harvinaista, että henkilöt sekoitetaan toisiinsa. Minkä tahansa nykyjärjestelmään sisältyvästä elementistä luopuminen tai elementin muuttaminen saattaisi johtaa suurempiin ongelmiin kuin hyötyihin.

Nykyisen järjestelmän kannalta Tietosuojavaltuutetun toimisto tunnisti haasteeksi lisääntyvän ulkomaalaisperäisen väestön määrän. Toisaalta Tietosuojavaltuutetun toimiston mukaan ratkaisuna voisi olla ennemmin ns. keino-tunnusten yhdenmukaistaminen, jolloin ei olisi tarvetta koko henkilötunnusta koskevien menettelytapojen muuttamiselle. Tietosuojavaltuutetun toimisto nosti lausunnossaan myös esille sen, ettei väliraportissa ole tutkimustietoon perustuen arvioitu sitä, missä määrin henkilötunnuksen avulla on syöllistytty esimerkiksi petoksiin ja identiteettivarkauksiin. Raportissa ei ole myöskään arvioitu sitä, miten henkilötunnuksen muuttaminen vaikuttaisi tähän kysymykseen. Tietosuojavaltuutetun toimiston mukaan mahdollista on myös se, että esimerkiksi henkilötunnuksen muodon muuttaminen saattaisi huonontaa tilannetta ja luoda uusia mahdollisuuksia petoksiin ja identiteettivarkauksiin. Tietosuojavaltuutetun toimisto huomautti lisäksi, että toimintamallin, jossa henkilötunnusta käytetään tunnistautumisessa, purkaminen ei edellytä suoraan henkilötunnuksen muodon muuttamista. Lisäksi ilmiön laajuutta tai siinä viime aikoina tapahtunutta kehitystä ei ole analysoitu väliraportissa.

**Oikeusministeriö** kiinnitti lausunnossaan huomiota tietyissä valtakunnallisissa toiminnoissa oleviin erityispiirteisiin – esimerkkinä vaalien järjestäminen. Vaalien suhteen on päätetty pysyä äänestysjärjestelmän osalta paperipohjaisessa prosessissa erityisesti tieto- ja kyberturvallisuussyistä. Vaaleissa toimitsijat käsittelevät mm. äänestyspaikalla henkilötunnuksia. Vaalien järjestämistä saattaa hankaloittaa, jos henkilöihin liittyvien tunnisteiden käsittelyyn tulee monimutkaisuutta tai muuta hankaluutta esimerkiksi niiden muodon tai hajautetun mallin pakottaman lisätietojen pyytämisen aiheuttamana.

**Apulaisoikeusasiamiehen** näkemyksen mukaan henkilötunnusta koskevaa ratkaisua olisi vielä arvioitava myös siitä näkökulmasta, miten voidaan purkaa toimintamalleja, joissa henkilötunnusta sellaisenaan käytetään tunnistamisen välineenä. Valittavalla ratkaisumallilla on asiassa keskeinen merkitys, mutta myös selkeää kannanottoa lainsäädännössä henkilötunnuksen merkityksestä henkilön tunnistamisessa tulisi pohtia. Henkilötunnuksen käytön tarpeellisuus on ollut esillä laillisuusvalvontakäytännössä. Erityisesti henkilötunnuksen merkitseminen julkisille asiakirjoille silloinkin, kun se henkilön yksilöimiseksi ei ole ollut perusteltua, on ollut esillä kanteluissa. Lisäksi apulaisoikeusasiamies on kiinnittänyt tarkastuksilla huomiota turvapaikanhakijoiden ja erityisesti heidän lastensa asemaan, kun heitä ei kirjata väestötietojärjestelmään. Tällöin tulee erityisesti pohdittavaksi väestötietolain 9 §:n mukaisesta ulkomaan kansalaisen tietojen tallentamisesta se, missä määrin Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista johtuisi, että turvapaikanhakijoille syntyvät lapset olisi poikkeuksetta merkittävä väestötietojärjestelmään ja annettava siten henkilötunnus. Asian tutkiminen on Väestörekisterikeskuksen selvityksen pohjalta vielä oikeusasiamiehen kansliassa kesken.

**Liikenne- ja viestintävirasto** toi lausunnossaan esille, että työryhmän olisi hyvä keskittyä jatkossa lisää henkilötiedon hallintaan, luovuttamiseen sekä käyttämiseen liittyvän lainsäädännön selkeyttämiseen ja täsmentämiseen ja siihen, että henkilötunnuksen, jonka varsinaisen tehtävä on yksilöiminen, käyttöä tunnistautumiseen rajoitettaisiin. Lisäksi Liikenne- ja viestintäviraston mukaan työryhmän tulisi selvittää jatkossa tarkemmin biometristen tunnistetietojen ja niiden varmentamiseen käytettävien tekniikoiden sekä laitteistojen standardisointia.

**Opetushallitus (OPH)** totesi lausunnossaan, että nykymuotoinen henkilötunnus saattaa tulevaisuudessa muuttua epäkäytännölliseksi ja paljastaa välittömästi tarpeettoman paljon tietoja henkilöstä. Nykyisessä yleisessä muodossa oleva henkilötunnus mahdollistaa tietojen yhdistämisen eri lähteistä turhankin helposti. Väärinkäyttötapauksissa tunnuksen vaihtaminen on haasteellista. Koska tunnuksen rakenteen mukainen merkkiyhdistelmien määrä on rajallinen, voi tämä jatkossa muodostua OPH:n mukaan tunnuksen käyttöä rajoittavaksi ongelmaksi. Lisäksi välimerkki (-, + tai A) on osoittautunut OPH:n mukaan hankalaksi, mikä on käytännössä aiheuttanut tunnusten sekaantumisen vaaraa erityisesti 2000-luvulla syntyneiden kohdalla.

**Maistraattien ohjaus- ja kehittämissyksikkö** oli samaa mieltä väliraportin esille nostamista haasteista koskien henkilötunnuksen rajallisen määrää sekä keinotunnuksia.

Myös **Tilastokeskus** nostaa esille nykyjärjestelmän heikkouksina uhan tunnusten riittävästä tulevaisuudesta. Toinen heikkous Tilastokeskuksen mukaan liittyy tunnuksen sisältämien tietojen (sukupuoli, syntymäaika) vaihtumiseen, joka johtaa tunnuksen vaihtamiseen. Etenkin kansainvälisen muuttoliikkeen lisääntyminen on Tilastokeskuksen mukaan lisännyt henkilötunnuksiin tehtävien korjausten määrää huomattavasti.

**Verohallinnon** mukaan asiakas- ja toimintanäkökulma on jäänyt väliraportissa vähemmälle huomiolle, ja jatkossa malleja tulisi testata esimerkiksi asiointitilanteiden avulla. Lisäksi Verohallinto huomauttaa, että kuolleiden henkilöiden tunnusten käsittely edellyttää myös huomiota siirtymäajan suunnittelussa, sillä ko. rekisteröintitarpeisiin ei ole syytä lähteä määrittelemään uusia tunnuksia.

**Maanmittauslaitoksen** mukaan nykytilan haasteista ovat väliraportissa jääneet vähälle huomiolle erilaisten ongelmatilanteiden ratkaisukeinot. Esimerkkitalanteena Maanmittauslaitos mainitsee sen, että joku on tahallisesti (tai tahattomasti) käyttänyt henkilötunnusta väärin ja tapahtuu identiteettivarkaus. Tällaisesta tilanteesta toipumisen tulisi tulevaisuudessa olla nopeaa, jotta oikealla asialla olevan henkilön sähköinen asiointi ei esty tai se estyy vain lyhyen ajan.

**Kansaneläkelaitoksen (Kela)** mukaan raportissa ei tuotu esiin on henkilötunnuksen käyttöön liittyviä haasteita tiedonvälityksessä. Kelan näkökulmasta tällaisia tulee esiin etenkin kansainvälisen tiedonvaihdon ja maahanmuuttajia koskevien henkilötunnusmuutosten tai

useampien rekisteri-identiteettien havaitsemisen yhteydessä. Tällöin on Kelan mukaan usein tarpeellista informoida tiedonvaihdon kumppaneita muuttuneesta tunnuksesta sekä huolehtia tunnuksiin liittyvien tietojen yhteensovittamisesta eri järjestelmissä. Rinnakkaiset rekisteri-identiteetit aiheuttavat eroavaisuuksia viranomaisten ja tiedonvaihdon kumppaneiden välisissä tiedoissa ja voi täten hankaloittaa asiakkaan asioimista, aiheuttaa väärinkäsityksiä ja –käytöksiä sekä vääriä viranomaispäätöksiä.

Kela toi myös esille, että väliraportissa ei myöskään ollut pohdintaa henkilön yksilöinnistä testausnäkökulmasta katsottuna: ”Testaus on henkilötietointensiivistä siinä suhteessa, että järjestelmien avaintietona toimii tyypillisesti henkilötunnus. Kansallisesti viranomaiset käyttävät 900-sarjan henkilötunnusta testaukseen, mikä on ollut toimiva ja selkeä käytäntö lukuun ottamatta sitä seikkaa, että 900-sarjan tunnuksia käytetään myös keino-tunnuksina. Henkilötunnusuudistuksen yhteydessä olisikin hyvä, jos myös testauksen tarpeet huomioitaisiin jo heti alkuvaiheessa. Jos tuleva tunnus tulee olemaan sellainen, että sillä on jokin selkeä muoto ja mahdollisesti myös syntaksi, olisi suotavaa, että uudistuksen yhteydessä varattaisiin jokin selkeä sarja kansallisesti testauksen käytettäväksi. Tällainen menettely helpottaisi järjestelmäkehitystä, kun eri toimijoilla olisi selkeä ymmärrys siitä, millaisia henkilön yksilöiviä tunnuksia voidaan käyttää kansallisessa testauksessa.”

**Tasa-arvovaltuutettu** kannatti sitä, että sukupuoli ei enää tulevaisuudessa näkyisi henkilötunnuksesta ja henkilöllisyystodistuksesta. Tämä ennaltaehkäisisi sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun perustuvaa syrjintää sekä parantaisi transihmisten ja intersukupuolisten yksityisyydensuojaa. Toisaalta on kuitenkin tärkeää, että tiedot ihmisten oikeudellisesta sukupuolesta ovat edelleen tallennettuina esimerkiksi väestötietojärjestelmään ja muihin henkilörekistereihin ja ne ovat käytettävissä niissä tilanteissa, joissa tietoa sukupuolesta tarvitaan. Tiedot sukupuolesta ovat tärkeitä seurattaessa naisten ja miesten asemaa yhteiskunnassa ja suunniteltaessa ja toteutettaessa niiden pohjalta yhteiskuntapolittisia toimenpiteitä. Tietoa tarvitaan tilastoja ja tutkimuksia varten.

**Valtakunnallinen sosiaali- ja terveystieteiden neuvottelukunta ETENE** kannatti yksityishenkilöiden henkilöllisyyden suojaamista ja pyrkimystä tietojen minimointiin. Sekä sukupuolen että iän paljastavien merkintöjen poistaminen henkilötunnuksesta vähentäisi ikään ja sukupuoleen kohdistuvaa syrjimistä.

Elinkeinoelämän edustajat nostivat lausunnoissaan esille sen, ettei raportissa käsitellä ehdotettujen muutosvaihtoehtojen vaikutuksia eri toimijoihin. **Finanssiala ry** totesi lausunnossaan, että kuten raportissa on tuotu esille, osa henkilötunnusjärjestelmään liittyvistä ongelmista liittyy itse tunnukseen, osa taas henkilötunnuksen väärään käyttötarkoitukseen tai tarpeettoman laajaan käyttöön. Näiden ongelmien kokoluokkaa ja muita ratkaisuvaihtoehtoja niihin kuin identiteetin hallinnan uudistamista ei raportissa juurikaan käsitellä. Lisäksi **Finanssiala ry** sekä **Eläketurvakeskus** nostivat esille raportissa mainitsemattomana ongelmana, että nykytilassa työeläkejärjestelmä saa henkilötunnuksia varsin hitaasti. Tästä aiheutuu ylimääräistä selvittelytyötä. **Finanssiala ry:n** mukaan tämä koskee erityisesti ulkomailta Suomeen lähetettyjen työntekijöiden todistuksiin haettujen Suomen henkilötunnuspyyntöjä, joissa tunnuksen saaminen voi kestää jopa kolme kuukautta.

Eläketurvakeskus lisäksi toi lausunnossaan esille, että työeläkealalla nykymallinen henkilötunnus on laajasti käytössä ja sen käytössä ei ole esiintynyt suuria ongelmia. Eläketurvakeskuksen mukaan työeläkealallakin tunnistetaan tosin raportissa mainittuja ongelmia, mutta suuri osa näistä voitaisiin Eläketurvakeskuksen mukaan ratkaista muullakin tavoin kuin korvaamalla henkilötunnus täysin uudenmallisella tunnuksella.

**Päivittäistavarakauppa PALTA ry** puolestaan huomautti, että työryhmän väliraportissa on käsitelty asiaa lähinnä julkishallinnon näkökulmasta ja tuotu esiin siinä kontekstissa oikeita asioita. Jatkovalmistelussa tulisi **PALTAn** mukaan paneutua nyt esiin nostettujen ja ongelmalliseksi koettujen seikkojen yleisyyteen sekä haasteiden suuruuteen ja niitä tulisi verrata muutoksista aiheutuviin kustannuksiin. Kaupan alalla ei tunnisteta väliraportissa esitettyjä

väärinkäytöstilanteita laajamittaiseksi ongelmaksi. Henkilötunnuksia ei käsitellä tarpeettomasti.

**Amnesty International** tuo lausunnossaan esille, että henkilötunnusuudistuksen sukupuoli-vaikutukset sukupuoleen, sukupuoli-identiteettiin ja sukupuolen ilmaisuun perustuva syrjintä on kielletty kansallisessa ja kansainvälisessä oikeudessa. Amnesty International pitää siksi erittäin tärkeänä työryhmän johtoryhmän näkemystä siitä, että henkilötunnuksen uudistamisen yhteydessä henkilötunnukset muutetaan sukupuolineutraaliin muotoon. Myös henkilöillä, joilla on vanhanmuotoinen henkilötunnus, pitäisi olla mahdollisuus saada uusi, sukupuoli-neutraali henkilötunnus. Mikäli väestötietojärjestelmässä on säilytettävä erillinen merkintä sukupuolesta, sukupuoli-identiteettiin perustuvan syrjinnän torjumiseksi olisi tärkeää, että henkilöillä olisi mahdollisuus myös muuhun sukupuolimerkintään kuin mies/nainen. Lisäksi Amnesty International toi lausunnossaan esille henkilötunnukseen liittyvät ongelmat ulkomaalaisten osalta. Henkilötunnuksen soveltamisalaa tulisi muuttaa siten, että sen piiriin pääsevät kaikki Suomessa oleskelevat henkilöt.

