

Asia: VN/25041/2020

Henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskevat säädös- ja muut ehdotukset

Luonnos hallituksen esitykseksi

Yleiset huomiot esityksen tavoitteista

Tavoite aikaistaa Suomeen muussa kuin turismitarkoituksessa saapuvien ulkomaalaisten yksilöintitunnusten antamista on kannatettava, ja vähentää tämän henkilöryhmän sotepalveluiden toteutuksen haasteita. Tämän tavoitteen toteutus ei kuitenkaan edellyttäne henkilötunnusjärjestelmän uusimista kokonaan.

Tavoite parantaa identiteetin hallintaa on kannatettava, mutta esitys sisältää hyvin vähän elementtejä tavoitteen saavuttamiseksi. Esityshän ei sisällä uusia identiteetin hallintaa lisääviä väestötietojärjestelmässä ylläpidettäviä tietoja paitsi lähdetiedon, joka tulee tarpeelliseksi nimenomaan etärekisteröinnin toteuttamisen takia. Muut lisäykset ovat tietoja, jotka ovat nyt automaattisesti pääteltävissä nykyisestä henkilötunnusteesta.

Tavoite mahdollistaa rinnakkainen yksilöintitunnisteen käyttö tilanteissa, joissa tarvitaan vain henkilön yksilöinti, on kannatettava.

Tavoitteista puuttuu ikäneutraliteetti, joka kuitenkin olisi hyvin merkittävä lisä nykytilanteeseen, jossa ikääntyneiden asema työmarkkinoilla on haasteellinen.

Esitykseen sisältyvää arviota, että rinnakkainen yksilöintitunniste ei juurikaan olisi manuaalisesti käsiteltävä tunniste, pidämme kyseenalaisena. Perusteluja, miksei henkilö haluaisi jatkossa ilmoittaa tätä toista tunnistetta vastaavissa tilanteissa, joissa nyt ilmoitetaan henkilötunnus suullisesti tai itse kirjoittamalla, on vaikea löytää. Esitys ei sisällä elementtejä, jotka käytännössä mahdollistaisivat vaihtoehdoisen tunnisteen käsittelyn eri palveluissa.

Tavoitetta mahdollistaa keskitetty identiteetin hallinta pidämme keinona emmekä tavoitteena. Tavoitteeksi tulisikin nostaa keskitetyn identiteetin hallinnan sijasta kyky tarvittaessa kytkeä saman yksilön tiedot eri henkilörekistereissä ja niiden välillä. Eri rekistereissä ja asiakkuuksissa tarvitaan myös jatkossa yhden entiteetin sisäisiä yksilöintitunnuksia, jotka ilmaisevat juuri tuon palvelun tai asioinnin asiakkuuden.

Tämä esitys ei näytä tuottavan rekistereiden tietojen yhdistämisen kyvykkyyden mahdollistajia. Uusi julkinen yksilöintitunniste voisi tuottaa kyvyn yksilöidä henkilö ilman sukupuolta ja syntymäaikaa, mutta rekistereiden tietojen yhdistämiseksi tarvittaisiin keskitetty palvelu, joka kykenee eri

rekisteröintitarkoituksissa luotujen yksilöintitunnusten säilyttämiseen ja asianmukaisen jakamisen hallinnointiin. Käsittääksemme uusi julkinen yksilöintitunnus ei mainitussa hallintapalvelussa voisi olla julkinen vaan rekisterin sisäinen yksilön id.

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

Sosiaali- ja terveydenhuollon kannalta tämä olisi hyvä uudistus, koska se tarkoittaisi, että tilapäisen henkilötunnuksen generoinnin ja käyttämisen tarve vähenisi merkittävästi. Nyt näillä henkilöillä, jos he tarvitsevat kiireellisiä sote-palveluita, hankaluudet syntyvät, kun eri palveluntuottajien tiedot eivät ole yhdistettävissä järjestelmäkohtaisesti annettavien tilapäisten yksilöintitunnisteiden avulla, vaikka henkilön ”samuus” olisi varma henkilökohtaisen tunnistamisen perusteella. Tietojen hallintaa vaikeuttaa myös se, että henkilön nimi sijoitellaan vaihtelevalla tavalla etu- ja sukunimikenttiin.

