

VN/25041/2020

VN/25041/2020-STM-151

Viite: Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskevista säädös- ja muista ehdotuksista (VN/25041/2020)

Sosiaali- ja terveysministeriön lausunto

Sosiaali- ja terveysministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa lausunnon henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskevista säädös- ja muista ehdotuksista.

Yleiset huomiot esityksen tavoitteista

Esityksen tavoitteena on mahdollistaa ulkomaalaisten henkilöiden rekisteröinti väestötietojärjestelmään nykyistä aiemmin ja laajemmin. Esityksen tavoitteena on myös muuttaa henkilötunnuksen rakennetta poistamalla siitä tieto henkilön sukupuolesta. Lisäksi tavoitteena on luoda edellytykset kokonaan uuden yksilöintitunnuksen käyttöönotolle. Esityksen tavoitteet ovat kannatettavia ja ne lisäävät erityisesti yhdenvertaisuutta, helpottaisivat ulkomaalaisten asiointia sekä parantaisivat ihmisten yksityisyyden suojaa.

Koko väestön henkilötietojen käsittely sosiaalivakuutuksessa ja toimeentuloturvasa sekä niitä koskevissa tietojärjestelmissä perustuu nykymuotoiseen henkilötunnukseen. Eri järjestelmien välillä on myös suuri määrä rajapintoja. Tästä syystä kaikilla henkilötunnuksen rakenteeseen tehtävillä muutoksilla on huomattavia vaikutuksia tietojärjestelmiin ja niistä aiheutuviin kustannuksiin. On hyvä, että henkilötunnusjärjestelmää uudistetaan niin, että henkilötunnuksen myöntäminen ulkomaalaisille nykyistä laajemmin tulee mahdolliseksi ja että henkilötunnuksessa oleva tieto henkilön sukupuolesta poistetaan.

Ehdotuksessa keskeiseksi tavoitteeksi näyttää kuitenkin muodostuneen täysin uuden henkilötietoriippumattoman yksilöintitunnuksen luominen nykyisen henkilötunnuksen rinnalle. Ehdotuksen mukaan yksilöintitunnuksen käyttöönotto olisi alkuvaiheessa vapaaehtoista ja organisaatiot voisivat itse päättää sen käyttöönotosta. Pidemmällä aikavälillä yksilöintitunnus olisi henkilön yksilöivä tunniste.

VN/25041/2020

VN/25041/2020-STM-151

Esityksessä nostetaan esille yksittäisiä nykyiseen henkilötunnukseen liittyviä ongelmia. Se, että henkilötunnuksen keskeinen asema suomalaisessa yhteiskunnassa on luonut tarpeettomia tai virheellisiä käytäntöjä, ei perustele tarvetta nykyisestä henkilötunnuksesta luopumiseen pitkälläkään aikavälillä. Yksittäiset ongelmat nykymuotoisessa henkilötunnuksessa on ratkaistavissa erillisinä kysymyksinä, kuten aiemmin esillä ollut henkilötunnusten riittävyttä koskeva ongelma, joka ratkaistiin erikseen loppuvuodesta 2021 henkilötunnuksen rakennetta vähäisesti muuttamalla. Näitä ratkaisuvaihtoehtoja ei ehdotuksessa ole arvioitu.

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

Ehdotus tulisi nopeuttamaan ja helpottamaan ulkomaalaisten mahdollisuutta saada henkilötunnus, ja täten nopeuttamaan myös suomalaisen yhteiskuntaan integroitumista. Sosiaali- ja terveysministeriö tukee ehdotusta ja sitä myötä tilannetta, jossa useiden organisaatiokohtaisten keino- ja tunnusluomien luominen tulee vähenemään.

