



1.3.2022

Valtiovarainministeriö

Viite: Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 12.1.2021, VN/25041/2020-VM-101

VALTIOVARAINMINISTERIÖN LAUSUNTO HENKILÖTUNNUSJÄRJESTELMÄN UUDISTAMISTA KOSKEVIIN SÄÄDÖS- JA MUIHIN EHDOTUKSIIN

Taustaa

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskevista säädös- ja muista ehdotuksista. Lausuntoa pyydetään luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta, henkilötunnuksen käyttöä koskevasta informaatio-ohjauksen ja sidosryhmäyhteistyön suunnitelmasta, sekä henkilötunnuksen vaihtamista koskevasta arviomuistiosta.

Henkilötunnusjärjestelmän uudistamista on valmisteltu kahdessa vaiheessa, joista ensimmäinen käynnistyi 1.9.2017 ja loppuraportti julkaistiin 6.4.2020. Loppuraportissa esitettiin, että vuodesta 2027 alkaen Suomessa otettaisiin käyttöön uudenmuotoinen henkilötunnus, joka korvaisi nykyisen henkilötunnuksen. ja että suomalaisen henkilötunnuksen voisi saada nykyistä laajempi henkilöryhmä. Jatkotyön perusteella työryhmän ehdotusta sellaisenaan ei kuitenkaan voitu pitää toteuttamiskelpoisena ja suunnitellusta henkilötunnusjärjestelmän kokonaisuudistuksesta luovuttiin.

Valtiovarainministeriö käynnisti 1.12.2020 henkilötunnusjärjestelmän uudistamisen hankkeen toisen vaiheen. Siinä henkilötunnusjärjestelmän uudistamista on jatkettu valmistellen kohdennetumpia ja rajatumpia muutoksia, joissa henkilötunnuksen nykyinen muoto säilytettäisiin. Hankkeen toisessa vaiheessa ei siten ole enää valmisteltu nykymallisen henkilötunnuksen korvaamista uudemmalla tunnuksella. Hankkeen toimikausi päättyy 31.12.2022.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annettua lakia, tietosuojalakia, henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia sekä henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia.

Esityksessä uudistettaisiin henkilötunnusjärjestelmää mahdollistamalla henkilötunnuksen myöntäminen ulkomaalaisille nykyistä laajemmin,

mahdollistamalla sähköinen etärekisteröityminen väestötietojärjestelmään, kehittämällä väestötietojärjestelmän identiteetinhallintaa sekä luomalla edellytykset kokonaan uuden yksilöintitunnuksen käyttöönotolle henkilötunnuksen rinnalle. Henkilötunnuksen rakennetta ehdotetaan muutettavaksi poistamalla siitä tieto henkilön sukupuolesta.

Esityksen tavoitteena on laajentaa henkilötunnuksen saajien piiriä, varmistaa sujuva asiointi kaikille kehittämällä väestötietojärjestelmän identiteetinhallintaa ja rekisteröintimenettelyjä, varmistaa edellytykset digitaalisen toimintaympäristön kehittymiselle Suomessa, mahdollistaa sukupuolineutraali henkilötunnus, sekä luoda edellytykset kokonaan uuden henkilötietoriippumattoman yksilöintitunnuksen käyttöönottamiseksi henkilötunnuksen rinnalle.

Henkilötunnuksen uudistamisen hankkeen tavoitteena on edellä kuvattujen lisäksi varmistaa henkilötunnusten riittävyys. Riittävyysratkaisu on tarkoitus toteuttaa erikseen väestötietojärjestelmästä annettua valtioneuvoston asetusta muuttamalla ja siitä on järjestetty erillinen lausuntokierros keväällä 2021.

Valtiovarainministeriön lausunto

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa edellä mainituista ehdotuksista. Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Luonnos hallituksen esitykseksi

Yleiset huomiot esityksen tavoitteista

Esityksessä on useita toisistaan riippumattomia tavoitteita, jotka tähtäävät hyvin erilaisiin asioihin. Näin ollen esityksiä tulisi tarkastella pääasiassa erillisinä.

Ulkomaalaisten henkilöiden rekisteröinnin laajennus on periaatteessa kannatettava tavoite mm. pankkipalveluihin pääsyn näkökulmasta, jos henkilön luotettava tunnistaminen, ja yleisemmin rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, ei vaarannu. Vaikutusarviota tulisi kuitenkin syventää ehdotettujen muutosten kustannusten ja hyötyjen osalta, myös sektorikohtaisesti, ennen jatkotoimenpiteitä.

