

**VALTIONEUVOSTON ASETUS VÄESTÖTIETOJÄRJESTELMÄSTÄ ANNETUN VALTIO-  
NEUVOSTON ASETUKSEN MUUTTAMISESTA****1. Johdanto**

Valtiovarainministeriö asetti 1.9.2017 työryhmän selvittämään henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman identiteetin hallinnoimista toimikaudelle 1.9.2017-31.12.2019. Työryhmän tehtävänä oli esittää uusi kansallinen ratkaisu henkilöiden yksilöimiseksi. Työryhmän loppuraportti julkaistiin 6.4.2020. Työryhmä esitti jättämässään loppuraportissa, 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 jatkotyön perusteella Valtiovarainministeriö päätti, että työryhmän ehdotusta sellaisenaan ei viedä eteenpäin vaan työtä jatketaan vaiheittaisella etenemismallilla erillisessä hankkeessa. Valtiovarainministeriö asetti 1.12.2020 hankkeen henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman identiteetin hallinnoimista varten, jonka toimikausi on 1.12.2020 - 31.12.2022. Henkilötunnuksen riittävyyden varmistaminen on tämän hankkeen ensimmäinen vaihe.

Henkilötunnusten riittävyyden varmistamiseksi ehdotetaan, että tunnuksen rakennetta muutettaisiin tässä esityksessä kuvatulla tavalla. Sen jälkeen, kun henkilötunnusten riittävyyden varmistamiseksi tarvittava muutos henkilötunnuksen rakenteessa on varmistettu, voidaan edetä hankkeessa seuraaviin vaiheisiin, joiden tarkoituksena on laajentaa henkilötunnuksen saavien piiriä nykyisestä koskemaan mm. luotettavassa sähköisessä asiointiprosessissa tunnistettavia henkilöitä erilaisissa viranomaisasioinneissa, viranomaisaloitteisesti rekisteröitäviä henkilöitä ja muita henkilöryhmiä. Seuraavassa vaiheessa, tarvittavan siirtymäkauden jälkeen, edettäisiin henkilötunnusten sukupuoliriippuvuuden poistamiseen, aikaisintaan vuoden 2027 alusta. Hankkeessa on tavoitteena luoda lisäksi edellytykset kokonaan uuden yksilöintitunnuksen käyttöönotolle, jolle on nähty tarvetta tulevaisuudessa. Hankkeen tavoitteet edellyttävät, että henkilötunnuksia on käytettävissä riittävästi ja siten henkilötunnuksen rakenteeseen tehtävistä muutoksista on oltava sitova päätös tarvittavine säädösmuutoksineen, ennen kuin muutostyöt tietojärjestelmissä voidaan aloittaa. Järjestelmämuutokset ovat monimutkaisia ja kalliita, joten niille on varattava riittävä siirtymäaika ennen voimaantuloa ja mihinkään muutostöihin ei voida ryhtyä ennen kuin on varmuus siitä, että päätös henkilötunnuksen tehtävistä muutoksista ei enää muutu. Asetusmuutosesitys tehdään tämän vuoksi erillisenä jo ennen muita lainmuutoksia koskevaa hallituksen esitystä, jotta henkilötunnusmuutos saadaan varmistettua ja organisaatiot voivat välittömästi sen jälkeen aloittaa muutostöiden toteutuksen. Muille muutoksille kaavaillaan pidempiä siirtymäaikoja, joten niistä tehtävälle esitykselle on enemmän aikaa.

Henkilötunnuksen riittävyydestä puhuttaessa tarkoitetaan sitä, että henkilötunnusten nykyisen muodostamismallin vuoksi henkilötunnuksia on päivä- ja sukupuolikohtaisesti käytössä rajallinen määrä. Koska tunnuksia tarvitaan tulevaisuudessa lukuisille muillekin kuin nykyisin väestötietojärjestelmään rekisteröinnin edellytykset täyttävälle, on varmistettava, ettei vaaraa henkilötunnusten loppumisesta pääse syntymään.

Henkilötunnusjärjestelmän uudistaminen on kiireellistä ja välttämätöntä, sillä henkilötunnukset ovat loppumassa tietyiltä päivämääriltä. Henkilötunnusten riittävyys voidaan varmistaa vain muutoksella henkilötunnuksen merkkirakenteeseen.

Nykyisen henkilötunnuksen rakenne, muodostamistapa sekä myöntö- ja käyttötavat eivät enää vastaa yhteiskunnan tarpeita pitkällä tähtäimellä. Yhteiskunnassa on esimerkiksi kansainvälisen muuttoliikkeen vuoksi paljon henkilöitä, jotka pitää yksilöidä, mutta joille ei nykyisen lainsäädännön mukaan voida myöntää henkilötunnusta. Teknologinen kehitys on mahdollistanut asioinnin myös ilman henkilökohtaista käyntiä fyysisessä toimipisteessä, jolloin ulkomailla asuvien suomalaisten ja ulkomaalaisten henkilöiden yksilöinti tulisi olla mahdollista etärekisteröintinä digitaalisissa asiointiprosesseissa.

Henkilöille, joille ei tänä päivänä voida myöntää henkilötunnusta, joudutaan myöntämään keinotekoinen henkilötunnus, jolla henkilö voidaan yksilöidä viranomaisten järjestelmissä. Keinotunnusjärjestelmät ovat viranomaiskohtaisia ja niistä tulisi luopua ja pyrkiä hyödyntämään keskitettyä henkilötunnusjärjestelmää. Jotta henkilötunnus voisi korvata nykyisin käytössä olevat organisaatiokohtaiset keinotunnukset, henkilötunnuksen myöntämiskynnystä tulisi madaltaa nykyisestä. Tällöin esimerkiksi työ- tai oleskelulupaa odottavien ulkomaalaisten henkilöllisyys voitaisiin sitoa henkilötunnuksen heti asioinnin alkaessa. Myös sähköisesti asioiville henkilöille voitaisiin luoda suomalainen yksilöivä henkilötunnus heti asiointiprosessin alkaessa, jos palvelu sitä edellyttää. Henkilötunnuksen myöntämiskynnyksen alentaminen edellyttää nykyistä laajempaa henkilötunnusten numeroavaruutta.

## 2. Nykytilan kuvaus

### *Henkilötunnuksen muoto*

Henkilötunnuksen määräytymisestä säädetään väestötietojärjestelmästä annetun valtioneuvoston asetuksen (128/2010) 2 §:ssä. Sen mukaan henkilötunnuksen (esimerkiksi 100190-003K) ensimmäiset kuusi merkkiä kertovat syntymäpäivän, muodossa päivä-kuukausi-vuosikymmen ja vuosi, mutta numerosarja ei erottele, onko henkilö syntynyt 1800-, 1900- vai 2000-luvulla. Sekä 10.1.1890 että 10.1.1990 syntyneen henkilötunnus alkaa siis numerosarjalla 100190. Seuraava merkki tunnuksessa (ns. välimerkki) kertoo syntymävuosisadan: 1800-luvulla syntyneellä se on plus -merkki (+), 1900-luvulla syntyneellä yhdysviiva (-) ja 2000-luvulla syntyneellä kirjain A. Välimerkin jälkeen seuraa ns. loppuosa, joka koostuu kolmesta numerosta ja tarkistusmerkistä. Loppuosan kolme ensimmäistä numeroa muodostavat yksilönumeron, joka erottelee samana päivänä syntyneet henkilöt toisistaan. Käytäntönä on, että yksilönumero annetaan väliltä 002–899. Se on miehillä pariton ja naisilla parillinen. Viimeisenä merkinä henkilötunnuksessa on tarkistusmerkki. Tarkistusmerkki lasketaan kaavalla. Laskennassa ei oteta huomioon syntymävuosisataa osoittavaa välimerkkiä.

