



LAUSUNTOYHTEENVETO HENKILÖTUNNUSJÄRJESTELMÄN UUDISTAMISTA KOSKEVISTA SÄÄDÖS- JA MUISTA EHDOTUKSISTA

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Valtiovarainministeriö
Snellmaninkatu 1 A, Helsinki
PL 28, 00023 Valtioneuvosto

puh. 0295 16001 (vaihde)
valtiovarainministerio@vm.fi
www.vm.fi
Y-tunnus 0245439-9

Finansministeriet
Snellmansgatan 1 A, Helsingfors
PB 28, 00023 Statsrådet

tfn 0295 16001 (växel)
valtiovarainministerio@vm.fi
www.finansministeriet.fi
FO-nummer 0245439-9

KUVAILEHTI

Julkaisija	Valtiovarainministeriö
VAHVA diaarinumero	VN/25041/2020
Muiston nimi	LAUSUNTOYHTEENVETO HENKILÖTUNNUSJÄRJESTELMÄN UUDISTAMISTA KOSKEVISTA SÄÄDÖS- JA MUISTA EHDOTUKSISTA
Päivämäärä	04/2022

Tiivistelmä

Valtiovarainministeriö pyysi 10.1.2022 kunnilta, kuntayhtymiltä, sairaanhoitopiireiltä, yksityiseltä sektorilta ja muilta toimijoilta lausunnot hallituksen esitysluonnoksesta laeiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta, henkilötunnuksen käyttöä koskevasta informaatio-ohjauksen ja sidosryhmäyhteistyön suunnitelmasta sekä henkilötunnuksen vaihtamista koskevasta arviomuistiosta. Yhteensä annettiin 123 lausuntoa.

Yleiset huomiot esityksen tavoitteista nähtiin yleisesti ottaen positiivisina ja lausunnonantajat ovat valtaosin nähneet esityksen tavoitteet tarpeellisina, tärkeinä ja kannatettavina. Erityisesti kuntien ja yritysten lausunnoissa kannatettiin kaikkia niitä uudistuksen osa-alueita, joilla aikaistetaan ja laajennetaan ulkomaalaisten henkilötunnuksen saamista.

Lähes kaikki esityksen tavoitteeseen kantaa ottaneet lausunnonantajat tukivat esityksen tavoitetta mahdollistaa henkilötunnuksen saaminen jo Suomessa oleskeluun oikeuttavaa lupaa tai rekisteröintiä koskevan hakemuksen perusteella. Esityksen nähtiin vähentävän tarvetta organisaatio- ja järjestelmäkohtaisille henkilön yksilöiville tunnuksille sekä tehostavan henkilötunnukseen perustuvaa yksilöintiä, tiedon vaihtoa sekä tietojen yhdistämistä. Vaikka ulkomaalaisten etärekisteröitymismenettelyn käyttöönoton ja ulkoisen palveluntarjoajan oleskelulupa-asiassa tekemän henkilöllisyydestä varmistamista kannatettiin lausunnoissa, kiinnitettiin palautteissa huomiota etärekisteröintimenettelyn riskeihin ja väärinkäytösmahdollisuuksiin sekä ulkoisen palveluntarjoajan käytön mahdollisiin ongelmiin.

Enemmistö lausunnonantajista katsoi, että henkilötunnuksen muuttaminen sukupuolineutraaliksi on kannatettava tavoite. Muutoksen katsottiin esimerkiksi ehkäisevän sukupuoli-identiteettiin perustuvaa syrjintää ja parantavan yksityisyyden suojaa. Toisaalta joissain lausunnoissa ehdotettua muutosta ei pidetty riittävänä saavuttamaan henkilötunnusten sukupuolineutraalisuuden tavoite, koska ennen voimaantuloa annetut henkilötunnukset säilyisivät ennallaan. Sukupuolineutraalin henkilötunnuksen hyödyt suhteessa arvioituihin kustannuksiin herättivät kritiikkiä lausunnonantajissa.

Lausuntopalautteessa uutta yksilöintitunnusta kohtaa annetut palautteet olivat jakautuneita. Toisaalta sen katsottiin parantavan tieto- ja henkilön yksityisyyden suojaa, mutta toisaalta sen käyttöönoton perusteluja pidettiin heikkoina ja saatavia hyötyjä epäselvinä. Lisäksi lausunnoissa nousee esille myös huoli uuden yksilöintitunnuksen käyttöönoton aiheuttamista kustannuksista sekä mahdollisista sekaannuksista, jotka olisivat seurausta henkilötunnuksen ja yksilöintitunnuksen rinnakkaiskäytöstä.

Palautetta annettiin lisäksi informaatio-ohjauksen toimenpidesuosituksista sekä henkilötunnuksen vaihtamiskynnyksen madaltamista koskevaan arviointimuistioon. Saatua palaute oli esityksiä tukevaa.

Sisällys

Tiivistelmä	1
1. JOHDANTO	3
2. LAUSUNTOPYYNTÖ	4
3. LAUSUNNONANTAJAT	5
4. Lausuntokohtat	6
4.1. Luonnos hallituksen esitykseksi	6
4.1.1. Yleiset huomiot esityksen tavoitteista	6
4.1.2. Huomiot mahdollisuuteen saada henkilötunnus jo Suomessa oleskeluun oikeuttavaa lupaa tai rekisteröintiä koskevan hakemuksen perusteella (1. lakiehdotuksen 9 ja 22.2 §)	6
4.1.3. Huomiot mahdollisuudesta tallettaa ulkomaalaisen henkilön tiedot väestötietojärjestelmään ulkoisen palveluntarjoajan oleskelulupa-asiassa tekemän henkilöllisyydestä varmistumisen perusteella (1. lakiehdotuksen 22.3 §)	7
4.1.4. Etärekisteröintimenettelyä koskevat huomiot (1. lakiehdotuksen 9 a–9 d ja 34 a §)	7
4.1.5. Sukupuolineutraalia henkilötunnusta koskevat huomiot	8
4.1.6. Uutta yksilöintitunnusta koskevat huomiot	9
4.1.7. Muut hallituksen esitystä ja alustavaa asetusluonnosta koskevat huomiot	10
4.1.8. 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?	11
4.2. Informaatio-ohjauksen suunnitelma	12
4.2.1. Ovatko toimenpidesuositukset oikean suuntaisia? Mitä pidätte erityisen hyvänä tai mitä pidätte tarpeettomana?	12
4.2.2. Millä muilla toimenpiteillä henkilötunnuksen kysymistä ainoana tunnistustapana voitaisiin ehkäistä sähköisessä asiointissa, käyntiasioinnissa ja puhelinasioinnissa?	15
4.2.3. Mitä säädösmuutostarpeita tai ohjeistuksia tunnistatte eri toimialoilla tai palveluissa, jotta henkilötunnuksen kysymistä ainoana tunnistustapana voitaisiin ehkäistä?	16
4.2.4. Mitä säädösmuutostarpeita tunnistatte, että tunnistustapahtuma olisi tarpeeksi luotettava palvelutapahtumaan nähden ja näettekö tarvetta velvoittaa laajemmin vahvan sähköisen tunnistamisen käyttöön (millä toimialoilla, missä palveluissa)?	17
4.3. Henkilötunnuksen vaihtamiskynnyksen madaltamista koskeva arviomuistio	19
4.3.1. Kommentit muistioon	19
5. Liitteet	20
5.1. Liite 1 Lausuntopyyntö 10.01.2022	20
5.2. Liite 2 Lausuntoyhteenvedon tekijät	23

1. JOHDANTO

Henkilötunnusjärjestelmän uudistamista on valmisteltu kahdessa vaiheessa, joista ensimmäinen käynnistyi 1.9.2017, kun valtiovarainministeriö asetti työryhmän selvittämään henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman identiteetin hallinnoimista. Työryhmän toimikausi päättyi 31.12.2019 ja 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. Uudenmuotoinen tunnus olisi ehdotuksen mukaan korvannut kokonaan nykyisen henkilötunnuksen. Työryhmä ehdotti myös, että suomalaisen henkilötunnuksen voisi saada nykyistä laajempi henkilöryhmä. Saatujen lausuntojen ja valtiovarainministeriössä virkatyönä tehdyn jatkotyön perusteella työryhmän ehdotusta sellaisenaan ei kuitenkaan voitu pitää toteuttamiskelpoisena ja suunnitellusta henkilötunnusjärjestelmän kokonaisuudistuksesta luovuttiin.

Valtiovarainministeriö käynnisti 1.12.2020 henkilötunnusjärjestelmän uudistamisen hankkeen toisen vaiheen, jossa asian valmistelua on jatkettu edellä kuvatun lausuntopalautteen ja virkavalmisteluna tehdyn jatkovalmistelun pohjalta. Hankkeen toisessa vaiheessa henkilötunnusjärjestelmän uudistamista on jatkettu valmistellen kohdennetumpia ja rajatumpia muutoksia, joissa henkilötunnuksen nykyinen muoto säilytettäisiin. Hankkeen toisessa vaiheessa ei siten ole enää valmisteltu nykymallisen henkilötunnuksen korvaamista uudenmallisella tunnukseella. Hankkeen toimikausi päättyi 31.12.2022.

Henkilötunnuksen uudistamisen hankkeen tavoitteena on laajentaa henkilötunnuksen saajien piiriä, varmistaa sujuva asiointi kaikille kehittämällä väestötietojärjestelmän identiteetinhallintaa ja rekisteröintimenettelyjä, varmistaa edellytykset digitaalisen toimintaympäristön kehittymiselle Suomessa, mahdollistaa sukupuolineutraali henkilötunnus, sekä luoda edellytykset kokonaan uuden henkilötietoriippumattoman yksilöintitunnuksen käyttöönottamiseksi henkilötunnuksen rinnalle. Edellä kuvattujen lisäksi hankkeen tavoitteena on myös varmistaa henkilötunnusten riittävyys. Riittävyysratkaisu on tarkoitus toteuttaa erikseen väestötietojärjestelmästä annettua valtioneuvoston asetusta muuttamalla ja siitä on järjestetty erillinen lausuntokierros keväällä 2021.