Väestötietojärjestelmän identiteetinhallinnan kehittäminen on perusteltua.

Sukupuolineutraalin henkilötunnuksen hyödyt kustannuksiin nähden eivät ole riittäviä ja uuden yksilöintitunnuksen tarpeellisuus on epäselvä. Kyseessä on budjettilaki, jolla olisi laajat taloudelliset ja muut vaikutukset.

Huomiot mahdollisuuteen saada henkilötunnus jo Suomessa oleskeluun oikeuttavaa lupaa tai rekisteröintiä koskevan hakemuksen perusteella (1. lakiehdotuksen 9 ja 22.2 §)

Ei huomioita.

Huomiot mahdollisuudesta tallettaa ulkomaalaisen henkilön tiedot väestötietojärjestelmään ulkoisen palveluntarjoajan oleskelulupa-asiassa tekemän henkilöllisyydestä varmistumisen perusteella (1. lakiehdotuksen 22.3 §)

Ei huomioita.

Etärekisteröintimenettelyä koskevat huomiot (1. lakiehdotuksen 9 a–9 d ja 34 a §)

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annettuun lakiin lisättäisiin uusi 22 a §, jossa säädettäisiin Verohallinnon tehtävistä ylläpitää ulkomaan kansalaisen tietoja väestötietojärjestelmässä. Esityksessä Verohallinnon tehtäviä laajennettaisiin siten, että Verohallinto voisi jatkossa myös muuttaa ja lisätä väestötietojärjestelmään aiemmin rekisteröidyn ulkomaan kansalaisen tietoja. Verohallinnon oikeutta tallettaa, muuttaa tai lisätä tietoja rajattaisiin tilanteisiin, joissa ulkomaan kansalainen asioi verotuksen toimittamiseen, verovalvontaan, verojen ja maksujen kanton, perintään ja tilitykseen liittyvissä asioissa.

Valtiovarainministeriö pitää perusteltuna, että Verohallinnon tehtävät ulkomaan kansalaisten tietojen ylläpidossa väestötietojärjestelmässä on rajattu tilanteisiin, joissa henkilö asioi Verohallinnossa verotusasioissa. Rajaus vastaa nykyistä rekisteröintikäytäntöä, mutta tästä ei ole aiemmin säädetty laissa.

Valtiovarainministeriö toteaa, että väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjänä ja esimerkiksi kotikuntamerkintöjen tekijänä on syytä säilyttää Digi- ja väestötietovirasto, mutta Verohallinto ja Maahanmuuttovirasto voisivat jatkossa muuttaa ja lisätä väestötietojärjestelmään rekisteröityjen ulkomaiden kansalaisten tietoja. Verohallinnon ja Maahanmuuttoviraston toimivaltaa laajentamalla voitaisiin edistää väestötietojärjestelmän tietojen ajantasaisuutta ja oikeellisuutta sekä viranomaisten välistä yhteistyötä ja tietojenvaihtoa.

Esityksen taloudellisissa vaikutuksissa arvioidaan, että etärekisteröintimenettely ja sen tukitoiminnot, saman henkilön useampikertaisten rekisteröintien estäminen ja jälkikäteiset selvittelyt, lisääntyvä tietojen korjaus-, muutos- ja lisäystarve sekä Verohallinnon ja maahanmuuttohallinnon tukeminen niiden muuttuvissa tehtävissä lisäisivät Digi- ja väestötietoviraston työmäärää.

Ahvenanmaalla näitä tehtäviä hoitaa Digi- ja väestötietoviraston sijasta Ahvenanmaan valtionvirasto, mutta esityksen kustannusvaikutuksia Ahvenanmaan valtionvirastoon ei ole arvioitu erikseen. Digi- ja väestötietoviraston ja Ahvenanmaan valtionviraston toiminta rahoitetaan valtion talousarvioissa eri momenteilta, joten työmäärän muutos tulisi arvioida erikseen kummankin viraston osalta tai todeta, että Ahvenanmaan valtionviraston osalta työmäärän muutos on vähäinen, eikä aiheuta lisämäärärahan tarvetta.

Esityksessä ei ole erikseen arvioitu esityksen kuntatalousvaikutuksia tai vaikutuksia hyvinvointialueisiin, vaan niitä on käsitelty eri puolilla vaikutusarviointia, lähinnä koskien terveydenhuoltoa ja opetus- ja sivistystoimialaa liittyen ehdotukseen henkilötunnuksen myöntämisestä ulkomaalaisille nykyistä laajemmin. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, arvioita tulee näiltä osin tämentää esityksen jatkovalmistelussa.

