


**Liite**

12.11.2020

VN/25041/2020

VN/25041/2020-VM-1

**Henkilötunnuksen uudistamisen loppuraportin lausuntojen pohjalta tarkennettu ehdotus**
**1. Ehdotus jatkotyön pohjaksi**

Henkilötunnuksen uudistamisen ja valtion takaaman identiteetin työryhmä ehdotti uudenmuotoisen henkilötunnuksen käyttöönottoa työryhmän loppuraportissa<sup>1</sup>. Työryhmä esitti, että vuodesta 2027 alkaen Suomessa otettaisiin käyttöön uudenmuotoinen henkilötunnus, josta ei enää kävisi ilmi henkilön ikä, syntymäaika, sukupuoli tai muuta henkilöön liittyvää tietoa. Työryhmä ehdotti myös, että suomalaisen henkilötunnuksen voisi saada nykyistä laajempi henkilöryhmä. Saatujen lausuntojen ja valtiovarainministeriössä virkamiestyönä tehdyn jatkotyön perusteella työryhmän ehdotusta sellaisenaan ei voitu pitää toteuttamiskelpoisena.

Lausuntopalautteen pohjalta valtiovarainministeriö on Digi- ja väestötietoviraston kanssa jatkanut selvitystyötä ja valmistellut ehdotusta, jossa henkilötunnuksen nykyinen muoto olisi mahdollista säilyttää. Ehdotuksen keskeiset toimenpiteet:

- uusilla henkilötunnuksen välimerkeillä varmistetaan henkilötunnusten riittävyys, joka on myös edellytys henkilötunnusten antamiselle nykyistä laajemmin myös ulkomaalaisille
- sukupuolineutraaliuus toteutetaan poistamalla sukupuolietieto henkilötunnuksesta
- väestötietojärjestelmään tallennetaan uutta tietosisältöä ulkomaalaisen henkilön tunnistamisen tavasta, tietojen lähteestä sekä tieto siitä onko henkilö rekisteröity ilman kohtaamista (ns. viranomaisaloitteinen rekisteröinti)
- väestötietojärjestelmään tehdään valmius uudenmuotoisen henkilötietoriippumattoman yksilöintitunnuksen käyttöönotolle eli uudelle tunnusjärjestelmälle

Muutokset toteutettaisiin useamman vaiheen avulla.

**1.1 Ehdotettavat jatkotoimenpiteet**

Ehdotetaan seuraavien toimenpiteiden käynnistämistä:

**Lainsäädäntötoimia edellyttävät toimenpiteet**
Uusilla välimerkeillä varmistetaan henkilötunnusten riittävyys

Nykyisin henkilötunnuksen välimerkki osoittaa, millä vuosisadalla henkilö on syntynyt. 1800 -luvulla syntyneiden välimerkki on +, 1900 -luvulla syntyneiden välimerkki on – ja 2000 -luvulla syntyneiden välimerkki on A. Nyt ehdotetaan uusien välimerkkien käyttöönottamista, jotta henkilötunnusten

<sup>1</sup> [Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2020:20 HETU-uudistuksen loppuraportti](#)

riittävyys voidaan varmistaa. Nykyiset henkilötunnukset riittävät korkeintaan 2-3 vuotta tietyiltä kriittisiltä päiviltä.

Vuodesta 2023 lähtien väestötietojärjestelmässä olisi valmius antaa muutoin nykyisenkaltainen henkilötunnus uusilla välimerkeillä. Henkilötunnukset ”käytettäisiin loppuun” kultakin päivältä vanhoilla välimerkeillä varustettuina. Väestötietojärjestelmäpalvelut tukisivat uusien välimerkkien mukaisten tunnusten ja niihin liitettyjen henkilötietojen päivittämistä ja välittämistä asiakasorganisaatioille. Välimerkki toimisi erottelevana merkinä jatkossa kaikilla vuosisadoilla syntyneiden henkilötunnuksissa. Aikaisemmin annettuja henkilötunnuksia ei muutettaisi vaan ne säilyisivät nykyisenmuotoisena.

#### Sukupuolineutraali henkilötunnus

Nykyisen henkilötunnuksen yksilönumero on nykyisin miehillä pariton ja naisilla parillinen. Nyt ehdotetaan, että jatkossa henkilötunnuksen yksilönumero ei olisi sukupuolia erotteleva vaan annettavien henkilötunnusten yksilönumero olisi sukupuolesta riippumaton.

Vuodesta 2027 alkaen muutoin nykyisenkaltainen henkilötunnus annettaisiin sukupuolineutraalina henkilölle, jonka tiedot merkitään ensimmäistä kertaa väestötietojärjestelmään. Sukupuolta ei voisi enää tämän ajankohdan jälkeen päätellä henkilötunnuksesta. Ennen tätä annettuja henkilötunnuksia ei muutettaisi vaan ne säilyisivät nykyisenmuotoisena.

#### Henkilötunnus nykyistä joustavammin ulkomaalaisille henkilöille

Henkilötunnuksen voisivat jatkossa asteittain saada myös henkilöt, jotka nykyisen lainsäädännön perusteella eivät ole sitä voineet saada. Esimerkiksi turvapaikanhakijat voisivat saada uuden henkilötunnuksen heti turvapaikkaa haettuaan. Nykyisin henkilötunnuksen saanti on mahdollinen ennen oleskeluluvan saamista ainoastaan, jos turvapaikanhakijalla on voimassa oleva passi ja esimerkiksi työnteosta johtuva tunnuksen tarve. Henkilötunnus voitaisiin antaa myös muille henkilöille, joita suomalainen viranomais ei ole kohdannut, eikä henkilöä ole tunnustettu ja joille suomalaiset viranomaiset ovat antaneet omissa järjestelmissään omia yksilöintitunnuksiaan eli niin sanottuja keinohenkilötunnuksia, eli aidon henkilötunnuksen näköisiä yksilöintitunnuksia.

Nykyisten organisaatiokohtaisten keinohenkilötunnuksen käyttöä voitaisiin vähentää myöntämällä henkilötunnus nykyistä laajemmalle henkilöryhmälle alkaen vuodesta 2023. Ehdotuksen lähtökohtana on, että henkilötunnus voitaisiin antaa aikaisemmassa vaiheessa kuin nykyisin, mm. sähköisen rekisteröintiprosessin kautta. Jos henkilöllä ei ole esittää virallisia asiakirjoja henkilö voitaisiin yksilöidä biometristen tietojen avulla maahanmuuttoviranomaisten toimesta. Henkilötunnus voitaisiin myöntää myös täysin viranomaisaloitteisesti, vaikka suomalainen viranomais ei ole tavannut eikä tunnistanut henkilöä, eikä häneltä ole voitu ottaa biometrisiä tunnistetta, mikä on nykytilanteessa mahdollista vain erityistilanteissa. Väestötietojärjestelmään tallennettaisiin uusina tietoina mm. tiedot henkilön tunnistamisen tavasta ja tietojen lähteestä sekä tieto siitä onko henkilö rekisteröity ilman kohtaamista (ns. viranomaisaloitteinen rekisteröinti).

#### Tiedot henkilön tunnistamisen tavasta ja tietojen lähteestä

Jos henkilötunnus voitaisiin ehdotuksen mukaisesti antaa myös henkilöille, joita suomalainen viranomais ei ole tunnistanut matkustusasiakirjasta, mutta on kohdattu niin väestötietojärjestelmään olisi voitava tallentaa tieto biometriikan hyödyntämisestä. Jos henkilöllä ei olisi henkilöllisyyden osoittavaa asiakirjaa tai sähköistä menetelmää niin biometriikan tallentamisen lisäksi henkilöstä väestötietojärjestelmään tallennettavat tiedot perustuisivat henkilön itsensä ilmoittamiin tietoihin. Sähköisen rekisteröintiprosessin yhteydessä henkilöön liittyviä tietoja voitaisiin saada myös toisen maan viranomaisen rekisteristä.

Väestötietojärjestelmästä olisi saatava tieto henkilön tunnistamisen tavasta sekä tieto siitä onko henkilö rekisteröity ilman kohtaamista samassa ajankohdasta alkaen, josta henkilötunnuksen antaminen nykyistä laajemmille henkilöryhmille mahdollistuu. Tämä tieto tulisi olla väestötietojärjestelmästä saatavissa vuonna 2023. Kattavana tietopalveluna nämä tiedot olisivat saatavissa asteittain vuodesta 2023 lähtien.

#### Uusi tunnusjärjestelmä

Väestötietojärjestelmässä varauduttaisiin myös täysin uuteen tunnusjärjestelmään, jossa tunnuksot olisivat sattumanvaraisia eivätkä osoittaisi näin ollen siis myöskään henkilön syntymäaika. Nykyinen henkilötunnusjärjestelmä säilyisi ensisijaisena tunnusjärjestelmänä siihen saakka kunnes mahdollisesti päätetään uuden tunnusjärjestelmän käyttöönotosta. Väestötietojärjestelmään

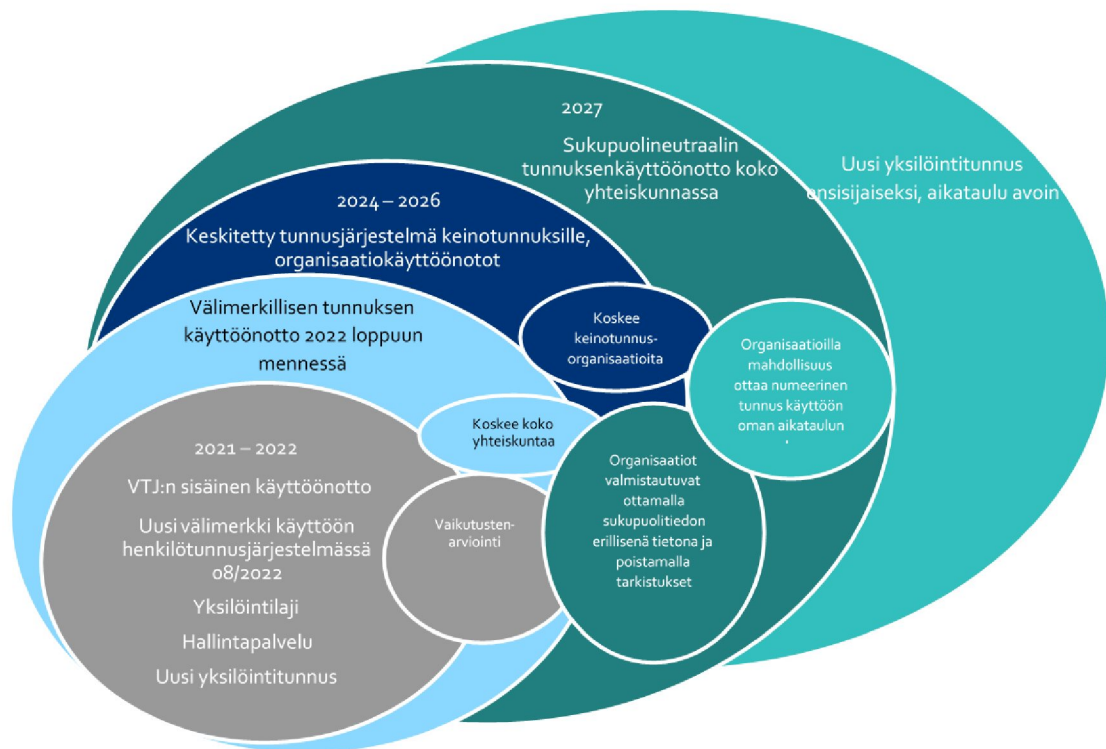
rekisteröidyille henkilöille luotaisiin uusi yksilöintitunnus. Henkilöillä säilyisi myös nykyinen henkilötunnus väestötietojärjestelmässä.

Henkilötunnusta ja väestötietojärjestelmän tietoja hyödyntävät tahot saattaisivat omat järjestelmänsä ja toimintatapansa uutta yksilöintitunnusjärjestelmää tukeviksi halutessaan. Tahot voisivat halutessaan aloittaa uuden tunnusjärjestelmän mukaisten tunnusten hyödyntämisen tietojenvaihdossa ja sähköisessä asioinnissa omien aikataulujensa puitteissa.

