

Asia: VN/25041/2020

Henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskevat säädös- ja muut ehdotukset

Luonnos hallituksen esitykseksi

Yleiset huomiot esityksen tavoitteista

Esityksen tavoitteena on hallituksen esityksen mukaan 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.

Henkilötunnusjärjestelmän helppokäyttöisyys tuo kuntatasolla monia kunnan käsittelyprosesseja ja toimintatapoja helpottavia elementtejä. Toisaalta henkilötunnusjärjestelmän muutos tarkoittaa kuntatasolla suurehkoja tietojärjestelmien uusimistoimenpiteitä ja muita merkittäviä ja kustannuksia tuovia muutoksia. Samalla tehtävä muutos henkilötunnuksen rakenteeseen, jossa sukupuolta koskeva tieto poistetaan, on omiaan edistämään yksilön tietosuojaa yhä paremmin. Kokonaisuudessaan esityksen tavoitteet nähdään tarpeellisina.

Esityksen tavoitteet parantaisivat myös henkilön tietojen tietosuojaa ainakin niiltä osin, kun kyseessä on unionin yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa esitellyt tietojen täsmällisyyden sekä eheyden ja luottamuksellisuuden periaatteet. Myös kuntatasolla tietojen oikeellisuudesta ja paikkansapitävyydestä varmistuminen todennäköisesti helpottuisi tavoitteiden onnistuessa. On kuitenkin huomattava, että esityksen tavoitteet, esimerkiksi rekisteröitymisen aikaistaminen ja laajentaminen sekä niiden mukanaan tuoma tietojen yhdistely erilaisiin tarpeisiin, vaativat toimenpiteitä myös yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklassa mainittujen periaatteiden, eli tietojen käyttötarkoitussidonnaisuuden ja niiden minimoinnin näkökulmasta. Tavoitteiden saavuttamisen ohella on huomioitava, että rekisteröidyllä on oltava ajantasaisesti päivittyvä tilannekuva siitä, mitä hänen tietojaan on yhdistelty mihinkin tarkoituksiin. Tietojen aikaisempi ja laajamittaisempi kerääminen ei siis saa johtaa hämärtyneeseen käsitykseen siitä, mitä käyttötarkoitusta varten tiedot on alun perin kerätty tai ovatko nämä kerätyt tiedot olennaisia ja asianmukaisia ottaen huomioon niiden käyttötarkoitus

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

Hallituksen esityksen mukaan henkilötunnus ei itsessään juurikaan luo henkilölle oikeuksia tai velvollisuuksia, mutta sen saamisella on tosiasiallisesti keskeinen merkitys henkilön oikeuksien ja velvollisuuksien mahdollistajana suomalaisessa yhteiskunnassa. Henkilötunnuksen puuttuminen tosiasiallisesti vaikeuttaa henkilön toimintaa monilla yhteiskunnan osa-alueilla ja näin asettaa henkilön eriarvoiseen asemaan niiden kanssa, joilla henkilötunnus on. (s. 40)

Hallituksen esityksen mukaan mahdollisuus antaa muille kuin Suomen kansalaisille henkilötunnus nykyistä aiemmin ja laajemmin mahdollistaisi toiminnan tehostamista ja tiedonhallinnallisia hyötyjä laajalle joukolle yhteiskunnan toimijoita. Hyötyjä olisi saavutettavissa periaatteessa kaikissa niissä organisaatioissa, jotka käsittelevät toiminnassaan henkilötunnuksia, ja joissa toisaalta asioi myös sellaisia ulkomaalaisia, joille ei ole mahdollista voimassa olevan lainsäädännön mukaan henkilötunnusta antaa. Hyötyjä saavutettaisiin laajimmin valtion viranomaisissa ja kunnissa, mutta myös elinkeinoelämässä. (s. 35) Tämän perusteella lakihankkeen toteutuminen hyödyttäisi monipuolisesti eri organisaatioita.