### 3.2 Nykyjärjestelmän vahvuudet

**Väestörekisterikeskuksen** lausunnossa nykyjärjestelmän vahvuuksina on nostettu esille yksilöintitunnusten ja keskeisten henkilötietojen keskitetty rekisteri, jota VRK perustelee toteamalla, että ”yksilöintitunnuksia ja niiden kytkentää tarvitaan tietojen välittämiseen eri rekistereiden ja sähköisten palvelujen välillä. Eri sähköisissä palveluissa asioidessa ei tarvitse ilmoittaa henkilötietojaan joka kerta erikseen, vaan tiedot haetaan väestötietojärjestelmästä suoraan.” Lisäksi VRK nosti lausunnossaan esille varmennettujen henkilötietojen asiakirjvaatimukset, sillä on olemassa käyttötapauksia, joissa on tärkeää käsitellä nimenomaan viranomaisen varmentamia tietoja ja varmistaa, että sama henkilö ei voi esiintyä useammalla eri henkilöllisyydellä. Esimerkkeinä VRK toi esille vaalit, sosiaaliturvaetuuksien hakemisen sekä muut kansalaisten lakisäätteisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvät asiointitilanteet.

Myös **Tilastokeskus** toi esille samankaltaisia vahvuuksia VRK:n tapaan toteamalla, että ”henkilötunnuksen vahvuuksia ovat sen keskeinen rooli yksilöivänä tunnisteena yhteiskunnassamme ja tunnuksen tarjoama mahdollisuus yksilöön liittyvien tietojen yhdistämiseen eri tietolähteistä.”

**Oikeusministeriö** tuo nykyjärjestelmän vahvuutena esille sen, että henkilötunnus on joka yhteydessä sama ja muuttumaton sekä sen, että tietyt henkilötiedot ovat keskitettyjä Väestörekisterikeskuksen hallinnoimaan Väestötietojärjestelmään.

**Poliisihallitus** piti niin ikään nykyjärjestelmässä hyvänä keskitettyä henkilön perustietojen tiedonhallinnan mallia: ”Suomessa on toimiva ja luotettu keskitetty malli, jota ei ole syytä läheteä rikkomaan peruuttamattomalla tavalla viimeisimpien trendien perässä.” Lohkoketjuihin ja muihin teknologioihin perustuvat hajautetut käyttäjälähtöiset mallit ovat Poliisihallituksen mukaan lähtökohtaisia ratkaisuja toimintaympäristöön, jossa ei ole toimivaa keskitettyä järjestelmää tai joissa kansalaisten luottamus viranomaisiin on liian heikko. Tarvittavat muutokset ja käyttäjän parempi omien tietojensa hallinta on mahdollista Poliisihallituksen mukaan toteuttaa nykyisen mallin puitteissa kehittämällä henkilöllisyyden osoittamisen välineitä sillä tavoin, että henkilön on helpompaa valita, mitä tietoja hän jakaa kussakin asiointitilanteessa. Toimiva malli ei edellytä tiedon hajauttamista, mikä osaltaan ainoastaan hankaloittaa niiden hyödyntämistä luotettavuuden arviointia etenkin viranomaisten näkökulmasta.

**Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV)** totesi lausunnossaan, että ikätieto on tärkeä henkilön oikeustoimikelpoisuuden ja itsemääräämisoikeuden varmistamiseksi sekä julkisen että yksityisen puolen asiointitilanteissa. Mikäli ikää koskeva tieto poistettaisiin henkilötunnuksesta, tiedon olisi syytä edelleen olla sitä tarvitsevien saatavilla. KKV myös nosti esille, että ikää koskevan tiedon poistaminen henkilötunnuksesta loisi tarpeen tallentaa ikää koskeva tieto erikseen ja voisi vaikeuttaa fyysisessä asiointitapahtumassa tapahtuvaa tunnistamista.

**Maa- ja metsätalousministeriön (MMM)** mukaan sukupuoli- ja ikämerkinnän poistamista tulisi vielä selvittää laajemmin, sillä väliraportin perusteella ei tietojen poistamiselle vaikuta olevan perusteita. MMM huomautti lausunnossaan, että jatkossa sukupuoli paljastuu pääsääntöisesti nimen perusteella, kun etu- ja sukunimilain (946/2017) 2 §:n mukaan etunimeksi voidaan hyväksyä nimi, joka on vakiintunut samalle sukupuolelle. MMM:n mukaan jatkovalmistelussa työryhmän pitäisi pitää mukana sellaisetkin toteuttamisvaihtoehdot, jotka mahdollistavat nykyisten henkilötunnusten säilyttämisen ja sen, että ikä ja sukupuoli näkyvät tunnuksesta, mutta kuitenkin samalla mahdollistaen erillisratkaisut ulkomaalaistaustaisten tai eräiden vähemmistöjen osalta.

**Oikeuskanslerin** mukaan jatkossakin tulee huolehtia siitä, että henkilön yksilölliseen erottamiseen muista samannimisistä henkilöistä on käytettävissä sellainen tunniste, joka ihmisten on helppo opetella ja muistaa.

**Liikenne- ja viestintäviraston** mukaan siitä, että henkilötunnuksesta ilmenee käyttäjän ikä, ei tulisi luopua, jos tunnusta voidaan käyttää sellaiseen toimintaan, joka edellyttää esimerkiksi 18 vuoden ikää. Muutoin ollaan siinä tilanteessa, että tunnituksen vastaanottajan on varmistettava ikä jostakin toisesta palvelusta tai tallennettava se erillisenä tietona.

**Kuntaliitto ry** toi lausunnossaan esille, että nykyisessä järjestelmässä hyvää on mahdollisuus eri rekisterien hyödyntämiselle sekä luotettava yksilöintivarmuus. Kuntaliitto huomautti lausunnossaan, että tunnituksen pitää kestää aikaa ja teknistä kehitystä. Edelleen tunnus on avain yksilön tietoihin, eikä se saa sisältää sellaisia elementtejä, jotka muuttuvat.

**Palvelualojen työnantajat PALTA ry** toi lausunnossaan esille, että yksityisellä sektorilla on tarve asiakkaan tai työntekijän yksiselitteiseen yksilöimiseen, ja yksilöiminen on toteutettu usein henkilötunnuksen pohjalta. Iso muutos nykyiseen käytäntöön voisi vaikuttaa hyvinkin negatiivisesti sujuvien (digitaalisten) palveluprosessien ylläpitoa niin julkisissa kuin yksityisissä palveluissa. PALTA ry myös huomautti, että henkilötunnus on muodostunut ajan saatossa keskeiseksi ”avaimeksi” tietojärjestelmissä, jonka korvaamiselle ja muuttamiselle tulisi olla painavat perusteet.

**Finanssiala ry** sekä **Eläketurvakeskus** nostivat nykyjärjestelmän vahvuutena sen, että on etu tiedon eheyden kannalta, että on olemassa yksi yhtenäinen henkilön yksilöivä tunniste, joka on luotettavan tahon antama ja kaikkien toimijoiden käytössä samanlaisena. Edelleen Finanssiala ry:n mukaan tietoa henkilön iästä ja sukupuolesta tarvitaan finanssialalla esim. täysivaltaisuuden toteamista sekä vakuutusten hinnoittelua ja vastuuvielkalaskentaa varten. Myös työeläkejärjestelmässä sukupuoli ja ikä ovat tarpeellisia tietoja. Finanssiala ry huomautti lausunnossaan, että mikäli nämä tiedot eivät kävisi ilmi henkilötunnuksesta, tulisi niiden olla saatavissa helpolla sähköisellä tavalla keskitetystä henkilörekisteristä. Edelleen fyysisessä asiointitilanteessa tieto henkilön iästä ja sukupuolesta ovat henkilöllisyyden todentamisen kannalta tärkeitä. Mikäli nämä tiedot eivät kävisi ilmi henkilötunnuksesta, tulisi Finanssiala ry:n mukaan huolehtia, että kyseiset tiedot edelleenkin löytyvät virallisina henkilötodistuksina käytettävistä asiakirjoista.

Myös **Elinkeinoelämän keskusliitto EK** toi lausunnossaan esille, että Henkilötunnuksen luoma tiedon eheys on keskeistä koko yhteiskunnan toiminnalle ja sujuvan asioinnin perusta, minkä vuoksi järjestelmään tehtäviin muutoksiin tulee suhtautua varautuneesti. EK:n mukaan ikä- ja sukupuolietiedot ovat tarpeellisia mm. vakuutus- ja työeläkejärjestelmässä sekä tunnistamistilanteessa täysi-ikäisyyden todentamisessa. Niin ikään EK:n mukaan ikä ja sukupuoli henkilötunnuksen osana on keskeistä luotettavalle yhteiskunnalliselle tilastoinnille ja tutkimukselle. Suurten otoksien tilastointi on perustunut henkilötunnuksen käyttöön tietomassan hallinnassa. EK huomauttaa, että jos esimerkiksi ikä- ja sukupuolietieto poistettaisiin aineistoista, tulisi jatkossa hankalaksi, ellei mahdottomaksi, tehdä tutkimusta esimerkiksi palkkataso-arvon toteutumisesta. Ikään ja sukupuoli ovat ensisijaisen tärkeää tietoa tuottaessa tutkimusta yhteiskunnallisen päätöksenteon pohjaksi. Tutkimus ja tilastot myös hyödyntävät EK:n mukaan laajasti henkilötunnuksen luomaa mahdollisuutta eri tietolähteiden yhdistämiseen. EK myös huomauttaa, että henkilötunnusjärjestelmän muuttaminen tarkoittaisi suuria

teknisiä ja yhteiskunnallisesti merkittäviä muutoksia. Jo pelkästään pankki- ja vakuutusallalla yksinkertaisestakin muutoksesta EK arvioi olevan satojen miljoonien eurojen kustannukset, mikä kertautuessaan eri sektoreilla tarkoittaisi kansantaloudellisesti erittäin huomattavaa kustannuserää. EK:n mukaan raportissa ei ole tunnistettavissa vastaavaa muutoksen tarvetta tai kompensoivaa hyötyä.

#### 4 Tulevaisuuden näkymät ja haasteet

Yleisesti useat lausunnonantajat katsoivat, että raportissa oli tunnistettu hyvin henkilötunnusjärjestelmään liittyviä tulevaisuuden haasteita. Tulevaisuuden ilmiöistä lausunnonantajista useimmat nostivat esille sähköisen asioinnin lisääntymisen ja digitaalisessa toimintaympäristössä toimimisen, mikä voi osaltaan nostaa nykyisen henkilötunnuksen väärinkäyttöön liittyviä riskejä. Muun muassa **Liikenne- ja viestintävirasto** toi lausunnossaan esille, että henkilön tunnistaminen sähköisessä asiointissa on nykyään ja jatkossa perusluonteinen tarve, ja sähköisen tunnistamisen menettelyt ja niiden varmuustasot rakennetaan valtion takaaman henkilön yksilöinnin ja identiteetin varaan, ts. ainakin nykyajattelussa valtio tuottaa eIDAS-sääntelyn tarkoittamat luotettavat lähteet. **Väestörekisterikeskus** toi lausunnossaan esille esimerkkinä sähköisen asioinnin lisääntymisestä suomi.fi-tunnistuspalvelun käytön lisääntymisen. Vuonna 2018 Suomi.fi tunnistus-palvelun kautta välitettiin 86,6 miljoonaa tunnistustapahtumaa julkisen hallinnon asiointipalveluille ja vuonna 2017 palvelun kautta välitettyjen tunnistustapahtumien kokonaismäärä oli 57,0 miljoonaa.

Liikenne- ja viestintävirasto kiinnitti lausunnossa huomiota myös siihen, että järjestelmän skaalautuvuus ja henkilön yksilöinnin varmuustasojen joustavuus vaikuttaa kriittiseltä suunnittelukriteeriltä, koska kansainvälistymiskehityksestä johtuen tunnistus- ja tunnistautumistarve koskee paljon muitakin kuin nykyisellä tavalla VTJ:ssä henkilötunnuksella yksilöityjä henkilöitä. Edelleen julkista luotettavuutta nauttivan tiedon pitäisi myös perustua todelliseen tunnistamiseen, jotta sen varaan voi rakentaa luotettavaa sähköistä identiteettiä.

Liikenne- ja viestintävirasto huomautti myös, että väliraportissa esitetyt ratkaisumallit eivät kykene vastaamaan nykyisessä muodossaan eIDAS-tunnistautumisvelvollisuudesta aiheutuviin tarpeisiin. EIDASissa on kyse pelkkään syntymäaikaan ja nimeen perustuvasta yksilöimisestä, joka poikkeaa suomalaisesta henkilöiden yksilöimisen tavasta ja vaatimuksista. Liikenne- ja viestintävirasto piti lausunnossaan kannatettavana, että eIDAS-järjestelmää koskevaa kysymystä selvitellään jatkovalmistelussa rinnakkain valittavan toimintamallin kanssa.

**Väestörekisterikeskus** pitää henkilötunnusjärjestelmän perusrakennetta myös tulevaisuuden tarpeita ajatellen hyvänä, mutta erityistilanteisiin tarvitaan VRK:n mukaan uusia ratkaisuja. Näistä ainakin seuraavat ovat tarpeelliset: syntymäajan ja sukupuolen poistaminen yksilöintitunnuksesta, henkilötietojen luotettavuuden luokittelu sekä joko henkilötunnuksen myöntäminen nykyistä laajemmalle henkilöjoukolle taikka toisenlaisen yksilöintitunnuksen myöntämistä keskitetystä rekisteristä niille, joille henkilötunnusta ei voida antaa.

Monet lausunnonantajat nostivat esille kansainvälisen liikkuvuuden lisääntymiseen ja siitä aiheutuvat vaikutukset henkilötunnusjärjestelmälle. **Tietosuojavaltuutetun toimiston** näemyksen mukaan väestön liikkuvuus ja ulkomaalaisperäisen väestön lisääntyminen tullee vaikuttamaan henkilöiden yksilöintiin tulevaisuudessa. Monissa Suomeen suuntautuvan maahanmuuton lähtömaissa ei ole Suomen kaltaista väestörekisterijärjestelmää tai edes selkeää identiteettiä. Tämä voitaisiin ratkaista esimerkiksi liittämällä väestörekisteriin tieto henkilöllisyyden luotettavuustasosta. Samalla tulisi arvioida mitä käytännön vaikutuksia tällaiselle merkinnällä olisi rekisteröidyn asemaan ja oikeusturvaan. Toisaalta Tietosuojavaltuutetun toimisto mukaan nykyinen henkilötunnusjärjestelmä voi hyvinkin vastata tulevaisuuden haasteisiin, jos sitä kehitetään. Mahdollisia kehityskohteita olisivat mm. kaikkien henkilöryhmien mm. ulkomaalaisperäisen väestön tarpeiden huomioon ottaminen ja luopuminen sukupuolen sisällyttämisestä henkilötunnuksen.