Mutta samalla olisi syytä tehdä jotain, että päästäisiin selkokieliin ja yhdenmukaisiin tapoihin päätellä henkilön oikeudet ja etuudet. Olisi tärkeää saada selkokielinen ja kansallinen uusi datasetti, josta ilmenee suoraan henkilön oikeus sairausvakuutukseen, hoitoon tai palveluihin. Tiedot ovat osin harvoin päivittyviä (kuten kansallisuus) ja osittain palvelutarvekohtaisia. Jälkimmäisessä tiedot pitää selvittää per palvelu. On kuitenkin turhaa, että jokaisen palveluntuottajan pitää ensin osata päätellä asioita kotikunta/kansalaisuustiedosta, joiden paikallisessa kirjaamistavassa on vaihtelua, ja aina uudestaan selvittää oikeus palveluihin, laskun maksaja ja asiakasmaksun maksaja. Nykytilanteen vaihtoehtojen kirjo käy ilmi Kelan ohjesivulta Oikeus hoitoon julkisessa terveydenhuollossa - Yhteistyökumppanit - kela.fi. Uskaltaisiko jopa toivoa, että ennakkorekisteröinnin yhteydessä voisi jo selvittää ja kirjata henkilön oikeus sosiaali- ja terveystalouteen sekä kotimaan maksuvelvollisuudet tai EU sopimuksista tulevat oikeudet ja asiakasmaksuperiaatteet.

Esitys ei sisällä mitään helpotusta turistien tai palveluiden piiriin joutuneiden tunnistamattomien henkilöiden identiteetin hallintaan sote-palveluissa. Kyse on siis henkilöistä, jotka ovat fyysisesti paikalla ja samaksi yksilöksi tiedettyjä, mutta joiden palveluita tuottavat eri palvelunantajat. Näille yksilöille joudutaan nyt luomaan uusi ei-ainutkertainen tunniste per palvelunantajan järjestelmä. Näissä tilanteissa tarvittaisiin palveluketjun yli siirrettävissä oleva keinotunniste, joka sitten voitaisiin yhdistää myöhemmin joko pysyvään henkilötunnistukseen taikka syntymäaikaan, koettuun sukupuoleen ja kansalaisuuteen sekä kuka tiedon esityksen mukaiseen uuteen yksilöintitunnistukseen.

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

Sosiaali- ja terveydenhuollon kannalta myös tässä tilanteessa olisi hyödyllistä tunnistaa ja dokumentoida valmiiksi, selkokielisinä tietoina, oleskeluluvan saajan oikeudet palveluihin, sairausvakuutukseen sekä kotimaan velvoitteet ja oikeudet osallistua kiireellisen hoidon kustannuksiin ja asiakasmaksuihin. .

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

-

Sukupuolineutraalia henkilötunnusta koskevat huomiot

On kannatettavaa, että koetun sukupuolen vaihtaminen ei edellyttäisi uutta henkilötunnusta. Tavoitteeseen pääsemiseksi ehkä riittäisi melko yksikertaisetkin toimet: edellytetään, että tietojärjestelmissä ei enää tehdä sukupuolen automaattista päättelyä nykymuotoisista henkilötunnusteista ja että VTJ lopettaa henkilötunnusteiden loppuosien antamisen sukupuolen perusteella.

Uutta yksilöintitunnusta koskevat huomiot

Uusi julkinen yksilöintitunnus olisi nimenomaan kansalaisen etu, jos hän voisi käyttää tätä tunnusta aina halutessaan. Pitäisi kuitenkin jo tämän esityksen toimeenpanossa tunnistaa, mitä eri asiointitilanteissa käytettävissä järjestelmissä tulisi tehdä, kun palvelun tuottajalla on oikeus ja perusteltu tarve tietää myös syntymäaika ja koettu tai muu suokupuoli. Esityksessä on nimenomaisesti jätetty näiden järjestelmämuutosten arviointi tekemättä, vaikka nämä muutokset vasta mahdollistaisivat yksityisyyden suojan todellisen lisäämisen.

Muut hallituksen esitystä ja alustavaa asetuluonnosta koskevat huomiot

Esityksessä korostetaan toimenpiteiden mahdollistavan jatkotoimia, joista ei liene poliittista yksimielisyyttä. Pitäisimme kuitenkin tärkeänä jo tässä vaiheessa saada skenaariot, miten kehitys sitten voisi jatkua. Skenaarioita tarvittaisiin, jotta sosiaali- ja terveydenhuollolle olisi mahdollista tehdä henkilötunnusteiden hallinnan kokonaisarkkitehtuuri. Arkkitehtuuri puolestaan edistäisi ymmärrystä, mitä väestötietojärjestelmäpalveluilta ei ole odotettavissa ja mitkä palvelut pitäisi toteuttaa soten sisällä. Ilman käsitystä jatkoaskeleista nyt esitetty uudistus vaikuttaa ylimitoitetulta todellisiin kustannuksiinsa nähden. Ulkomaalaisten etärekisteröinnin mahdollistaminen ei vaatine näin mittavaa muutosta.

Uusi välimerkki, uudet henkilötunnusteiden oikeellisuuden tarkistussäännöt ja erikseen ylläpidettävät uudet kentät syntymäajalle, sukupuolelle ja uudelle yksilöintitunnusteelle aiheuttavat muutostarpeita kaikkiin sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmiin. Vaikka yhden järjestelmän muutokset ovat vähäisiä, kokonaisuutensa kustannukset esim. per hyvinvointialue kymmenine asiakastietojärjestelmiensä tulisi arvioida ja huomioida valtion hyvinvointialueiden rahoituksessa.