2. LAUSUNTOPYYNTÖ

Valtiovarainministeriö pyysi 10.1.2022 eri tahoilta lausunnot henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskevista säädös- ja muista ehdotuksista. Lausuntoa pyydettiin luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta, henkilötunnuksen käyttöä koskevasta informaatio-ohjauksen ja sidosryhmäyhteistyön suunnitelmasta sekä henkilötunnuksen vaihtamista koskevasta arviomuistiosta. Lausuntoaika oli 10.1.-4.3.2022. Lausuntopyyntö julkaistiin lausuntopalvelu.fi palvelussa sekä suomeksi että ruotsiksi. Myös muut kuin jakelussa mainitut tahot pystyivät antamaan lausuntonsa.

Lausuntopyyntöön annetut lausunnot ovat julkisia. Kaikki annetut lausunnot ovat luettu ja kirjattu. Lausuntoyhteenvedon laatimisessa on huomioitu määräajassa annetut lausunnot.

3. LAUSUNNONANTAJAT

Lausuntopyyntöön vastasi 123 lausujaa. Lausuntoja antoivat:

Aalto yliopisto, Ahvenanmaan maakunnan hallitus, Akava ry, Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry, Amnesty International Suomen osasto, Atostek eRA-palvelut, CGI Suomi Oy, Digi- ja väestötietovirasto Rekisteripalvelut, DNA Oyj, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Electronic Frontier Finland - Effi ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Eläketurvakeskus, Erikoiskaupan liitto Etu ry, Esko Systems Oy, Espoon kaupunki, Etelä-Karjalan sosiaali- ja terveystyöryhmä, Etelä-Suomen aluehallintovirasto - Aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelut –vastuualue, Euroclear Finland Oy, Fimlab Laboratoriot Oy, Finanssiala ry, Finanssivalvonta, Haidion, Helsingin hovioikeus, Helsingin kaupunki, Helsingin yliopisto, HUS Diagnostiikkakeskus, HUS -kuntayhtymä, Hyvinvointiala HALI, Ihmisoikeusliitto, Imatran kaupunki, Jyväskylän kaupunki, Jyväskylän yliopisto, Kansallisarkisto, Kansaneläkelaitos, Kanta-Hämeen käräjäoikeus, Kaupan liitto ry, Keskuskauppakamari, Keva - Juridiset palvelut –yksikkö, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Kirkkohallitus, Kuluttajaliitto – Konsumentförbundet ry, Lapin yliopisto, Lieksan kaupunki, Liikennevarustuskeskus, Maahanmuuttovirasto, Maanmittauslaitos, Monimuotoiset perheet –verkosto, Nokian kaupunki, Oikeuskanslerinvirasto, Oikeusministeriö, Oikeuspoliittinen yhdistys Demla ry, Oikeusrekisterikeskus, Opetus- ja kulttuuriministeriö, Oy Apotti Ab, Palvelualojen työnantajat Palta ry, Patentti- ja rekisterihallitus, Pirkanmaan liitto, Pirkanmaan sairaanhoitopiiri, Pohjois-Pohjanmaan liitto, Poliisihallitus, Porin kaupunki, Kaupunginhallitus, Porvoon kaupunki, Puolustusministeriö, Päijät-Hämeen Hyvinvointikuntayhtymä, Raahen kaupunki, tietohallinto, Rikosseuraamuslaitos, SAK ry, Seta ry, Sisäministeriö, Siun sote - Pohjois-Karjalan sosiaali- ja terveystyöryhmä, Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriö - Tasa-arvoasiain neuvottelukunta, Sosiaali- ja terveysministeriö - Vammaisten henkilöiden oikeuksien neuvottelukunta VANE, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, STTK ry, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen Yrittäjät, Tampereen yliopisto, Tapaturmavakuutuskeskus, Tasa-arvovaltuutettu, Tehy ry, Teknologiateollisuus ry, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL, Teuvan kunta, Tiedon- ja arkistohallinnan ammattiyhdistys ry, TietoEVERY - Tietoevry Care, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto - FiCom ry, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Tilastokeskus, Tohmajärven kunta, Traficom, Trans ry, Trasek ry, Tulli.fi, Turun kaupunki, Työ- ja elinkeinoministeriö, Työeläkevakuuttajat TELA ry, Työllisyysrahasto, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry, Ulkoministeriö, UNA OY, Valtakunnanvoudinvirasto, Valtiokonttori, Valtiovarainministeriö, Vantaan kaupunki, Verohallinto, Veronmaksajain Keskusliitto ry, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto, Ympäristöministeriö.

Edellä listattujen tahojen lisäksi myös yksityishenkilöt lausuivat asiasta.

Lausunnot ovat julkisia ja löytyvät hankesivustolta Internet-osoitteesta:

<https://vm.fi/hanke?tunnus=VM183:00/2020>

4. Lausuntokohdat

4.1. Luonnos hallituksen esitykseksi

4.1.1. Yleiset huomiot esityksen tavoitteista

Yleiset huomiot esityksen tavoitteista nähtiin yleisesti ottaen positiivisina ja lausunnonantajat ovat valtaosin nähneet esityksen tavoitteet tarpeellisina, tärkeinä ja kannatettavina. Erityisesti kuntien ja yritysten lausunnoissa kannatettiin kaikkia niitä uudistuksen osa-alueita, joilla aikaistetaan ja laajennetaan ulkomaalaisten henkilötunnuksen saamista. Lisäksi lausunnoissa nousi esille, että mahdollisuus tallettaa ulkomaalaisen henkilön tiedot väestötietojärjestelmään ulkoisen palveluntarjoajan oleskelulupa-asiassa tekemän henkilöllisyydestä varmistumisen perusteella on toivottava muutos. Muutamat yksityiset lausunnonantajat ovat suhtautuneet kriittisesti hankkeen tavoitteisiin.

Monissa lausunnoissa nousi esille kuitenkin myös huoli muutoksista seuraavien mahdollisten kustannusten suuruudesta. Osa lausujista kokee, että kustannukset on hyväksyttävä muutoksen edellä, osa toi asian esiin neutraalisti ja osa suhtautuu kustannuksiin kriittisesti. Lausunnoissa nousi esille myös huoli siitä, että suunniteltu siirtymäaika muutosten suhteen on liian lyhyt ja uudistusta tulisi lykätä muutamalla vuodella.

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimijat nostivat esiin huolen mahdollisista ongelmista palveluketjuissa ja tiedon siirrossa, joita voisi syntyä, jos henkilötunnuksesta ei saisi pääteltyä henkilön sukupuolta. Annetuissa lausunnoissa nostettiin esille myös huoli siitä, että useamman henkilöä yksilöivän tunnuksen käyttö rinnakkain palvelujärjestelmissä voisi aiheuttaa sekaannusta.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus piti tärkeänä, että esitys kokonaisuudessaan ja erityisesti vaikutustenarvioinnit olisi saatavilla ruotsiksi. Maakunnan hallitus edellytti, että valtiovarainministeriö on siihen yhteydessä jatkovalmistelun aikana.

Yleiset huomiot esityksen tavoitteista kysymykseen vastattiin laajasti. Lausuntopalautteen käsittelyn yhteydessä lausunnot, jotka liittyivät hallituksen esitysluonnoksen muihin osa-alueisiin, on siirretty käsiteltäväksi tässä lausuntoyhteenvedossa palautetta koskevan alaotsikon alle lausuntopalautteen luettavuuden parantamiseksi.

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

Lähes kaikki esityksen tavoitteeseen kantaa ottaneet lausunnonantajat tukivat esityksen tavoitetta mahdollistaa henkilötunnuksen saaminen jo Suomessa oleskeluun oikeuttavaa lupaa tai rekisteröintiä koskevan hakemuksen perusteella. Esityksen nähtiin vähentävän tarvetta organisaatio- ja järjestelmäkohtaisille henkilön yksilöiville tunnuksille sekä tehostavan henkilötunnukseen perustuvaa yksilöintiä, tiedon vaihtoa sekä tietojen yhdistämistä. Lausunnoissa huomioitiin potilas- ja lääketurvallisuuden vaarantumismahdollisuus, kun Kanta-arkiston tietoja voidaan käyttää ja sähköinen resepti antaa vain oikeilla henkilötunnuksilla. Henkilötunnuksen saamisen Suomessa oleskeluun oikeuttavan luvan tai rekisteröinnin hakemusvaiheessa nähtiin myös edistävän yhdenvertaisuutta sekä tukevan ulkomaalaisen Suomeen integroitumista ja helpottavan asiointia.

Lausuntopalautteessa huomioitiin henkilötunnuksen antamisen aientamis- ja laajentamistavoitteiden käyttöönottojen edellyttävän henkilötunnusten riittävyysratkaisun käyttöönottoa samanaikaisesti. Muutama lausunnonantaja edellytti, että kaikkia ehdotettuja henkilötunnuksen antamisen aientamis- ja laajennusuudistusten käyttöönottoja lykätään joko yhdellä tai kahdella vuodella suunnitellusta, jotta mahdollistetaan käyttöönottojen edellyttämien tietojärjestelmämuutosten toteutus.

Lausuntopalautteessa tunnistettiin myös esityksen heikkouksia ja riskejä. Heikkoutena tunnistettiin erityisesti kielteisen päätöksen saaneet turvapaikanhakijat sekä muut sellaiset ulkomaalaisryhmät, jotka eivät uudistuksen jälkeenkään saisi tässä menettelyssä henkilötunnusta. Säännösehdoitusten tarkentamista ja käyttöalan laajentamista jatkovalmistelussa toivottiin sekä tästä syystä että muilla perusteilla. Riskinä tunnistettiin erityisesti lisääntyvä henkilötunnusten muuttamis- ja korjaamistarve ja sen aiheuttamat ongelmat erityisesti tietojärjestelmissä.

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

Useat lausunnonantajat tukivat esityksen tavoitetta mahdollistaa ulkomaalaisen tietojen tallettaminen väestötietojärjestelmään myös ulkoisen palveluntarjoajan oleskelulupa-asiassa tekemän henkilöllisyydestä varmistumisen perusteella. Esityksen nähtiin vähentävän tarvetta organisaatio- ja järjestelmäkohtaisille henkilön yksilöiville tunnuksille sekä parantavan näin esimerkiksi potilasturvallisuutta. Lausunnoissa huomioitiin, ettei Kanta-arkiston tietoja voida käyttää kuin oikeilla henkilötunnuksilla. Ulkoisen palveluntarjoajan oleskelulupa-asiassa tekemän henkilöllisyydestä varmistumisen myös väestötietojärjestelmää varten nähtiin tukevan ulkomaalaisen Suomeen integroitumista ja tilastoinnin kattavuuden kehittymistä.

Esitystä tukevissakin lausunnoissa pidettiin erityisen tärkeänä ulkoisen palveluntarjoajan luotettavuudesta varmistumista. Lausunnonantajat huomioivat ulkoisen palveluntarjoajan käyttöön liittyvät korruptio- ja turvallisuusriskit, virkavastuun puuttumisen sekä tarpeen laadunvarmistukselle ja valvonnalle. Lausuntopalautteessa korostettiin tarvetta riskiarvioinnille sekä ehdotettiin myös erilaisia riskienhallintakeinoja kuten keskittettyä väärinkäytösten hallintaa ja Digi- ja väestötietovirastolle oikeutta voida jälkikäteen varmistua ulkoisen palveluntarjoajan tekemän henkilöllisyydestä varmistumisen lainmukaisuudesta.

Oikeusministeriö esitti kattavasti tarkennuksia tapaan, jolla julkisen hallintotehtävän ulkoistamisesta tulisi säätää. Lausunnoissa annettiin myös muita tarkennuksia edellyttäviä huomioita säännösluonnokseen sekä perusteluihin.

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

Esitystä etärekisteröintimenettelyn käyttöönotosta tuettiin eri perusteilla. Esityksen nähtiin vähentävän tarvetta organisaatio- ja järjestelmäkohtaisille henkilön yksilöiville tunnuksille, tukevan ulkomaalaisen Suomeen integroitumista ja edistävän liikkuvuutta. Lisäksi etärekisteröintimenettelyn käyttöönottoa tuettiin sen vuoksi, että se helpottaisi ulkomaalaisen keskittymistä Suomessa oleskelun varsinaiseen tarkoitukseen sekä vähentäisi manuaalista virkatyötä.

Lausunnoissa huomioitiin henkilötunnuksen antamisen aientamis- ja laajentamistavoitteiden käyttöönottojen edellyttävän henkilötunnusten riittävyysratkaisun käyttöönottoa samanaikaisesti. Muutama lausunnonantaja edellytti, että kaikkia ehdotettuja henkilötunnuksen antamisen laajennusten käyttöönottoja lykätään. Nimenomaisesti etärekisteröintimenettelyn käyttöönottoa edellytettiin joko yleisemmin lykättäväksi tai tarkemmin lykättäväksi yhdellä tai kahdella vuodella suunnitellusta.

Etärekisteröintimenettelyn riskeihin ja väärinkäytösmahdollisuuksiin kiinnitettiin lausuntopalautteessa huomiota. Riskeissä korostuivat kasvojentunnistusmenetelmän luotettavuus, etärekisteröitymiseen käytettävän rajapinnan tekninen tietoturva, henkilötunnusten turha varaaminen etärekisteröitymällä sekä etärekisteröityneen turha oleskeluluvan hakeminen vain, jotta henkilötunnuksen yhteyteen lisättävä tunnistamisen tai yksilöinnin tapatieto saataisiin muutettua kasvokkain tunnistetuksi. Myös petos- ja muiden talousrikosten todennäköisyyden pelättiin kasvavan menettelyn käyttöönoton myötä. Väärinkäytösriskkejä on yksilöity tarkemmin erityisesti sisäministeriön, valtiovarainministeriön, Poliisihallituksen, Keskusrikospoliisin ja Verohallinnon lausunnoissa. Lausunnoissa esitettiin myös riskien vähentämiskeinoja.

Yksittäisissä lausunnoissa korostettiin etärekisteröitymisestä seuraavien oikeuksien ymmärrettävää kuvaamista. Joissakin lausunnoissa vaadittiin myös nimenomaisesti laissa säätämistä siitä, mihin etärekisteröity on oikeutettu. Toisaalta yksittäisissä lausunnoissa pidettiin oikeana tapaa olla kuvaamatta lainsäädännössä, missä palveluissa tai organisaatioissa etärekisteröityjien tietoja voidaan käyttää. Lausunnoissa vaadittiin myös yleisemmin kattavaa asioiden vireyttämisoikeutta etärekisteröitymisen perusteella ja mahdollisuutta asioinnin läpivienninkin toteuttamiseen aina kun mahdollista.

Tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaavan tiedon käsittelystä esitettiin erisuuntaisia sääntelyn tarkentamisvaatimuksia. Biometristen tietojen käsittelysäännösten tietosuojalainsäädännön ja perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaisuus kehoitettiin varmistamaan. Etärekisteröintimenettelyn tietosuoja-sääntelyn mukaisuuden varmistamiseen annettiin muitakin huomioita. Etärekisteröintimenettelyn säännösluonnosten ja perusteluiden täydentämiseksi ja tarkentamiseksi annettiin myös muita huomioita.

Yksittäisissä lausuntopalautteissa vaadittiin muun muassa etärekisteröintimenettelyssä saadun henkilötunnuksen hyödyntämisen maksuttomuutta käyttäjälle sekä etärekisteröintimenettelyn teknisen kyvykkyyden avaamista yksityisten yritysten käyttöön sekä huomioitiin, ettei laissa aseteta ehtoja etärekisteröintiin käytettävälle mobiilisovellukselle. Myös tarkempia säännös- ja perustelumutosehdotuksia esitettiin.

4.1.5. Sukupuolineutraalia henkilötunnusta koskevat huomiot

Enemmistö lausunnonantajista katsoo, että henkilötunnuksen muuttaminen esityksen ehdottamalla tavalla sukupuolineutraaliksi on kannatettava tavoite. Muutamat lausunnonantajat totesivat, että tunnuksen muuttaminen sukupuolineutraaliksi on sinänsä kannatettava tavoite, mutta sen aiheuttamien suurten kustannusten takia asian hyödyllisyyttä suhteessa kustannuksiin tulisi vielä arvioida uudestaan. Esityksen taloudellisten vaikutusten arviointeja pidettiin erityisesti kuntien osalta puutteellisina ja kustannusarvioita alimitoitettuina.

Muutoksen nähtiin ennaltaehkäisevän erityisesti sukupuoli-identiteetin ja sukupuolen ilmaisuun perustuvaa syrjintää, vähentävän henkilöiden väärinsukupuolittamista sekä parantavan trans- ja intersukupuolisten hen-

kilöiden yksityisyydensuojaa. Useat järjestöt toivat lausunnoissaan myös esiin, että kolmannen sukupuoli-merkinnän käyttöönotto tulisi ottaa valmisteluun ja viittaukset “vastakkaiseen sukupuoleen” tulisi vaihtaa viittauksiksi “toiseen sukupuoleen”.

Lausunnoissa nousi esiin, että sukupuolitieto tulee olla aina tarvittaessa saatavilla väestötietojärjestelmästä vaivattomasti niille toimijoille, jotka sitä tarvitsevat. Sukupuoli on tarpeellinen tieto esimerkiksi terveydenhuollossa ja tilastotoiminnassa. On tärkeää, että henkilön sukupuolitieto on kaikissa tarvittavissa tilanteissa saatavilla erillisenä muuttujana.

Ehdotuksen osalta tulisi selvittää tarkemmin, millaisia muutoksia sosiaali- ja terveydenhuollon erilaiset tietojärjestelmät vaatisivat ja miten tulitisiin varmistamaan eri prosessien sujuvuus ja kustannustehokkuus. Myös riippuvuudet muihin julkisessa hallinnossa käynnissä oleviin ja käynnistyviin kehityshankkeisiin tulisi selvittää tarkemmin.

Sukupuolineutraalisuuden käsitettä ja esityksen keinoja sukupuolineutraalisuuden saavuttamiseksi kritisoitiin. Kun ennen uudistuksen voimaantuloa annetut henkilötunnukset säilyisivät ennallaan, pidettiin esityksen perusteluja uudistuksen vaikutuksista henkilötunnusten sukupuolineutraalisuuden saavuttamiseksi hieman harhaanjohtavina. Samasta syystä ehdotettua muutosta ei pidetty riittävänä saavuttamaan henkilötunnusten sukupuolineutraalisuus. Uudistuksen koskiessa vain voimaantulon jälkeen annettavia henkilötunnuksia osa lausunnonantajista edellytti, että henkilötunnuksen voisivat saada muutettua muutkin kuin transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain mukaisesti vastakkaiseen sukupuoleen kuuluvaksi vahvistetut henkilöt.

4.1.6. **Uutta yksilöintitunnusta koskevat huomiot**

Uutta yksilöintitunnusta koskevat lausuntopalautteet ovat jakautuneita.

Osa lausunnonantajista katsoo, että yksilöintitunnuksen käyttöönotosta saatavat hyödyt ovat epäselviä ja sen käyttöönoton perustelut jäävät heikoiksi. Lausunnoissa nousee esille myös huoli uuden yksilöintitunnuksen käyttöönoton aiheuttamista kustannuksista sekä mahdollisista sekaannuksista, jotka olisivat seurausta henkilötunnuksen ja yksilöintitunnuksen rinnakkaiskäytöstä. Lisäksi ehdotettua yksilöintitunnuksen käyttöönoton aikataulua pidettiin liian tiukkana ottaen huomioon myös muut samoihin aikoihin ajoittuvat ja laaja-alaisia tietojärjestelmämuutoksia edellyttävät hallinnon kehityshankkeet. Sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoiden lausunnoissa huomioitiin yhteentoimivuuden vaatimukset ja edellytettiin koordinoitua käyttöönottoa.

Lausuntopalautteessa yksilöintitunnus sai kuitenkin myös kannatusta. Hyvänä asiana on koettu erityisesti se, että uusi yksilöintitunnus olisi ainoastaan henkilön yksilöimistä varten eikä se sisältäisi henkilötietoja. Uuden yksilöintitunnuksen on katsottu olevan tietosuojan ja henkilöiden yksityisyyden suojan turvaamisen kannalta kannatettavaa. Lisäksi yksilöintitunnuksen on katsottu edistävän tietojen minimointiperiaatteen toteutumista. Kansallisarkisto on nostanut launnonossaan esille, että uuden, henkilötunnuksesta erillisen yksilöintitunnuksen käyttöönotto voi pitkällä aikavälillä, toimijoiden tiedonhallintaa yhtenäistämällä, parantaa eri rekistereihin ja järjestelmiin sisältyvien tietojen yhdisteltävyyttä ja näin edistää henkilötietoja sisältävien aineistojen käytettävyyttä.

Lausunnoissa esiintyy myös jakautuneisuutta yksilöintitunnuksen käytön vapaaehtoisuuden suhteen. Osa lausunnonantajista on lausunnoissaan katsonut, että yksilöintitunnuksen käytön tulee ehdottomasti perustua vapaaehtoisuuteen ja osa taas on katsonut, että yksilöintitunnuksen käytön vapaaehtoisuus vähentää yksilöintitunnuksen käyttöönoton tarkoituksenmukaisuutta ja hyötyjä.

Yksilöintitunnuksen vapaaehtoisen käyttöönoton ja rinnakkaiskäytön henkilötunnuksen kanssa ennakoitiin aiheuttavan sekaannusta ja haasteita. Kahdesta rinnakkaisesta kansallisesta henkilönumerosta eli henkilötunnuksesta ja yksilöintitunnuksesta eri tavalla säätämistä ei pidetty mahdollisena. Laissa tulisi säätää tarkemmin tunnusten käytöstä ja tehdä selvitys henkilötunnuksen käytön säätelyn soveltumisesta yksilöintitunnuksen käyttöön. Kahden rinnakkaisen kansallisen yksilöivän tunnuksen käyttöä pidettiin tarpeettomana. Esityksen perusteluja pidettiin epäselvinä sen osalta, olisiko yksilöintitunnuksen käyttöönotto tarkoitus sallia tilanteissa, joissa asiaa koskevassa lainsäädännössä edellytetään henkilötunnuksen käyttöä. Esityksen perusteluja ei pidetty riittävinä kuvaamaan sitä, miten käyttöönotto käytännössä toteutettaisiin vapaaehtoisuuteen perustuvassa mallissa.

Esityksen vaikutustenarviointeja toivottiin laajennettavan esimerkiksi yritysvaikutusten osalta ja myös ottaen huomioon mahdollisuus, jossa yksilöintitunnuksesta tulisi ensisijainen yksilöivä tunnus henkilötunnuksen sijaan.

Yksilöintitunnuksen ehdotettuun rakenteeseen annettiin huomioita. Yksilöintitunnukselle ehdotetun rakenteen epäiltiin aiheuttavan riskin siitä, ettei tunnusta muisteta, joka voi johtaa tietojen sekaantumisvaaraan.

Myös yksilöintitunnuksen nimeämistä koskevaa pohdintaa tuotiin esille Helsingin yliopiston antamassa lausunnossa.

4.1.7. Muut hallituksen esitystä ja alustavaa asetuseronnosta koskevat huomiot

Lausunnonantajilta tuli monipuolisesti muita huomioita hallituksen esitykseen ja alustavaan asetuseronnokseen liittyen. Osa huomioista koski laajasti esitystä ja sen kytköksiä muihin valtionhallinnon hankkeisiin tai yhteiskunnallisiin muutoksiin. Osa huomioista puolestaan keskittyi tarkasti esityksen tai asetuseronnoksen yksityiskohtiin.

Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon toimijat sekä kunnat nostivat esiin esitetyistä uudistuksista seuraavat muutostarpeet ja niistä aiheutuvat kustannukset etenkin tietojärjestelmien osalta. Tässä yhteydessä toivottiin huomioitavan, että osittain samaan aikaan nyt esitettyjen muutosten toimeenpanon kanssa tulee realisoitumaan myös hyvinvointialueiden valmisteluun liittyviä muutos- ja kustannuspaineita. Kunnilla on huoli siitä, että uudistus tuo entisestään lisää tehtäviä kunnille, eikä valtio ole valmis korvaamaan niistä aiheutuvia kustannuksia. Sosiaali- ja terveysalan toimijoilta muistuttivat myös siitä, että sosiaaliala on otettava huomioon valmistelussa samalla tasolla kuin terveydenhuolto. Esityksen kustannusarvioita pidettiin alimitoitettuina.

Esitettyjen muutosten aikataulua pidettiin useiden lausunnonantajien toimesta tiukkana erityisesti tietojärjestelmiin vaadittavien teknisten muutosten osalta. Osa lausunnonantajista esitti konkreettisia ehdotuksia muutosten toimeenpanon lykkäämisestä ja tarvittavista siirtymäajoista. Lausunnoissa korostettiin myös sitä,

että esitettyjen muutosten ajankohdista huolimatta on tärkeää, että ne toteutetaan mahdollisimman yhdenmukaisesti ja samanaikaisesti sekä koordinoitusti eri toimijoiden kesken yhteentoimivuuden varmistamiseksi.

Useat lausunnonantajat totesivat, että on tärkeää arvioida esityksen kytköksiä muihin valtionhallinnossa käynnissä oleviin hankkeisiin ja toimenpiteisiin sekä kuvata selkeästi niiden liittymäkohdat. Erityisesti nostettiin esiin digitaalisen henkilöllisyyden hanke, eIDAS-asetuksen valmistelu, positiivinen luottotietorekisteri ja kuluttajaluottoja koskevan lainsäädännön muuttaminen.

Muihin huomioihin saatiin myös erittäin yksityiskohtaisia ja perusteltuja säännös- ja perusteluluonnosten muutos- ja täydennysehdotuksia erityisesti oikeusministeriöltä, tietosuojavaltuutetulta, Eläketurvakeskuksesta ja Digi- ja väestötietovirastolta. Näissä lausunnoissa huomioitiin ja täydennyksiä vaadittiin muun muassa liittyen väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjien sekä muiden väestötietojärjestelmän tietojen ylläpitoon osallistuvien viranomaisten oikeusperusteeseen ja muiden kuin rekisterinpitäjien toimivaltaan käsitellä henkilötietoja, tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mahdollistaman kansallisen sääntelyliikkumavaran käyttämiseen sekä biometristen tietojen käsittelyn oikeusperusteisiin ja käsittelyoikeuksiin. Lisäksi huomioitiin erityisesti henkilötietojen käsittelyn lailla säätämisen vaatimus asetuksenantovaltuutussäännöksistä lausuttaessa sekä uusien matkustusasiakirjan numero- ja voimassaolotietojen tarkemman sääntelemisen ja perustelemisen tarve.

Muutamilta lausunnonantajilta tuli huomioita ja muutosesityksiä tietosuojalain 29 §:ään ja väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain 13 §:ään. Myös uudistuksesta mahdollisesti aiheutuvat vaikutukset harmaan talouden ja talousrikollisuuden torjunnalle tulisi ottaa huomioon jatkovalmistelussa.

Tietosuojavaltuutetun toimisto lisäksi huomioi, ettei esityksessä ole riittävän tarkasti kuvattu, mikä taho vastaa tietojen oikeellisuudesta erityisesti tilanteissa, joissa Digi- ja väestötietovirasto, Maahanmuuttovirasto ja Verohallinto kukin voivat muuttaa ulkomaalaisen väestötietojärjestelmään talletettuja tietoja. Myös Kansaneläkelaitoksen mielestä näiden toimijoiden keskinäiset vastuut sekä roolit jäävät esityksessä hieman epäselviksi.

4.1.8. 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?

Oikeusministeriö ja sisäministeriö antoivat säädöstasoiset tiedot muutostarpeista hallinnalajensa lainsäädäntöön ja pitivät suotavana muutosten sisällyttämistä esitykseen liitelakeina. Muut ministeriöt eivät lausunnoissaan tuoneet ilmi niiden hallinnonalan lainsäädäntöön esityksen johdosta seuraavia muutostarpeita.

4.2. Informaatio-ohjauksen suunnitelma

4.2.1. Ovatko toimenpidesuosituksset oikean suuntaisia? Mitä pidätte erityisen hyvänä tai mitä pidätte tarpeettomana?

Useat lausunnonantajat tukivat toimenpidesuosituksia ja pitivät niitä monelta osin oikeansuuntaisina. Lausunnonantajat ovat suurelta osin tunnistanee, että henkilötunnusta käytetään monilla toimialoilla ja monissa palveluissa sen alkuperäisen käyttötarkoituksen vastaisesti. Toimenpidesuositusten saama lausuntopalautte on koottu tähän osioon teemoittain.

Vahvan sähköisen tunnistamisen lisääminen

Lähes kaikki lausunnonantajat kannattivat vahvan sähköisen tunnistamisen käytön lisäämistä edistäviä toimenpiteitä sekä henkilötunnuksen väärinkäyttöön liittyvien riskien vähentämistä informaatio-ohjauksen ja säätelyn avulla. Kannatettavana pidettiin myös lainsäädännöllisten muutostarpeiden tarkastelua liittyen henkilötunnuksen käyttöön tunnistamisessa.

Monien lausunnonantajien näkökulmasta tarkastelun lähtökohta tulisi olla asiointitilanteeseen liittyvä riskien hallinta ja arviointi, josta johdetaan riittävän turvalliset tunnistamisen ja yksilöinnin menetelmät. Useat lausunnonantajat ovat tunnistanee haasteen erotella tunnistamista ja yksilöintiä palvelutilanteissa ja toteavat niiden menevän usein päällekkäin esimerkiksi puhelinasiointissa. Riskien tunnistamiseen ja arviointiin liittyvien mallien tuottaminen olisi oikeasuhtaisempi ja tasapainoisempi lähtökohta asian korjaamiselle kuin esimerkiksi henkilötunnuksen käytön kieltäminen tai tiettyjen tunnistustapojen määrääminen pakolliseksi.

Monet lausunnonantajat kannattivat vahvan sähköisen tunnistamisen, digitaalisen henkilöllisyystodistuksen sekä vastaisuudessa mobiililompakon edelleen kehittämistä suunnitelmassa esitetyllä tavalla. Erityisen tärkeää on huomioida ja toteuttaa vahvan sähköisen tunnistamisen väline, jota voidaan hyödyntää puhelinasiointissa. Suunnitelmassa tuodaan esille, että digitaalisen henkilöllisyyden kehittämisen hankkeessa olisi vielä arvioitava, onko digitaalinen henkilöllisyystodistus aidosti maksuton.

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. Lausunnoissa nostettiin esille, että vahvan sähköisen tunnistamisen lisäämisessä on huomioitava myös alaikäisten ja alaikäisten puolesta toimivien asiointimahdollisuudet.

Kela-kortin käyttö ja muoto

Kela-korttiin ja henkilökorttiin liittyen lausunnonantajat pitivät tärkeänä työryhmän suositusta keskustelun avaamisesta Kela-kortin ja henkilökortin toiminnallisuuksien yhdistämisestä sekä selvitystä henkilökortin saatavuudesta yhdenvertaisesti kaikille kansalaisille.

Moni lausunnonantaja piti kannatettavana selvittää Kela-kortin ominaisuuksien laajentamista ja sen käyttämisestä tunnistautumisessa sähköisen tunnistamisen rinnalla. Lausunnoissa tuotiin esille, että henkilön tunnistautumiseen ja asiointiin tulisi olla mieluiten yksi kortti. Henkilökortin hinta voi olla joillekin kansalaisryh-

mille esteenä sen käyttöön, vaikka henkilö ei olisi sosiaalipalvelujen asiakas. Kela-kortti sen sijaan on kansalaisille maksuton. Olipa toissijainen tunnistautumisen menetelmä mikä tahansa, on sen oltava hinnaltaan kansalaisille mahdollisimman edullinen, mieluiten kuitenkin maksuton.

Kansaneläkelaitos ei puolla Kela-kortin ja henkilökortin yhdistämistä uudelleen. Korttien yhdistämisessä olisi kyse ratkaisusta, josta luovuttiin jo joitakin vuosia sitten. Kela-kortin käyttöön liittyen on syytä erottaa kortin epävirallinen käyttö henkilöllisyyden osoittajana ja sen käyttäminen osoituksena sairausvakuutukseen kuulumisesta sairaanhoitokorvauksen saamiseksi. Kelan näkemyksen mukaan ei ole perusteltua jatkaa kortin käyttöä vain tunnistamiskäytön takia, mikä ei ole ollut kortin tarkoitus. Olisikin syytä linjata, miten henkilöllisyys tulisi tulevaisuudessa todentaa tilanteissa, joissa käytännössä tällä hetkellä on hyväksytty myös Kela-kortti.

Poliisihallitus näkee perusteltuna nostaa esille ja samalla edelleen kirkastaa Kela-kortin ja henkilökortin erilaisia käyttötarkoituksia. Henkilökortti on väline, jolla sen kantaja voidaan tunnistaa. Kela-kortti osoittaa sosiaaliturvan piiriin kuulumisen ja yksilöi tietyn sosiaaliturvaan oikeutetun henkilön muista henkilöistä. Kela-kortin avulla ei ole osoitettavissa, onko korttia esittävä henkilö se, jonka tiedot kortin pintaan on kirjattu.

Eräät lausunnonantajat pitivät hyvänä tavoitteena luopua henkilötunnuksen ja Kela-kortin käyttämisestä tunnistautumisessa. Samalla toivottiin myös Kela-kortin vastaavia toiminnallisuuksia takaisin henkilökorttiin, mutta toisaalta taas erillinen ja ilmainen Kela-kortti olisi hyvä säilyttää. Monet lausunnonantajat pitivät tärkeänä säilyttää mahdollisuuden Kela-kortin avulla toisen puolesta asiointiin apteekeissa. Monissa tilanteissa on vaikeaa ja peräti mahdotonta asioida itse apteekissa.

Henkilökortin käytön lisääminen

Poliisihallitus pitää tavoiteltavana, että kaiken tyyppisessä käyntiasioinnissa pyritään lisäämään entisestään luotettavien tunnistusvälineiden; henkilökortin ja passin käyttöä. Luotettavien henkilöllisyysasiakirjojen aiempaa laajamittaisempi käyttäminen on avainasemassa, kun halutaan ehkäistä identiteettivarkauksia. Tunnistamisasiakirjojen oikean käytön varmistaminen on merkittävässä roolissa ja keskeistä on, että tunnistamistilanteessa tunnistaja varmistaa kasvokuvaa vertaamalla asiakirjaa esittävän henkilön olevan se, jonka tiedot asiakirjaan on merkitty.

Useat lausunnonantajat kannattivat jatkoselvitystä henkilökortin ja Kela-kortin yhdistämisestä. Monien mielestä paras ratkaisu olisi, jos yhden kortin kautta olisi kaikki viranomaistoimintaan liittyvät asiat saatavilla, myös digitaalisesti.

Ohjeiden ja hyvin käytäntöjen laatiminen organisaatioille ja kansalaisille

Lausunnonantajat kannattivat laajasti työryhmän suositusta siitä, että vastuuviranomaisten tulisi järjestää eri toimialoille yhteisiä, alan etujärjestöjen kanssa suunniteltuja keskustelutilaisuuksia, työpajoja tai viestintäkampanjoita, jossa tuodaan esille henkilötunnuksen tunnistamiskäyttöön liittyviä haasteita, riskejä ja oikeita menettelytapoja. Esimerkiksi Digi- ja väestötietoviraston organisoimalla valtakunnallisella digituella voisi olla rooli tunnistamistapojen neuvonnassa ja viestinnässä. Yhtä lailla merkityksellistä on työryhmän suositus keskustelun avaamisesta tulevaisuuden suunnitelmista Kela-kortin käyttöön liittyen ja henkilökortin saatavuuden helpottamisesta eri väestöryhmille.

Monet näkivät tärkeänä ja kannatettavana, että luotettavan tunnistamisen tärkeyttä ja merkitystä korostetaan kansalaisille ja organisaatioille. Tähän liittyen toivottiin laadittavan ohjeistuksia, jotka käsittelisivät henkilön

yksilöinnin ja tunnistamisen toisistaan poikkeavaa luonnetta sekä toisivat esille luotettavassa tunnistamisessa käytettäviä tunnistamisvälineitä ja näiden oikeaa käyttöä sekä antaisivat välineitä riskienarvioinnin tekemiseen. Ohjeistuksien tulisi tuoda esille myös mahdollisesti käyttöön otettavaan etätunnistamiseen liittyä riskejä sekä etärekisteröityjen tietojen käyttämissä huomioitavia näkökulmia. Ohjeissa olisi painotettava henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa ja tietojen lähdettä koskevien tietojen merkitystä henkilön tietojen arvioinnissa. Kansalaisten näkökulmasta tarvetta olisi esimerkiksi tunnistautumispalveluihin ja yleisemmin digitaitoihin liittyvään ohjeistukseen erityisesti vanhemmalle väestölle. Tämän ohella asiointipalveluita tuottaville organisaatioille olisi saatava lisää tiedotusta tunnistuspalvelujen tarjonnasta ja käyttöönotosta.

Omien tietojen hallintaan liittyvä varoitusmerkintä ja identiteettivarkauksien ehkäisemisen toimenpiteitä

Informaatio-ohjauksen suunnitelmassa on esitetty yhtenä mahdollisena toimenpiteenä väestötietojärjestelmään lisättävä varoitusmerkintä, jonka henkilö voisi omasta aloitteestaan tehdä henkilötietoihinsa. Merkintä olisi mahdollista tehdä esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilö on hävittänyt passinsa tai ajokorttinsa tai jos hänen henkilötietojaan on muusta syystä päätyttyä väriin käsiin.

Ehdotusta vapaaehtoisesta varoitusmerkinnästä väestötietojärjestelmään tai positiiviseen luottorekisteriin pidettiin haasteellisena joidenkin lausunnonantajien näkökulmasta. Useiden lausunnonantajien mukaan identiteettivarkauksien ehkäisemisen toimenpiteitä voitaisiin edistää tehokkaammin muilla keinoin, esimerkiksi tarjoamalla tällaista varoitustoiminnallisuutta osana luottotietorekisterien palveluja. Lausunnoissa tuotiin esille, että omien tietojen hallintaan liittyvän varoitusmerkinnän hyödyllisyyteen liittyy useita kysymyksiä ja riskitilanteita, jotka tulisi tarkoin selvittää ennen kuin voidaan tehdä mahdollista päätöstä merkinnän toteuttamisesta.

Verohallinto toteaa lausunnossaan, että positiivista luottotietorekisteriä koskevaa lainsäädäntöä valmisteluiden ministeriöiden tiedossa ei ole ollut, että positiiviseen luottotietorekisteriin oltaisiin lisäämässä informaatio-ohjauksen suunnitelmassa mainittua varoitusmerkintää eikä tähän ole varauduttu rekisteriä koskevassa lainsäädännössä tai teknisen toteutuksen osalta. Myös oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että positiivista luottotietorekisteriä koskeva hallituksen esitys (HE 22/2022 vp) on äskettäin annettu eduskunnalle. Mahdollinen selvitystyö varoitusmerkintään liittyen olisi siitä johtuen vielä ennen aikaista.

Positiivisesta luottotietorekisteristä on tarkoitus luovuttaa tieto vapaaehtoisesta luottokiellosta vain positiivisesta luottotietorekisteristä annettavassa laissa säädettävälle tahoille ja rekisteröidyn suostumuksella luottotietoyhtiöille. Jatkotyössä tulee ottaa huomioon, mikäli positiivisesta luottotietorekisteristä luovutettaisiin luottokieltotietoja ja mahdollisesti uusi varoitusmerkintätieto laajemmalle käyttäjätaholle, tämä laajentaisi rekisterin käyttäjätahoja muihinkin kuin luotonantajiin ja kyseessä olisi merkittävä uusi rekisterinpitotehtävä Verohallinnolle. Edellytyksenä on myös tätä rekisterinpittoa koskevan lainsäädännön valmistelun aloittaminen.

Kansalaisviestinnän koordinointi ja keskittäminen hankkeiden toimeenpanovaiheeseen

Useat lausunnonantajat pitivät kannatettavana toteuttaa kansalais- ja organisaatioviestintää samanaikaisesti henkilötunnuksen uudistamisen hankkeen, digitaalisen henkilöllisyyden hankkeen ja tunnistuslain mukaisten vahvan sähköisen tunnistamisen palvelujen osalta. On myös perusteltua varmistaa selkeä viestinnän työnjako ja roolit eri ministeriöiden ja virastojen välillä.

Moni lausunnonantaja korosti, että yleisesti hallituksen esityksessä esitetyt muutokset tulee toteuttaa mahdollisimman yhdenmukaisesti ja samanaikaisesti yhteentoimivuuksien varmistamiseksi. Tämä edellyttää

kansallisen tason koordinoitua, ohjeistamista sekä riskien arviointia ja hallintaa, joka linkittyy informaatio-ohjauksen toteuttamisen suunnitteluun. Lausunnonantajat pitivät muutosviestintää erittäin tärkeänä sidosryhmille ja erityisesti niille tahoille, joille aiheutuu toimenpiteitä muutoksesta. Muutosviestintää sekä tiedottamista muutoksen aikatauluista on oltava säännöllisesti.

Viestintää ja informointia tulisi myös yleisesti tehostaa, jotta organisaatiot osaavat käynnistää ja toteuttaa tarpeellisia muutoksia prosesseissaan ja järjestelmissään osana muita muutoksia. Suositusten osalta erityisen tärkeä on sellaisten konkreettisten toimenpiteiden luominen, joilla helpotetaan siirtymistä luotettavampien tunnistustapojen käyttöön. Myös kansalaisjärjestöt tulee ottaa mukaan sidosryhmätyöhön ja siihen kuuluviin viestintätoimiin osana jatkotyötä.

4.2.2. **Millä muilla toimenpiteillä henkilötunnuksen kysymistä ainoana tunnistustapana voitaisiin ehkäistä sähköisessä asioinnissa, käyntiasioinnissa ja puhelinasioinnissa?**

Monien lausunnonantajien näkemyksen mukaan asiointitilanteiden ja tunnistamiseen liittyvien tarpeiden vaihdellessa suurestikin tilanteittain, yksittäistä eri tilanteisiin sopivaa mallia voi olla haastava löytää. Keskeisimpänä toimenpiteenä kyseeseen voisi tulla tiedon jakaminen toimintamalleista ja niihin liittyvistä ongelmista. Tunnistustavan osalta tulisi ensin ratkaista, onko asiakkaan tunnistaminen tarpeen ja millä tavalla asiakkaan tunnistaminen suoritetaan (vahvasti tai ei-vahvasti). Tämän jälkeen tulisi arvioida, onko henkilötunnuksen kysyminen asiointitilanteessa lainkaan tarpeen ja mikä merkitys henkilötunnuksella on yhtenä mahdollisesti kysyttynä tietona. Lisäksi tunnistautumiseen on hyvä olla monia käytäntöjä. Vain yhden käytännön omaksuminen saattaa altistaa väärinkäytöille ja tietoturvariskeille.

Lausunnonantajien näkemyksen mukaan käytettävien tunnistusmenetelmien luotettavuutta ja turvallisuutta on mahdollista lisätä sekä palveluntarjoajien että palveluja käyttävien asiakkaiden tietoisuutta nostamalla. Kaikkein riskialtimpien asiointitapahtumien osalta tulisi kuitenkin arvioida, onko henkilöllisyyden todentamisen tavasta tarpeellista säätää lailla. Mahdollisuutta henkilötietojen väärinkäyttöön on ehkäistävä myös henkilötietoja käsittelevien tahojen tehokkailla ja ajantasaisilla tietoturvatoinenpiteillä.

Monien lausunnonantajien mukaan jo nykyisellään henkilötunnusta käytetään yhtenä tunnistuksen välineenä, vaikka henkilötunnus on tarkoitettu nimenomaisesti henkilöiden yksilöintiin. Tietosuojavaltuutettu on katsonut, että henkilötunnusta saa kysyä esimerkiksi puhelinasioinnissa yhtenä tietona muiden tietojen joukossa, mikäli organisaatio käsittelee jo entuudestaan henkilön henkilötunnusta. Henkilötunnusta ei kuitenkaan tulisi käyttää esimerkiksi nimen kanssa ainoana tietona henkilöä tunnistettaessa vaan henkilötunnus voi olla yksi kysyttävistä tiedoista. Onkin syytä huomioida, että henkilötunnus voi olla myös muiden henkilöiden tiedossa samalla tavalla kuin esimerkiksi henkilön kotiosoite tai puhelinnumero. Tämän vuoksi tunnistamisessa tulisi pyrkiä aina käyttämään mahdollisimman luotettavaa tunnistamisen välinettä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon toimijat toivat esille, että hallinnonalaa ja yksityisiä toimijoita ohjaavien viranomaistahojen tulisi viestiä kaikille sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoille ohjauskirjeiden, toimintaohjeiden ja vastaavien instrumenttien kautta periaatteellisesta erosta henkilön yksilöinnin ja tunnistamisen välillä. Toimintamalleihin tulisi selkeästi määritellä käytännön tilanteet, joissa pelkkä henkilön yksilöinti riittää sekä tilanteet, joissa vaaditaan myös henkilön riittävän vahvaa tunnistamista.

Lausunnoissa pidettiin tärkeänä, että henkilötunnuksen käyttämistä seurataan ja tarvittaessa otetaan käyttöön vahvempia keinoja, joilla voidaan vähentää henkilötunnuksen käyttämisellä tehtäviä rikoksia. Lausunnoissa ehdotettiin esimerkiksi, että sähköisessä ja puhelinasioinnissa voisi tunnistautua mobiilivarmenteella, käyntiasioinnissa tunnistautuminen voisi tapahtua sormenjäljellä, jonka varmistus olisi kytkettynä asiakirjaan liitettyllä sirulla tai mobiilisovelluksella (esim. suomi.fi).

Monien lausunnonantajien mukaan pelkän henkilötunnuksen kysymisen sijaan tulisi henkilöllisyydestä aina varmistua voimassaolevan kuvallisen henkilöllisyystodistuksen avulla ja/tai kysymällä henkilöllisyyden varmistavia kysymyksiä, etenkin silloin, jos henkilöllisyystodistusta ei ole. Keskeinen tapa ehkäistä henkilötunnuksen käyttämistä ainoana tunnistustapana on perehdyttää ja ohjeistaa palveluneuvoja luotettavan tunnistamisen käytännöistä. Käyntiasioinnin osalta on olemassa tarvittavat henkilöllisyyden osoittamisen välineet, mikäli niitä hyödynnetään oikein. Aktiivisella tiedon jakamisella dokumenttien oikeista ja parhaista käytännöistä voitaisiin käyntiasioinnissa saavuttaa hyviä tuloksia.

Sähköisen asioinnin osalta on periaatteessa laajasti saatavilla sähköisen tunnistamisen välineitä. Verkko-kaupassa ja muussa verkossa asioinnissa ne osin on koettu raskaiksi sekä mahdollisesti osin kalliiksikin ja henkilön tunnistaminen näiden avulla on painottunut vain osaan verkkoasioinnista kuten luotonmyöntöön. On myös henkilöryhmiä, joilla näitä välineitä ei ole käytettävissään.

Puhelinasiointiin liittyy selkeitä haasteita tunnistamisen osalta. Puhelinasioinnin osalta ei ole laajasti käytössä välineitä henkilöllisyyden todentamiseen. Puhelinasioinnissa tapahtuvaa henkilön tunnistamista pidetään parannusta kaipaavana, mutta toisaalta vaikeasti ratkaistavana asiana, erityisesti jos asiakkaana on toimintakyvyltään rajoittunut henkilö. Nykyisin puhelinasiointi hoidetaan pääasiassa mobiililaitteilla, joissa olisi myös mahdollisuus hyödyntää sähköistä tunnistamista. Hyötyjä voitaisiin saada teknisillä ratkaisulla, joiden avulla mobiililaitteen sähköistä tunnistamista voitaisiin hyödyntää tehokkaalla tavalla puhelun aikana.

Puhelinpalvelussa henkilöllisyyden varmistavat kysymykset ovat avainasemassa. Lausunnoissa todettiin, että tapauskohtaisesti jo puhelun alussa asiakkaan oma-aloitteisesti kertoman perusteella voi jo varmistua henkilöllisyydestä riittävän varmasti. Henkilöllisyyden varmistavia kysymyksiä ovat esim. asiointihistorian tiedustelu. Puhelinpalvelussa tunnistuksen luotettavuutta voitaisiin lisätä sillä, että puhelinpalveluun lisättäisiin vastaava tunnistautuminen, joka on käytössä esimerkiksi pankeilla.

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

Lausuntopalautteesta on paikallistettavissa useampia sellaisia näkemyksiä, joiden mukaan henkilötunnuksen käyttö tunnistamistarkoitukseen tulisi kategorisesti kieltää lailla. Toisaalta palautteessa esiintyy myös sellaisia näkemyksiä, joiden mukaan henkilötunnuksen tunnistamiskäyttöä ei tulisi kategorisesti kieltää. Kategorista kieltoa kannattavassa palautteessa näkemystä perusteltiin muun muassa väärinkäytösten estämisellä. Lausuntopalautteesta voidaan paikallistaa, että henkilötunnuksen tunnistuskäytön kiellon tulisi koskea ainakin lainan hakemiseen, maksutapahtumiin tai sopimusten solmimiseen liittyviä tilanteita. Sääntelyn keinoin henkilötunnuksen tunnistuskäytön vähintäänkin vähentämistä voisi lähestyä sääntelemällä laajemmin erilaisista hyväksyttävistä tunnistamisen tavoista eri tilanteissa. Sen sijaan kategorista kieltoa vastustavan

palautteen mukaan henkilötunnusta tulisi voida edelleen käyttää yhtenä tunnistetietona osana muiden henkilötietojen antamista esimerkiksi sellaisissa tilanteissa, joissa asiakkaalla ei olisi käytössään luotettavia tunnistautumisen välineitä, tai esimerkiksi kun kyse olisi matalan riskin palvelusta.

Eräässä lausunnossa tuotiin esiin näkemys henkilötunnuksen käytön kiellon suhteesta ehdotetun uuden yksilöintitunnuksen käytön kieltoon. Lausujan näkemyksen mukaan, mikäli yksilöintitunnuksen käyttöönotto tapahtuisi nyt ehdotetussa muodossa, johon tunnistuskäyttökielto sisältyy, olisi tärkeää, että myös henkilötunnuksen tunnistuskäyttökiellosta säädettäisiin, jotta sääntely olisi samanlaista näiden rinnakkaisten yksilöintitapojen osalta.

Palautteesta nousi esiin myös, että yleisesti ottaen tarvetta olisi ohjeistukselle siihen liittyen, milloin henkilön vahvalle tunnistamiselle on tarvetta ja milloin ei. Enemmän ohjeistusta ja koulutusta tarvitaan myös siihen, milloin kyse on tunnistamisesta ja milloin yksilöinnistä. Näkökulmana tuotiin lisäksi esiin, että aiheellista olisi yleisen tietoisuuden lisääminen riskeistä liittyen henkilötunnuksen käyttämiseen ainoana tunnistusvälineenä. Tällaisen ohjeistuksen laatijoiksi ehdotettiin sekä viranomaistahoa että tiettyjen toimialojen liittoja tai etujärjestöjä. Erityisesti ohjeistusta tarvittaisiin puhelinasiointiin liittyen. Lausuntopalautteessa esitettiin myös havainto, että henkilötunnuksen kysymistä ainoana tunnistustapana puhelinasiointinissa voitaisiin vähentää esimerkiksi sen myötä, että puhelinasiointiin yhdistyisi esimerkiksi pankkitunnuksilla tapahtuva sähköinen tunnistautuminen.

Henkilötunnuksen kysymistä tunnistustarkoituksessa voitaisiin palautteen mukaan ehkäistä lisäämällä sähköisen tunnistamisen mahdollisuutta eri toimialojen palveluissa. Asiointipalveluita tuottaville organisaatioille olisi saatava lisää tietoa tunnistuspalveluiden tarjonnasta ja käyttöönotosta. Palautteen mukaan vahvan sähköisen tunnistamisen tai siihen rinnastettavan tunnistamisen tulisi olla ilmaista sekä loppukäyttäjälle että yrityksille, jotta sen käyttö yleistyisi ja sitä voitaisiin realistisesti vaatia käytettävän. Suomi.fi -tunnistautumisen ja puolesta asiointin valtuutusten käytön mahdollisuuksia toivottiin lisäävän myös yksityisille palveluntarjoajille. Samoin esitettiin toivomus väestötietojen päivityksien (VTJ-kyselyrajapinta ja VTJ-kysely) hintojen kohtuullistamisesta, jotta niiden käyttö lisääntyisi.

Palautteessa esitettiin myös havainto, että henkilötunnuksen käyttöä yksilöintitapana ja yhtenä osatietona tunnistamisessa käytettävistä tiedoista voitaisiin vähentää, jos käytössä olisi julkinen muu yksilöintitunnus. Myös informaatio-ohjauksen suunnitelmassa esitetty tietosuojalainsäädännön selkeyttäminen nähtiin keinoon vähentää henkilötunnuksen tunnistuskäyttöä.

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

Lausuntopalautteesta on paikallistettavissa näkemyksiä sekä vahvan sähköisen tunnistamisen laajemman velvoittavuuden puolesta että sitä vastaan. Velvoittavuuden puolesta olevat tahot ehdottivat velvoittavuuden ulottamista koskemaan myös esimerkiksi korottomia luottoja, eli esimerkiksi osamaksukauppaa. Tärkeää olisi myös, että ilman vahvaa tunnistautumista ei voisi asioida verkkopalveluissa tai tilata tuotteita. Vahvalle sähköiselle tunnistamiselle nähtiin tarvetta myös silloin kun on kyse salassa pidettävistä asioista. Palaut-

teessa nostettiin lisäksi esiin parhaillaan oikeusministeriön kuluttajaluottoja koskevan lainsäädännön tarkistamista koskevassa hankkeessa valmisteltavat muutokset kuluttajansuojalakiin, joihin sisältyy myös vahvan sähköisen tunnistamisen vaatiminen sähköisessä kaupankäynnissä. Tämän ohella palautteessa tuotiin esiin, että palveluntarjoajan vastuuta tulisi korostaa ja tähän liittyen palveluntarjoajalle tulisi säätää lakitasoisesti vastuu varmistua asiakkaan asianmukaisesta vahvasta tunnistautumisesta sekä sanktioida velvollisuuden laiminlyönti. Lisäksi, mikäli palvelu ei täytä asetettuja vahvan tunnistautumisen vaatimuksia, tulisi vastuu palvelun väärinkäytöksistä aiheutuneista seurauksista olla veloitteen laiminlyöneellä palveluntarjoajalla.

Sähköisen tunnistamisen velvoittavuuden laajentamista ei sen sijaan kannatettu esimerkiksi sellaisin perustein, että vahvan tunnistautumisen velvoite voisi kohtuuttomasti haitata sellaisten henkilöiden asiointia, joilla ei ole mahdollisuuksia käyttää sitä. Palautteen mukaan tunnistamismenetelmä tulisi valita riskiperusteisesti, eikä kaikkein vähäriskisimmissä tilanteissa koeta tarpeelliseksi edellyttää vahvaa sähköistä tunnistamista.

Palautteen mukaan tarvetta olisi luotettavalle tunnistamismenetelmälle, joka olisi myös saavutettava ja helpokäyttöinen. Lisäksi tarvetta olisi laaja-alaiselle tunnistautumispalveluiden ja yleisemmin digitaitojen opettamiselle erityisesti vanhemmalle väestölle, mikä nykyisellään on lähinnä vapaaehtoisjärjestöjen varassa. Edelleen palautteessa nostettiin esiin tärkeänä järjestää tunnistautumispalvelut esimerkiksi keskitetysti siten, että palveluntarjoajien kynnyksellä liittyä tällaisen yhteisen tunnistautumispalvelun käyttäjäksi olisi mahdollisimman matala. Palvelun itsessään tulisi vain tuottaa vahva tunnistautuminen, eikä välittää henkilötietoja palveluntarjoajalle.

Palautteessa esitettiin myös havainto, jonka mukaan tunnistustapahtuman luotettavuuteen ja vahvan sähköisen tunnistamisen käyttöön liittyvät kysymykset tulisi ratkaista julkisen hallinnon organisaatioille yhteisenä linjauksena ja säätämällä yhteinen säädöspohja. Asiaan liittyvän viranomaisohjauksen tulisi olla kokonaisvaltaista ja sillä tulisi pyrkiä (vahvan) tunnistamisen saamiseen osaksi erilaisia palveluprosesseja. Eräänä esimerkkinä sääntelyn ja ohjeistuksen puutteesta tuotiin esiin tilanne korkeakouluissa, joissa on tosinaan koettu haastavaksi, ettei velvollisuutta eikä myöskään oikeutta opiskelijoiden tai valmistuneiden vahvaan tunnistamiseen ole säädetty kovin täsmällisesti.

Sähköiseen tunnistamiseen liittyvänä yksityiskohtana mainittiin myös, että henkilön pannaessa asiaa vireille ei aina välttämättä tarvittaisi vahvaa sähköistä tunnistamista, mikäli prosessi mahdollistaisi sen, että vahva tunnistaminen voitaisiin toteuttaa myös prosessin myöhemmässä vaiheessa. Henkilöiden vahvan sähköisen tunnistamisen lisäksi palautteessa esitettiin, että vahvemmalle tunnistautumiselle voisi olla tarvetta myös yritystunnistautumisessa.

Lausunnoissa pidettiin puhelinasioinnissa tapahtuvaa henkilön tunnistamista parannusta kaipaavana, mutta toisaalta vaikeasti ratkaistavana asiana, erityisesti jos asiakkaana on toimintakyvyltään rajoittunut henkilö. Nykyisellään henkilön tunnistaminen puhelinasioinnissa (ja myös kirjallisessa asioinnissa) jää usein heikoksi. Palautteessa kuitenkin todettiin, että ennen kuin velvoittavaa sääntelyä puhelinasioinnissa voitaisiin edes harkita, tulisi siihen olla käytettävissä välineitä. Palautteessa esitettiin, että käynnissä olevassa Digitaalisen henkilöllisyyden kehityshankkeessa tulisi toteuttaa myös puhelinasiointiin soveltuva tunnistamisväline tai -tapa. Tunnistamiskeinojen tulisi palautteen mukaan olla yhdenvertaisia ja luotettavia, jotta viranomaisen voisi esimerkiksi puhelinasioinnissa antaa neuvontaa kattavasti silloinkin, kun neuvonta koskee asiakkaan omaa asiaa ja on tarpeen käsitellä salassa pidettäviä tietoja tai asiakkaan henkilötietoja.

Eräissä sosiaali- ja terveydenhuollon alan toimijoiden antamissa lausunnoissa tuotiin esiin, että alalla tulisi käyttää enemmän vahvaa tunnistautumista, sillä alalla käsiteltävät tiedot ovat sensitiivisiä ja henkilön tunnistaminen on tietosuojan kannalta olennaista. Alan lausunnoissa esitettiin myös havainto, jonka mukaan sähköinen tunnistamisen käyttö kaikissa asiointitilanteissa, asiointikanavasta riippumatta, vähentäisi väärinkäytösten riskiä.

4.3. Henkilötunnuksen vaihtamiskynnyksen madaltamista koskeva arviomuistio

4.3.1. Kommentit muistioon

Selvä enemmistö lausunnonantajista yhtyi arviomuistion johtopäätöksiin ja katsoi, että henkilötunnuksen vaihtamiskynnyksen madaltamisen sijaan uhkia on pyrittävä torjua muilla toimenpiteillä, eikä Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain 12 §:ää tulisi muuttaa. Lausunnoissa nousi esiin, että tarkoituksenmukaisempaa on torjua väärinkäytöksiä muun muassa edistämällä luotettavien tunnistustapojen käyttämistä asiointitapahtumien yhteydessä, jolloin pelkän henkilötunnuksen tietämistä ei katsottaisi osoituksena henkilöllisyydestä ja oikeutuksena asiointiin, vaan henkilöllisyys tulisi varmistaa muilla keinoin, kuten henkilöllisyyttä osoittavan dokumentin tai luotettavan sähköisen tunnistamisvälineen avulla.

Lausunnoissa huomioitiin tietovuodon vaikutukset yksittäiselle ihmiselle. Lainsäädäntömuutoksia arvioitaessa tämän yksittäisen tietovuodon uhrin tilanne tulisi olla keskiössä eikä niinkään henkilötunnuksia käyttäviin toimijoihin aiheutuvat vaikutukset. Henkilötunnuksen muuttamismahdollisuuden säilyttämistä väärinkäytöstilanteissa pidettiin tärkeänä ja huomautettiin, ettei tätä asiaa tule jättää pelkästään osittain maksullisten kieltopalveluiden ja tulevaisuuden suunnitelmien varaan.

Lausunnoissa myös todettiin, että toiminnan näkökulmasta tulisi varmistaa, että tieto henkilötunnuksen vaihtamisesta saavuttaisi kaikki toimijat reaaliaikaisesti, eikä yhdellä henkilöllä olisi mahdollista olla päällekkäisiä henkilötunnuksia. Henkilötunnuksen muuttamisen todettiin myös aina aiheuttavan riskin tietojen eheydelle, jonka vuoksi henkilötunnusten linkittämisestä tulisi aina huolehtia. Henkilötunnuksen vaihtamiskynnyksen madaltamisessa olisi myös huomioitava viranomaisten laaja henkilötunnuksellisten asiakirjojen arkistointivelvollisuus. Tämän lisäksi lausunnoissa ilmeni, että tilastojen ja laskutuksen aineistojen muodostamiseen saattaa ehdotetulla muutoksella olla vaikutuksia, kuten myös tietovarastojen ja raporttien muodostamiseen.

Toivottiin varmistusta siitä, ettei henkilötunnuksen vaihtamispyyntöä tehdä vahingonteko- tai kiusaamistarkoituksessa. Ehdotuksena annettiin, että yksilötunnisteen käytön laajentaminen ensisijaiseksi tiedoksi henkilötunnuksen sijaan voisi helpottaa henkilötunnuksen vaihtamiseen liittyviä ongelmia pitkällä aikavälillä.

5. Liitteet

5.1. Liite 1 Lausuntopyyntö 10.01.2022

Henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskevat säädös- ja muut ehdotukset

Johdanto

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoanne henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskevista säädös- ja muista ehdotuksista. Lausuntoa pyydetään

- 1) luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta,
- 2) henkilötunnuksen käyttöä koskevasta informaatio-ohjauksen ja sidosryhmäyhteistyön suunnitelmasta, sekä
- 3) henkilötunnuksen vaihtamista koskevasta arviomuistiosta.

Kaikki lausuntopyynnön kohteena olevat ehdotukset on valmisteltu valtiovarainministeriön perustamassa henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman identiteetin hallinnoimista koskevassa hankkeessa.

Hankkeen työryhmätyöhön osallistunut Finanssiala ry on jättänyt [eriävän mielipiteen](#) koskien ehdotettua uutta yksilöintitunnusta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annettua lakia, tietosuojalakia, henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia sekä henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia. Esityksen tavoitteena on uudistaa henkilötunnusjärjestelmää mahdollistamalla henkilötunnuksen myöntäminen ulkomaalaisille nykyistä laajemmin, mahdollistamalla sähköinen etärekisteröityminen väestötietojärjestelmään, kehittämällä väestötietojärjestelmän identiteetin hallintaa sekä luomalla edellytykset kokonaan uuden yksilöintitunnuksen käyttöönotolle henkilötunnuksen rinnalle. Henkilötunnuksen rakennetta ehdotetaan muutettavaksi poistamalla siitä tieto henkilön sukupuolesta. Hallituksen esityksen luonnoksen lisäksi lausuntopyynnön liitteenä on alustava luonnos laintasoiisiin säännöksiin liittyviksi asetustason säännöksiksi. Asetusluonnos ja sitä koskeva perustelumuistio viimeistellään erikseen hallituksen esityksen lausuntokierroksen jälkeen ja siitä järjestetään erillinen lausuntokierros vuoden 2022 aikana.

Säädösmuutosehdotusten lisäksi samalla pyydetään lausuntoa henkilötunnuksen käyttöön liittyvästä informaatio-ohjauksen ja sidosryhmäyhteistyön suunnitelmasta sekä henkilötunnuksen vaihtamista koskevasta arviomuistiosta.

Tausta

Henkilötunnusjärjestelmän uudistamista on valmisteltu kahdessa vaiheessa, joista ensimmäinen käynnistyi 1.9.2017, kun valtiovarainministeriö asetti työryhmän selvittämään henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman identiteetin hallinnoimista. Työryhmän toimikausi päättyi 31.12.2019 ja 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. Uudenmuotoinen tunnus olisi ehdotuksen mukaan korvannut kokonaan nykyisen henkilötunnuksen. Työryhmä ehdotti myös, että suomalaisen henkilötunnuksen voisi saada nykyistä laajempi henkilöryhmä. Saatujen [lausuntojen](#) ja valtiovarainministeriössä virkatyönä tehdyn jatkotyön perusteella työryhmän ehdotusta sellaisenaan ei kuitenkaan voitu pitää toteuttamiskelpoisena ja suunnitellusta henkilötunnusjärjestelmän kokonaisuudistuksesta luovuttiin.

Valtiovarainministeriö käynnisti 1.12.2020 henkilötunnusjärjestelmän uudistamisen hankkeen toisen vaiheen, jossa asian valmistelua on jatkettu edellä kuvatun lausuntopalautteen ja virkavalmisteluna tehdyn jatkovalmistelun pohjalta. Hankkeen toisessa vaiheessa henkilötunnusjärjestelmän uudistamista on jatkettu valmistellen kohdennetumpia ja rajatumpia muutoksia, joissa henkilötunnuksen nykyinen muoto säilytettäisiin. Hankkeen toisessa vaiheessa ei siten ole enää valmisteltu nykymallisen henkilötunnuksen korvaamista uudenmallisella tunnukseksi. Hankkeen toimikausi päättyy 31.12.2022.

Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on

- 1) laajentaa henkilötunnuksen saajien piiriä,
- 2) varmistaa sujuva asiointi kaikille kehittämällä väestötietojärjestelmän identiteetin hallintaa ja rekisteröintimenettelyjä,
- 3) varmistaa edellytykset digitaalisen toimintaympäristön kehittymiselle Suomessa,
- 4) mahdollistaa sukupuolineutraali henkilötunnus, sekä
- 5) luoda edellytykset kokonaan uuden henkilötietoriippumattoman yksilöintitunnuksen käyttöönotto-
miseksi henkilötunnuksen rinnalle.

Henkilötunnuksen uudistamisen hankkeen tavoitteena on edellä kuvattujen lisäksi varmistaa henkilötunnusten riittävyys. Riittävyysratkaisu on tarkoitus toteuttaa erikseen väestötietojärjestelmästä annettua valtioneuvoston asetusta muuttamalla ja siitä on järjestetty erillinen lausuntokierros keväällä 2021.

Linkit

<https://vm.fi/hanke?tunnus=VM183:00/2020> - Hankesivu: Henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman identiteetin hallinnoimista koskeva hanke

Liitteet

Luonnos hallituksen esitykseksi
HE ruotsiksi
Asetusluonnos
Informaatio-ohjauksen suunnitelma
Arviomuistio henkilötunnuksen vaihtamisesta

Aikataulu

Lakiehdotukset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023. Sukupuolineutraalia henkilötunnusta koskevat säännökset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027.

Kirjalliset lausunnot pyydetään toimittamaan lausuntopalvelu.fi:n kautta viimeistään 4.3.2022 kello 16.15 mennessä.

Vastausohjeet vastaanottajille

Lausunnot pyydetään antamaan vastaamalla lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistuun lausuntopyyntöön. Lausunnon antaakseen vastaajan tulee rekisteröityä ja kirjautua lausuntopalvelu.fi:hin. Tarkemmat ohjeet palvelun käyttämiseksi löytyvät lausuntopalvelu.fi:n sivulta Ohjeet > Käyttöohjeet. Lausuntoa ei tarvitse lähettää erikseen sähköpostitse tai postitse.

Kaikki annetut lausunnot ovat julkisia ja ne julkaistaan lausuntopalvelu.fi:ssä. Lausuntoja voivat antaa myös

muut kuin jakelussa mainitut tahot.

Lausuntopalautteen käsittelyn helpottamiseksi valtiovarainministeriö pyytää, että lausunto jaotellaan pyynnössä ilmoitettujen väliotsikoiden mukaisesti.

VAHVA-järjestelmää käyttävien ministeriöiden on muistettava arkistoida vastauksensa myös VAHVA-järjestelmään tunnisteella VN/25041/2020-VM-101.

Valmistelijat

HE-luonnos, asetusluonnos, arviomuistio: Henriikka Tammes, Erityisasiantuntija, etunimi.sukunimi(at)gov.fi, p. +358 295 160 939.

Informaatio-ohjauksen suunnitelma: Heikki Talkkari, neuvotteleva virkamies, etunimi.sukunimi(at)gov.fi, p. +358 295 530 096

Lausuntopyyntö

Luonnos hallituksen esitykseksi:

1. Yleiset huomiot esityksen tavoitteista
2. Huomiot mahdollisuuteen saada henkilötunnus jo Suomessa oleskeluun oikeuttavaa lupaa tai rekisteröintiä koskevan hakemuksen perusteella (1. lakiehdotuksen 9 ja 22.2 §)
3. Huomiot mahdollisuudesta tallettaa ulkomaalaisen henkilön tiedot väestötietojärjestelmään ulkoisen palveluntarjoajan oleskelulupa-asiassa tekemän henkilöllisyydestä varmistumisen perusteella (1. lakiehdotuksen 22.3 §)
4. Etärekisteröintimenettelyä koskevat huomiot (1. lakiehdotuksen 9 a–9 d ja 34 a §)
5. Sukupuolineutraalia henkilötunnusta koskevat huomiot
6. Uutta yksilöintitunnusta koskevat huomiot
7. Muut hallituksen esitystä ja alustavaa asetusluonnosta koskevat huomiot
8. 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

1. Ovatko toimenpidesuosituksen oikean suuntaisia? Mitä pidätte erityisen hyvänä tai mitä pidätte tarpeettomana?
2. Millä muilla toimenpiteillä henkilötunnuksen kysymistä ainoana tunnistustapana voitaisiin ehkäistä sähköisessä asiointissa, käyntiasioinnissa ja puhelinasioinnissa?
3. Mitä säädosmuutostarpeita tai ohjeistuksia tunnistatte eri toimialoilla tai palveluissa, jotta henkilötunnuksen kysymistä ainoana tunnistustapana voitaisiin ehkäistä?
4. Mitä säädosmuutostarpeita tunnistatte, että tunnistustapahtuma olisi tarpeeksi luotettava palvelutapahtumaan nähden ja näettekö tarvetta velvoittaa laajemmin vahvan sähköisen tunnistamisen käyttöön (millä toimialoilla, missä palveluissa)?

Henkilötunnuksen vaihtamiskynnyksen madaltamista koskeva arviomuistio

1. Kommentit muistioon

5.2. Liite 2 Lausuntoyhteenvedon tekijät

Kuisma Maaria

Käräjäoja Nico

Markou Nikos

Peltola Arla

Ränninranta Seppo

Talkkari Heikki

Tammes Henriikka

Välimäki Kaj