Esitysluonnoksesta jää epäselväksi, missä tilanteissa etärekisteröintimenettelyssä saatua henkilötunnusta voisi käyttää. Esitysluonnoksessa on todettu, että henkilön mahdollisuus hyödyntää yhteiskunnan palveluita pelkän etärekisteröitymisen perusteella olisi tosiasiallisesti rajattua. Tämä perustuu oletettavasti siihen, että esitysluonnoksen mukaan henkilön etärekisteröinti väestötietojärjestelmään ei sisältäisi lainkaan tarveharkintaa, minkä lisäksi menettelyyn sisältyvä henkilöllisyyden varmistaminen ei välttämättä yltäisi varmuudeltaan aivan samalle tasolle kuin perinteinen kasvokkain tunnistaminen. Esityksen mukaan laissa ei kuitenkaan säädettäisi siitä, mihin palveluihin etärekisteröitymisen perusteella olisi mahdollista päästä, vaan tämä tulisi arvioida palvelukohtaisesti. Esityksessä ei ole kuvattu tarkemmin tai edes esimerkinomaisesti tällaisia palveluita, joihin etärekisteröintimenettelyssä saatu henkilötunnus voisi kelvata. Jos esimerkiksi etärekisteröityminen mahdollistaisi rahanpesulain mukaisten ilmoitusvelvollisten palvelujen käyttämisen, riski rahanpesun ja terrorismin rahoittamisesta kasvaisi.

Valtiovarainministeriö katsoo, että tavallisessa ja etärekisteröintimenettelyssä saadun henkilötunnuksen käyttöala jää epäselväksi. Etärekisteröimällä saadun henkilötunnuksen palvelukohtainen hyväksyttävyyys voi aiheuttaa epä tietoisuutta ja sekaannusta. Tällöin voi olla vaarana, että erot kahden erilaisen rekisteri-identiteetin välillä hämärtyvät ja käytännössä rekisteri-identiteettien luotettavuus voi tällöin kärsiä. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että väestötietojärjestelmästä käy ilmi, millä tavalla henkilötunnus on saatu. Tämä edellytys ei kuitenkin yksin poista sekaannuksen vaaraa käytännön tilanteissa.

Valtiovarainministeriö katsoo, että etärekisteröintimenettelyn käyttöönoton vaarana on harmaan talouden ja erityisesti identiteettien väärinkäyttöihin perustuvan rikollisuuden lisääntyminen. Yksi kansallisen harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnan toimenpideohjelman selvityshankkeista koskee identiteettien väärinkäytöksiä ja palautuspetoksia. Verohallinnon vastuulla olevan hankkeen tehtävänä on selvittää identiteettien väärinkäytösten nykytila ja lainsäädäntömuutostarpeet. Identiteettien väärinkäyttöihin liittyvää rikollisuutta (erilaisten petosten ohella myös esimerkiksi ihmiskauppa) pidetään harmaan talouden torjijien keskuudessa merkittävänä uhkana tulevaisuudessa. Kuten esityksessä on todettu, etärekisteröintimenettelyssä ei tarkistettaisi, täyttääkö ulkomaan kansalainen laissa säädetyt edellytykset henkilötunnuksen saamiselle kuten esimerkiksi sitä, onko henkilöllä lainkaan tarkoitusta tulla Suomeen.

Valtiovarainministeriö katsoo, että esityksessä ei ole arvioitu riittävällä tasolla henkilötunnukseen ehdotettujen muutosten seurauksia ja vaikutuksia harmaan talouden riskeihin ja valvontaan. Esityksessä on kuvattu hyvin ehdotusten hyötyjä, mutta ehdotuksista aiheutuvia uhkia ei ole kuvattu vastaavassa laajuudessa. Valtiovarainministeriö pitääkin tärkeänä, että jatkovalmistelussa kiinnitetään huomiota ehdotusten vaikutuksiin harmaan talouden riskeihin ja myös sen arvioimiseen, heikentävätkö ehdotukset väestötietojärjestelmän tietosisällön oikeellisuutta.

Sukupuolineutraalia henkilötunnusta koskevat huomiot

Ehdotetun ratkaisun kustannukset ovat huomattavia ja kun esityksessä todetaan, että ”ehdotettu versio sukupuoliedon poistamisesta ei tosiasiallisesti estä päättelystä henkilön sukupuolta ennen uudistusta annetuista tunnuksista, minkä lisäksi sillä ei kokonaan päästä eroon tarpeesta muuttaa henkilötunnus sukupuolen korjaamisen perusteella”, niin herää kysymys, onko muutos tarpeellinen välivaihe ennen pidemmän aikajänteen tavoitetilan toteuttamista.