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?

-

Informaatio-ohjauksen suunnitelma

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

Sosiaali- ja terveydenhuollon näkökulmasta huoli henkilötunnuksen tunnistamiskäytöstä näyttää liialliselta. Kyse on nimenomaan tarpeesta yksilöidä henkilö, jotta hänen vanhat tietonsa löydetään ja uudet tiedot kirjataan oikealle henkilölle. Luotettava tunnistaminen ei voi olla palveluiden saannin edellytys. Nykymuotoinen henkilötunnus toimii yksilöinnissä siksi, että useimmat henkilöt muistavat ainakin syntymäaikansa ja nimensä, jolloin yksilöinti onnistuu.

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

-

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

Mikäli tilanteissa, joissa luotettavaa sähköistä tunnistamista ei voida tai ole henkilön perusoikeuksien toteutumisen kannalta mahdollista vaatia, on riittävän todennäköinen yksilöinti jatkossakin vaihtoehto. Jos kansalaisella olisi jatkossa vain nippu ei-semanttisia asiakasnumeroita, ei elämä ainakaan helpommaksi tulisi.

Henkilötunnuksen käyttöä yksilöintitapana ja yhtenä osatietona tunnistamisessa käytettäviä tietoja voidaan vähentää, jos käytössä olisi julkinen muu yksilöintitunnus – edellyttäen, että lukusarja olisi vajaakykyisenkin henkilön muistettavissa tai näytettävissä joltain kortilta luettavana koodina. Hädän tai huolen hetkellä, joihin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden käyttö usein linkittyy, pankkitunnisteet ja puhelinnumerotkin helposti unohtuvat – syntymäaika ja nimi harvemmin.

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

Kela-kortti on ensisijaisesti asiakaskortti, kuten muistiossa todetaan. Jos asiakkuutta ei voi osoittaa erillisellä kortilla, tulisi ensin luoda tietojärjestelmäpalvelut, joilla asiakkuustieto (oikeus sosiaaliturvaan) on tarkistettavissa eri asiointipisteissä ja -tilanteissa sähköisen taustapalvelun avulla. On toissijainen kysymys, perustuuko alustava yksilöinti nykymuotoiseen vai jonkin muuhun julkiseen yksilöintitietoon.

Useimmissa asiointipalveluissa tarve tunnistaa liittyy tilanteisiin, joissa asiakas maksaa ja joutuu myös vastuuseen maksamatta jättämisestä. Henkilötunnuksen välittäminen ei liene tämän takia tarpeellista, kunhan pankin asiakkuus voidaan varmistaa tai saada maksu ennen palvelun toimittamista muulla tavalla.

Luotettavan sähköisen tunnistamisen vaatimus ei saa sulkea pois sähköisiä palveluita niiltä, joilla ei ole pankin asiakkuutta. Julkisissa sotepalveluissa maksajan varmistaminen on toki yksi tarpeellinen toimi, mutta ei koskaan palvelun saamisen ehdoton edellytys. Turhien yksilöintiudistusten ja tunnistamispalveluiden kustannuksia pitäisikin verrata soten asiakasmaksujen nettotuottoon ja maksamatta jääviin asiakasmaksuihin julkiselle sektorille.

Lienee kuitenkin asiointitilanteita, joissa halutaan vain yksilöidä asiakkuus muun kuin rahan takia. Tämänkaltaisissa palveluissa tunnistamisen tarve voi liittyä tietosuojan (ei paljasteta asioijalle tietoja henkilöstä, jonka hän väittää olevansa) tai haitan aiheuttamisen estoon (ei haluta dokumentoida tietoja, jotka haittaisivat henkilöä, jonka asioitsija väittää olevansa). Tällöin luotettavan sähköisen tunnistamisen vaatiminen on aiheellista. Mutta, kuten sotessa, olisi oltava standardi tietorakenne, jonka avulla etäasiointitilanteessa asiointipalvelu osaa toimia edellä kuvattuja tietosuojan ja häiriön aiheuttaminen riskejä välttämällä, sekä kaikissa tilanteissa leimata epävarmasti tunnistetun asiakkaan antamat tiedot vain ehdollisesti huomioitaviksi asiakkaan tietojen jatkohyödyntämisessä.

Jos tunnistamista vaaditaan muista asiakkuuden hallinnan syistä, olisi hyvin selkeää ja ylenpalttisen keinoälyn avulla toteutettavan ohjauksen estämiseksi aiheellistakin, että palvelun tuottajalta evättäisiin oikeus yksilön tunnistamiseen.

Henkilötunnuksen vaihtamiskynnyksen madaltamista koskeva arviomuistio

Kommentit muistioon

Arvomuistion johtopäätös, että muuttamisen kynnystä ei tule laskea, vaikuttaa oikealta.

Kortekangas Pirkko
UNA OY