Digi- ja väestötietovirasto loisi väestötietojärjestelmään rekisteröidyille henkilöille uuden yksilöintitunnuksen vuoden 2023 aikana. Väestötietojärjestelmän henkilötietoja ja henkilötunnusta hyödyntävät tahot voisivat vuodesta 2023 alkaen ryhtyä hyödyntämään uutta tunnusjärjestelmää järjestelmissään ja toiminnassaan niin halutessaan. Uuden tunnusjärjestelmän käyttöönottamiselle ei aseteta viimeistä käyttöönottoajankohtaa.

### Toimenpide-ehdotusten vaiheet ja ajoittaminen

Henkilötunnuksen uudistaminen ja valtion takaama identiteettihanke suunnitellaan asetettavaksi 1.12.2020 – 31.12.2022 väliselle ajalle. Vaikutustenarviointi välimerkillisen ja sukupuolineutraalin tunnuksen käyttöönottamiseksi on käynnissä ja se on hyödynnettävissä heti hankkeen alussa. Toimenpide-ehdotusten toteuttaminen ja lainsäädäntötoimien valmistelu aloitetaan hankkeen asettamisen jälkeen siten, että tavoitteena on hallituksen esitysluonnos elokuussa 2021, jonka mukaan laki tulisi voimaan heinäkuussa 2022, mutta siirtymäsäännöksen nojalla tässä esitetyt muutokset tulisivat vaiheittain käyttöön alkaen vuodesta 2023. Tarkempi uudistuksen aikataulu tulee tehdä osana tavoitetilan edellyttämän lainsäädännön kokonaisuuden suunnittelua. Uudistuksen vaiheet on esitetty seuraavassa kuvassa:



Lainsäädäntömuutosten valmistelun lykkäytyminen ehdotetusta aiheuttaa tarpeen tarkastella myös käyttöönottoaikatauluja uudelleen. Hankkeen etenemisellä on myös vaikutuksia Digitaalisen henkilöllisyyden hankkeen aikatauluihin. Yhteisenä tavoitteena on, että henkilötunnus voidaan antaa laajemmille ryhmille kuin nykyisin vuoden 2023 alkuun mennessä.

## 1.2 Jatkotyössä ratkaistavia kysymyksiä

Uuden tunnusmallin käyttöönoton vaikutuksia ei ole arvioitu muutoin kuin julkisessa hallinnossa. Uudistuksen vaikutukset yksityisille organisaatioille sekä henkilöille arvioidaan syksyllä 2020 käynnistyneessä vaikutustenarvioinnissa.

Jatkotyössä yksilöidään uudet henkilöryhmät, joille henkilötunnus voitaisiin jatkossa antaa sekä määritetään ajankohdat, joista alkaen henkilötunnuksen antaminen kullekin henkilöryhmälle on mahdollista sekä uusien henkilöryhmien rekisteröinnin edellytykset ja -prosessit. Jatko-työssä tulee

tarkemmin määrittää väestötietojärjestelmästä saatavissa olevat tiedot henkilön tunnistamisen tavoista sekä tieto siitä onko henkilö rekisteröity ilman kohtaamista. Myös näiden tietojen ylläpitoprosessit ja ylläpidon toimivallat tulee määrittää samoin kuin toimivallat hallinnoida väestötietojärjestelmään tallennettuja henkilöllisyyksiä esimerkiksi tilanteissa, joissa samalle henkilölle on luotu useampi kuin yksi henkilötunnus. Väestötietojärjestelmän rekisteröintiprosessien tietosisältömuutosten tietosuojavaikutukset tulee myös arvioida.

Väestötietojärjestelmään tällä hetkellä rekisteröityjen henkilöiden osalta ei ole suoraan saatavissa tietoa, miten henkilö on tunnistettu eikä sitä onko henkilö rekisteröity ilman kohtaamista. Jatkotyössä on arvioitava voivatko väestötietojärjestelmään ennen uudistuksen voimaantuloa tallennetut uudet tietotyypit olla saatavilla.

Sukupuolineutraalin henkilötunnuksen käyttöön siirtymisen muut lainsäädännön muutostarpeet täytyy tunnistaa.

Biometrisiä tunnisteita hyödynnettäisiin tavoitetilassa varmistamaan ensirekisteröinnissä henkilön henkilöllisyys ja estämään useampikertaisia rekisteröintejä. Lähtökohta on, että tukeuduttaisiin nykyisiin viranomaisiin ja nykyisiin prosesseihin - tarkemmat menettelytavat täytyy jatkotyössä kuitenkin kuvata ja lainsäädännön muutostarpeet tunnistaa.

Tavoiteltavia hyötyjä ei täysimääräisesti saavuteta, jos nykyisen kaltainen henkilötunnusten hallitsematon käyttö henkilön tunnistamisessa ei muutu. Yksinomaan henkilötunnuksella ei tulisi olla mahdollista tunnistaa eli varmentaa sitä, onko fyysisesti asioiva henkilö todella se henkilö, joka väittää olevansa. Henkilön yksilöivän tunnisteiden muoto ei kuitenkaan ratkaise tunnistamiskäytäntöihin liittyviä riskejä, ellei säännellä lisäksi tunnisteiden käytöstä henkilön tunnistamiseen asioinnissa. Jatkotyössä olisi tarkasteltava, voitaisiinko henkilötunnuksen käyttöä henkilön tunnistuksessa lainsäädännön keinoin estää ja säätää tarkemmin, jotta henkilötunnusta käytettäisiin jatkossa ainoastaan tietojärjestelmien välillä henkilöiden yksilöintiin ja erotteluun. Myös henkilötunnuksen julkisuutta tulisi arvioida, miten tämän tiedon mahdollinen julkisuus vaikuttaisi ei toivottuun käytäntöön.

Henkilö tulisi tunnistaa sähköisellä välineellä ja varmistaa yksilöivillä ominaisuuksilla riittävän vahvasti. Henkilön yksilöinnin tavoitetilalla onkin kiinteä yhteys sähköisen tunnistamisen kehittymiseen Suomessa. Käyntiasioinnissa henkilöllisyyden osoittaminen tulisi mahdollistaa fyysisen henkilöllisyysasiakirjan lisäksi myös sähköisellä tunnistautumisella. VM on asettanut hankkeen digitaalisen henkilöllisyyden kehittämiseksi. Hankkeen tavoitteena on mahdollistaa jokaiselle tunnistautuminen sähköisesti. Henkilön tunnistamisen vaatimuksia tulee jatkotyössä arvioida erityisesti suhteessa hallintolakiin (434/2003), sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annettuun lakiin (13/2003) sekä digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettuun lakiin (306/2019).

Rikoksen kohteeksi joutuneiden henkilöiden henkilötunnusten käytön ehkäisemiseksi ei ole toistaiseksi onnistuttu luomaan esimerkiksi sulkulista- tai vastaavaa teknistä menettelyä. Ehdotus mahdollistaa ainakin sukupuoli- sekä mahdollisesti myös syntymäaikatiedon poiston henkilötunnuksesta, mikä yhdessä luotettavien tunnistusmenetelmien kanssa antaa mahdollisuuksia identiteettivarkauksien ehkäisemiseen. Toisen henkilön henkilötietojen, tunnistamistietojen tai muun vastaavan yksilöivän tiedon oikeudeton käyttö tulee voida estää nykyistä tehokkaammin ja identiteettivarkauksien uhrien asemaan tulee kiinnittää huomiota.

Yhteiskunnassamme käytetään vielä vuosikymmenten ajan vanhoja paperiasiakirjoja ja nykyisiä henkilötunnuksia on vielä hyvin pitkään käytössä vanhoissa tietojärjestelmissä ja arkistoissa. Väestötietojärjestelmän tiedot on säilytettävä pysyvästi, joten jo myönnettyjä nykyisiä henkilötunnuksia ei tulla poistamaan kenenkään henkilöhistoriasta.

Tässä yhteydessä tulisi tarkastella myös digitalisoitumiskehityksen asettamia uusia vaatimuksia liittyen henkilötietoja käsittelevien järjestelmien kehittämiseen. Yksi esiin tuotu tarve olisi sallia testihenkilöllisyyksien luonti väestötietojärjestelmään järjestelmien toiminnallisessa testauksessa käytettäväksi. Tämän ei ole katsottu olevan mahdollista nykyisen lainsäädännön puitteissa. Nämä, sekä tarvittavat muut työryhmän ehdotukseen liitännäiset muutokset kartoitetaan jatkotyössä sekä selvitetään niiden vaatimaa aikataulua sekä onko niitä mahdollista toteuttaa henkilötunnuksen uudistuksen yhteydessä.