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

Esityksessä kuvaillaan, että Suomen ulkopuolella oleva henkilö voisi etärekisteröintimenettelyllä kirjata tietonsa väestötietojärjestelmään ja hankkia itselleen suomalaisen henkilötunnuksen. Esityksessä todetaan (s. 41), että digitaalista tunnistusvälinettä koskevaa sääntelyä valmistellaan tämän esityksen rinnalla valtiovarainministeriössä ja sitä koskevan lainsäädännön on tarkoitus tulla voimaan samanaikaisesti etärekisteröintiä koskevan sääntelyn kanssa. Säännöskohtaisissa perusteluissa ei kuitenkaan kuvailla tarkemmin, minkälaisella tunnistusmenetelmällä henkilö voisi tunnistautua ja onko tällaisia tunnistusmenetelmiä käytössä ulkomailla asuvilla henkilöillä. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa, että asian selvittäminen perusteluissa tarkemmin voisi olla tarpeen.

Sukupuolineutraalia henkilötunnusta koskevat huomiot

VN/25041/2020

VN/25041/2020-STM-151

Sosiaali- ja terveysministeriö kannattaa esitystä sukupuolineutraalin henkilötunnuksen luomisesta, koska tavoitteena on parantaa henkilöiden yksityisyyden suojaa sekä vähentää sukupuoleen perustuvaa syrjintää. Uudistuksen myötä tasa-arvolain 7 §:n syrjinnänkiellon toteuttaminen 3 kohdan osalta (syrjintä sukupuoli-identiteetin tai sukupuolen ilmaisun perusteella) tulee helpommaksi eli muutoksella voisi olla sukupuoleen ja sen ilmaisuun perustuvaa syrjintää ehkäisevä ja vähentävä vaikutus. Ehdotuksessa esitettävä sukupuolineutraali henkilötunnus saattaa olla kuitenkin olla ongelmallinen rekisteripohjaisen tilastoinnin ja otospoiminnan näkökulmasta. Monet henkilötillastot raportoidaan dikotomisella sukupuoliluokittelulla. Useat tahot käyttävät sukupuoliluokittelussa henkilötunnustietoa, joten edellä mainittu ongelma voi olla olemassa.

Uutta yksilöintitunnusta koskevat huomiot

Ehdotuksessa ei kyetä perustelemaan ajankohtaisesti henkilötiedoista riippumattoman yksilöintitunnuksen tarvetta koko väestön kannalta riittävästi. Tästä syystä yksilöintitunnusta koskevan ehdotuksen hyödyt jäävät kansalaisten suuren joukon kannalta vähäisiksi. Sen sijaan onkin selvä, että ehdotuksella on suhteellisen laajoja vaikutuksia sekä ihmisiin että organisaatioihin, jotka käsittelevät toiminnassaan henkilötunnusta. Rinnakkaisten tietueiden käyttö aiheuttaisi väistämättä merkittäviä kustannuksia ja olisi omiaan aiheuttamaan sekaannusta. Nykyinen henkilötunnus on ollut käytössä pitkään, se muistetaan hyvin ja sitä kohtaan tunnetaan suurta luottamusta. Sosiaali- ja terveysministeriö ei tunnista sellaisia toiminnallisia hyötyjä, joita ehdotettu uusi yksilöintitunnus tuottaisi, erityisesti, kun sen käyttöönotto olisi alkuvaiheessa vapaaehtoista ja ehdotuksessa arvioidut hyödyt siten jäisivät varsin vajavaisiksi. Ehdotus vaikuttaa väheksyvän voimassa olevan henkilötunnusjärjestelmän merkitystä yhteiskunnan tietohuollossa ja sen sujuvuudelle aiheutuvia riskejä sekä muutosesitysten aiheuttamaa kustannusriskiä.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan ehdotuksen mukaiselle erillisen yksilöintitunnuksen luomiselle ei ole esitetty sellaisia perusteita, että siitä olisi välttämättä hyödyllistä säätää tämän esityksen yhteydessä. Jää epäselväksi, mikä on se välttämätön tarve ja mitkä ovat ne hyödyt, jotka tunnusteen käyttöönotosta saataisiin. Yksilöintitunnuksen käyttö olisi organisaatioille vapaaehtoista, mutta sen ja henkilötunnuksen rinnakkainen käyttö voisi johtaa epäselvyyksiin. Esityksessä ei ole tuotu esiin, ovatko organisaatiot todenneet yksilöintitunnuksen käyttöönoton

VN/25041/2020

VN/25041/2020-STM-151

tarpeelliseksi ja kuinka moni organisaatio sen aikoo ottaa käyttöön. Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa myös, että valtionhallinnon sisällä olisi tarpeellista käydä keskustelua ministeriön ja ministeriön alaisen viraston tarpeesta ottaa yksilöintitunnus käyttöön, koska käyttöönotto saattaa johtaa lainsäädäntömuutoksiin. Esitystä olisikin hyvä tarkentaa ja täydentää tältä osin.

Yksilöintitunnuksesta, tai sitä vastaavasta tunnuksesta, olisi mahdollista säätää myöhemmin, jos ja kun sellaisen käyttöönotto todettaisiin tarpeelliseksi. Jos kuitenkin yksilöintitunnuksesta säätämiseen ja sen käyttöönottoon päädytään, tulee sitä varten varata riittävästi siirtymäaika. Lisäksi tulee huomioida, että henkilötunnuksen korvaamisesta yksilöintitunnuksella pitäisi kuitenkin myös erikseen säätää ja tämä olisi hyvä huomioida esityksen perusteluosuudessa. Esityksessä olisi myös hyvä tuoda esiin, minkälaisia kustannuksia yksilöintitunnuksen käyttöönottavalle organisaatiolle voisi syntyä, ja miten nämä kustannukset katetaan, kun on kyse vapaaehtoisuuteen perustuvasta toimintatavasta.

Sosiaali- ja terveysministeriö esittää vakavan huolensa ehdotetusta aikataulusta ja luonnoksessa esitetyn siirtymäajan riittävydestä. Julkishallinnossa on vireillä merkittäviä tiedonhallinnan hankkeita. Esitykseen liittyvä ja tarpeellinen automaattista päätöksentekoa koskeva yleislainsäädäntö on edelleen valmisteluvaiheessa, eikä yleislainsäädännön puuttuminen puolla ehdotetussa aikataulussa etenemistä.

Sosiaali- ja terveysministeriön toimialalla on käynnissä merkittäviä tietojärjestelmäkustannuksia aiheuttavia hankkeita. On välttämätöntä, että näiden hankkeiden käynnissä ollessa ei luoda tilannetta, jossa samanaikaisesti edellytetään koko maan väestön henkilötietojen rekisteröinnin uudistamista. On erityisesti varmistuttava siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon tietojen käsittelyyn ei kohdistu riskejä esitetyn muutoksen johdosta, ja että sosiaali- ja terveydenhuollossa tietojen käsittely on yhteentoimivaa.

Kysymys vain ministeriöille: Seuraako esitykseen sisältyvistä muutosehdotuksista muutostarpeita hallinnonalanne lainsäädäntöön? Jos kyllä, mihin lakeihin

VN/25041/2020

VN/25041/2020-STM-151

muutoksia on tarpeen tehdä ja onko muutokset tarpeen sisällyttää esitykseen liitelakeina?

Sosiaali- ja terveysministeriö ei tunnista tällaisia muutostarpeita ottaen huomioon, että yksilöintitunnuksen käyttöönoton on tarkoitus olla vapaaehtoista. Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan lainsäädännössä on kuitenkin säännöksiä, joissa säädetään henkilötunnuksesta (esimerkiksi etuuslainsäädäntö sekä laki Terveysten ja hyvinvoinnin laitoksesta). Jatkovalmistelussa olisi vielä selvitettävä, tulisiko lainsäädäntöä muuttaa siten, että myös yksilöintitunnuksen käsittelemisestä ja sen keräämisestä rekisteriin säädetään.

Helsingissä 2.3.2022

Kansliapäällikkö Kirsi Varhila

Hallitussihteeri Outi Äyräs-Blumberg

VN/25041/2020-STM-151

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: