

Asia: VN/25041/2020

Henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskevat säädös- ja muut ehdotukset

Luonnos hallituksen esitykseksi

Yleiset huomiot esityksen tavoitteista

Esityksen tavoitteena on uudistaa henkilötunnusjärjestelmää mahdollistamalla henkilötunnuksen myöntäminen ulkomaalaisille nykyistä laajemmin, mahdollistamalla sähköinen etärekisteröityminen väestötietojärjestelmään, kehittämällä väestötietojärjestelmän identiteetinhallintaa sekä luomalla edellytykset kokonaan uuden yksilöintitunnuksen käyttöönotolle. Henkilötunnuksen rakennetta ehdotetaan muutettavaksi poistamalla siitä tieto henkilön

sukupuolesta. Maanmittauslaitos kannattaa esityksessä mainittuja tavoitteita siltä osin kuin ne tukevat yhteiskunnan digitaalisten palveluiden kehittämistä. Osittain uudistukset voivat aiheuttaa eri yksityisen sektorin ja julkisen hallinnon toimijoille lisä- tai muutokustannuksia, joiden tarkkaa suuruutta on vielä tässä vaiheessa vaikea arvioida. Esityksen aiheuttamien kustannusten suhdetta siitä saataviin konkreettisiin hyötyihin eri toimijoille ei voi siten punnita.

Lisäksi esityksen tavoitteissa ei edelleen oteta juurikaan kantaa muutosten suhteesta Suomi.fi – palveluihin.

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

Esitetty muutos voi vähentää tai poistaa kokonaan erillisten keinoausten käytön tarpeen eri viranomaisissa. Tiedonhallinnan kannalta tarkasteltuna tietojen eheys myös paranee, kun henkilöllä on käytössään suomalainen henkilötunnus mahdollisimman aikaisessa palvelujen käytön vaiheessa. Aikaistaminen ehkäisee Maanmittauslaitoksen tapauksessa tilanteita, joissa ilman henkilötunnusta oleva henkilö tallennettaisiin rekisteriin ilman henkilötunnustietoa. Jos henkilö saa myöhemmin henkilötunnuksen, sitä ei automaattisesti viedä rekisteriin, vaan henkilön on se itse ilmoitettava. Henkilöllä olisi mahdollisuus lisäksi sähköiseen asiointiin, jos henkilötunnus olisi olemassa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

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

Esityksessä lausutaan, että toisen Schengen-valtion edustusto tai ulkoinen palveluntarjoaja voi ottaa vastaan ulkomaan kansalaisen esittämät henkilötiedot ja asiakirjat, jos ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä voidaan varmistua voimassa olevasta matkustusasiakirjasta. Tämä on lähtökohtaisesti kannatettava ehdotus, joka voi sujuvoittaa ja nopeuttaa käsittelyprosesseja. Tässä yhteydessä on kuitenkin varmistuttava, että matkustusasiakirjat ovat aitoja ja henkilöllisyys on siten varmennettu. Lisäksi on otettava huomioon, että ulkoisen palveluntarjoajan henkilöstö ei ole virkavastuussa tehtäviä suorittaessaan toisin kuin valtioon virkasuhteessa olevat. Tämän tyyppisen toiminnan laadunvarmistus ja valvonta on välttämätöntä, jotta väestötietojärjestelmän ja sitä hyödyntävien yhteiskunnan perusrekisterien julkinen luotettavuus pysytetään korkealla tasolla.

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

Kuvattuihin etärekisteröinnin menettelytapoihin ei ole huomioitavaa. Ne vaikuttavat esityksessä perustelluilta.

Maanmittauslaitoksen näkökannalta oleellinen muutos on 34 a §:ssä oleva vaatimus, että etärekisteröinnin kautta tunnistetusta ja rekisteröidystä henkilöstä väestötietojärjestelmästä luovutettaisiin tässä pykälässä tarkoitettut tiedot vain yhdessä 13 §:n 22 kohdassa tarkoitettun tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaavan tiedon kanssa. De facto tämä tarkoittanee sitä, että henkilön VTJ –tietoihin tulee jatkossa uusi attribuutti, jolla määritellään, onko henkilö tunnistettu etärekisteröintimenettelyn kautta vai henkilökohtaisen käynnin yhteydessä. Viranomaisen on lisäksi vastedes linjattava, missä asioissa etärekisteröitynyt henkilö voi asioida viranomaisen palveluissa. Sanottu VTJ -tietojen muutos tulee aiheuttamaan tietojärjestelmäkustannuksia, jos etärekisteröintimenettelyn kautta VTJ –identiteetin saaneet henkilöt voivat asioida viranomaisen palveluissa. Järjestelmien on muun muassa pystyttävä käsittelemään uutta attribuuttia.

Sukupuolineutraalia henkilötunnusta koskevat huomiot

Maanmittauslaitoksella ei ole erityistä huomautettavaa, koska sukupuolietoa ei tällä hetkellä käytetä Maanmittauslaitoksen tietojärjestelmissä. Lähtökohtaisesti on järkevää, että muutos tulee koskemaan vain 1.1.2027 alkaen luotavia henkilötunnuksia, mikä vähentää muutoksen aiheuttamia kustannuksia niin viranomaisen kuin yksittäisen kansalaisenkin näkökulmasta.

Uutta yksilöintitunnusta koskevat huomiot

Uudesta yksilöintitunnuksesta ei todennäköisesti ole suuria hyötyjä eri toimijoille elleivät viranomaiset ota sitä yhdessä käyttöön suunnilleen samaan aikaan. Henkilötunnuksen tavoin yksilöintitunnistekin on mahdollista varastaa ja näin ollen hyödyntää toisen henkilön identiteettiä. Muoto vain on toinen kuin henkilötunnuksessa. Tietosuojan näkökulmasta uudesta yksilöintitunnuksesta voisi olla etua niissä tilanteissa, joissa henkilön yksilöivä tunniste pitää näkyä esim. rekistereistä annettavissa otteissa tai rajapintojen kautta toimitettavissa tiedoissa. Uuden yksilöintitunnuksen käyttöönotto vaatii isoja järjestelmämuutoksia, jotta sitä voisi hyödyntää henkilön yksilöivänä tunnisteena henkilötunnuksen sijaan. Tämän muutoksen toteuttamisesta aiheutuu myös merkittäviä järjestelmäkustannuksia.

Muut hallituksen esitystä ja alustavaa asetuseräluonnosta koskevat huomiot

Maanmittauslaitoksella ei ole muita huomioita hallituksen esityksestä ja alustavasta asetuseräluonnoksesta.

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?

Maanmittauslaitos kannattaa vahvan sähköisen tunnistamisen, digitaalisen henkilöllisyystodistuksen sekä vastaisuudessa mobiililompakon edelleen kehittämistä suunnitelmassa esitetysti. Erityisen tärkeää on ottaa huomioon ja toteuttaa vahvan sähköisen tunnistamisen väline, jota voidaan hyödyntää puhelinasioinnissa. Lisäksi on toteutettava keskitetty ratkaisu, jolla voidaan hyödyntää sähköistä tunnistautumista puhelinasioinnissa. Suunnitelmassa tuodaan esiin, että digitaalisen henkilöllisyyden kehittämisen hankkeessa olisi vielä arvioitava, onko digitaalinen henkilöllisyystodistus aidosti maksuton. Maanmittauslaitos kannattaa digitaalisen henkilöllisyystodistuksen maksuttomuutta käyttäjälleen, joka osaltaan edistäisi sen käyttöönottoa ja ylipäättänsä käyttöä. Edelleen on tärkeää ottaa huomioon, että osa käyttäjistä ei pääse näiden digitaalisten ratkaisujen piiriin mukaan lukien vahva sähköinen tunnistaminen, eivätkä ne välttämättä ole heille saavutettavissa. On tärkeää edelleen ylläpitää mahdollisuutta asioida ilman digitaalisia palveluita.

Maanmittauslaitos kannattaa jatkoselvitystä henkilökortin ja Kela –kortin yhdistämisestä. Paras ratkaisu olisi, jos yhden kortin kautta olisi kaikki viranomaistoimintaan liittyvät asiat saatavilla, myös digitaalisesti. Muutosviestintä kaiken kaikkiaan on erittäin tärkeää sidosryhmille ja erityisesti niille tahoille, joille aiheutuu toimenpiteitä muutoksesta. Muutosviestintää sekä tiedottamista muutoksen aikatauluista on oltava säännöllisesti.

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

Suunnitelmassa on kuvattu tärkeimmät toimenpiteet, joilla on mahdollista vähentää henkilötunnuksen käyttöä ainoana tunnistustapana. Tiettyjä teknisiä ratkaisuja henkilön tunnistamiseen näiden lisäksi toki on olemassa, kuten tiettyjä biometrisen tunnistamisen tapoja. Nämä eivät kuitenkaan välttämättä sovellu näihin asiointitapahtumiin.

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

Maanmittauslaitos soveltaa toiminnassaan valtionhallinnon viranomaisena yleisiä tunnistamista koskevia säädöksiä ja ohjeistusta. Suunnitelmassa esitetty tietosuojalainsäädännön selkeyttäminen on oleellista, jotta voitaisiin ehkäistä henkilötunnuksen käyttämistä ainoana tunnistustapana.

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

Tämä kysymys olisi ratkaistava julkisen hallinnon organisaatioille yhteisenä linjauksena ja säätämällä siitä yhteinen säädöspohja.

Henkilötunnuksen vaihtamiskynnyksen madaltamista koskeva arviomuistio

Kommentit muistioon

Muistiossa todetaan, että henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman identiteetin hallinnoimista koskevassa hankkeessa suositetaan tehtyjen selvitysten pohjalta, että väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain 12 §:ää ei muutettaisi, eikä henkilötunnuksen muuttamiskynnystä madallettaisi nykyisestä. Muistiossa on huolellisesti pohdittu muuttamiskynnyksen madaltamisen vaikutuksia eri toimijoille ja henkilölle itselleen. Maanmittauslaitos yhtyy muistiossa esitettyihin perusteluihin ja kannattaa nykyisen mukaista sääntelyä. Lähtökohtaisesti viranomaisten ja yksityisen sektorin toimijoiden olisi yhdessä suunniteltava, mitä yhteisiä toimia on mahdollista toteuttaa, jotta väärinkäytöksiä voidaan ehkäistä. Henkilötunnuksen käyttämisestä henkilön tunnistamiseen olisi luovuttava.

Takaneva Sini
Maanmittauslaitos - Ylijohtaja Petri Korpinen ja maanmittausneuvos
Markku Markkula