**Oikeuskanslerin** mukaan tarve henkilöiden yksilöintiin henkilötunnuksen tai muun yksiselitteisen tunnuksen avulla korostuu yhä digitalisaatiokehityksen myötä. Tarve ei rajoitu julkishallintoon, vastaavaan yksilöintiin on tarve myös yhä kehittyvien yksityisten toimijoiden tuottamien palveluissa. Oikeuskanslerin lausunnossa huomautettiin, että uudistettavan henkilötunnuksen tulisi soveltua ihmisten yksilöintiin myös yksityisiä palveluja tarjottaessa. Edelleen uudistuksessa tulisi tavoitella sellaista henkilön yksilöivää tunnusta jota ei olisi tarvetta käsitellä korostetun tietoturvallisesti. Oikeuskansleri nosti lausunnossa esille myös nykyisen henkilötunnuksen ongelmana sukupuolittiedon sisällyttämisen tunnukseen. Tulevaisuudessa tulisi minimoida tunnukseen sisällytettäviä henkilön ominaisuustietoja.

**Oikeusministeriön** näkemyksen mukaan nykyisen henkilötunnusjärjestelmän 'hetuttomiin' liittyvät prosessit ja vaihtelevat käytänteet muuttuvat tulevaisuudessa vieläkin hankalamiksi. Tarve olisi saada joka tilanteessa samana pysyvä tunniste, joka on muuttumaton, myös 'hetuttomille'. Lisäksi on tarve ratkaista tunnistettuja ongelmia jollakin aikavälillä, jotta digitalisaation ja keskinäisriippuvuuksien kasvamisen myötä ei synnytetä lisää nykyiseen henkilötunnuksen muotoon sidottuja riippuvuuksia sekä henkilötunnuksen käyttämistä esim. sähköisessä ja fyysisessä asiointissa henkilön tunnistamiseen.

**Opetushallitus** toi lausunnossaan esille, että opetustoimen toimialalla erittäin keskeinen asia on ulkomaalaisten identiteetin tunnistaminen. Opetushallitukselle on tärkeää varmistua henkilön henkilöllisyydestä (henkilötunnus) sekä mahdollistaa sähköinen asiointi Opetushallituksen palveluissa. Opetushallituksessa on pohdittu mahdollisuutta hyödyntää ns. väliaikaisia tunnuksia, jotka voitaisiin myöntää vähän kevyemmin kuin varsinainen henkilötunnus. Opetushallituksella on ulkomaisia asiakkaita muun muassa tutkintojen tunnistamisen ja apurahojen hakemisen prosesseissa. Näissä on huomioitava, että palveluiden käyttämiseksi asiakas ei ole välttämättä Suomessa ennen kuin päätös on syntynyt, joten asiakkaalta ei voida edellyttää vahvaa ensitunnistautumista jossakin Suomessa olevassa toimipisteessä. Korkeakouluhauissa henkilötunnuksettomia henkilöitä ei ole mahdollista tunnistaa vahvasti. Tasa-arvoisen kohtelun näkökulmasta on kyseenalaista, että henkilötunnuksettomat hakijat voivat haussa ottaa opiskelupaikan vastaan sähköisesti ilman vahvaa tunnistautumista, mutta henkilötunnuksen omaavilta henkilöiltä edellytetään vahvaa tunnistautumista. Tällaisen henkilötunnuksettomien asiakkaiden osalta tulisi miettiä myös kokonaisvaltainen ratkaisu, joka kytkeytyy henkilötunnusjärjestelmään (esim. väliaikainen tunnus).

Lisäksi sekä Opetushallitus että opetus- ja kulttuuriministeriö nostivat lausunnoissaan esille, että palveluiden piiriin kuuluu alaikäisiä henkilöitä, joiden osalta tunnistautuminen ja henkilötunnusten käyttö on ratkaistava. Erityisenä käyttötapauksena on saada alaikäisten asiakkaiden huoltajien käyttöoikeudet linkitettyä alaikäiset tietoihin siltä osin kuin laki näin edellyttää. Henkilöiden tietojen linkitys tulee myös eteen sellaisissa tilanteissa, joissa on myönnettävä oikeus katsella opiskelijan tietoja esimerkiksi opiskelijaa ohjaavalle työnantajan edustajalle. Manuaalisesti toteutettava yksilöintiprosessi on hyvin virhealtis.

**Terveyden ja hyvinvoinnin laitos** toi lausunnossaan esille, että rekisteritutkimus kohdentuu usein henkilöiden historiatietoihin myös kuoleman jälkeen. THL:n näkemyksen mukaan henkilötunnuksen uudistamisen yhteydessä tulisi säilyttää myös henkilöön liittyvän historiatietojen käyttömahdollisuus siten, ettei elossa olevien ja kuolleiden henkilöiden ikä- ja sukupuoli-tietojen analysointi samoissa tutkimuksissa vaikeudu kohtuuttomasti ja tiedot olisivat jatkossakin käytettävissä. Lisäksi THL:n mukaan tietosuojan ja tietoturvan näkökulmasta kansalaisen luottamus tietojen turvalliseen käsittelyyn tunnuksesta huolimatta on säilytettävä. Henkilötunnuksen uudistamisen yhteydessä tulee arvioida myös kansalaisen näkökulmasta, miten jokainen niin halutessaan voisi hallita omia tietojaan ja mahdollisia erillisiä identiteettiavaruuksia.

**Maanmittauslaitoksen** näkökulmasta tulisi arvioida tarkemmin sitä, miten vaihtoehtoisissa malleissa hallitaan uusimuotoisten henkilötunnusten ja mahdollisesti henkilölle syntyvien rinnakkaisten identiteettien suhde olemassa olevaan vanhaan henkilötunnukseen. Maanmittauslaitoksen (ja todennäköisten muidenkin viranomaisten) sähköisissä ja paperisissa arkis-

toissa on valtava määrä asiakirjoja, joissa on käytetty vanhaa henkilötunnusta henkilön yksilöimiseen. Henkilön yhteys vanhaan tunnukseen tulee säilyttää niin pitkään, kunnes arkistoitujen asiakirjojen säilytysajat päättyvät.

Toinen Maanmittauslaitoksen esille nostama esimerkkitapaus henkilöiden yksilöimisessä asiakirjoissa on Kiinteistötietojärjestelmän todistukset (lainhuuto- ja rasiustodistus). Niistä toteutettiin käyttöön vuonna 2017 kaksi versiota. Pääsääntöisesti asiakkaalle annetaan todistus, jossa henkilötunnuksen loppuosaa ei ole (on vain syntymäaika). Nimen ja syntymäajan katsotaan identifioivan henkilön useimpiin käyttötarkoituksiin riittävällä tarkkuudella. Henkilötunnuksen vapaata saatavuutta otteiden kautta pidettiin tietosuojariskinä. Tästä syystä viranomaisten lisäksi vain asianosainen itse saa halutessaan henkilötunnuksellisen todistuksen. Väliraportista ei saa Maanmittauslaitoksen mukaan vastausta siihen, mikä olisi se tunnus tai tunnuksen osa, jota voidaan turvallisesti käyttää luotettavaan yksilöintiin tarvittavissa todistuksissa. Pelkkä henkilön nimi ei riitä osoittamaan esim. kiinteistön omistusoikeutta.

**Kilpailu- ja kuluttajaviraston** mukaan viranomaisen luodessa ja myöntäessä henkilötunnuksen sen vahvuutena on, että sen tiedetään varmuudella liittyvän tiettyyn yksilöön. Identiteetin käsite on laajempi kuin henkilön yksilöinti. Varsinkin sähköisessä ympäristössä henkilöllä voi olla useita identiteettejä, joiden kaikkien takana on sama yksilö. Henkilötunnuksen merkitystä ja arvoa olisikin arvioitava tilanteessa, jossa yksilöillä on jo käytössään useita sähköisiä identiteettejä ja erilaisia tunnuksia. Keskeistä on muun muassa se, voidaanko henkilötunnusta hyödyntäen todeta ihmisyksilöihin kohdistuva toiminta ja heidän toimijuutensa, esimerkiksi prosesseissa joissa tekoäly on mukana aktorina.

**Kansaneläkelaitos** nostaa lausunnossaan esille, että tilapäisten tunnusten käyttö ja henkilön luotettava tunnistaminen ovat tärkeitä elementtejä etenkin sote-palveluissa ja Kelan paperittomien asiakkaiden palvelemiseksi. Kela toivoo uudessa mallissa kiinnitettävän huomiota keinotunnusongelmien ratkaisuun niin asiakkaan turvallisuuden ja tietosuojan varmistamiseksi, kansallisten toimijoiden välisen yhteentoimivuuden parantamiseksi kuin virheellisten viranomaispäätösten ja väärinkäytösten estämiseksi. Toisaalta ratkaisu ei kuitenkaan saa tarpeettomasti hidastaa ja monimutkaistaa viranomaisen toimintaa tai asiakkaan sujuvaa asiointia.

**Maahanmuuttovirasto** toi lausunnossaan esille, että myöntöprosessi on luotettavuuden kulmakivi Suomessa myönnettäville henkilöllisyyttä osoittaville asiakirjoille, mutta sama pätee toiseenkin suuntaan: jos asiakasta ei tunnisteta kunnolla asiointitilanteissa, hän voi esiintyä monena eri henkilönä myöntöprosessin luotettavuudesta riippumatta. Maahanmuuttoviraston mukaan ei siis auta, että estetään vain väärin henkilöllisyyksien luonti, vaan on myös estetävä niiden käyttö.

**Finanssiala ry:n** mukaan Kansainvälisen tietojenvaihdon digitalisoiminen (ml. Single Digital Gateway –asetuksen toimeenpano) vaatii toimivia EU-tason henkilön tunnistamisratkaisuja toteutuakseen tehokkaasti. Mailla tulisi olla yksi kansallinen taho, joka yhdistää ulkomaisen ja kotimaisen identiteetin. Tämän kansallisen tahon tulisi toimia henkilötunnusten hallinnoijana niin, että päällekkäisiä identiteettejä ei synny, henkilötietojen eheys paranee ja henkilötunnuksen saamisen prosessi nopeutuisi. Toisaalta Finanssiala ry:n näkemyksen mukaan monet väliraportissa listatuista ongelmista olisi ratkaistavissa kohtuullisen helposti ratkaistavissa ilman henkilötunnuksen perusteellista uudistamistakin. Edelleen kaikki raportissa esitetyt ratkaisumallit, jotka johtaisivat henkilötunnuksen rakenteen muuttamiseen, aiheuttaisivat Finanssiala ry:n mukaan toimialalle suuria kustannuksia, joita vastaavaa hyötyä ei siis olisi nähtävissä.

**Elinkeinoelämän keskusliitto** nosti lausunnossaan esille huomioitavaksi asiaksi kansainvälisen sääntelykehityksen: ”Kuten raportissa todetaan, asiassa on meneillään useita kansainvälisiä hankkeita sekä pohjoismaisella että EU-tasolla. Rajapintaa kansainvälisen ja kansallisen identiteetin tarpeisiin tulee kehittää ennakoiden EU:n digitalisaatiokehitystä. Yhtenä kes-

keisimmistä on EU:n komission aloite eurooppalaisen sosiaalivakuutusnumerosta, joka mahdollisesti voisi toimia rinnakkaisena järjestelmänä kansallisten tunnusten kanssa rajat ylittävissä tapauksissa. Myöskin kansainvälisen tietojenvaihdon digitalisoiminen EU-tasolla (Single Digital Gateway) tulee ottaa huomioon työryhmän jatkotyössä.”

**Päivittäistavarakauppa ry** totesi lausunnossaan, että kaupan toimijoiden näkökulmasta nykyinen henkilötunnusjärjestelmä on toiminut riittävän hyvin eikä alan piirissä ole tunnistettu sellaisia tulevaisuuden haasteita, joiden vuoksi järjestelmän muuttaminen olisi välttämätöntä.

**Dreamwear Club ry** nosti lausunnossaan esille tulevaisuuden haasteena sukupuoli-identiteetin mukaisen juridisen sukupuolen määrittämisen. Kolmas sukupuoli ei-binääristi sukupuoltaan kokevien kohdalla tulee yhdistyksen mukaan olemaan kansainvälinen trendi, johon on hyvä valmistautua pidättäytymällä ratkaisuihin, jotka hankaloittaisivat tätä muutosta.

**Seta ry** toi lausunnossaan esille, että Euroopan sisällä suunta on viime vuosina ollut siirtymä kolmannen juridisen sukupuolimerkinnän tunnistamiseen yhä useammassa maissa. Seta ry:n mukaan nykyinen sukupuolitettu henkilötunnus ei vastaa todellisuutta, jossa sukupuolen ymmärretään olevan moninaisempi kuin binäärinen nainen tai mies. Sen säilyttäminen olisi ristiriidassa tasa-arvolain kanssa, joka edellyttää viranomaisten ennaltaehkäisevän sukupuoli-identiteettiin, sukupuolen ilmaisuun ja kehon sukupuolitettuihin piirteisiin perustuvaa syrjintää.

**Vaana Oy** toi lausunnossaan esille identiteettiverkkojen (esim. Hyperledger Indyn päälle rakentuva Sovrin) tarjoamat mahdollisuudet henkilökohtaisen tiedon yksityisyyden varmistamiseksi. Vaana Oy:n mukaan tällaiset mallit vähentävät tarvetta identiteetille ja sen sijaan korostavat digitaalisesti varmennettavien väittämien (claim tai credential) käyttöä. Vaana Oy:n mukaan tämä vapauttaisi sekä järjestelmät että henkilöt identiteetin käytöstä ja sen käyttöön liittyvistä haasteista. Identiteettien käyttö on esimerkiksi tietomurtotapauksissa vaarallista. Mikäli hyökkääjä murtautuu rekisteriin, jossa ylläpidetään osoitteita ja toiseen rekisteriin jossa ylläpidetään potilastietoa pystyy hän yhdistämällä tietoa eri rekistereistä tunnistamaan potilaan. Vastaavaa tietojen yhdistelemistä rekistereiden yli ei voi tehdä mikäli järjestelmät toimivat perustuen digitaalisiin väittämiin identiteettien sijaan. Nykyisten henkilötunnusten osalta Vaana Oy myös totesi lausunnossa, että nykyinen henkilötunnus ei pysty vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin. Sen lisäksi että nykyiset henkilötunnukset paljastavat tietoa kansalaisesta (esimerkiksi syntymäaika ja sukupuoli) ne on myös Vaana Oy:n mukaan helppoja arvata. Mikäli tiedetään henkilön syntymäaika ja sukupuoli loppuosa on mahdollista selvittää esimerkiksi naiivilla brute-force menetelmällä.

**Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry** toi lausunnossaan esille, ettei henkilötunnuksen uudistamista ei tule sitoa vahvan sähköisen tunnistamisen kehittämiseksi viireillä oleviin muihin hankkeisiin, kuten hallituksen esitykseen laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta, vaan kaikkien lainsäädännöllisten ratkaisujen tulee tukea toimivan sähköisen tunnistamisen markkinan mahdollisimman pikaista syntymistä. Niin julkisen kuin yksityisen sektorin digitaalisten palvelujen kehittyminen edellyttää, että käyttäjien tunnistaminen on mahdollisimman helppoa ja kohtuuhintaista myös palvelujen tarjoajille. Markkinoiden avaaminen ja pelisääntöjen sopiminen ovat valtion kannalta kestävämpi ratkaisu kuin oman tunnistusvälineen kehittäminen.

## 5 Biometria

**Oikeusministeriö** katsoi lausunnossaan, että biometriaa voitaisiin hyvin suunniteltuna ja toteutettuna hyödyntää nykyistä laajemmin tietyissä rajatuissa käyttötapauksissa. Esimerkiksi tunnistamisesta vastaava viranomaisellinen voisi ensitunnistamisen yhteydessä hyödyntää biometriaa laajemmin, mikä vähentäisi merkittävästi myöhempää tarvetta perustaa useita henkilötunnuksia samalle henkilölle.

Toisaalta oikeusministeriö painotti, että biometrinen tunnistaminen ja tallentaminen liittyy erityisiä riskejä: ”Jos biometrisiä tunnistamiseksi käytetään laajasti henkilön tunnistamiseen ja jos valvomattomassa tilanteessa suoritetaan biometristä tunnistamista, biometrisiä tunnistamiseksi sisältävät tietokannat ovat myös kyberrikollisten kannalta houkuttelevia kohteita. Jos biometrinen tunnistaminen joutuu tahalliseksi tai tahattomasti väärin käsiin, se ei ole vaihdettavissa toiseksi niin kuin muissa tunnistautumiskeinoissa. Kuten raportissakin on todettu, eduskunnan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota biometrisiä tunnistamiseksi sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyviin riskeihin. Valiokunta on muun muassa todennut, että tällaisiin tietokantoihin saattaa liittyä tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp). Valiokunta on myös korostanut biometrisiin tunnistamisiin liittyvää erityistä tarvetta huolehtia järjestelmän suojaamisesta väärinkäytöksiltä ja laittomalta käytöltä (PeVL 29/2016 vp). Näistä syistä biometrisiä tunnistamiseksi sisältävien tietokantojen perustamiseen tulee suhtautua varoen ja tietojen käyttötarkoitus tulee säätää suppeaksi. Perustuslakivaliokunta on suhtautunut kielteisesti biometrinen tietojen käyttämiseen muuhun kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen, esimerkiksi rikostutkintaan (PeVL 51/2018 vp).”

**Maa- ja metsätalousministeriö** arvioi, että biometria-asioihin liittyvien juridisten ja muiden kysymysten selvittäminen ei luultavasti ole mahdollista työryhmän toimikauden aikana, mutta ministeriö piti hyvänä, että työryhmän työssä biometrian haasteet ja mahdollisuudet on tiedostettu.

**Oikeuskanslerin** näkemyksen mukaan biometria soveltuu teknisesti hyvin henkilöiden tunnistamiseen silloin, kun henkilö on läsnä palvelutilanteessa tai kun käytössä on tarvittava teknologia tunnistamisen tekemiseen henkilön hallussa olevilla laitteilla. Toisaalta oikeuskansleri huomautti, että biometrisen tiedon käyttö on väliraportissa kuvatuin tavoin rajattu tarkoin tietosuoja-asetuksessa ja esimerkiksi biometrisen tiedon siirto tietoverkossa voi muodostua ongelmaksi.

**Liikenne- ja viestintävirasto** nosti lausunnossaan esille, että väliraportissa käsitellään biometrisiä tietoja osana henkilön yksilöllisten attribuuttien väestötietojärjestelmän kaltaisessa tietovarannossa. Biometrinen tunnistaminen tai usean biometrisen tunnistamisen yhdistelmä voi muodostaa myös yhden sähköisessä tunnistamisessa vaadittavan todentamistekijän, jolloin toinen välttämätön todentamistekijä voi olla tietoon perustuva (kuten PIN-koodi) tai hallussapitoon perustuva (kuten sirukortti tai mobiililaitte/mobiilisovellus). Liikenne- ja viestintävirasto huomautti, että on tärkeää erottaa toisistaan perusrekistereissä tai tunnistusasiakirjoissa olevat biometriset tiedot ja sähköisessä tunnistamisessa todentamistekijänä käytettävät biometriset tiedot. Lausunnonantajan mukaan biometriseen tietoon tulisi tukeutua vain osana yksilöllintä tai tunnistamista. Edelleen sen takia, että ihmisen biometrisiä ominaisuuksia ei voi vaihtaa, hyödyntämisessä on sekä perusrekistereissä että paikallisissa sovelluksissa varauduttava tilanteisiin, joissa biometriseen tietoon ei voi luottaa, koska tieto on joutunut väärin käsiin.

**Poliisihallitus** toi lausunnossaan esille, että suurimman osan henkilötunnuksen omaavien henkilöiden identiteeteistä on jo nykyisellään sidottu tiettyyn fyysiseen henkilöön biometrinen tunnistaminen avulla, poliisin, ulkoministeriön ja Maahanmuuttoviraston myöntämien asiakirjojen ja niihin liittyvien rekistereiden tietojen perusteella. Passi ja henkilökortti sisältävät biometriset tunnistamiset. Nämä tunnistamiset on tallennettu Henkilökortti- ja passirekisteriin. Poliisin rekistereissä on siten biometriset tunnistamiset n. 4,2 miljoonasta henkilöstä. Tämän lisäksi Maahanmuuttovirasto ottaa biometriset tunnistamiset muun muassa kaikilta oleskeluluvan saavilta kolmannen maan kansalaisilta, muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan hakijoilta sekä turvapaikanhakijoilta. Poliisihallitus katsoi lausunnossaan, ettei henkilötunnuksen uudistamiseen liittyen ole tarpeellista esittää uutta biometriikkaan tukeutuvaa mallia, vaan voimassaolevat mallit ovat jo nykyisin kattavuudeltaan ja ajantasaisuudeltaan riittävällä tasolla. Edelleen Poliisihallitus huomautti, että jos turvallisuusviranomaisten ulkopuolella aletaan harjoittaa biometristä tunnistamista tai perustetaan biometrisiä tietokantoja, tunnistamisten

turvallisuus voi vaarantua tai kustannukset voivat paisua arvaamattoman suuriksi. Tunnisteiden vaarantuminen tarkoittaa käytännössä niiden joutumista väärin käsiin tai epäasianmukaista käyttöä. Vaaraa voidaan pienentää eri keinoin, mutta se lisää aina kustannuksia.

**Väestörekisterikeskuksen** mukaan biometrian avulla voidaan selkeästi vähentää useampi-kertaisen identiteetin muodostumista ensirekisteröinnissä tai myönnettäessä tunnistusväliä. Kuitenkin tehtäessä päätöstä biometrinen tietojen hyödyntämisestä on VRK:n mukaan tarkoin harkittava, missä tietojärjestelmässä niitä voidaan säilyttää. Rekisterin tulee olla korkean turvatason teknisessä ympäristössä, johon pitää olla rajoitettu pääsy rajatulle joukolle viranomaisia. Lisäksi tunnistamisalgoritmiä olisi uudistettava määräajoin, jolloin olemassa olevat biometriset tunnisteet kerätään aina vaihteittain uudelleen uudella tunnistusalgoritmilla. Tämä pienentää väärinkäytösmahdollisuuksia. Edelleen biometriikkaa hyödyntävään ratkaisuun tulisi kuulua myös sulkulistatoiminto, jolla kaapatun henkilöllisyyden käyttö on estettävissä.

**Verohallinnon** mukaan harmaan talouden torjunnan näkökulma puoltaa väliraportissa esitettyä näkemystä, jonka mukaan biometrisia tunnisteita tulisi hyödyntää ainakin henkilön ensirekisteröinnissä silloin, kun rekisteröitävän henkilön identiteettiä ei ole voitu varmentaa. Ensirekisteröintiä tekeillä viranomaisilla tulee olla kuitenkin riittävät tekniset valmiudet ja koulutettu henkilöstö. Ensirekisteröinnit tulisivat Verohallinnon mukaan rajata niihin viranomaisiin, joilla on jo tällä hetkellä edellytykset ko. tehtävään.

**Oikeusrekisterikeskuksen** mukaan biometriaa voitaisiin hyödyntää nykyistä laajemmin ns. ensitunnistamisessa, jolloin samoille henkilöille ei olisi enää jatkossa mahdollista perustaa useita henkilötunnuksia. Toisaalta biometriaan liittyvistä riskeistä ORK toi lausunnossaan esille seuraavaa: ”Jos viranomaisten ratkaisuihin tallennetaan biometriasta johdettujen tunnistamistekijöiden sijaan varsinaiset biometriset tiedot, myös tämä saattaa aiheuttaa ongelmia. Pahimmillaan saatetaan menettää tietovuodossa esimerkiksi jokaisen Suomen kansalaisen sormenjäljen kuva. Tämä voisi aiheuttaa massiiviset ongelmat, erityisesti jos biotunnisteita käytettäisiin laajasti tunnistautumiseen valvomattomissa tilanteissa. Keskitetyt kokonaisuudet, jotka sisältävät laajasti biometrisiä tietoja, ovat kyberrikollisten ja kansallisten tiedustelupalvelujen näkökulmasta arvokkaita kohteita, joiden haltuun saamiseen ollaan valmiita panostamaan merkittävästi. Tästä syystä ainoastaan johdettujen tunnistamistekijöiden tallentamisen ja vertailun tulisi olla sallittua.”

**Tietosuojavaltuutetun toimisto** toi lausunnossaan esille, että biometrinen tunnisteiden käyttöön liittyy monia oikeudellisia haasteita, joita on osin selvitetty raportissakin. Jos biometrisiä tunnisteita halutaan käyttää useiden rekisteri-identiteettien käyttämiseen tulisi lausunnon mukaan ensiksi selvittää, miten laajasta haasteesta tämän suhteen on kysymys ja mitä muita keinoja asian ratkaisemiseksi voitaisiin käyttää.

**Maanmittauslaitos** yhtyi lausunnossaan väliraportin luvussa 6.4.4 kuvatussa perusratkaisussa ja raportin lopussakin mainittuun johtoryhmän näkemykseen siitä, että biometrinen tunnisteiden käyttöä muuhun kuin identiteetin luomiseen ensimmäistä kertaa ei tarvitsisi muuttaa. Maanmittauslaitokselle ei olisi nykyisessä roolissa luontevaa alkaa toimimaan biometrinen tunnusten kerääjänä ja hallinnoijana. Nykyinen turvallisuusviranomaisten infrastruktuuriin ja osaamiseen perustuva toimintamalli on riittävä.

**Maahanmuuttovirasto** nosti lausunnossaan esille ensirekisteröinnin yhteydessä henkilöllisyyteen liitettävän tiedon tunnistuksen ja henkilöllisyyden luotettavuuden tasosta, sekä siitä onko tunnistuksessa käytetty biometriikkaa hyväksi. Tällainen henkilöllisyyden luotettavuuden taso olisi vahvin asioidessa viranomaisen kanssa, jossa tunnistus tehdään luotettaviin asiakirjoihin perustuen ja biometriikkaa hyödyntäen ja heikoin tilanteessa, jossa henkilöllä ei ole esittää luotettavia asiakirjoja eikä biometriikkaa voida hyödyntää. Suomalainen yksilöivä tunnus voitaisiin oheisessa mallissa antaa aina ensirekisteröinnin yhteydessä tapauksissa, joissa henkilö on luotettavasti tunnistettu esitettyjen matkustusasiakirjojen pohjalta viranomaisten toimesta tai henkilö syntyy Suomessa yksilöivän tunnuksen omaavalle henkilölle.

**Kansaneläkelaitoksen** mukaan biometriikan hyödyntäminen voisi varmentaa henkilön identiteetin joissakin ensirekisteröinnin tilanteissa sekä niissä henkilöllisyystodistuksissa, joihin on sisällytettävä biometriset tiedot kansainvälisten sopimusten mukaisesti. Lisäksi Kela huomautti, että biometrinen tunnistaminen aloittaminen vaatisi pitkää siirtymäaikaa henkilöstön koulutuksen sekä tarvittavien resurssien varmistamisen vuoksi.

**Finanssiala ry** huomautti lausunnossaan, että biometriaa voitaneen hyödyntää henkilön esitunnistamisessa annettaessa yksilöivää tunnistetta, mutta biometrinen tunnistus ei kuitenkaan voine toimia yksinomaisena henkilön yksilöivänä tunnisteenä, vaan nykyisen HETUn kaltainen, myös ei-koneellisesti luettava tunnistus tarvitaan jatkossakin.

**Elinkeinoelämän keskusliiton** näkemyksen mukaan biometrinen tunnistaminen avulla voitaisiin osittain yrittää korjata epäluotettavien rekisteri-identiteettien ongelmaa ja estää esimerkiksi päällekkäisten rekisteri-identiteettien syntyminen. Asian selvittämisessä tulisi kuitenkin keskittyä ongelmien ratkaisemiseen parantamalla nykyisiä käytänteitä, eikä tulisi luoda ylimääräistä tunnistajajärjestelmää ilman välttämätöntä tarvetta.

**Palvelualojen työnantajat ry:n** lausunnossa todettiin, että biometriikan hyödyntämisellä on rooli identiteetin luomisessa ja tunnistamisessa sähköisissä palveluissa tulevaisuudessa. Lausunnonantajan mukaan tähän on jo ratkaisuja olemassa ja kehitteillä, esimerkiksi suomalainen sisuID palvelu. On odotettavissa, että markkinoille tulee uusia sähköisen tunnistamisen välineitä, jotka eivät välttämättä perustu henkilötunnuksen käyttöön.

**Teknologiaeollisuus ry** piti perusteltuna hyödyntää sähköisessä tunnistamisessa mahdollisimman pitkälle passien ja muiden virallisdokumenttien biotunnisteita esimerkiksi tunnistusvälineiden aktiivisuudessa.

## 6 Ratkaisumallien arviointi

**Tietosuojavaltuutetun toimisto** piti minimallia esitetystä vaihtoehdosta tarkoituksenmukaisimpana. Sekä keskitettyä ja hajautettua mallia koskevat suppeahkot esitykset sisältävät erilaisia ajatuksia ja toimintamalleja. Mahdollisesti joitain elementtejä näistä malleista voitaisiin ottaa käyttöön, mutta valmistelu edellyttäisi huomattavasti raportissa esitettyä syvällisempää ja perusteellisempää selvitystä. Tietosuojavaltuutetun toimiston lausunnossa huomautettiin, että nykyiseen järjestelmään pitäisi tehdä vain perusteltuja välttämättömiä muutoksia koskien erityisesti tunnusten riittävyttä, sukupuolimerkintää sekä ulkomaalaistaustaisten kevyt-tunnusjärjestelmän yhtenäistämistä.

**Sisäministeriön** näkemyksen mukaan kaikki väliraportissa esitellyt ratkaisumallit olisivat toteutettavissa myös ulkomaalaisten osalta. Väliraportissa kuitenkin todetaan, että keinotunnuksiin liittyvien ongelmien ratkaiseminen ei välttämättä edellytä sitä, että yksi tunnusjärjestelmä soveltuisi kaikkiin Suomessa asioiviin henkilöihin. Niiden ulkomaalaisten osalta, joiden henkilöllisyyttä ei pystytä luotettavasti varmistamaan, pysyvä neutraali tunnus voisi tulla luonteva ratkaisu, jolla voitaisiin osaltaan taata henkilötunnusten riittävyys jatkossakin. Tällöin ulkomaalaisille, joiden syntymäaikaa ei ole voitu varmentaa, ei enää tarvitsisi merkitä syntymäajaksi vuoden ensimmäistä päivää. Sisäministeriö kuitenkin huomautti lausunnossaan, että tällainen osittainenkin malli edellyttäisi kuitenkin tietojärjestelmämuutoksia, joista aiheutuu kuluja. Tästä johtuen sisäministeriön mukaan yhtenäinen ratkaisu kaikkien henkilöryhmien osalta voisi pidemmällä tähtäimellä olla siis kannatettavampi vaihtoehto.

**Oikeusministeriö** huomautti, että hahmoteltuun minimimalliin sisältyisi edelleen tieto syntymäajasta. Kuten raportissakin todetaan, henkilön ikää tai sukupuolta koskevan tiedon ilmeminen henkilötunnuksesta ei ole tarpeen kaikissa henkilötunnuksen käsittelemistä edellyttävissä tapauksissa ja on siten vastoin tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettua tietojen minimoinnin periaatetta. Ikää ja sukupuolta ilmaisevia tietoja ei siten pitäisi jatkossa sisällyttää henkilötunnukseen.

Oikeusministeriö pitää keskitetyn mallin vahvuutena sitä, että henkilöllä olisi neutraali tunnus, johon liitettävät tiedot voisivat muuttua ilman että itse tunnus muuttuu. Tarpeettomia tietoja, kuten ikää ja sukupuolta kuvaavia tietoja, ei ilmenisi suoraan tunnuksesta. Oikeusministeriö pitää mallin etuna myös sitä, että pitkän sattumanvaraisen merkijonon käyttäminen tunnuksesta ehkäisisi sen tunnistuskäyttöä. Keskitetyssä mallissa voitaisiin purkaa tarpeettomia ja riskialttiita ratkaisuja, joissa tietojärjestelmien henkilön tunnistus, tunnistuskäyttö ja jopa sähköinen asiointi ovat sidottu tunnukseen, vaikka tieto nykyisestä tunnuksesta ei mitenkään todista tunnistautuvan henkilöllisyyttä. Mahdollisuus määritellä tietojen yhteydessä niiden varmuusaste voisi edistää tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaista periaatetta, jonka mukaan ”henkilötietojen on oltava täsmällisiä ja tarvittaessa päivitettyjä; on toteutettava kaikki mahdolliset kohtuulliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että käsittelyn tarkoituksiin nähden epätarkat ja virheelliset henkilötiedot poistetaan tai oikaistaan viipymättä”.

Keskitetty malli edellyttää merkittäviä investointeja tietojärjestelmien muutoksiin sekä erityistä huomion kiinnittämistä tietojärjestelmien välisiin tietovirtoihin ja integraatiototeutuksiin. Vaikka yksittäisen tietojärjestelmän osalta investointitarpeet olisivatkin kohtuullisia, monissa tietojärjestelmissä syntyy merkittäviä haasteita yhtäaikaisen kehittämisen seurauksena uusien tietojärjestelmäversioiden yhteentoimivuuden varmistamisesta läpi hallinnonalarajat ylittävissä prosesseissa ja tietojen käsittelyssä. Erityisesti kustannuksia syntyy tarvittavasta yhteistyöstä riippuvuuksien tunnistamiseksi, muutosten aikatauluttamiseksi sekä uusien tietojärjestelmäversioiden testaamiseksi, jotta tietojärjestelmien yhteentoimivuus ja merkittävät (ja toistuvat) häiriötilanteet voidaan ennaltaehkäistä. Oikeusministeriön mukaan keskitetty malli on kustannuksistaan huolimatta minimimallia kannatettavampi pidemmällä tähtäimellä, ja sen myötä nykyisen ratkaisun ongelmiin saadaan toimivia ratkaisuja. Keskitetty malli on hajautettua mallia helpommin hallittavissa. Keskitetyssä mallissa tietojärjestelmien tekniset ratkaisut ovat todennäköisesti yksinkertaisempia, turvallisempia ja samalla myös kustannuksiltaan hieman paremmin ennustettavampia kuin vastaavan kokoluokan investointitarpeen omaavassa hajautetussa mallissa.

**Oikeusrekisterikeskus** ei tunnistanut lausunnossaan varsinaisia esteitä eri ratkaisumallien toteutukselle. Oikeusrekisterikeskuksen mukaan minimimallissa yksinkertaisinta olisi se, että vanhat tunnukset säilytettäisiin ja uudet henkilöt rekisteröitäisiin uuden mallin mukaisesti. Tällöin säästyttäisiin mittavammilta tietojärjestelmäkustannuksilta, eikä olisi tarvetta muuntaa tietojärjestelmiin ja asiakirjoihin tallennettuja vanhoja tunnuksia vastaamaan uusia. Oikeusrekisterikeskus huomautti myös minimimallin osalta, että on kyseenalaista, riittääkö ei-pakottava ohjeistus ja tiedotus vähentämään henkilötunnuksen käyttämistä tunnistamisen välineenä. Oikeusrekisterikeskuksen mukaan olisi hyvä selvittää mahdollisuuksia rajoittaa henkilötunnuksen käyttöä tunnistamistarkoituksiin lainsäädännöllä.

Oikeusrekisterikeskus piti keskitetyn mallin ratkaisua pitkällä aikavälillä todennäköisesti toimivimpana, koska toimintamalliin sisältyvä ”yhden luokun periaate” olisi hajautettua mallia helpompi hallittavaksi ja myös tekniset toteutukset olisivat yksinkertaisempia. Oikeusrekisterikeskus näki hajautetussa mallissa myös enemmän riskejä, mm. siihen että mallin tuloksena syntyisi uuden tyyppisiä henkilötietoja, jotka mahdollistaisivat kattavan profiloinnin 3. osapuolen johdosta. Toisaalta keskitetty malli aiheuttaisi mittavat investointitarpeet tietojärjestelmiin. Koska ratkaisumalli vaikuttaa myös viranomaisten välisiin tietoliittymiin, vaihtoehdon toteutus vaatii mittavaa kehityksen aikataulujen ja järjestelmäpäivitysten koordinoitua. Niin ikään hajautettu malli aiheuttaisi mittavat kustannukset. Oikeusrekisterikeskuksen mukaan jatkotyössä tulisi kiinnittää erityistä huomiota ratkaisujen monimutkaisuuden kautta niiden toteuttamiskelpoisuuteen ja tarvittavien ylimenokausien järjestelyihin. Vaikka lyhyellä aikavälillä ei Oikeusrekisterikeskuksen mukaan ole syytä tehdä suuria muutoksia, pitkällä aikavälillä keskitetyn mallin selvittäminen olisi vähintäänkin suositeltavaa. Tämä vuoksi jatkotyössä tulisi Oikeusrekisterikeskuksen mukaan arvioida vaiheittaista toteutusta, jossa ensin vapautetaan uusille henkilöille tunnuksen loppuosasta lisää merkkejä ja pidemmällä aikavälillä toteutetaan esimerkiksi esitetyn mukainen keskitetyn mallin ratkaisu.

**Liikenne- ja viestintävirasto** nosti lausunnossaan esille, että eIDAS-kyvykkyyden ja rajat ylittävän asiointin sekä henkilön yksilöinnin soveltamisalan laajennustarpeiden takia kehittämisessä tulisi selvittää henkilön yksilöinnin "varmuustasojen" mahdollisuutta. Näistä syistä olisi keskeistä myös selvittää ja ohjata järjestelmien kehitystä joustavammaksi siten, ettei toiminta ole riippuvaista henkilötunnuksen kaltaisesta määrämuotoisesta tunnuksesta.

Keskitetty luotettu henkilökisteri on tehokas ja tarkoituksenmukainen perusta sekä julkiselle että yksityiselle sektorille. Tämä ei sulje pois erilaisten henkilötietoattribuuttien hajauttamista muihin tietovarantoihin. Tällaisessa mallissa olisi selkeästi tunnistettava, mitkä ovat henkilön yksilöinnin välttämättömiä perustietoja (esimerkiksi yksilöintitunnus, syntymäaika, nimi, entiset nimet, sukupuoli, mahdollinen biometrinen tieto) ja mitkä lisätietoja (esimerkiksi kansalaisuus, osoite, kotikunta). Liikenne- ja viestintävirasto myös huomautti, että henkilön tietojen oman hallinnan tarkastelussa on tärkeää ottaa huomioon myös se, että vaikka mahdollisuuksia ja tietoja tarjotaan, ihmiset eivät välttämättä ole eikä kaikilla ole kykyä olla "valistuneita kuluttajia" tai "valistuneita henkilötietojensa hallinnoijia". Järjestelmän tulee siksi taata oletusarvoisesti privacy by design ja mahdollisuus toimia yhteiskunnassa myös ilman omia aktiivisia sähköisten identiteettien hallintatoimenpiteitä.

**Maahanmuuttovirasto** katsoi lausunnossaan, että keskitetty malli olisi ainoa tarkoituksenmukainen malli jatkoselvityksen kannalta. Hajautettua mallia ei tulisi ottaa käyttöön nykyään henkilötunnuksen saavien henkilöiden ryhmään, jotta nykyään hyvin ja luotettavasti toimivan väestötietojärjestelmään perustuvan keskitetyn henkilöiden keskeisten henkilötietojen luotettavuuden takaava järjestelmä ei pääsisi rapautumaan. Maahanmuuttovirasto näki kuitenkin potentiaalisena selvittävänä vaihtoehtona mahdollisesti osittain hajautetun menettelyn käyttöönottamisen niiden henkilöiden osalta, joiden kohdalla kysymys on kertaluontoisesta tai hyvin lyhytaikaisesta rekisteröinnistä Suomeen jonkun yksittäisen tai lyhytaikaisen velvoitteen hoitamiseksi tai oikeuden saamiseksi.

**Maanmittauslaitoksen** mukaan minimallin mukainen toteutus vaikuttaa riittävältä vaihtoehdolta. Maanmittauslaitoksen johdolla toteutettu kiinteistötunnusjärjestelmän uudistus 2014 on ollut onnistunut esimerkki uudistuksesta, jossa muutokset tehtiin minimiperiaatteella. Kiinteistötunnusjärjestelmä uudistui ja kuntatiedon hallinta yksinkertaistui poistamalla kiinteistötunnuksen rakenteesta kokonaan kunta-sijaintialue-ryhmä-yksikkö -tiedot kiinteistötunnuksen pituutta muuttamatta. Kiinteistötunnuksesta ei voi enää päätellä mitään tietoja. Vaihtoehtona oli tuolloin rakentaa kokonaan uusimuotoinen tunnus. Yksityiskohtaisia kustannusvertailuja vaihtoehtojen välillä ei tehty, mutta jo yleistason selvittelyn perusteella kokonaan uusimuotoisen tunnuksen toteuttaminen ja käyttöönotto kiinteistörekisterissä ja sitä hyödyntävissä lukuisissa tietojärjestelmissä olisi nostanut hankkeen kokonaiskustannukset aivan toiseen mitta-luokkaan. Kiinteistötunnusuudistus oli teknisenä toteutuksena hyvin lähellä nyt väliraportin minimimallissa kuvattua tapaa uudistaa henkilötunnusta. Maanmittauslaitoksen mukaan minimimallin tavoitteet ja tarvittavat muutokset vaikuttavat ainakin väliraportin ja hankkeen alatyöryhmissä käytyjen keskustelujen perusteella selkeimmiltä ja valmiimmilta toteutukseen. Vaikka lopullisena tavoitteena olisi paremmin tulevaisuuden tarpeet täyttävä muu malli, minimimallin toteuttaminen antaisi lisää aikaa. Muiden vaihtoehtojen jatkoselvittely ja toteutus on todennäköisesti suuren ja pitkäaikaisen työn takana.

Vaikka Maanmittauslaitos kannattaa ensivaiheessa minimimallin mukaista toteutusta, tulisi ainakin hajautettua mallia jatkoselvittää. Maanmittauslaitos pitää hajautetun mallin ajatusta liittyen "erillisestä keskitetystä kevyt- tai keinotunnusten rekisteristä" kiinnostavana, koska se vie kohti mallia, jossa esim. asiointissa ja verkossa liikkuvat tunnuksat ovat erilliset. Tämä todennäköisesti mahdollistaisi nopean toipumisen ja vahinkojen minimoinnin tilanteissa, joissa asiointissa käytetty tunnus on joutunut väärinkäytöksen kohteeksi. Maanmittauslaitoksessa on käynnissä asiakkuudenhallinnan ja sitä CRM-järjestelmäkokonaisuuden uudistusprojekti. Työ on tällä hetkellä suunnittelu- ja vaatimustenkeruuvaiheessa. Asiakkuudenhallinnan näkökulmasta hajautettu malli nosti esiin seuraavia ajatuksia: Hajautetun mallin mukaisessa tunnusvaruudessa täytyisi huomioida järjestelmien usean tunnuskentän tarve eli saattaisi tulla tarve pystyä yhdistämään toimijoiden eri tunnuksia samaan henkilöön. Tulisi



pystyä tuomaan erillisiin kenttiin tunnuksen ominaisuuksia kuten syntymäaika, jotta voidaan todeta esim. alaikäisyys (ellei sitä haeta jostakin muusta rekisteristä em. palvelurajapinnan avulla). Uusien tunnuksien ja muiden tietojen rinnalla täytyy hallita myös nykyistä henkilötunnusta.

**Oikeuskanslerin** mukaan riippumatta valittavasta toteutusmallista uudistuksen tavoitteena tulisi olla henkilön yksilöivä tunnus, joka olisi helppo muistaa ja jota voisi käyttää laajasti yksityisissä ja julkisen hallinnon palveluissa silloin, kun henkilön yksiselitteiseen yksilöintiin on tarve. Nykyisen henkilötunnuksen sisältämä tieto sukupuolesta ja syntymäajasta on periaatteellinen ongelma, joka tulisi henkilötunnusta uudistettaessa korjata. Yhteiskunnallisen keskustelun ja myös oikeuskanslerinvirastoon saapuneiden kantelukirjoitusten perusteella oman sukupuoli-identiteetin kokeminen on muuttunut tavalla, joka puoltaa nykyisen sukupuolittiedon poistamista. Tunnuksen sisältämä tieto avaa myös sukupuoli- tai ikäsyrynnän vaaran.

**Väestörekisterikeskus** toi lausunnossaan esille, ettei valittavalla ratkaisulla tulisi romuttaa nykyistä hyvin toimivaa järjestelmää liiaksi hajautetun järjestelmän suuntaan. Nykyistä toimintatapaa voitaisiin pitää pohjaratkaisuna, jota täydentäisi tietojen luokittelu. Tämän avulla syntyisi nykytilannetta parantamaan menettely, jolla tunnuksen saisi myös matalamman luotettavuustason tiedoilla helposti ja henkilö pystyisi integroitumaan yhteiskuntaan nopeammin kuin nykyisin. Ratkaisun tulee sisältää mekanismit, joilla eliminoidaan korkeimmille luotettavuusluokille merkittävien tietojen osalta tuplahenkilöllisyyksien syntyminen. Väestörekisterikeskuksen mukaan jatkotarkastelussa tulisi kartoittaa, missä tilanteissa ydinhenkilötietojen kerääminen keskitettyyn rekisteriin on asian hoitamisen kannalta välttämätöntä ja missä tilanteissa voitaisiin tukeutua hajautettujen rekisterien sopimusperustaisiin luottosuhteisiin toimijoiden välillä tai identiteettitietojen välittäjään/välittäjiin pohjautuvaan ratkaisuun. Varmistus koskisi tällöin sitä, että kyseessä on todellinen olemassa oleva henkilö ilman, että tähän prosessiin tarvitsisi liittää muuta tietoa. Tämä voisi myös vähentää samojen henkilötietojen keräämistä useisiin järjestelmiin.

**Opetushallitus** toi minimimallin osalta esille, että se olisi halvin ratkaisu toteuttaa virasto-kohtaisesti ja koko valtionhallinnossa. Opetushallituksen rekistereissä ja tietovarannoissa henkilön identiteetti yhdistyy jo nyt ns. oppijanumeroon ja henkilötunnuksen käyttö on vähäistä. Siksi mahdollisten muutosten kustannukset eivät olisi kovin merkittäviä. Toisaalta OPH:n mukaan hajautettu malli voisi olla pitkällä aikavälillä paras. Jo nyt on nähtävissä eri viranomaisten tarve saada luotettava tunnus kaikille heidän asiakkailleen, riippumatta siitä onko heillä suomen kansalaisuus ja henkilötunnus. Haasteeksi voi muodostua sen tunnistaminen, mitä kaikkia tietoja missäkin rekisterissä on.

**Opetus- ja kulttuuriministeriön** mukaan paras malli löytyy todennäköisesti hajautetun mallin ja keskitetyn mallin parhaita puolia yhdistämällä. Raportissa olevat skenaariot ovat yhdistelmämallia, joissa on otettu kuhunkin haasteeseen kantaan yhden mallin sisällä. Skenaarion sijaan voisi olla järkevämpää esitellä tarkemmin em. haasteiden ratkaisuja joita voidaan toteuttaa hiukan erilaisilla aikatauluilla ja kustannuksilla. Tämä helpottaisi ratkaisujen vaikutusten arviointia.

**Maa- ja metsätalousministeriö** pitää minimimallin mukaista ratkaisua kannatettavimpana tässä vaiheessa. Ministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että malli on toteutettavissa myös siten, että jatkossakin sukupuoli kävisi ilmi tunnuksesta. Työryhmän tulisi selvittää kaikki mahdolliset toteuttamisvaihtoehdot ja arvioida niiden vaikutuksia.

**Poliisihallitus** mukaan minimimalli vaikuttaa tämän selvityksen perusteella kaikkein kannatettavimmalta lähestymistavalta. Sillä voidaan korjata nykyisen henkilötunnuksen tärkeimmät puutteet kuten sukupuolineutraalius ja tunnusten rajallinen määrä. Muut esitetyt mallit tuovat joko vaatimattomia tai spekulatiivisia parannuksia, jotka eivät riitä perustelemaan massiivisia kustannuksia. Poliisihallituksen mukaan tiettyjen henkilötietojen luotettavuus ei itsessään edellytä henkilötunnuksen muodon muuttamista nykyisestä. Muuttamalla tunnuksen myöntöedellytyksiä ja lisäämällä tietojen luotettavuutta koskevat lisätie-

dot väestötietojärjestelmään kyseisten tietojen yhteyteen saavutettaisiin esitetyllä keskitetyllä mallilla tavoitellut seikat. Jatkossa tunnuksen olemassaolo tai sen muoto ei määrittäisi millään tavalla, onko tietyn henkilön henkilötiedot luotettavia, vaan tiedot henkilötietojen luotettavuudesta voitaisiin aina hakea väestötietojärjestelmästä. Hajautetun mallin osalta Poliisihallitus toi esille, että Suomessa on toimiva ja luotettu keskitettyyn tiedonhallintaan perustuva malli, jota ei ole syytä lähteä rikkomaan peruuttamattomalla tavalla viimeisimpien trendien perässä. Lohkoketjuihin ja muihin teknologioihin perustuvat hajautetut käyttäjälähtöiset mallit ovat lähtökohtaisia ratkaisuja toimintaympäristöön, jossa ei ole toimivaa ja luotettavaa keskistettyä järjestelmää.

**Kansaneläkelaitoksen** mukaan esitetyissä malleissa on hyviä elementtejä, joiden yhdistämisellä ja jatkotyöstämisellä olisi mahdollista rakentaa asiakasta ja viranomaistoimintaa palveleva malli. Yhtenä vaihtoehtona voisi olla esimerkiksi seuraava yhdistelmämalli: Tunnukset myönnettäisiin minimimallin mukaisesti (kaksi tyyppiä, viralliset ja kevyet), kevyet myönnettäisiin keskitetystä rekisteristä. Tunnuksen muoto olisi sukupuoli- ja syntymäaikariippumaton. Vanhanmallisten tunnusten käyttö olisi mahdollista uusien rinnalla, eli tietojärjestelmissä tuettaisiin minimimallin tunnustyyppejä (viralliset ja kevyet) sekä nyt käytössä olevia henkilötunnuksia. Biometriikan hyödyntämistä voitaisiin harkita joissakin ensirekisteröinnin tilanteissa sekä niissä henkilöllisyystodistuksissa, joihin on sisällytettävä biometriset tiedot kansainvälisten sopimusten mukaisesti.

**Kuntaliitto** toi esille kannattavansa minimimallia, johon voitaisiin liittää keskitetyssä mallissa esitettyjä parempia toimintatapoja. Kuntaliiton mukaan on pyrittävä ratkaisuun, jossa muutos nykykäytäntöön on mahdollisimman pieni, jolloin myös muutoksesta aiheutuvat kustannukset ovat pienet.

**Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen** mukaan minimimallin mukainen toteutus ei ole kannattavaa, koska se ei ratkaisisi nykyiseen henkilötunnuksen liittyviä haasteita. Keskitetyn mallin ja hajautetun mallin ratkaisuja ja mahdollisuuksia kannattaisi selvittää tarkemmin ja tehdä vielä vertailua sekä käyttöönoton ja hallinnoin näkökulmista.

**Tilastokeskuksen** mukaan hajautettu malli kuulostaa sekavalta: ”Jos yksilöllä on rooli-identiteettejä eri tietolähteissä, niin tähän liittyy merkittäviä riskejä sekaannuksesta. Jos kattavien tietojen koostaminen vaatisi lukuisten eri avainkoodistojen käytön, niin malli ei palvelisi tahoja, joiden tehtävänä on kerätä tietoja yksilöiden toiminnasta koko yksilön elämän ajalta. Jos yksilö on kussakin rekisterissä omalla tunnisteella, niin tämä tilanne olisi vähän samankaltainen, kun tilanne, jossa jokaisella rekisterinpitäjällä olisi oma keino tunniste ja keino tunnisteita olisi tietyin rajoittein mahdollisuus yhdistellä toisiin keino tunnuksiin, mutta ei kaikkiin. Tietojen ylläpito ja hallinnointi olisi työlästä, jos jokainen toimija joutuisi tallentamaan oman toiminnan kannalta tärkeät tiedot omaan järjestelmäänsä. Tietoja ei hallinnoitaisi tällöin keskitetysti, mikä voisi johtaa tietojen laadun heikkenemiseen.” Tilastokeskuksen mukaan keskitetty malli voisi olla toimiessaan kestävä ratkaisu, kun ratkaisulla päästäisiin eroon tunnisteen vaihtumisesta poikkeustapauksia lukuun ottamatta.

**Työ- ja elinkeinoministeriö** toi lausunnossaan esille, että jatkotyössä olisi tähdättävä toteuttamiskelpoiseen tulevaisuuden ratkaisuun: ”Ytimessä ovat kysymykset siitä, miten henkilön yksilöivä tunnus muodostetaan ja myönnetään ja miten siihen liittyvät roolitiedot hallitaan. Lienee lähes välttämätöntä, että identiteetti ja siihen liittyvät roolit irrotetaan toisistaan. Perusratkaisun linjaukset saattavat löytyä keskitetyn ja hajautetun mallin hybridiratkaisusta, jossa voidaan hyödyntää eri skenaariomallien vahvuuksia. Joka tapauksessa globalisaatiokehitys ja vahva tunnistautuminen tulevat olemaan digitalisaation kannalta niin merkittävät muutosajurit, että niistä voisi jatkotyössä tehdä omat erilliset käyttötapaukset.”

**Verohallinto** totesi lausunnossaan, että lyhyellä aikavälillä minimimalli on kannatettavin. Verohallinnon vanhoissa järjestelmissä käytetään henkilötunnusta yksilöivänä avaimena. Uudessa verotusjärjestelmässä syntymäaika ja sukupuoli ovat erillisinä tietoina. Historiatietojen, esimerkiksi asiakirjojen ja asioiden käsittely tulee olla mahdollista henkilötunnuksella jatkosakin. Tunnustietojen muuttaminen olisi suuritöinen ja riskialtis vaihtoehto.

**Länsi-Suomen maistraatti** kaikkien maistraattien edustajana toi lausunnossa esille, että esitetyistä elementeistä erityisesti sukupuolineutraalisuus sekä henkilön syntymäajan poistaminen tunnuksesta ovat tarkoituksenmukaisia. Nykymuotoisten henkilötunnusten käyttöä uusien rinnalla on myös tarpeen jatkoselvittää. Keskitetyn ja hajautetun mallin jonkinlainen yhdistelmä vaikuttaisi tulevaisuuden haasteisiin parhaiten vastaavalta ratkaisulta. Keskitetyn mallin neutraali ja pysyvä tunnus tarvittaessa biometrisia tunnisteita apuna käyttäen rinnakkaisten tunnuksien estämiseksi sekä hajautetun mallin asiakaslähtöisyys ja tietojen moniulotteisuus ovat mallien parhaita elementtejä.

Lisäyksenä väliraportissa esitettyihin malleihin **CSC** esitti pohdittavaksi mahdollisuutta, jossa sähköistä asiointitunnusta (SATU) hyödynnettäisiin uudistuksessa. Tällä hetkellä sähköistä asiointitunnusta ei voi lainsäädännön puitteissa käyttää muualla kuin varmenteessa, mutta uudistuksen vaatiessa joka tapauksessa lainsäädännöllisiä muutoksia, voisi jo olemassa olevaa sähköistä asiointitunnusta hyödyntää mahdollisesti jopa henkilötunnuksen asemassa.

**Finanssiala ry** kannattaa mallia, jossa nykyiseen henkilötunnukseen tehdään mahdollisimman vähän muutoksia, tai pidättäydytään henkilötunnuksen muutoksista ja vain henkilötunnukseen liittyvät prosessuaaliset ongelmat korjataan. Finanssiala ry huomautti lausunnossaan, että jo minimimallin mukainen sukupuolittiedon poistaminen tunnuksesta vaatisi kaikkien niiden järjestelmien läpikäymisen ja mahdollisen muuttamisen, joissa sukupuolittietoa käsitellään. Sukupuolittiedon hakemiseen väestötietorekisteristä pitäisi myös rakentaa toiminnallisuus. Syntymäaika ja sukupuoli ovat sellaisia tietoja, joita finanssialan toimijat tarvitsevat jatkossakin palveluidensa toimeenpanossa. Koska miesten ja naisten elinaika eroaa, tarvitaan syntymäaika- ja sukupuolittietoa esimerkiksi vakuutusmaksujen ja eläkevastuiden riittävyiden arvioinnissa. Lausunnonantajan mukaan vaadittava siirtymäaika minimimallissakin olisi vähintään viisi vuotta. Keskitetyn ja hajautetun mallin osalta Finanssiala ry huomautti, että käyttöönotto tulisi olemaan molemmissa malleissa kustannuksiltaan suuri, ja se aiheuttaisi korotuspaineita palvelumaksuihin ja mm. työeläkemaksuun.

**Elinkeinoelämän keskusliitto EK** kannattaa lähtökohtaisesti kehitystä vähimmäismuutoksiin perustuen tavalla, joka keskittyy yllä esitetyllä tavalla konkreettisten ongelmien ratkaisuun hallitusti. Yrityksille ja julkiselle sektorille nykymuotoisesta henkilötunnuksesta luopuminen aiheuttaisi huomattavia kustannuksia tarvittavien tietojärjestelmien muutosten vuoksi. Monet syyt puoltavat nykyisen järjestelmän säilyttämistä. Tällä hetkellä raportista ei ilmene sellaista akuuttia tarvetta muuttaa nykyjärjestelmää, joka ylittäisi kustannukset ja haitat. Mikäli tällainen tarve tunnistettaisiin, tulisi se yksilöidä tarkasti ja konkreettisesti arvioinnin teke- miseksi.

**Teknolomiteollisuus ry** pitää tärkeänä, että valittava malli on modulaarinen ja skaalautuva tietojen varmistamisen osalta. On paljon tilanteita, joissa on syytä käyttää vahvaa tunnistamisesta mutta myös paljon tilanteita, joissa riittävät heikommin varmennetut tiedot. Ryhmän tutkimista malleista sekä keskitetty että hajautettu ovat modulaarisia, joissa tunnus ja siihen liitetyt tiedot ovat erillisiä.