### *Henkilötunnusten riittävyys*

Nykyisiä henkilötunnuksia on myönnettävissä ainoastaan 897 kappaletta päivässä kaikille käytössä oleville vuosisadoille (1800-, 1900- ja 2000 luvuilla syntyneille). Tunnuksukset ovat loppumassa lähitulevaisuudessa 1900 –luvun tietyiltä päiviltä, joista päivämäärät 1.1.1990, 1.1.1986 ja 1.1.1994 ovat kriittisimpiä. Miehillä rekisteröidään tunnuksia enemmän kuin naisilla. Ilman toimenpiteitä miesten tunnuksukset loppuvat näiltä päiviltä arvion mukaan vuoden 2023 aikana (arvio perustuu normaaliin keskimääräiseen rekisteröintitahtiin, vuosien 2022-2023 aikana. E esimerkiksi vuoden 2020 lopussa päivän 1.1.1990 miesten tunnuksia oli vapaana enää vain noin 50 kappaletta). Digi- ja väestötietoviraston tekemien laskelmien mukaan keskimääräisellä henkilötunnuksen päivittäisillä käyttömäärillä viimeinen vapaa 1.1.1990 syntynen miehen henkilötunnus otettaisiin käyttöön toukokuussa 2022. Vaikka syntyvyys olisi alhaista 2000 luvulla, voi maahanmuuton lisääntyminen tuoda riittävyysongelmia muillekin päiville. Jos henkilötunnuksen muotoon ei tehdä mitään muutoksia, on hyvin todennäköistä, että voimassa olevan lainsäädännön mukaisia henkilötunnuksia ei riitä annettavaksi edellä mainituille päiville jo lähivuosina. Henkilötunnusten loppuminen vain yhdenkin päivän ja henkilön osalta olisi oikeusturvan ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta kestävätilanne. Tähän ei ole poikkeuksena lainsäädännössämme tai tietojärjestelmissämme varauduttu. Monet tärkeät tietojärjestelmät on rakennettu henkilötunnusten varaan, joten asiointi tai palvelun saanti estyy, jos henkilötunnusta ei ole.

#### *Riittävyysongelman syyt*

Yksi henkilötunnusten riittävyysongelman aiheuttajista on, että tarkistusmerkin laskennassa ei oteta huomioon syntymävuosisataa osoittavaa välimerkkiä ja näin ollen esimerkiksi tunnuksista 010190-002R ja 010190+002R ei voida tarkistusmerkin avulla mitenkään päätellä, kumpi tunnuksista on oikea. Tämän takia tunnuksukset on tähän asti annettu *ns. samasta sarjasta*, mikä tarkoittaa, että jos henkilölle on jo annettu 010190+002R, sekaannusriskin takia ei voida antaa toiselle henkilölle tunnusta 010190-002R. Tällä tavalla tunnuksukset ovat nykyisin ainutkertaisia, vaikka niistä poistettaisiin välimerkki. Henkilötunnuksia on siis rajallinen määrä päiväkohtaisesti ja vuosikohtaisesti, vuosisadasta riippumatta. Tunnuksia jaetaan päiväkohtaisesti tunnuksen loppuosaan 002-899 väliltä, joista puolet ovat naisille ja puolet miehille, eli hieman vajaa 450 kpl/sukupuoli. Väliltä 900-999 annetut tunnuksukset eivät ole virallisia henkilötunnuksia, vaan ne on varattu käytettäväksi järjestelmien testaamisessa sekä keinotekoisina henkilötunnuksina tilapäisesti yksilöimään henkilöitä, joilla ei ole henkilötunnusta.

Ongelma on syntynyt osittain siitä, että aikaisemmin maahanmuuttovirastossa sekä maistraateissa on voitu rekisteröidä 1.1. päivää henkilöille, joilla ei ole esittäjävirallisasiakirjoja henkilöllisyydestään (esim. turvapaikanhakija tai pakolainen) ja kun oikeaa syntymäpäivää ei tiedetä. Tämä ei kuitenkaan ole ollut käytäntönä enää vuosiin, vaan ohjeistuksena on käytetty muuta päivää. Ongelma ei poistu pelkästään ohjeistusta muuttamalla, sillä ensimmäisenä päivänä tammikuuta syntyneiksi merkittäviä henkilöitä on normaali-jakaumaa enemmän maahanmuuttajissa, jotka tulevat sellaisista maista, joissa syntymäajan päivämäärä ei ole niin merkityksellinen ja 1.1. merkitään tavan mukaan myös henkilöille passiin. Päivämäärää 1.1 on näin ollen myös Suomessa käytettävä rekisteröintiin, jos henkilö esittää passin tai muun virallisen asiakir-

jan, jossa syntymäaika on siten merkittynä. Vaikka tämän tiedon oikeellisuutta voitaisiin epäillä, ei viranomainen voi kiistää viralliseen asiakirjaan kirjattujen tietojen oikeellisuutta, joten virallinen syntymäpäivä on merkittävä rekisteriin. Syntymäpäivä - tieto on väestötietojärjestelmässä myös erikseen kirjattava tieto ja se kirjataan parhaan käytettävissä olevan tiedon eli luotettavan asiakirjan (esim. passi) perusteella.

Päivän 1.1.-90 tunnuksia kuluttavat useat muutkin henkilöryhmät kuin ainoastaan edellä mainitut sekä 1.1.1990 Suomessa syntyneet lapset. Päivälle 1.1.-90 on rekisteröity tai rekisteröidään lisäksi 1.1.1890 syntyneet; ulkomailla 1.1.1990 syntyneet Suomen kansalaiset; 1.1.1990 syntyneet Suomeen muuttaneet ulkomaan kansalaiset; syntymäpäivä- tai sukupuolitiedon korjauksen kohteeksi joutuneet 1.1.1890 tai 1.1.1990 syntyneet sekä vastakkaiseen sukupuoleen vahvistetut 1.1.1990 syntyneet.

### 3. Pääasiallinen sisältö ja vaihtoehdot

Ehdotetulla muutoksella ei muutettaisi henkilötunnuksen perusrakennetta. Henkilötunnuksen muoto ja pituus säilyisi nykyisenä ja se koostuisi syntymäajasta, välimerkistä, yksilönumerosta ja tarkistusmerkistä. Jo annettuihin henkilötunnuksiin ei tulisi muutoksia. Henkilötunnuksen muoto ja pituus säilyisi nykyisenä 11-merkkisenä (ppkkv-xxx) ja syntymäaika olisi edelleen osana tunnusta (ppkkv). Sukupuolijako yksilönumerossa (xxx) säilyisi ja myös henkilötunnuksen tarkistusmerkki (t) laskettaisiin nykyisen laskentasäännön mukaan.

Henkilötunnusta uudistettaisiin siten, että nykyisten välimerkkien lisäksi vuosisatamerkkeinä otettaisiin käyttöön uusia välimerkkejä. Välimerkki olisi muutoksen johdosta yksilöivänä tietona merkitsevä. Henkilötunnus olisi muutoksen jälkeen yksilöivä ja ainutkertainen vain kokonaisuutena, välimerkki huomioon ottaen.

Esitettävä uudistus käsittäisi kolme pääasiallista muutosta nykyiseen: uudistuksessa laajennettaisiin nykyistä henkilötunnusjärjestelmää siten, että vuosisatamerkki muuttuisi merkitseväksi ja jokainen uusi vuosisatamerkki muodostaisi uuden henkilötunnusten yksilönumeroiden antoalueen. Uusia välimerkkejä otettaisiin käyttöön vasta nykyisiä välimerkkejä vastaavien yksilönumeroiden antoalueiden loputtua. Uudet välimerkit osoittaisivat syntymäajan syntymävuosisadan ja uuden yksilönumeroiden antoalueen. Voimassa olevan asetuksen mukaisten välimerkkien lisäksi käyttöön tulevia uusia välimerkkejä annettaisiin uusiin henkilötunnuksiin niissä tapauksissa kuin kyseiselle syntymäpäivälle ei ole enää annettavissa aiemmin käytössä olleita välimerkkejä.

Ehdotettu muutos tulisi voimaan vuoden 2023 alussa, jotta henkilötunnusten riittävyys voidaan varmistaa ajoissa. Uusien välimerkkien onnistunut käyttöönotto vaatii tarvittavien muutosten tekemistä kaikkiin henkilötunnusta käsitteleviin järjestelmiin sekä rajapintoihin. Järjestelmien toimittajille on hyvin tärkeää saada tarkat ja lopulliset määrittelyt uusista välimerkeistä mahdollisimman nopeasti, jotta muutostyöt voidaan aloittaa.

*Vaihtoehdot*

Henkilötunnukseen tehtävä minkäläinen muutos tahansa aikaansaa merkittävät kustannukset, koska kaikkia tietojärjestelmiä, joissa henkilötunnuksia käsitellään automaattikalla, joudutaan muuttamaan. Mitä useammassa vaiheessa muutoksia tehdään, sitä kalliimmaksi ratkaisu muodostuu. Tavoitteena on tehdä sellainen muutos, joka minimoi järjestelmäkustannukset, takaa henkilötunnusten riittävyyden pitkälle tulevaisuuteen ja aiheuttaa vähiten muutoksia tietojen käsittelyprosesseihin ja -käytänteisiin. Vaihtoehtojen arviointi on tehty v. 2020 aikana sidosryhmien kanssa. Vaihtoehtojen tarkasteluun osallistuivat Digi- ja väestötietovirasto, Poliisihallitus, Maahanmuuttovirasto, Verohallinto, Kela, Eläketurvakeskus ja Opetushallitus.

Arvioiden mukaan ehdotettu muutos aiheuttaa tietojärjestelmiin sellaisia muutoksia, jotka ovat toteutettavissa nopeimmin, ja aiheuttaa vähiten muutoksia tietojen käsittelyprosesseissa. Kaikille muille mahdollisille muutoksille henkilötunnuksen rakenteessa tarvittaisiin myös huomattavasti ehdotettua pidempi siirtymäaika. Muutokset on ehdittävä tehdä riittävän ajoissa jo lähivuosina käsillä olevan riittävyysongelman ratkaisemiseksi.

Selvitetty vaihtoehdot ja arviot niiden toteuttamiskelpoisuudesta:

**Kokonaan uusi numeerinen tunnus.** Ratkaisussa kaikille henkilöille annettaisiin kokonaan uusi henkilötunnus, joka koostuisi satunnaisesta numerosarjasta, eikä siitä ilmenisi lainkaan henkilötietoja. Tässä olisi lukemattomia mahdollisia variaatioita, tunnus voisi muodostua muilla kuin nykyisten henkilötunnusten käytössä olevilla numeroilla alkavasta kymmennumeroisesta luvusta ja luvun perään liitettävästä tarkistusmerkistä (esim. 4000206999E) ja se täyttäisi ainutkertaisuuden, riippumattomuuden, riittävyyden sekä merkitsemättömyyden kriteerit. Yhdelle antoalueelle olisi annettavissa lähes miljardi tunnusta ja järjestelmä olisi laajennettavissa ottamalla käyttöön uusia antoalueita. Tämä ratkaisu antaisi mahdollisuuden ratkaista niin riittävyys- kuin muutkin nykyisessä henkilötunnuksessa tunnistetut ongelmat, mutta se olisi työläs ja kallis toteuttaa, eikä se olisi käyttöönotettavissa riittävän nopeasti riittävyysongelman ratkaisemiseksi. Tämän vaihtoehdon yhteiskunnallisia ja taloudellisia vaikutuksia on arvioinut kattavasti henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman henkilön identiteetin hallinnoimista selvittänyt työryhmä.

**Sukupuolisidonnaisuuden poistaminen henkilötunnuksesta.** Henkilötunnuksen sukupuolisidonnaisuuden poistaminen antaisi mahdollisuuden antaa henkilötunnuksen yksilönumero riippumatta sukupuolesta, jolloin käytännössä niille edellä mainituille päville, joilla henkilötunnusten riittävyys on kriittistä, vapautuisi miespuolisille annettavaksi vapaana olevia naispuolisten yksilönumeroita. Tämä ei olisi kuitenkaan pitkäaikainen ratkaisu henkilötunnusten riittävyyteen, koska se toisi lisää tunnuksia vain muutamiksi vuosiksi eteenpäin, minkä jälkeen oltaisiin jälleen saman ongelman äärellä. Sukupuolisidonnaisuuden poistamisesta aiheutuvia vaikutuksia on arvioitu Henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman henkilön identiteetin hallinnoimista selvittäneessä työryhmässä ja sen jälkeen tehdyssä virkavalmistelussa. Sukupuolisidonnaisuuden poistaminen henkilötunnuksesta aiheuttaisi tietojärjestelmissä ja henkilötunnuksen käsittelyprosesseissa ja käytännöissä sellaisia muutoksia, ettei muutosta olisi mahdollista tehdä riittävän nopeassa aikataulussa. Sukupuolisidonnaisuuden pois-

taminen ja sukupuolineutraalisuus henkilötunnuksessa sisältyy kuitenkin kokonaisuudistukseen ja se on tarkoitus valmistella myöhemmin erikseen tästä ehdotuksesta tässä hankkeessa (Henkilötunnuksen uudistamisesta ja valtion takaaman henkilön identiteetin hallinnoimista varten asetetussa hankkeessa).

**Muutokset henkilötunnuksen merkkivalikoimaan ja tarkistemerkin laskentavan muuttaminen.** Tässä ratkaisuvaihtoehdossa henkilötunnuksen tarkistemerkin laskentaa muutettaisiin eri variaatioin, esimerkiksi siten, että välimerkki muutettaisiin numeeriseksi merkiksi ja siirryttäisiin käyttämään kaikkia henkilötunnuksen merkkejä (11 numeroa) tarkistemerkin laskennassa validoinnissa tai, että yksilönumero muuttuisi 'yksilöosaksi', johon tulisi mukaan kirjaimia (esim. 100150A01BY) ja tarkistemerkki laskettaisiin vain näin muodostuvasta numerosarjasta (7-8 numeroa). Tarkistemerkin laskentakaavan muuttaminen olisi kuitenkin erittäin suuri muutos ja se aiheuttaisi hyvin suuret tietojärjestelmämuutokset kaikkialla järjestelmissä.

**Syntymäaika päätellään henkilötunnuksesta.** Vaihtoehtoisesti, henkilötunnusten riittävyyden varmistamiseksi henkilötunnusta voitaisiin muuttaa siten, että henkilön syntymäaika ja ikä olisi pääteltävissä henkilötunnuksesta laskukaavan avulla esimerkiksi siten, että kuukautta osoittavaan lukuun lisättäisiin antoalueen mukaan joko 20/40/60 tai 80 (esim. 102150A100H). Syntymäajan päättely aiheuttaisi kuitenkin väistämättä muitakin muutoksia järjestelmissä, mm. tarkistusalgoritmin muuttamisen, mistä aiheutuisi erittäin suuret kustannukset.

**Syntymäaikaosa annetaan seuraavalle vapaalle päivälle.** Yhtenä vaihtoehtoisena ratkaisumallina syntymäaikaosa annettaisiin seuraavalle vapaalle päivälle niiltä päiviltä, joilla henkilötunnuksia on enää jäljellä vain vähän tai ne ovat kokonaan loppuneet. Tällöin henkilötunnusten syntymäajat "rappeutuisivat" vähitellen, mutta tunnus olisi yksilöivä nykyiseen tapaan, kunhan syntymäaika välitettäisiin palveluissa erillisenä tietona kaikille henkilötunnusta käsitteleville tahoille. Henkilötunnuksen syntymäaikaan ei sen jälkeen enää voitaisi luottaa, eikä henkilön ikää voisi enää päätellä suoraan henkilötunnuksesta. Henkilötunnuksesta ei suoraan voisi myöskään nähdä, onko syntymäaika oikea vai ei. Syntymäaikatieto pitäisi tällöin joka tapauksessa hankkia erikseen (esim. hakemalla väestötietojärjestelmä tai asiakkaan ilmoittamana) ja henkilötunnuksen validointialgoritmeissa järjestelmissä ei enää saisi vertailla syntymäaika ja henkilötunnuksen syntymäaika automaattisesti eri järjestelmissä. Tällainen muutos edellyttäisi suuria muutoksia henkilötunnusta käsitteleviin järjestelmiin ja käytäntöihin. Henkilötunnuksen syntymäpäivän irrottaminen oikeasta syntymäpäivästä edellyttäisi myös oikeudellista arviointia oikeusvarmuuden ja oikeusturvan näkökulmista. Muutos olisi tehtävissä vain lainmuutoksilla. Se olisi todennäköisesti myös virhealtis ratkaisu. Useissa järjestelmissä henkilön syntymäaika päätellään suoraan henkilötunnuksen alkuosasta. Kysymyksessä olisi siis syntymäaika -osaan tehtävä muutos, jonka on arvioitu aiheuttavan suuremmat tietojärjestelmämuutokset kuin esimerkiksi sukupuoliriippumattomuus tai välimerkkiuudistus. Toisin kuin nyt esitetävä välimerkkiä koskeva muutos, tämä muutos edellyttäisi laintasoisia säädösmuutoksia. ~~Lainmuutoksena~~ Ratkaisu vaatisi myös pidemmän siirtymäajan eikä muutoksia ehdittäisi toteuttaa riittävyysongelman ratkaisun vaatimassa ajassa.

#### 4. Asetuksenantovaltuus

Väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 11 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella annetaan tarkempia säännöksiä henkilötunnuksen yksityiskohtaisesta sisällöstä.

## 5. Yksityiskohtaiset perustelut

Väestötietojärjestelmästä annetun valtioneuvoston asetuksen (128/2010) 2 § *muutettiin siten, että* 1 momentissa todettaisiin henkilötunnuksen muodostuvan syntymäajasta, *välimerkistä*, yksilönumerosta ja tarkistusmerkistä mainitussa järjestyksessä. Välimerkin lisääminen 1 momentin mukaiseen säännökseen tarkoittaisi sitä, että myös välimerkki on merkitsevä henkilötunnuksen yksilöivyyden kannalta.

Nykyinen 2 momentti jaettaisiin kahteen momenttiin siten, että 2 momenttiin jätettäisiin säännös syntymäajan merkitsemisestä nykyiseen tapaan. Sen mukaan syntymäaika merkitään kuudella numerolla, joista ensimmäinen ja toinen ilmaisevat päivän, kolmas ja neljäs kuukauden, viides vuosikymmenen ja kuudes vuoden. Syntymäajan merkitsemistapaan ei tehtäisi muutoksia.

Nykyisen 2 momentin loppuosa siirrettäisiin 3 momentiksi, jossa säädettäisiin henkilötunnuksen välimerkistä siten, että tarkennettaisiin välimerkin ilmaisevan syntymäajan vuosisadan. Syntymäajan jäljessä olevaa välimerkin eli vuosisatamerkin määrittelyä ehdotetaan muutettavaksi siten, että syntymäajan jäljessä käytettäviksi välimerkeiksi ennen yksilönumeroa lisättäisiin uusia kirjainmerkkejä, 2000-luvulla syntyneillä välimerkkinä olisivat kirjaimet A, B, C, D, E, F, H, J, K, L ja M, 1900-luvulla syntyneillä välimerkkinä olisi yhdyserkki (-) tai kirjaimet Y, X, W, V, U, T, S, R, P ja N. Muutoksia ei tehtäisi 1800-luvulla syntyneille, joilla välimerkkinä olisi edelleen plusmerkki (+). Vuosisatamerkit otettaisiin käyttöön merkityssä järjestyksessä siten, että sen jälkeen, kun nykyisten välimerkkien antoalue on käytetty, otetaan käyttöön järjestyksessä ensimmäisenä mainittu uusi välimerkki. Jokaisen vuosisatamerkin osoittama yksilönumeroiden merkkiavaruus käytettäisiin loppuun ja vasta sen jälkeen otettaisiin käyttöön seuraavat vastaavasti. Henkilötunnus olisi jatkossa yksilöivä vain kokonaisena merkkijonona vuosisatamerkki (välimerkki) mukaan lukien.

Nykyinen 3 momentti siirtyisi 4 momentiksi ja nykyinen 4 momentti siirtyisi 5 momentiksi. Nämä momentit säilyisivät sisällöltään ennallaan. Yksilönumerolla erotetaan siis edelleen toisistaan henkilöt, joilla on sama syntymäaika ja väestötietojärjestelmään talletetaan henkilön sukupuolitiedoksi mies tai nainen, jonka mukaan kolmi-merkkinen yksilönumero on edelleen miespuolisilla pariton ja naispuolisilla parillinen. Tarkistusmerkin laskentatapa ei myöskään muuttuisi.

Uudet välimerkit osoittaisivat syntymäajan syntymävuosisadan ja uuden yksilönumeroiden antoalueen. Rekisteröintikäytäntönä on vakiintuneesti ollut, että yksilönumero annetaan jokaisen päivän osalta numerosarjasta 2 - 899. Käytännössä numeroa 1 ei ole annettu millään antoalueella ja numerot 900 - 999 on varattu tietojärjestelmien testauskäyttöön ja keinohenkilötunnuksia varten. Nykyistä rekisteröintikäytäntöä ei muutetaisi näiltä osin.

Uusina välimerkkeinä käytettäisiin aakkosia versaalimuodossa siten, että 2000 –luvulla käytettäisiin samaa sarjaa laskevasti (A->) B:stä alkaen ja 1900 –luvulla nousevasti, päinvastaisesta suunnasta Y:stä alkaen. Skandinaavisissa merkistöissä käytettäviä ”skandeja” (esim. Ä, Ö, Å jne.) ei esitetä käytettäväksi, eikä myöskään niitä aakkosia jotka voivat sekoittua kirjoittaessa helposti numeroihin (G, I, O, Q ja Z). Uusina välimerkkeinä ei esitetä käytettäväksi numeroita (1,2,3,4,5,6,7,8,9) eikä muita symboleja (esim. \*, ?, !, =). Tunnuksen ilmiasuun numeroiden käyttäminen olisi isompi muutos ja ongelmana olisi numeron vaikea erottuvuus välimerkiksi. Muiden mahdollisten symboloiden käyttö taas aiheuttaisi merkistöongelmia ja ne on jo varattu ohjelmakoodissa.

## 6. Vaikutukset

### *Taloudelliset vaikutukset*

#### Tietojärjestelmien muuttaminen

Välimerkkimuutoksesta aiheutuvat tietojärjestelmäkustannukset on arvioitu haastatteluiden sekä kustannusvaikutuskyselyn avulla. Arvioinnissa on huomioitu toimialat, joille on arvioitu koituvan suurimmat kustannukset ehdotetuista muutoksista. Kokonaisarvio on tehty skaalaamalla kustannusarviot toimialakohtaisesti. Haastatteluihin osallistui toimijoita tietoliikenteen alalta (Finnet-liitto, Elisa Oyj), finanssialalta (OP, Fennia, Nordea Bank Oyj, Sampo-konserni, S-pankki, Danske Bank), energiateollisuudesta (Alva Oy, Caruna (Caruna Oy, Caruna Espoo Oy ja Caruna Networks Oy, Rovakaira Oy, Leppäkoski Group Oy, Elenia Oy ja Elenia Verkko Oyj, Keravan Energia Oy, Sipoon Energia Oy, Kuopion Energia -konserni, Loiste-konserni), kaupan alalta (Lidl Suomi Ky, SOK-yhtymä, Kesko Oyj, Booky Group), SOTE-sektorilta (Kuntaliitto ja Hyvinvointiala HALI ry), asiakas- ja potilastietojärjestelmien toimittajilta (Apotti, TietoEvry, Mediconsult, CGI) sekä HR-järjestelmätoimittajilta (Sympa, Accountor).

Välimerkkien lisääminen on osassa tietojärjestelmiä suhteellisen pieni järjestelmämuutos, eikä aiheuta suuria kustannuksia (esimerkiksi yritysten henkilöstöhallinnon HR-järjestelmät). Joillekin toimijoille taas muutos on suuri. Niissä järjestelmissä muutos olisi isompi, joissa henkilötunnusta ei nykyisin käytetä kokonaisuena merkkijonona, vaan joissa jätetään välimerkki kokonaan huomioimatta (eli käytetään henkilötunnuksia vain 10 merkkisinä = pppkkvvxxxxy). Esitetty vaihtoehto vaatii tietojärjestelmissä vähintään sen, että uudet välimerkit sallitaan henkilötunnuksen validointisäännöissä nykyisten vuosisatamerkkien rinnalla. Kustannuksia aiheutuu pääasiallisesti kertaluonteisesti, jatkuvien lisäkustannusten jäädessä vähäiseksi. Erityisesti työeläkealalle, finanssialalle ja SOTE-ktorille välimerkkiuudistuksesta aiheutuu merkittäviä kustannuksia ja etenkin, koska esitetty aikataulu on hyvin tiukka. Kustannusten suuruuteen vaikuttaa pääasiallisesti muutoksia vaativien järjestelmien sekä integraatioiden ja rajapintojen määrä sekä järjestelmien ikä ja linkaari. Vanhoille järjestelmille muutosten tekeminen voi olla erittäin kallista tai koko järjestelmä voidaan joutua uusimaan. Muutos vaatii merkittäviä resursseja selvittely-, määrittely, käyttöönotto- ja testaustöissä. Ohjelmistojen ja integraatioiden läpikäynti on työlästä, kun on selvitetävää, miten tiedonsiirrot järjestelmissä ja järjestelmien välillä toimivat ja millaisessa muodossa henkilötunnus kulkee järjestelmien välissä. Myös raportointiin



ja analytiikkaan tarvittavat muutokset sekä henkilöstön koulutus ja ohjeistusten tekeminen aiheuttavat kustannuksia. Järjestelmät hankitaan useimmiten ulkopuolisilta toimittajilta ja kokonaiskustannukset organisaatioille riippuvat siitä, miten järjestelmätoimittajat kattavat muutoksesta aiheutuvat lisäkustannukset. Mahdollinen resurssipula aiheuttaa kustannusten merkittävästä kasvua, kun lainsäädännölliset muutokset pakottavat kaikkien toimijoiden suorittamaan samat muutokset samaan aikaan ja vanhojen järjestelmien osajia ei välttämättä enää ole saatavilla. Organisaation palvelurakenteen monipuolisuus, historialliset syyt ja esimerkiksi yritysostot kasvattavat järjestelmäympäristön monimutkaisuutta sekä ikähaitaria ja järjestelmäarkkitehtuurin monimutkaisuus sekä kriittisen toimintavarmuuden vaatimukset kasvattavat kustannuksia. Alla olevissa taulukoissa on esitetty vastaajien ilmoittamat uusien välimerkkien kustannukset kertakustannusten ja jatkuvien kustannusten osalta.

*Välimerkkien tuomat kertakustannukset eri toimialoilla.*

Taho/liitto	Vastaajien määrä	Vastaajien yhteenlasketut kertakustannukset	Min	Max	Keskihintajona	Keskiarvo
Energiateollisuus	8	537 000	10 000	250 000	80 056	67 125
Tietoliikenne	19	520 000	250 000	270 000	14 142	260 000
Finanssiala	6	27 800 000	500 000	12 500 000	5 219 834	4 633 333
Kaupanala	4	1 337 000	2 000	825 000	386 366	334 250
Sairaanhoidopiirit	2	800 000	200 000	600 000	282 843	400 000
Yksityinen sote-sektori	3	258 000	3 000	250 000	142 032	86 000
Työeläkeala	21	4 500 000	4 500 000	4 500 000	-	4 500 000
Järjestöt /yhteisöt	1	1 500	1 500	1 500	-	1 500
Kunnat ja kaupungit	2	1 300 000	400 000	900 000	353 553	650 000

*Välimerkkien tuomat jatkuvat kustannukset eri toimialoilla.*

Taho/liitto	Vastaajien määrä	Vastaajien yhteenlasketut jatkuvat kustannukset	Min	Max	Keskihintajona	Keskiarvo
Energiateollisuus	8	22 000	0	12 000	5 120	2 750
Tietoliikenne	19	0	0	0	0	0
Finanssiala	6	80 000	0	80 000	32 660	13 333
Kaupanala	4	0	0	0	0	0

Sairaanhoidopiirit	2	35 000	0	35 000	24 749	17 500
Yksityinen sote-sektori	3	20 000	0	20 000	11 547	6 667
Työeläkeala	21	60 000	60 000	60 000	-	60 000
Järjestöt /yhteisöt	1	0	0	0	-	0
Kunnat ja kaupungit	2	0	0	0	0	0

Finanssialalla ja sote-sektorilla muutokset aiheuttavat suurimmat kustannukset lähinnä järjestelmäympäristön monimutkaisuuden ja laajuuden vuoksi. Tietoliikennealalla kustannukset ovat pienimmät.

[Digitaalisen henkilöllisyshankkeen Digi- ja väestötietoviraston esiselvityksen osana tehtiin syksyllä 2020 tarkentava selvitys uudistettavan tunnusjärjestelmän vaikutuksista keinoitunnukset korvaavana ratkaisuna. Tämän selvityksen osana arvioitiin myös välimerkillisen ja sukupuolineutraalin tunnusmuutosten aiheuttamia taloudellisia vaikutuksia \(muutos 3 alla olevassa taulukossa\). Arvion antoivat Digi- ja väestötietovirasto \(DVV\), Eläketurvakeskus \(ETK\), Kansaneläkelaitos \(Kela\), Maanmittauslaitos \(MML\), Opetushallitus \(OPH\), Verohallinto \(Vero\) ja Maahanmuuttovirasto \(Migri\). Vero ja Migri arvioivat kaikkien muutosten kokonaiskustannukset yhteensä ja nämä jaettiin tasan kaikille muutoksille.](#)

#### Muutosehdotusten kehittämiskustannukset.

	DVV	ETK	KELA	MML	OPH	Vero	Migri	Summa
Muutos 1: he- tullisten laajen- nus			60 000	213 400	0		1 186 667	1 460 067
Muutos 2: Jis- tietokentät	3 185 000	725 000	7 669 000	232 500	50 000	330 000	1 186 667	13 378 167
Muutos 3: hetun muoto	640 000	1 135 000	3 492 000	129 000	50 000	330 000	1 186 667	6 962 667
Muutos 4: tie- donsiirto			60 000	232 500				292 500
Kustannukset yhteensä	3 825 000	1 860 000	11 281 000	807 400	100 000	660 000	3 560 000	22 093 400

Migri ilmoitti alustavan kustannusarvion muutoksista 1-3 ilman tarkempia erittelyä. Lisäksi Vero ilmoitti kokonaissumman muutoksille 2-3. Nämä kokonaiskustannukset jaettiin tasan muutosten kesken. Muutos 3 käsittää sekä välimerkillisen että sukupuolineutraalin tunnuksen. Muutos 1 ja 2 liittyvät ulkomaalaisten laajentamiseen ja uusien tietojen käsitellyn rekistereissä, muutos 4 käsittää tiedonsiirtoon liittyvät rajapintamuutokset uusista tiedoista lohtuen.

[Alla olevassa taulukoissa on esitetty henkilötunnukse~~HETU~~n uusien välimerkkien tuomat skaalatut kertaluonteiset kustannukset toimialoittain. Järjestöjen ja yhteisöjen kustannuksia ei voitu skaalata toimialan monimuotoisuuden ja yhden vastaajan perusteella.](#)

[Taulukossa on esitetty myös valtiohallinnon skaalatut kertakustannukset, jotka on arvioitu vuonna 2020 toteutetun Keinoitunnusten vähentämisen ja hyödyntämisen vaikutukset valtionhallinnossa -selvityksen DVV:n, Migrin, MML:n, ETK:n, OPH:n, Kelan ja Verohallinnon ~~HETU~~henkilötunnukse~~n~~ muodon muutosten kertakustannusten](#)

Formatted: Font: (Default) Times New Roman, 12 pt

Formatted: Body Text

Formatted: Font: (Default) Times New Roman, 12 pt

Formatted: Font: (Default) Times New Roman, 12 pt

Formatted: Font: (Default) Times New Roman, 12 pt

Formatted: Font: (Default) Times New Roman, 12 pt

Formatted: Font: (Default) Times New Roman, 12 pt

Formatted: Font: (Default) Times New Roman, 12 pt

Formatted: Font: (Default) Times New Roman, 12 pt

Formatted: Font: (Default) Times New Roman, 12 pt

avulla (muutos 3 koskien sekä välimerkillistä - että sukupuolineutraalia tunnusta)<sup>1</sup>. Suhteuttamalla näiden organisaatioiden yhteenlasketut vuoden takaiset IT-budjetit valtion yhteenlaskettuihin ICT-hankintoihin, saatiin näiden organisaatioiden kustannusten kattavuudeksi koko valtiohallinnossa noin 15 %. Skaalatuiksi uusien välimerkkien ja sukupuolineutraalisuuden valtiohallinnon kokonaiskustannuksiksi saatiin noin 11,2 miljoonaa euroa. Kansaneläkelaitoksen ICT-hankinnat eivät kuulu skaalauksen perusteena käytettyyn valtiohallinnon ICT-hankintoihin, joten Kelan ilmoittamat kustannukset lisättiin skaalattuun kustannusarvioon. Täten valtiohallinnon kokonaiskustannuksien arvioksi saatiin ~~11,2~~ **14,7** miljoonaa euroa.

Laskemalla yksityis-, kunta- ja eläketurvasektorin uusien välimerkkien ja sukupuolineutraalisuuden kustannusten suhteet, saatiin jakamalla kokonaissumma samassa suhteessa arvio valtiohallinnon kustannuksille erikseen välimerkkimuutoksien ja sukupuolineutraalisuuden osalta. Tämän mukaan välimerkin muutoksista koituisi noin 43 % kustannuksista eli valtiohallinnon kohdalla välimerkilliseen tunnukseen kohdistuisi 6,4 miljoonaa euroa, josta 2,5 miljoonaa euroa kohdistuu isommille valtiohallinnon toimijoille (DVV; Migri, OPH, MML, Vero, Kela). Sukupuolineutraalin tunnuksen muutoksista aiheutuisi täten 8,3 miljoonaa euroa kertakustannuksia.

*Välimerkkien skaalatut kertaluonteiset kustannukset toimialoittain*

Toimiala	Kertaluonteiset kustannukset: uudet välimerkit
Energiäteollisuus	5 900 000
Työeläkeala	4 500 000
Tietoliikenne	1 400 000
Finanssiala	35 000 000
Kaupanala	7 900 000
Sairaanhoidopiirit	Asukasmäärän perusteella: 15 100 000
	SHP:n määrän perusteella: 8 400 000
	Näiden keskiarvo: 11 800 000
Yksityinen sote-sektori	1 600 000
Kunnat ja kaupungit	7 900 000
Valtiohallinto ( <del>kustannukset otettu aiemmasta selvityksestä</del> )	<del>6 400 470 000</del>
<b>Yhteensä:</b>	<b>820 470 000</b>

Formatted: Font: (Default) Times New Roman, 12 pt

<sup>1</sup> Digi- ja väestötietovirasto: Keinotunnusten vähentämisen hyödyt ja vaikutukset valtiohallinnossa, 2020

### *Vaikutukset viranomaistoimintaan*

Henkilötunnusten uudistamista ja valtion takaaman henkilön identiteetin hallinnoimista varten asetetussa hankkeessa suunnitelluilla toimenpiteillä on henkilötunnusten määrän tarvetta voimakkaasti lisäävä vaikutus. Tavoitteena on saada henkilötunnus entistä laajemmalle joukolle käyttöön henkilöiden yksilöinnissä, jolloin mm. keinotekkoisten henkilötunnusten tarve eri viranomaisten järjestelmissä vähenee tai poistuu kokonaan. Henkilötunnusten merkkiavaruuden riittävyys varmistaminen on välttämätöntä suunniteltujen tavoitteiden toteuttamiseksi. Henkilötunnusten tarpeen kasvaessa on varmistettava, että merkkiavaruus, josta henkilötunnuksia voidaan muodostaa, on riittävän kattava. Mitä vähemmän muutoksia henkilötunnusten muotoon tehdään, sitä vähemmän tällä on kustannuksia aiheuttavia vaikutuksia eri organisaatioille.

Keinotunnusten määrän väheneminen toisi hyötyjä prosessien tehostumisen ja palveluiden sujuvuuden näkökulmasta. Esimerkiksi oleskelulupaprosessissa oleva henkilö saisi henkilötunnuksen heti prosessin alussa eikä vasta oleskeluluvan saatuaan. Myös EU-kansalaiset saattavat oleskella pitkiäkin aikoja Suomessa ennen rekisteröintiä ja tätä ennen on muodostunut hyvin paljon erilaisia keinotunnuksia eri järjestelmiin. Ulkomaiden kansalaiset voisivat sähköisen rekisteröintipalvelun kautta saada henkilötunnuksen jo ennen maahan saapumista. Henkilöt yksilöitäisiin entistä varmemmin, eikä samalle henkilölle pääsisi muodostumaan useita henkilöllisyyksiä rekistereihin. Kun tieto on luotettavasti ja nopeasti yhdistettävissä oikeille henkilöille, palveluiden laatu sekä oikeellisuus paranee, ~~kun~~-virheet vähenevät ja tieto kohdentuu oikealle henkilölle, jolloin esim. sama henkilö ei voi nostaa sosiaalitukia useaan kertaan. Tämä edesauttaa virheetöntä päätöksentekoa. Henkilötiedot ovat entistä kattavampia ja laadukkaampia, mikä mahdollistaa tiedon monipuolisemman käytön ongelmitta. Viranomaisilla on henkilölle annettu henkilötunnuksen ja siihen liittyvien tietojen perusteella yhtäläinen tieto siitä, miten henkilö on identifioitu ja tunnistettu. Keinotunnusten väheneminen johtaisi palveluiden saannin nopeutumiseen, tiedonkulun parantumiseen sekä tietojen linkityksen, kattavuuden ja luotettavuuden paranemiseen. Taloudellisia hyötyjä koituisi päällekkäisten keinotunnusratkaisujen poistumisesta sekä monihenkilöllisyyksien ja virheiden selvittelyyn menevän ajan vähentymisestä. Uudistuksen jälkeenkin monirekisteröinnin mahdollisuus edelleen jää, mutta sen riski on huomattavasti pienempi kuin nykyisin.

### *Vaikutukset yksityisen sektorin toimijoihin*

Myös yksityissektorilla henkilötunnusta käytetään laajasti. Yksityissektorin osalta järjestelmäkustannukset sisältyvät edellä kohdassa *Järjestelmäkustannukset* esitettyihin taulukoihin. Samassa yhteydessä selvitettiin kustannukset kuitenkin vain niiden yksityisten toimialojen osalta, joiden toiminnassa henkilötunnuksella arvioitiin olevan merkittävä rooli. Kaikkia yksityisen sektorin toimijoiden kustannuksia tai näille koituvia hyötyjä ei ole kattavasti arvioitu.

### *Vaikutukset yksilöiden asemaan*

Ennen muutosta annettuja henkilötunnuksia esitetty muutos ei koskisi, joten vaikutuksia ei aiheutuisi jo väestötietojärjestelmään jo rekisteröidyille henkilöille.

Henkilötunnuksille olemassa oleva numeerinen antoalue käytettäisiin kunkin päivämäärän osalta ensin loppuun, ennen kuin uudet välimerkit otettaisiin käyttöön. Näin ollen vaikutukset alkaisivat vasta siinä vaiheessa, kun nykyinen antoalue olisi loppuun käytetty kunkin päivämäärän osalta. Vaikutukset alkaisivat ensimmäisenä sellaisten rekisteröitävien henkilöiden kohdalla, joiden syntymäpäivät osuvat niiden päivien kohdalle, joilla vapaat henkilötunnukset loppuvat ensimmäisenä. Nämä päivät ovat 1.1.1990, 1.1.1986 ja 1.1.1994. Nykyiseltä antoalueelta tunnukset loppuvat näiltä päiviltä todennäköisesti vuod~~ensien 2022~~-2023 aikana.

Vaikutukset yksilöiden asemaan tulisivat uudistuksen jälkeen syntyville lapsille, maahanmuuttajille ja ulkomailta käsin Suomessa asioiville henkilöille, joita ei ole vielä uudistukseen mennessä rekisteröity Suomen väestötietojärjestelmään. ts. Uusia välimerkkejä ryhdyttäisiin antamaan niille, joilla ei ole suomalaista henkilötunnusta, mutta vasta sen jälkeen, kun näiden syntymäpäivien kohdalla nykyisten välimerkkien mukaiset tunnukset ovat loppuneet. Uudistuksen avulla mahdollistuu henkilötunnusten myöntäminen nykyistä aiemmassa vaiheessa niille, jotka asioivat suomalaisessa yhteiskunnassa. Tämä mahdollistaa ennakoivaa asiankäsitteilyä ulkomaalaisten rekisteröintiprosessissa ennen henkilön asiointia virastossa tai Suomeen tulemista. Henkilöt voisivat hoitaa asioitaan myös itse jo ennen Suomeen tulemista, jos heille voitaisiin myöntää henkilötunnus nykyistä aiemmin. Koska henkilötunnuksia näin lähtökohtaisesti voitaisiin myöntää nykyistä useammalle, henkilötunnusten riittäminen tulee varmistaa sitä ennen. Tänä päivänä henkilötunnus annetaan esimerkiksi turvapaikan hakijoille vasta oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä, mutta prosessi voi kestää kuukaudesta vuosiin ja sinä aikana henkilöllä on tarvetta asioida Suomessa usealla eri taholla, mm. terveydenhuollossa. Palvelujen saanti mahdollistuu henkilötunnuksen saannin myötä tasavertaisesti kaikille niille, jotka täyttävät ko. palvelussa vaadittavat edellytykset.

Henkilötunnukseen esityksen mukaisesti tehtävällä muutoksella hyödyt näille yksilöille tulisivat mm. siinä, että tiedonvälitys eri viranomaisten välillä tehostuisi. Usean eri viranomaisen asiakkaana henkilön tarvitsisi toimittaa tiedot vain yhdelle toimijalle ja tieto siirtyisi automaattisesti muille julkishallinnon toimijoille, koska henkilöllä olisi yksilöivä henkilötunnus heti asioinnin alkaessa. Mikäli henkilöllä on henkilötunnus, pystytään hänen tietojaan yhdistämään eri viranomaisten välillä. Nykyiset organisaatiokohtaiset keinoaattiset eivät tätä mahdollista. Mikäli tiedonsiirto muuttuisi kaksisuuntaiseksi, kansalainen pystyisi monissa prosesseissa mahdollisesti myös itse päivittämään tietojaan ajantasaisiksi ja korjaamaan havaitsemiaan virheitä viranomaisten kautta. Henkilöt saisivat päätökset nopeammin ja virheettömästi ja esimerkiksi eläkettä ja toimeentulotukea voitaisiin maksaa heti, kun henkilötunnuksen saamisessa ei olisi viivettä.

Keinotunnuksista seuraa paljon selvittelytyötä ja virheitä, jotka poistuisivat tai vähentyisivät keinotunnusten mukana. Valtionhallinnon yhteen toimivuudesta ja tehokkuudesta on hyötyä myös kansalaisille, jotka saavat sen myötä parempaa palvelua. Reaaliaikainen tiedonsiirto poistaisi viiveet ja myös viiveistä aiheutuvat virheet palveluissa. Uudistus edesauttaisi myös sähköisten palveluiden käytön kasvua.

#### *Yhteiskunnalliset vaikutukset*

Henkilötunnuksen saannin johdosta mahdollistuvien prosessimuutosten myötä keinotunnusten käyttö vähenee ~~tai loppuisi kokonaan joidenkin~~ organisaatioiden tietojärjestelmissä. Tämä keventäisi organisaatioiden työmäärää vähentyvinä henkilöllisyyksien selvityspyynnöinä sekä keinotunnusten ja henkilötunnusten yhdistelyyn kuluvan työmäärän vähenemisenä. Myös väestötietojärjestelmään rekisteröidyn henkilön ulkomailla asuvat perheenjäsenet voitaisiin yksilöidä henkilötunnuksen avulla. Muutoksella olisi turvallisuutta lisäävä vaikutus, koska henkilöt olisivat tarkemmin yksilöitävissä myös rikosten selvittämiseksi.

Henkilötunnuksen piiriin kuuluvien laajentaminen tuo runsaasti hyötyjä kaikilla tasoilla: julkishallinnolle, kansalaisille, yrityksille eli koko yhteiskunnalle. Keinotunnusten käsittelykustannuksista poistuisi merkittävä osa, sillä keinotunnuksia voitaisiin vähentää tehdyn selvityksen mukaan organisaatiosta riippuen noin -10 – 50 %. Keinotunnuksia vähenee niistä henkilöryhmistä, jotka teettävät eniten työtä julkishallinnolle. Näitä ovat Suomeen pysyvästi tai tilapäisesti oleskelemaan tulevat ja näistä erityisesti Suomeen töihin tulevat sekä perheen mukana tulevat.

#### *Voimaantulo ja siirtymäaika*

Henkilötunnuksen välimerkin muutoksen osalta monet haastatellut organisaatiot ilmoittivat siirtymäajan olevan mahdollinen. Osa organisaatioista kuitenkin ilmoitti välimerkillisen tunnuksen käyttöönoton vuoden 2023 alusta olevan haastava ja sisältävän merkittäviä riskejä toiminnan jatkuvuudelle. Osa toimijoista ei pysty siirtymäajan puitteissa toteuttamaan muutoksia, vaan toiminnassa voidaan joutua turvautumaan vaihtoehtoisiin menetelmiin ja manuaaliprosesseihin yksittäisten kriittisten päivien osalta, joilla henkilötunnukset loppuvat ensimmäisenä. Tällä on vaikutusta myös yksilöiden asemaan yksittäisissä järjestelmissä, joissa henkilön tietoja joudutaan edelleen käsittelemään keinotunnuksella siihen saakka, kunnes ko. järjestelmä on pystytty muuttamaan – henkilötunnus on kuitenkin väestötietojärjestelmässä kaikilla. Koska uusilla välimerkillä varustettuja henkilötunnuksia esiintyisi alkuvaiheessa ainoastaan yksittäisinä tapauksina, tästä ei ole katsottu aiheutuvan merkittävää haittaa, eikä voimaantulon aikataulua sen vuoksi ole tarpeen viivästyttää.

## **7. Valmistelu**

Esityksen valmistelu on tapahtunut osana hanketta, jonka valtiovarainministeriö on asettanut 1.12.2020 henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman henkilön identiteetin hallinnoimista varten. Hankkeen asettamista edelsi selvitystyö, joka tehtiin valtiovarainministeriön 21.8.2017 asettamassa saman nimisessä työryhmässä Väestörekisterikeskuksen tekemän esiselvityksen pohjalta. Toimikaudellaan 1.9.2017 - 31.12.2019 työryhmä tuotti kuvauksen henkilön yksilöinnin nykytilasta, kansainvälisen vertailun eräissä muissa maissa käytetyistä sääntelyratkaisuksista sekä toimintamalleja jatkotyön ja keskustelun pohjaksi, jotka koottiin työryhmän loppuraporttiin<sup>2</sup>. Työryhmä esitti jättämässään loppuraportissa henkilötunnuksen uudistamista kokonaisuudessaan uudenmuotoisena siten, että siitä ei enää kävisi ilmi henkilön ikä, syntymäaika, sukupuoli tai muuta henkilöön liittyvää tietoa. Saatujen lausuntojen ja valtiovarainministeriössä virkamiestyönä tehdyn jatkotyön perusteella työryhmän ehdotusta sellaisenaan ei kuitenkaan voitu pitää toteuttamiskelpoisena. Lausuntopalautteen pohjalta on valmisteltu tämän esityksen mukainen muutos, joka rajautuisi vain henkilötunnuksen välimerkkiin tehtäviin muutoksiin, mutta jossa henkilötunnuksen nykyinen muoto säilytettäisiin entisellään. Henkilötunnukseen lisättäisiin ainoastaan uusia vuosisatakohtaisia välimerkkejä, mikä lisäisi käytettävissä olevien tunnusten määrää. Ratkaisumalli on tarkennettu valtiovarainministeriön toimeksiannosta Digi- ja väestötietoviraston virkamiestyönä syksyllä 2020 yhteistyössä suurimpien julkishallinnon organisaatioiden kanssa.

Henkilötunnuksen uudistaminen tämän esityksen mukaisesti on vasta henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman henkilön identiteetin hallinnoimista varten asetettua hankkeen ensimmäinen vaihe. Hankkeen toimikausi on 1.12.2020 - 31.12.2022 ja sen tavoitteena on tehdä esitys koko henkilöiden yksilöinnin kansallisen toimintamallin uudistamiseksi. Hankkeessa ratkaistavia kysymyksiä muun muassa tunnuksen myöntämisen toimivalta, tunnuksen myöntämisen laajentaminen nykyisestä, henkilön tunnistaminen tunnuksen antamisen yhteydessä, tunnuksen liitettävät biometriset tunnistet, tunnuksen sukupuolineutraali muoto, tunnuksen ja sen kohteena olevaan henkilöön liittyvien tietojen hallintaprosessi sekä tunnuksen käyttäminen järjestelmien välillä henkilön identifioimiseen. Tähän liittyy samanaikaisesti vireillä oleva Digitaalisen henkilöllisyyden kehittämisen hanke, jonka tavoitteena on tuottaa valtion takaama ydinidentiteetti sekä edellytykset ulkomaalaisen henkilön rekisteröinnille ja sähköiselle tunnistautumiselle Suomeen sekä mahdollistaa Suomesta rajat ylittävä sähköinen tunnistaminen. Hankkeissa selvitetään mahdollisuutta laajentaa henkilöryhmiä, jotka tällä hetkellä rekisteröidään väestötietojärjestelmään. Henkilötunnusjärjestelmän kii-reellisin uudistuspaine syntyy tunnusten riittävyyden varmistamisesta, mikä on ehdoton edellytys edellä mainituissa hankkeissa suunnitteilla olevien muutosten mahdollistamiseksi.

Henkilötunnuksen rakenteeseen tehtävät muutokset aiheuttavat merkittäviä muutoksia tietojärjestelmissä ja siten myös mittavia kustannuksia. Henkilötunnuksen laajasta

<sup>2</sup> Työryhmän loppuraportti annettiin 6.4.2020 ja se oli lausuntokierroksella 8.4. – 1.6.2020 (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-296-3>).

hyödyntämisestä johtuen valmistelussa on painotettu laajaa sidosryhmien osallistamista, jotta suunniteltavien muutosten merkittävimmät vaikutukset tulevat huomioituksi. Valmistelussa ovat olleet edustettuina valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, ulkoministeriö, Digi- ja väestötietovirasto, Kansaneläkelaitos, Kela Kanta-palvelut, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, Verohallinto, Maanmittauslaitos, Opetushallinto, Kuntaliitto, Terveystieteiden tutkimuskeskus, Kuluttaja- ja kilpailuvirasto, ELY-keskusten ja TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-Keskus), Posti, Electronic Frontier Finland ry (Effi), Ficom, Eläketurvakeskus, Suomen yrittäjät, Elinkeinoelämän keskusliitto ry, sekä laajasti muita yksityisen sektorin toimijoita.

## **8. Voimaantulo**

Asetuksen ehdotetaan tulemaan voimaan 1.1.2023.