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

Ei huomautettavaa.

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

Etärekisteröintimenettely helpottaa esityksen mukaan asioiden käynnistämistä Suomessa ja samalla vähentää organisaatiokohtaisten keinoausten luomisen tarvetta. Esityksen mukaan henkilön etärekisteröinti ei sisältäisi lainkaan tarveharkintaa, minkä lisäksi menettelyyn sisältyvä henkilöllisyyden varmistaminen ei välttämättä ylittäisi varmuudeltaan samalle tasolle kuin perinteinen kasvokkain tunnistaminen. Tämän vuoksi etärekisteröidyt VTJ-identiteetit olisi pystyttävä erottamaan muista VTJ-identiteeteistä. Toteutukseen tulee kiinnittää erityistä huomiota, sillä etärekisteröinti nostaa myös väärinkäytön riskiä. Henkilötunnusten laajamittainen jakaminen ilman varsinaista viranomaiskontaktia vaatisi tasapainottavaksi elementtikseen hyvin selkeää ja tiukkaa rajausta sille, mihin etärekisteröity on oikeutettu henkilötunnuksen ”kevytversiolla”. Tämä olisi tärkeää esimerkiksi kunnallisen toimijan laajaa palveluiden järjestämisvelvollisuutta ajatellen. Lisäksi olisi välttämätöntä, että etärekisteröinnin voimassaoloaika olisi rajattu selkeästi niin, että etärekisteröinnin ja varsinaisen viranomaiskontaktin välinen aika ei venyisi kohtuuttoman pitkäksi. Etärekisteröinnin ensisijainen tavoite, eli rekisteröidyn elämän aloittamisen helpottaminen vieraassa maassa, täytyisi ottaa asianmukaisesti huomioon voimassaoloaikaa määritettäessä.

Sukupuolineutraalia henkilötunnusta koskevat huomiot

Nykyisen henkilötunnuksen avulla kyetään tunnistamaan henkilön oikeudellinen sukupuoli, jolloin tietoa ei aina tarvitse erikseen kerätä. Uusi henkilötunnus tuo mukanaan kunnille muutostarpeita koskien tilastointia, sukupuolten välisten tasa-arvon toteuttamista sekä toimielinten kokoonpanojen

toteuttamista. Sukupuolineutraali henkilötunnus suojaa yksilöä identiteettirikoksilta paremmin kuin sukupuolen sisältävä henkilötunnus. Mitä vähemmän henkilötunnus paljastaa henkilöstä, sitä paremmin tunnus huomioi tietosuojan.

Uutta yksilöintitunnusta koskevat huomiot

Yksilöintitunnuksen etuna olisi se, että yksilöintitunnus ei sisältäisi mitään tietoja sen haltijasta, jolloin sekä ikä- että sukupuolietiedon käsittelytarve olisi aina arvioitava tunnuksesta erikseen. Tunnuksen rakenteesta ei voisi myöskään päätellä sen antamisajankohtaa ja tämän kautta esim. henkilön maahanmuuttajataustaa. (s. 105) Kuten HE:stä ilmenee, tämä tietojen puute palvelisi syrjinnän ehkäisemisen tavoitetta. Lisäksi sukupuolineutraalius toteutuisi täysimääräisesti. Uuden yksilöintitunnuksen perusteluita kaivataan enemmän, jotta sen tarkoituksenmukaisuus välittyy paremmin. Uuden yksilöintitunnuksen käyttö saattaa aiheuttaa epäselviä tilanteita. Tämänhetkisen esityksen perusteella syntyy pohdintaa siitä, onko yksilöintitunnus todella tarpeellinen.

Muut hallituksen esitystä ja alustavaa asetuseräluonnosta koskevat huomiot

Uudistus tuo mukanaan kunnille kustannuksia järjestelmien uusimisen ja työntekijöiden uudelleen kouluttamisen myötä. Uudistuksen ajankohtana tulee huomioida myös tuleva uudistus, jossa hyvinvointialueet aloittavat toimintansa.

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 toimenpidesuosituksien oikeat suuntaiset? Mitä pidätte erityisen hyvänä tai mitä pidätte tarpeettomana?

Informaatio-ohjauksen suunnitelmassa esitellään toimenpidesuosituksina vahvan sähköisen tunnistamisen lisäämistä, Kela-kortin käyttöä ja muotoa koskevaa keskustelun avaamista, henkilökortin roolin selkeyttämistä sekä lainsäädännön kehittämistä ja tietosuojalain tarkastelua. Informaatio-ohjauksen työryhmä on myös suositellut, että henkilötunnusta käyttävät toimijat tarkastelevat omat henkilötunnuksen käyttöä koskevat ohjeistuksena omaehtoisesti ottaen huomioon henkilötunnuksen uudistamiseen ja digitaaliseen henkilöllisyyteen liittyvät uudistukset. Työryhmä suosittelee, että käynnissä olevissa hankkeissa ja tulevissa hankkeissa arvioidaan tarvetta uusille ohjeistuksille sekä ohjeiden päivittämiselle ja varataan ohjeiden päivittämiseen riittävät resurssit. Huomiota tulee kiinnittää myös muutosten ennakoitavuuteen. Työryhmän suosituksesta vastuuviranomaisen tulisi järjestää eri toimialoille yhteisiä keskustelutilaisuuksia, työpajoja tai viestintäkampanjoita. Informaatio-ohjauksen suunnitelmassa esitettyjä toimenpidesuosituksia voidaan pitää perusteluina. Erityistä huomiota tulee kiinnittää henkilötunnuksen tunnistamiskäyttöön liittyviä haasteita ja riskejä. Samalla kuntatasolla tulee huomioida, miten uudistukset saadaan mahdollisimman kustannustehokkaasti upotettua nykyisiin järjestelmiin. Muutokset tulevat olemaan merkittäviä, joten aikaa siirtymiselle tulee varata.

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

Ei kommentoitavaa.

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

Ei kommentoitavaa.

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

Ei kommentoitavaa.

Henkilötunnuksen vaihtamiskynnyksen madaltamista koskeva arviomuistio

Kommentit muistioon

Muistiossa päädyttiin siihen johtopäätökseen, että väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain 12 §:ää ei tulisi muuttaa, eikä henkilötunnuksen muuttamiskynnystä tulisi madaltaa nykyisestä. Arviomuistiossa on katsottu, ettei pykälään ole tarvetta tehdä mitään muutoksia, vaan tietovuotojen kaltaisten tilanteiden aiheuttamiin uhkiin tulee varautua muilla toimenpiteillä. Perustelujen mukaan henkilötunnuksen muuttamiskynnystä ei tulisi madaltaa nykyisestä, koska tietovuotojen ja tietomurtojen välittömiä vahingollisia seurauksia yksityisille kansalaisille voidaan estää parhaiten muilla keinoilla kuin muuttamalla henkilötunnuksia. Henkilötunnuksen muuttaminen on myös tehoton keino torjua väärinkäytöksiä tietovuotojen yhteydessä, koska sivullisten haltuun siirtyy tyypillisesti myös muita henkilötietoja, joiden avulla erilaiset oikeudenloukkaukset ovat edelleen mahdollisia, vaikka henkilötunnus muutettaisiin. Henkilötunnus voi joutua ulkopuolisille rikoksen seurauksena tai myös esimerkiksi henkilön omasta huolimattomuudesta. Tietovuodot tulevat todennäköisesti lisääntymään, joten henkilötietojen väärinkäytölle tietoverkoissa on kehitettävä ensisijaisesti muita keinoja kuin henkilötunnusten muuttaminen. Muistion johtopäätökset vaikuttavat perustelluilta.

Kujansuu Niina
Turun kaupunki