**Palvelualojen työnantajat PALTA ry:n** mukaan jatkotyössä tulisi keskittyä minimimallin toteuttamisen arviointiin. Henkilötunnuksen uudistamista ei tule myöskään sitoa vahvan sähköisen tunnistamisen kehittämiseksi vireillä oleviin muihin hankkeisiin, vaan kaikkien lainsäädännöllisten ratkaisujen tulee tukea toimivan sähköisen tunnistamisen markkinan mahdollisimman pikaista syntymistä.

**Eläketurvakeskus** huomautti lausunnossaan minimimallin osalta, että nykytilassa henkilötunnuksen syntymäaika ja tunnuksen loppuosa tallennetaan työeläkejärjestelmän yhteiseen henkilörekisteriin, syntymäaika sisältää myös välimerkistä päätellyn vuosisadan. Myös tunnuksen loppuosasta päätelty sukupuolittieto tallennetaan omaan kenttään. Sukupuolittiedon poistaminen varsinaisesta henkilötunnuksesta ja uusien välimerkkien käyttöönotto ei aiheuttaisi suuria muutoksia yksittäisiin tietojärjestelmiin. Työeläkealalla on kuitenkin satoja järjestelmiä, joihin kyseisillä muutoksilla olisi vaikutuksia ja kokonaisuutena kustannusvaikutukset

voivat olla suuria. Lisäksi kyseiset muutokset tulisi tehdä samanaikaisesti ansiotietoja työeläkealalle ilmoittavien vakuutustenottajien järjestelmiin. Toisaalta Sukupuolitieto on jo tällä hetkellä saatavissa VTJ:stä erillisenä tietona ja sen vastaanottamiseen olisi jo tällä hetkellä valmius. Oletettavasti tämänkin mallin käyttöönottamiseksi tarvittaisiin jonkinlainen siirtymäaika. Lisäksi Eläketurvakeskus toi esille, että kaikkien toimijoiden käytössä oleva yhtenäinen keino-tunnus, joka fyysisesti sijaitsee keskitetyssä rekisterissä, vähentäisi eri toimijoilla olevien rinnakkaisten henkilöllisyyksien ole-massaoloa. Uusien keino-tunnusten antamisen tulisi olla nopeaa ja sujuvaa. Kustannuksia aiheutuisi mahdollisesti liittymän rakentamisesta keskitettyyn keino-tunnusten rekisteriin.

**Vaana Oy:n** mukaan hajautetussa mallissa on havaittavissa yhteneväisyyttä filosofioihin joihin identiteettiverkotkin perustuvat. Väli-raportissa puhutaan kuitenkin identiteettitiedoista. Parempaa yksityisyyttä voitaisiin Vaana Oy:n mukaan saavuttaa väittämällä. Sen lisäksi mallissa puhutaan mahdollisuuksista tietojen linkittämiseen. Tämä tulisi kuitenkin olla mahdollista ainoastaan kansalaisen suostumuksesta tai julkisen toimijan kriittisen toiminnon pakotamana. Mikäli linkittämiseen mahdollistavaa tietoa on tallennettu keskitettyihin tietovarantoihin, avataan aina mahdollisuus riskille että tietoa linkitetään vastoin kansalaisen tahtoa ja vääriin tarkoitukseen.

## 7 Vaikutukset

**Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen** mukaan henkilötunnuksen muuttamisen isona haasteena on muutoksen vaatima työmäärä ja sen kustannukset. Kustannuksista merkittävimpiä ovat tietojärjestelmäkustannukset. Tämän vuoksi THL painotti, että muutoksen vaiheistamisen ja siirtymäaika-ajan suunnittelu on erityisen tärkeää. Järjestelmämuutosten määrittelyt, toteutus ja yhteentoimivuuden varmistaminen sekä tuotantoon implementointi esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon muuttuvassa käyttöympäristössä on useita vuosi kestävä prosessi ja kustannuksiltaan mittava. THL:n mukaan siitä, miten muutuskustannukset rahoitetaan, tulisi säädellä tarkasti. THL painotti, että ennen henkilötunnuksen uudistamista vaikutukset tulisi arvioida käytännön toimenpiteiden näkökulmasta järjestelmätoimittajien ja viranomaistahojen kanssa ja kuulla heidän näkemyksiä realistisista aikatauluista sekä muista käytännön toteutukseen liittyvistä konkreettisista toimenpiteistä sekä kustannuksista.

**Tulli** arvioi, että kaikki nykyiset tietojärjestelmät, jossa henkilötunnusta käsitellään, ovat vaikutuksille alttiita. Tulli pitää tärkeänä, että henkilötunnuksen uudistamista koskevan hankkeen kaikissa vaiheissa perinpohjaisesti arvioidaan, mitä vaikutuksia uudistamisella on niin julkisten kuin yksityisten toimijoiden tietojärjestelmiin. Tullin käsityksen mukaan vaikutukset niin julkisten kuin yksityisten toimijoiden tietojärjestelmiin ovat merkittävät. Henkilötunnuksen uudistaminen voi edellyttää myös merkittäviä rahallisia panostuksia. Muun muassa tämän johdosta Tulli haluaa tuoda esiin, että varmistetaan riittävä siirtymäaika, jotta tietojärjestelmien kehityksessä voidaan ottaa tarvittavat muutokset huomioon. Tärkeänä Tulli pitää myös sitä, että henkilötunnuksen tuleva muoto päätettäisiin mahdollisimman aikaisessa vaiheessa hanketta. Tällöin niin julkiset ja yksityiset toimijat voivat mahdollisimman aikaisessa vaiheessa arvioida ja toteuttaa muutokset, joita niin tulevilta kuin elinkaarensa päässä olevilta tietojärjestelmiltä vaaditaan.

**Puolustusministeriön** mukaan henkilötunnusta käytetään puolustushallinnossa yksilöimään asevelvolliset ja naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavat henkilöt laissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi. Puolustusvoimien asevelvollisrekisterissä käyttämä tietojärjestelmä päättää henkilön iän ja sukupuolen henkilötunnuksesta, koska em. tietoja ei tule sel-laisenaan väestötietojärjestelmästä. Tärkeitä tietoja henkilöiden lakisääteisten oikeuksien ja velvollisuuksien kannalta ovat henkilötunnuksesta päätettävät syntymäaika, ikä ja sukupuoli. Mikäli henkilötunnuksen muoto olennaisesti muuttuu nykyisestä, muutos edellyttäneet tietojärjestelmämuutoksia, joilla voi olla merkittäviäkin kustannusvaikutuksia.

**Oikeusrekisterikeskus ja oikeusministeriö** arvioivat, että oikeushallinnolla on karkeasti arvioituna 50 kpl tietojärjestelmiä, joita muutos koskettaisi. Tarkkojen arvioiden antaminen

vaatisi erillisen suunnitteluprojektin, jossa järjestelmien toteutus tarkastetaan henkilötunnusten käytön osalta. Oikeusrekisterikeskus ja oikeusministeriö lisäksi arvioivat vaikutuksen jäävän vähäiseksi, mikäli nykyisen henkilötunnusten välimerkki muutetaan ja poistettaisiin tunnuksesta sukupuolitieto. Osassa järjestelmistä joudutaan lisäämään tietoa uudesta välimerkistä, mutta se ei ole suuri muutos. Sukupuolitietoa on harvoin hyödynnetty. Kokonaisuutena kustannusten arvioitiin olevan 0,5 miljoonaa euroa, jos vanhoja tunnuksia ei muutettaisi. Vanhojen tunnusten muuttaminen vähintään tuplaisi kustannukset. Syntymäajan poistamisella henkilötunnuksesta olisi enemmän vaikutuksia, koska joissakin toteutuksissa syntymäaika on johdettu henkilötunnuksesta. ORK arvioi ko. muutoksesta aiheutuvan n. 1,5 miljoonan euron kustannukset, mikäli vanhoja tunnuksia ei muutettaisi. Henkilötunnusten muuttamisen kokonaan uudeksi merkkisarjaksi aiheuttaisi Oikeusrekisterikeskuksen mukaan mittavan tietojärjestelmien ja tietoliittymien uudelleenrakentamisen. Tietojärjestelmiin ja tietoliittymiin tehtävät kehitystyöt aiheuttaisivat n. 10 miljoonan euron kustannukset, olettaen että viranomaisten välisessä toiminnassa on käytettävissä pitkät siirtymäajat.

**Tietosuojavaltuutetun toimisto** toi lausunnossaan esille seuraavaa: ”Koska nykyjärjestelmä on toiminut hyvin, pitäisi jokaisen muutoksen suunniteltavan muutoksen osalta tehdä kattava riskiarvio ja punnita riskien suhdetta saavutettaviin hyötyihin. Muutoksien vaikutuksia tulisi arvioida rekisteröityjen oikeuksien ja aseman näkökulmasta. Keskeinen rekisteröityjen oikeuksiin ja henkilötietojen virheettömyyteen liittyvä elementti on myös se, että rekisteröidyt voidaan erottaa niin viranomaisten kuin yksityisten rekisterinpitäjien toiminnassa.”

**Väestörekisterikeskus** arvioi, että henkilötunnusten välimerkkiin tehtävät muutokset väestötietojärjestelmän kannalta vaikutuksiltaan keskisuureksi. (työmääräarviot on luokiteltu tässä vaiheessa vain karkealla luokituksella pieni/keskisuuri/suuri/erittäin suuri, keskisuuri tarkoittaa tässä kohdin useamman henkilötyökuukauden työpanosta). Todettakoon kuitenkin, että tämä muutos ei lisäisi vapaita käytettävissä olevia tunnuksia, jos tunnusten antoperiaate säilytetään ennallaan. Mikäli taas välimerkiksi otetaan joitain uusia merkkejä ja nämä huomioidaan tarkastusmerkin laskentakaavaan, henkilötunnusten antoavaruutta saataisiin lisättyä. Sukupuolitiedon poistamisen vaikutus VTJ:ään on pienin johtuen siitä, että tarkastusmerkin algoritmin laskenta säilyy ennallaan. Tämä ei auta kovinkaan paljon henkilötunnusten riittävyysongelmaan. Lisäksi voi olla, että eri järjestelmissä yhä pääteltäisiin tunnuksesta sukupuoli, vaikka sukupuolitieto olisi siitä virallisesti poistettu. Syntymäaikatiedon poistamisen vaikutus väestötietojärjestelmään on VRK:n mukaan myös pieni edellyttäen, ettei tarkastusmerkin laskennan algoritmi muutu ja kuuden ensimmäisen merkin kalenterinmukaisuus säilyy. Jos kalenterinmukaisuus ei säily, vaikutus on erittäin suuri. Tässä on riskinä myös se, että edelleen luotetaan syntymäaikatiedon olevan osa henkilötunnusta erillisen syntymäaikatiedon sijaan. Mikäli henkilötunnusten muoto muutetaan kokonaisuudessaan erilaiseksi merkkisarjaksi, vaikutus väestötietojärjestelmään on erittäin suuri, jos tunnusten pituus muuttuu nykyisestä. Joka tapauksessa kokonaan erilaisen merkkisarjan kohdalla tarkastusmerkin laskentasääntö on määritettävä uudelleen. Muutoksella on vaikutusta kattavasti miltei kaikkiin väestötietojärjestelmän sovelluksiin, koska esim. tunnuksesta ei voisi enää päätellä syntymäaikaa eikä sukupuolta. Tämä vaihtoehto edellyttää sekä tietokanta-, merkittäviä sovellus- että tarkastusmerkin algoritmin muutoksia. Jos tunnusten pituus säilyy samana, vaikutus väestötietojärjestelmään on mahdollisesti vain suuri, erittäin suuren sijaan. Tämä johtuu siitä, että tässä tapauksessa keskitytään sisällön muutoksiin eikä tietokantaa tai väestötietojärjestelmän eri liittymiä tarvitse välttämättä muuttaa yhtä laajasti.

Lisäksi Väestörekisterikeskus huomautti lausunnossaan, että seurannaisvaikutukset muun yhteiskunnan tietojärjestelmiin olisivat mahdollisesti merkittävästi suuremmat kuin väestötietojärjestelmän tekniset muutokset. Siirtymävaihe edellyttää väestötietojärjestelmän organisaatiokäyttäjille mahdollisuutta ottaa uudenmuotoinen tunnus käyttöön omassa järjestelmäkehitysaikataulussaan vaiheittain. Väestötietojärjestelmän kannalta tämä tarkoittaa sitä, että palveluita on tarjottava hyödyntäen sekä vanhaa että uutta tunnusta.

**Opetushallitus** toi lausunnossaan esille huomion siitä, että vaikutusten arvioinnissa lähtökohta on nykyinen toimintamalli, jossa eri valtiohallinnon toimijat ovat erillisiä ja tuottavat palvelua itsenäisesti asiakkailleen. Pitäisikö tavoitetilassa kuitenkin lähteä siitä, että asiakkaille

palvelut tarjotaan yhden luukun periaatteella ja valtiohallinnon palvelut riippumatta siitä missä organisaatioissa ne toteutetaan, näyttäytyvät asiakkaalle loogisesti yhtenä kokonaisuutena. Tällöin henkilön tunnistautuminen näihin palveluihin tapahtuisi aina samalla tavalla ja palvelut kytkeytyisivät tämän identiteetin ympärille.

Toinen periaatteellisen tason pohdinta Opetushallituksen mukaan pitäisi käydä sen ympärillä, että onko eri prosesseissa tarve tietää henkilön identiteetti? Asiakkaan ilmaantuessa ja tunnistautuessa hän ei välttämättä tarvitse kertoa kuka hän on, vaan ainoastaan prosessin tarvitsevat elämäntilannetta kuvaavat ominaisuudet. Tärkeintä on, että syntyy luottamus asiakkaan ja palvelutuottajan välille. Prosessien osalta olisi tunnistettava, mitä luotettavaa tietoa niissä käsitellään ja tunnistaa ne tahot, jotka voivat vahvistaa tiedon luotettavuuden. Luotettavuuden tarkistaminen voidaan tehdä luotettavan kolmannen osapuolen toimiessa välittäjänä tarkistuspyynnön tekijän ja tarkistajan välillä. Prosessin lopputuloksena syntyvä viranomaispäätös voidaan kytkeä asiakkaan ominaisuuksiin ilman, että koko prosessissa käy ilmi henkilön identiteetti. Päätöksen tehneestä organisaatiosta tulee kyseisen tiedon vahvistava taho muille organisaatioille. Esimerkiksi Opetushallituksen KOSKI-järjestelmä voidaan henkilön suostumuksella tarkistaa, onko henkilöllä voimassa oleva opiskeluoikeus.

Kolmas periaatteellisen tason pohdinta tulisi Opetushallituksen mukaan käydä sen ympärillä, että onko henkilötunnus henkilön tiedossa vai hallussa? Nykyisen henkilötunnuksen etuna on, että se on helppo muistaa mutta onko ominaisuus tarpeellinen tulevaisuudessa? Voiko tunnus olla enemmän jotain hallussa olevaa, kuten esimerkiksi medialle tallennettu kryptografinen avain. Biometrinen tunniste on henkilön hallussa mutta ei henkilön tiedossa sikäli, että henkilö ei voi kertoa sitä esimerkiksi puhelimitse. Biometrisen tunnisteen muodostaminen ei onnistu muuta kuin tuomalla biometriseen tunnisteen paikalle. Oppijanumero on mahdollista muistaa ja mutta ei välttämättä ja harva näin myöskään tekee. Asiakas muistaa tavan kirjautua palveluun, jolloin käytetään jotain muuta tunnistetta, kuten pankkitunnusta, jonka kautta löydetään oikea tunnus. Jos jossain historian tilanteessa olisi tehty toisenlainen päätös, kirjautumiseen käytettävä tunnus voisi hyvinkin olla esimerkiksi henkilötunnus. Onneksi näin ei kuitenkaan ole ja henkilölle tärkeämpää palvelun käytön näkökulmasta onkin muistaa pankkitunnuksensa kuin henkilötunnuksensa.

Muutosten vaikutuksista OPH tuo esille, että henkilötunnuksen muodossa tapahtuvat muutokset eivät aiheuta Opetushallituksessa merkittäviä muutoksia tietojärjestelmiin. Opetushallituksen tietojärjestelmät käsittelevät opetushallinnon sisäistä keino-tunnuksia eli oppijanumeroa, joka on liitetty VTJ järjestelmän tietoihin. Opetushallituksen sidosryhmissä, kuten koulutuksen järjestäjillä, henkilötunnuksen muutos voi kuitenkin aiheuttaa merkittäviä investointeja järjestelmäkehitykseen. Suomessa on käytössä eri toimittajien opintohallintojärjestelmiä ja kirjo niiden käyttötavassa on laaja. Opetushallinnon sisällä on meneillään selvityksiä käyttäjien tunnistautumiseen ja identiteetin hallintaan liittyen ja on tunnistettu tarve uudistaa kenttää toiminnan ketteröityttämiseksi ja uusien palvelumarkkinoiden mahdollistamiseksi. Tämän tyyppinen uudistus olisi hyvä yhteensovittaa yleisen henkilötunnuksen uudistusten yhteyteen.

**Maanmittauslaitos** arvioi, että henkilötunnuksen välimerkkiin tehtävien muutosten ja sukupuolimerkinnän poistamisen vaikutuksen Maanmittauslaitoksen tietojärjestelmiin ovat kohtalaisen vähäisiä, koska henkilötunnuksen pituus ei muutu. Henkilötunnuselle tehdään useimmissa Maanmittauslaitoksen sovelluksissa erilaisia (mm. oikeellisuuden) tarkastuksia, jotka täytyy sopeuttaa muutoksiin. Poistettaessa henkilötunnuksesta syntymäaika tai luotaessa kokonaan uusi merkkijono tulisi Maanmittauslaitosten käyttöön saada käyttöön palvelurajapinta, josta voi käydä kysymässä henkilön iän. Tietojärjestelmästä riippuen tulee ratkaista, tallennetaanko tieto kopiona tietokantaan uutena tietona (tietokantamuutos) vai hyödynnettäkö rajapintaa. Toiminnallisesti ajatellen henkilötunnuksen avulla on fyysisessä asiointitilanteessa voinut henkilötunnuksen avulla helposti tarkistaa asioivan iän. Jatkossa tämä erillinen tieto tulisi toteuttaa ja saada asiakaspalveluhenkilön käyttöön johonkin hänen käytössään olevaan sovellukseen (esim. CRM). Edelleen Maanmittauslaitoksen useissa tietojärjestelmissä käytetään suoraan henkilötunnusta henkilön yksilöivänä id:nä ja myös sisäisen tiedonsiirron avaimena. Mikäli siirryttäisiin käyttämään kokonaisuudessaan erilaista merkkisarjaa, olisivat muutosvaikutukset ainakin osassa tietojärjestelmiä merkittävästi suuremmat

(käyttöliittymät, tiedonsiirto-ovellukset ja tietokantamuutokset). Olemassa olevien henkilöiden henkilötunnusten konvertointi uusimuotoisiksi järjestelmissä olisi erittäin haasteellinen tehtävä. Vuosien varrella arkistoituihin asiakirjojen konvertointi niiden osalta olisi vielä edellistäkin haasteellisempaa. Perusrekisterijärjestelmien lisäksi muutokset vaikuttavat lukuisiin tukijärjestelmiin kuten laskutus, tunnistaminen ja pääsynhallinta.

**Poliisihallitus** totesi lausunnossaan, että jatkovalmistelussa tulisi kuulla mahdollisimman laajasti viranomaistahoja ja yksityisen puolen toimijoita. Olennaista olisi selvittää mahdollisimman laaja-alaisesti ne ongelmat, joita henkilötunnuksen nykyiseen muotoon liittyy, jotta on mahdollista objektiivisesti arvioida muutoksella saatavia hyötyjä suhteessa siitä aiheutuviin kustannuksiin. Toteutuessaan pienimmistäkin muutoksista henkilötunnuksen muotoon tulee Poliisihallituksen mukaan olemaan miljarditason kustannukset yhteiskunnassa. Poliisihallitus arvio, että yksistään poliisille tietojärjestelmämuutoksista aiheutuisi kustannuksia vähintään 2 – 3,5 miljoonaa euroa: ”Käytännössä kaikki poliisin käytössä olevat tietojärjestelmät käyttävät henkilötunnusta. Muutokset henkilötunnukseen aiheuttavat kustannuksia arviolta 70 tietojärjestelmään. Kustannuksiin vaikuttaa erityisesti siirtymäajan ratkaisu. Eli tehdäänkö järjestelmiin siirtymäajan turvaamiseksi kokonaan uusi ”hetu2” -kenttä ja vanha pidettäisiin voimissaan, kunnes siirtyminen on kokonaan mahdollista tehdä. Ainakin poliisilla merkittävä osa kustannuksista tulisi järjestelmien välisistä rajapinnoista, joiden pitäisi tukea pitkän aikaa sekä uutta että vanhaa tunnusta. Henkilötunnus on poliisin järjestelmissä avainroolissa, kun tietoa välitetään/haetaan järjestelmästä toiseen. Siirtymää ei ikinä voi tehdä yhdellä aikahetkellä, koska henkilötunnuksen kautta linkittyy yhteen satoja tietojärjestelmiä. Näin isoa muutosta ei yksinkertaisesti ole mahdollista toteuttaa sidottuna yhteen ajanhetkeen. Yhden järjestelmän muutoskustannukset (henkilötyö + toimittajakustannukset, järjestelmämuutokset, käyttönotot) vaihtelee arviolta 10 000 €:n ja yli 500 000 €:n välillä. Keskiarvoinen järjestelmäkohtainen muutoskustannus olisi mahdollisesti n. 50 000 €. Arvioitaessa mahdollisen muutoksen aiheuttamia vaikutuksia kokonaisuutena on syytä muistaa, että vaikka vaikutukset ja kustannukset yksittäisiin järjestelmiin voitaisiinkin miettiä järjestelmäkohtaisesti, ovat järjestelmät ketjuja ja nimenomaan henkilötunnus linkittää ketjut yhteen.”

**Verohallinnon** mukaan investointikustannukset Verohallinnossa olisivat miljoonia euroja. Lisäksi investointikustannukset esimerkiksi Verohallinnolle tietoa toimittavien tilitoimistojen ja pankkien järjestelmissä olisivat mahdollisesti vielä suuremmat. Lopullinen kustannus-hyötyvaikutus riippuu Verohallinnon mukaan tarkastelujakson pituudesta ja muutoksella saavutettavista hyödyistä, joista ei voi vielä väliarportin perusteella arvioida.

**Kilpailu- ja kuluttajavirasto** totesi, että malleja olisi kehitettävä huomattavasti konkreettisemmiksi, jotta niiden pohjalta voitaisiin tehdä riittävä vaikutuksenarviointi ja huomioida kustannusvaikutukset sekä julkisille että yksityisille toimijoille. Edelleen valtion viranomaisten osalta kustannusvaikutuksiin ja siirtymäajan mahdollisiin ongelmiin olisi luotava ratkaisut keskitetysti.

**Kansaneläkelaitos** huomautti lausunnossaan, että henkilötunnuksen uudistamisessa tulee huomioida myös väestön moninaisuus, ikä, kielitaito, osaaminen, yhteiskunnan ymmärtäminen jne. Henkilötunnuksen käyttäminen esimerkiksi viranomaistoiminnassa on niin keskeinen osa arkista toimintaamme, että olisi hyvä arvioida, millaisia riskejä mahdollinen henkilötunnuksen käytön logiikan suurikin muutos aiheuttaa esimerkiksi ryhmille, joiden toimintakyky on heikentynyt. Asiakasnäkökulmasta katsottuna siirtymäajan tulee olla riittävän pitkä ja prosessin selkeä. Asiakkaiden on saatava heille kuuluva palvelu ja etuudet, eikä henkilötunnuksen uudistaminen ei saa aiheuttaa esteitä asiakkaiden perusturvan hoitamiseen.

Lisäksi Kela arvioi henkilötunnusmuutoksista aiheutuvan etuus- ja asiointipalvelujen tukijärjestelmiin seuraavia muutoskustannuksia:

- Minimimallin ja syntymäajan poiston muutosten tekemiseen pelkästään Kelan etuus- ja asiointipalveluja palveleviin tukijärjestelmiin menisi joidenkin arvioiden mukaan noin 15 000 tuntia.

- Pituuden ja tarkistussäännön muuttuminen, siirtymävaiheen koordinointi ja hetun muuttaminen kaikille konversioineen edellyttäisi em. järjestelmäkokonaisuudelle noin 150 000h työmäärää.

- Keskitetyn mallin työmääräarvio on 225 000h, hajautetun 450 000h.

Laskuista on jätetty huomiotta etuus- ja asiointijärjestelmät, muut tukijärjestelmät sekä Kelan ulkopuolisten toimijoiden väliin rakennetut järjestelmät (kansallinen ja kansainvälinen tietoliikenne esim. Eessi ja Kelmu, joiden kautta tietoja välitetään useille eri tahoille).

**Suomen Kuntaliitto ry:n** mukaan valittavalla ratkaisulla tulee olemaan mm. käytännöllisiä, taloudellisia, sosiaalisia ja toiminnallisia vaikutuksia. Uudistus edellyttää Kuntaliiton mukaan pitkää siirtymäaikaa. Lisäkustannuksia aiheutuu, kun kahta erilaista tunnusjärjestelmää käytetään rinnakkain. Tietojärjestelmien kannalta muutuskustannukset aiheutuvat henkilötunnuksen muodon muuttamisesta, henkilöasiakirjoissa tulevista muutoksista, konversioista, käyttöliittymämuutoksista, organisaation toimintamallin muutoksista, tietokanta- ja integraatiomuutoksista.

**Finanssiala ry** toi lausunnossaan esille, että pankki- ja vakuutustoiminnassa käytetään nykyisin henkilötunnusta avaimena kaikessa asiointissa ja järjestelmissä. Mikäli vanhoista henkilötunnuksista luovuttaisiin tai niiden muotoa muutettaisiin, se vaatisi suuria teknisiä muutoksia tietokantoihin, tiedonvälityksen rajapintoihin ja käyttöliittymiin. Muutosten kustannuksia on tässä vaiheessa vaikea arvioida, mutta karkeana arviona voidaan esittää, että henkilötunnuksen muodon muuttaminen kokonaan toisen laiseksi aiheuttaisi finanssialalle useiden satojen miljoonien eurojen kustannukset, joita vastaavia hyötyjä ei ole näkyvissä.

**Elinkeinoelämän keskusliitto EK** painotti lausunnossaan, että lähtökohtana tulisi olla nykyisen järjestelmän toimivuuden parantaminen raportissakin ehdotetuilla tavoilla: henkilötunnuksen käyttämiskulttuuriin vaikuttamalla, tietosuojan parantamisella ja hallinnon tehostamisella. Mikäli kuitenkin edettäisiin jatkoselvityksessä tarkastelemaan laajempia muutoksia, tulisi näistä esittää konkreettisin esimerkein suunnitelmat, miten yllä esitetyt ongelmat esimerkiksi henkilötunnuksen sisältämien tietojen menettämisestä, rajapintojen luomisesta, tiedonhallinnan eheydestä ja tunnusten hallinnoimisesta sekä tutkimuksen ja tilastoinnin tarpeista hoidettaisiin. Lisäksi olisi eri toimijoiden kannalta tarkasti arvioitava muutoksesta saatavat hyödyt sekä niistä aiheutuvat kustannukset. EK huomautti, että jatkovalmistelussa tulisi kuulla laajasti hallintoa, julkisten ja yksityisten palveluiden tuottajia, muita sidosryhmiä ja elinkeinoelämää sekä selvittää perusteellisesti hankkeen vaikutuksia julkisessa hallinnossa ja yksityissektorilla.

**Teknologiaeollisuus ry** huomautti, että vaikutusten arvioinnissa ei tule antaa liikaa painoa lyhyen aikavälin välittömille kustannuksille, joita väistämättömästi muutoksesta aiheutuu. Vaikutusarviota olisi syytä täydentää erityisesti hajautetun mallin tuomien datatalouden liiketoimintamahdollisuuksien hyötyjen ja tarpeettoman hallinnollisen taakan vähentymisen näkökulmasta. Valittavalla mallilla on merkittävä vaikutus Suomen kilpailukykyyn luotaessa teknisiä, oikeudellisia ja liiketoiminnallisia ratkaisuja EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen perustuen. Vaikutuksista tulisi kuulla esimerkiksi SisulD:n taustaorganisaatiota, joka kehittää MyData-periaatteen mukaista identiteetin hallinta- ja tunnistuspalvelua.

**Vaana Oy:n** mukaan järjestelmätoimittajan näkökulmasta, sillä muutetaanko henkilötunnusta paljon vai vähän, on vain pieni ero. Koska työhön henkilöiden tunnistamiseen ja henkilöihin liittyvien tietojen välittämiseen on ryhdytty, kannattaisi suunnitella muutokset niin että ne ovat kauaskantoisia. Tähän liittyen kannatta harkita uudelleen koko nykyinen järjestelmä joka perustuu henkilötietojen keskitettyyn tallentamiseen sekä yhteen tunnukseen joka johtaa siihen, että samalla tunnisteella pystyy löytämään samasta henkilöstä tietoa useasta eri tietovarannosta.