Lisäksi perusteluista jäi epäselväksi sukupuolineutraalin henkilötunnuksen mahdolliset vaikutukset rekisteripohjaisiin tutkimuksiin.

Vaikutusarvioinnin osalta valtiovarainministeriö toteaa, että siinä ei ole erikseen arvioitu esityksen kuntatalousvaikutuksia tai vaikutuksia hyvinvointialueisiin, vaan niitä on käsitelty eri puolilla vaikutusarviointia. Sukupuoliedon poistamisesta henkilötunnuksesta osalta arvio perustuu konsulttiselvitykseen, johon osallistui vain muutama kunta eikä arviota siten voida sellaisenaan pitää luotettavana. Kuten esitysluonnoksessa todetaan, arviota tulee tältä osin täsmentää esityksen jatkovalmistelussa.

Valtiovarainministeriö toteaa, että esityksen vaikutusarviointia tulisi kokonaisuudessaan täydentää ja tarkentaa esityksestä (valtion virastot, kunnat ja kuntayhtymät, hyvinvointialueet ja yksityinen sektori) aiheutuvien muutuskustannusten osalta, mahdollisuuksien mukaan euromääräisinä summina arvioituna. Lisäksi koska kyseessä on budjettilaki, jolla olisi laajat taloudelliset ja muut vaikutukset, tulisi arvioida muutoksesta saatavat hyödyt aiheutettuihin kustannuksiin nähden ja sitä kautta koko muutoksen tarpeellisuutta.

Uutta yksilöintitunnusta koskevat huomiot

”Henkilöä ei saisi tunnistaa keskitetyllä yksilöivällä tunnuksella, vaan hänet tulisi aina tunnistaa esimerkiksi virallisten asiakirjojen avulla tai vahvaa sähköistä tunnistusta hyödyntäen.” Tämä asia tulisi koskea myös nykyisenmuotoista henkilötunnusta.

Henkilötunnusjärjestelmän uudistamisen ensimmäisen vaiheen jatkotöissä päädyttiin lopputulokseen, että muutos ei ollut toteuttamiskelpoinen. Nyt ehdotetaan pienempää muutosta, jossa väestötietojärjestelmässä otetaan käyttöön uusi yksilöintitunnus henkilötunnuksen rinnalle. Uuden yksilöintitunnuksen käyttöönotto olisi vapaaehtoista, mutta se on kuitenkin olennainen osa pidemmän aikajänteen tavoitetta. Perusteluissa ei käy ilmi, miten tilanne on ensimmäiseen vaiheeseen nähden muuttunut ja muutos nyt tarkoituksenmukainen.

Vaikutusarviota tulisi syventää esittämällä arviot kustannuksista ja hyödyistä, jos toimijat päättävät ottaa yksilöintitunnuksen käyttöön. Huomioiden, että nykyinen henkilötunnus on jo hyvin laajassa käytössä ja tarjoaa luotettavan tavan henkilöiden yksilöintiin, tulisi vaikutusarviota syventää myös siltä osin mikä olisi ehdotetun yksilöintitunnuksen lisäarvo yhteiskunnan eri sektoreilla ml. rahoituspalvelut. Päätös siitä, edistetäänkö yksilöintitunnusta lainsäädännön keinoin, tulisi tehdä vasta tällaisen riittävän vaikutusarvion pohjalta

Valtiovarainministeriö toteaa lisäksi, että yksilöintitunnuksen käyttöala jää esitysluonnoksesta epäselväksi. Esityksen mukaan organisaatiot voisivat vapaaehtoisesti ottaa käyttöön yksilöintitunnuksen joko henkilötunnuksen rinnalle tai sen sijaan. Valtiovarainministeriö toteaa, että esimerkiksi verotuksen toimittaminen perustuu nykyään pitkälti sivullisilmoittajien (esim. työnantajat, eläkelaitokset, pankit jne.) ilmoittamiin verovelvollisia koskeviin tietoihin. Yksilöintitunnuksen tuomisella henkilötunnuksen rinnalle olisi vaikutusta myös tietojen ilmoittamista koskeviin menettelyihin, joissa yksilöinti tapahtuu nykyään henkilötunnuksen avulla. Lisäksi esimerkiksi rahanpesulaissa edellytetään nimenomaisesti asiakkaan henkilötunnuksen säilyttämistä osana asiakkaan tuntemistietoja Rahanpesulain mukaiset ilmoitusvelvolliset eivät voisi ottaa käyttöön asiakkaan yksilöintitunnusta henkilötunnuksen sijasta osana asiakkaan tuntemistietoja.

Muut hallituksen esitystä ja alustavaa asetuseronnosta koskevat huomiot

Ei muita huomioita.

Kysymys vain ministeriöille: Seuraako esitykseen sisältyvistä muutosehdotuksista muutostarpeita hallinnonalanne lainsäädäntöön? Jos kyllä, mihin lakeihin muutoksia on tarpeen tehdä ja onko muutokset tarpeen sisällyttää esitykseen liitelakeina?

Lisämuutostarpeita lainsäädäntöön ei tunnustettu.

Informaatio-ohjauksen suunnitelma

Ovatko toimenpidesuosituksset oikean suuntaisia? Mitä pidätte erityisen hyvänä tai mitä pidätte tarpeettomana?

Toimenpidesuosituksset ovat oikean suuntaisia. Toimenpiteitä tulisi arvioida kokonaisvaltaisesti huomioiden niiden kustannusvaikutus saatavaan hyötyyn nähden. Esimerkiksi onko digitaalisen henkilöllisyystodistuksen tarkoitus olla aidosti maksuton (suunnitelmien mukaan maksuton, mutta sidoksissa voimassa olevaan passiin tai henkilökorttiin, jotka eivät ole maksuttomia).

Millä muilla toimenpiteillä henkilötunnuksen kysymistä ainoana tunnistustapana voitaisiin ehkäistä sähköisessä asiointissa, käyntiasioinnissa ja puhelinasioinnissa?

Ei uusia toimenpide-ehdotuksia.

Mitä säädosmuutostarpeita tai ohjeistuksia tunnistatte eri toimialoilla tai palveluissa, jotta henkilötunnuksen kysymistä ainoana tunnistustapana voitaisiin ehkäistä?

Ei tunnistettuja säädosmuutostarpeita tai ohjeistuksia.

Mitä säädosmuutostarpeita tunnistatte, että tunnistustapahtuma olisi tarpeeksi luotettava palvelutapahtumaan nähden ja näettekö tarvetta velvoittaa laajemmin vahvan sähköisen tunnistamisen käyttöön (millä toimialoilla, missä palveluissa)?

Ei tunnistettuja säädosmuutostarpeita. Ei ehdotuksia vahvan sähköisen tunnistamisen laajentamisesta toimialoille tai palveluihin.

Henkilötunnuksen vaihtamiskynnyksen madaltamista koskeva arviomuistio

Valtiovarainministeriö on samaa mieltä siitä, että asiassa ei ole tarvetta muutokselle.

Valtiovarainministeriö nostaa esiin tietosuojavaltuutetun huomiot siitä, että henkilötunnusta ei ole tarkoitettu henkilöiden tunnistamiseen, vaan yksilöimiseen. Henkilötunnuksen käyttämistä asiakkaan tunnistamisen keinona mahdollistaa väärinkäytökset ja sitä tulisi välttää. Henkilötunnuksen perusteella ketään henkilöä ei voida tunnistaa tai henkilöllisyyttä varmistaa luotettavasti, vaan siihen tarvitaan myös muita tietoja tai henkilötodistus taikka luotettava sähköinen tunnistaminen.

Muita huomioita esityksestä

HE-luonnoksella ei vaikuttaisi olevan sellaisia riippuvuuksia, joita hallituksen esityksen laatimishojeissa tarkoitetaan riippuvuus muista esityksistä jaksoon kirjoitettavaksi. Valtiovarainministeriö esittää, että tämä esityksen taustaa ja yhteyksiä avaava jakso siirrettäisiin esityksen johdannoksi.

Esitys on tarkoitettu käsiteltäväksi vuoden 2023 talousarvioesitykseen liittyvänä ns. budjettilakina. On hyvä huomata, että esityksen budjettivaikutuksiin ei ole varauduttu julkisen talouden suunnitelmassa (ja sen sisältämässä valtiontalouden kehyspäätöksessä) vuosille 2022-2025. Julkisen talouden suunnitelman 2023-2026 valmistelu on parhaillaan käynnissä. Hallitusohjelman ja muita toimenpiteitä toteutetaan valtiontalouden menokehysten puitteissa.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö, budjettipäällikkö

Annika Klimenko

Tiedoksi

VM: RMO, VO, KAO, VKO, KHT, BO/Berghäll

VN/25041/2020-VM-138

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: