

Asia: VN/25041/2020

Henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskevat säädös- ja muut ehdotukset

Luonnos hallituksen esitykseksi

Yleiset huomiot esityksen tavoitteista

Helsingin kaupunki pitää ehdotettuja muutoksia kannatettavina, mutta kiinnittää huomiota mahdollisten tietojärjestelmämuutosten tarpeisiin ja niistä aiheutuviin kustannuksiin. On tarkoituksenmukaista, että henkilötunnus pysyy teknisesti rakenteeltaan mahdollisimman nykyisen kaltaisena, ja että henkilötunnuksen muuttamiskynnystä ei madallettaisi.

Esitysluonnoksen tietosuojaa koskevat tavoitteet ovat hyviä, mutta käytännön positiiviset vaikutukset näyttäisivät hallituksen esitysluonnoksen arvioidenkin mukaan valitettavasti jäävän pieniksi.

Helsingin kaupunki toteaa, että muutoksista mahdollisesti aiheutuvat kustannukset tietojärjestelmien päivitysten osalta on korvattava täysimääräisesti.

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

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan henkilötunnuksen myöntäminen ulkomaalaisille nykyistä aiemmin ja laajemmin edesauttaisi keinotekoisista, organisaatiokohtaisista henkilötunnuksen kaltaisista tunnuksista luopumista.

Helsingin kaupunki toteaa, että keinotekoisien henkilötunnusten käytöstä luopuminen on toivottava muutos, koska niiden käyttöön liittyy haasteita. Keinotekoinen henkilötunnus on vaikea muistaa ja siksi on tavallista, että samalle henkilölle luodaan useita keinotekoisia henkilötunnuksia. Keinotekoinen henkilötunnus mahdollistaa muun muassa tahattoman tai tahallisen päällekkäisen asioinnin sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa, mikä saattaa johtaa potilasturvallisuuden vaarantumiseen. Lisäksi yhteistyö sosiaalihuollon, perus- ja erikoissairaanhoidon sekä

Kansaneläkelaitoksen välillä on erillisten organisaatiokohtaisten keinotekoisten tunnusten vuoksi haasteellista.

Myös kaupungin kasvatuksen ja koulutuksen toimialalla on perusopetuksessa ja muissa oppilaitoksissa paljon turvapaikanhakijoita, joilla ei vielä ole virallista oleskelulupaa eikä siten henkilötunnusta. Tästä syystä on hyvä, että henkilötunnuksen saajien ryhmää laajennetaan ja henkilötunnuksen voisi saada nykyistä aiemmin. Tämä vähentää tarvetta keinotekoisille tunnuksille eri tietojärjestelmissä ja lisää yksittäisen henkilön tietojen yhtenäisyyttä ja helpottaa tiedonsiirtoa.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan aikaistettavaksi oleskeluluvan hakijan rekisteröintiä väestötietojärjestelmään siten, että hänen tietonsa voitaisiin pääsääntöisesti tallettaa jo oleskeluluvan hakuvaiheessa. Nykyään tiedot talletetaan pääsääntöisesti vasta myönteisen päätöksen perusteella. Helsingin kaupunki kannattaa tätä ehdotusta, sillä se vähentää tarvetta luoda keinotekoisia henkilötunnuksia.

Tällä hetkellä ilman henkilötunnusta ei voi saada pankkitunneita, mobiilivarmennetta tai henkilökorttiin sisältyvää kansalaisvarmennetta, mikä estää myös sähköisten viranomaispalveluiden käytön. Helsingin kaupunki toteaa, että työperäisen maahanmuuton edistämisen näkökulmasta asioinnin mahdollistaminen sähköisissä viranomaispalveluissa ja pankkiasioissa jo ennen maahantuloa tai oleskelulupaprosessin päättymistä olisi hyödyllinen uudistus. Erityisesti pankkitilin avaamisen mahdollistaminen nykyistä laajemmalle asiakasryhmälle on uudistuksen seurannaisvaikutuksena merkittävä työllistämistä helpottava toimenpide.

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

Helsingin kaupunki kannattaa ehdotusta, jonka mukaan toisen Schengen-valtion edustusto tai ulkoinen palveluntarjoaja voi ottaa vastaan ulkomaan kansalaisen esittämät henkilötiedot ja asiakirjat, jos ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä voidaan varmistua voimassa olevasta matkustusasiakirjasta. Kaupunki kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ulkoisen palveluntarjoajan tekemän henkilöllisyyden varmistumisen täytyy tapahtua yhtä luotettavasti kuin jos se tapahtuisi Suomen edustuston toimesta. Helsingin kaupunki pitää tärkeänä sitä, että Digi- ja väestötietovirasto voi jälkikäteen varmistua siitä, että oleskeluluvan hakija on ulkoisen palveluntarjoajan toimesta tunnistettu VTJ-lain 9 §:n vaatimusten mukaisesti.

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

Esitysluonnoksessa ehdotetaan luotavaksi mahdollisuus rekisteröityä väestötietojärjestelmään uuden etärekisteröintimenettelyn kautta. Etärekisteröintimenettelyn kautta ulkomaalainen henkilö voisi rekisteröityä väestötietojärjestelmään mobiilisovellusta hyödyntäen jo ennen Suomeen saapumistaan. Väestötietojärjestelmään etärekisteröityvä henkilö saisi samalla suomalaisen henkilötunnuksen, jonka avulla hän voisi nykyistä nopeammin ja helpommin aloittaa integroitumisen suomalaiseen yhteiskuntaan. Tämä helpottaisi henkilölle itselleen erilaisten asiointien

käynnistämistä Suomessa ja samalla vähentäisi organisaatiokohtaisten keiotunnusten luomisen tarvetta.

Esitysluonnoksen mukaan etärekisteröidyt VTJ-identiteetit olisi pystyttävä erottamaan muista VTJ-identiteeteistä, sillä menettelyyn sisältyvä henkilöllisyyden varmistaminen ei välttämättä yltäisi varmuudeltaan aivan samalle tasolle kuin perinteinen kasvokkain tunnistaminen. Henkilön mahdollisuus hyödyntää yhteiskunnan palveluita pelkän etärekisteröitymisen perusteella olisi tosiasiallisesti rajattua.

Helsingin kaupunki kannattaa ulkomaalaisen henkilön mahdollisuuksia saada henkilötunnus jo ennen Suomeen saapumista. Etärekisteröinnin käyttöala ja siitä saavutettavat hyödyt jäävät kuitenkin hieman epäselviksi, kun mahdollisuus yhteiskunnan palvelujen hyödyntämiseen pelkän etärekisteröitymisen perusteella on rajattua.

Sukupuolineutraalia henkilötunnusta koskevat huomiot

Helsingin kaupunki toteaa, että sukupuolineutraali henkilötunnus toteuttaisi nykyistä henkilötunnusta paremmin tietosuoja-asetuksen mukaisen henkilötietojen minimointiperiaatteen toteutumista käytännössä. Sukupuolitieto on harvoin tarpeen henkilötunnusta käsiteltäessä. On kuitenkin huomioitava, että joissain tilanteissa tieto henkilön juridisesta sukupuolesta tarvitaan. Kun tämä tieto ei enää ilmene henkilötunnuksesta, on varmistettava, että tieto on helposti saatavilla. Tämä vaatii tietojärjestelmien päivittämistä ja aiheuttaa kustannuksia.

Uutta yksilöintitunnusta koskevat huomiot

Esitysluonnoksessa ehdotetaan luotavaksi henkilötunnuksen rinnalle uusi yksilöintitunnus. Yksilöintitunnus olisi nimensä mukaisesti tarkoitettu henkilön yksiselitteiseen yksilöimiseen, ja se annettaisiin kaikille väestötietojärjestelmään rekisteröidyille henkilöille. Toisin kuin henkilötunnus, yksilöintitunnus ei sisältäisi minkäänlaisia henkilötietoja. Tunnukselta ei siten kävisi ilmi henkilön syntymäaikaa tai sukupuolta ja sen käyttö mahdollistaisi siten paremmin tietosuojavaatimusten kanssa yhteensopivien menettelyiden luomisen. Yksilöintitunnus olisi laajasti saatavissa väestötietojärjestelmästä ja sen käyttöönotto olisi ehdotuksen mukaan täysin vapaaehtoista. Kukin organisaatio saisi siten itse päättää, haluaako se ottaa yksilöintitunnuksen omassa toiminnassaan käyttöön henkilötunnuksen rinnalle tai sen sijaan.

Helsingin kaupunki toteaa, että uusi yksilöintitunnus mahdollistaisi henkilöiden yksilöinnin yhteiskunnassa nykyistä paremmin tietosuojavaatimukset toteuttavalla tavalla. Kaupunki huomauttaa kuitenkin, että yksilöintitunnuksen käytön vapaaehtoisuus vähentää tosiasiallisia positiivisia tietosuojavaikutuksia.

Kaupunki toteaa myös, että yksilöintitunnus tuskin vähentäisi keiotekkoisten tunnusten käyttöä, sillä yksilöintitunnus annetaan vasta siinä vaiheessa, kun henkilö rekisteröidään väestötietojärjestelmään. Näin ollen henkilö saa siis samaan aikaan myös henkilötunnuksen.

Esitysluonnoksen toteamalla tavalla yksilöintitunnuksen hyödyt ovat kaupungin näkemyksen mukaan luonteeltaan lähinnä potentiaalisia hyötyjä, joiden toteutuminen olisi tosiasiallisesti täysin riippuvaista mahdollisista tulevista yksilöintitunnuksen käyttöön liittyvistä päätöksistä.

Esitysluonnoksessa todetaan, että mikäli yksilöintitunnus joskus tulevaisuudessa haluttaisiin ottaa käyttöön laajemmin yhteiskunnan ensisijaisena yksilöivänä tunnuksena, tästä päätettäisiin erikseen. Helsingin kaupunki toteaa, että yksilöintitunnuksen mahdolliseen laajempaan ja pakolliseen käyttöönottoon liittyvät taloudelliset ja toiminnalliset vaikutukset tulee arvioida ennakkollisesti, käyttöönottoon tulee varata riittävä siirtymäaika ja sen aiheuttamat kustannukset on korvattava kunnille täysimääräisesti.

Muut hallituksen esitystä ja alustavaa asetuseronnosta koskevat huomiot

Ei muita huomioita.

Kysymys vain ministeriöille: Seuraako esitykseen sisältyvistä muutosehdotuksista muutostarpeita hallinnonalanne lainsäädäntöön? Jos kyllä, mihin lakeihin muutoksia on tarpeen tehdä ja onko muutokset tarpeen sisällyttää esitykseen liitelakeina?

-

Informaatio-ohjauksen suunnitelma

Ovatko toimenpidesuositukset oikean suuntaisia? Mitä pidätte erityisen hyvänä tai mitä pidätte tarpeettomana?

Helsingin kaupunki pitää erityisen hyvänä ehdotusta päivittää tietosuojalakia siten, että henkilötunnuksen käsittelyä koskevaan 29 §:ään otettaisiin kielto käyttää henkilötunnusta henkilön tunnistamiseen. Jos yksilöintitunnus otetaan käyttöön nyt ehdotetussa muodossa, johon vastaava kielto sisältyy, on tärkeää, että rinnakkaisten yksilöintitapojen osalta on sama käyttörajaus myös lain sanamuodon tasolla

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

Helsingin kaupunki pitää tärkeänä, että henkilötunnusta ei käytetä ainoana henkilön tunnistustapana. Tunnuksen luotettavuuden lisäämiseksi voidaan kysyä esimerkiksi tietoja asiakassuhteesta, kuten henkilön aiemmasta asiointista.

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

Helsingin kaupunki pitää tärkeänä ehdotusta päivittää tietosuojalakia siten, että henkilötunnuksen käsittelyä koskevaan 29 §:ään otettaisiin kielto käyttää henkilötunnusta henkilön tunnistamiseen.

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

Helsingin kaupunki ei näe tarvetta velvoittaa laajemmin vahvan sähköisen tunnistamisen käyttöön. Vahvan sähköisen tunnistamisen kehittämisessä on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että tunnistamistapa on kaikkien käytettävissä. Mikäli saavutettavuutta ei pystytä varmistamaan, vahvan sähköisen tunnistamisen rinnalla täytyy säilyä vaihtoehtoinen tunnistustapa, jotta yhteiskunnan palvelut ovat tosiasiallisesti kaikkien saavutettavissa.

Henkilötunnuksen vaihtamiskynnyksen madaltamista koskeva arviomuistio

Kommentit muistioon

Helsingin kaupunki kannattaa henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman identiteetin hallinnoimista koskevan hankkeen suositusta, jonka mukaisesti väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain 12 §:ää ei muutettaisi eikä henkilötunnuksen muuttamiskynnystä madallettaisi nykyisestä. Kaupunki katsoo hankkeessa tehtyjen selvitysten pohjalta sekä ottaen huomioon eri tahoilla jo tehdyt tai valmisteltavana olevat toimenpiteet, että pykälään ei ole tarvetta tehdä mitään muutoksia, vaan tietovuotojen kaltaisten tilanteiden aiheuttamiin uhkiin tulee varautua muilla toimenpiteillä.

Salminen Kaarina
Helsingin kaupunki - Kansliapäällikkö 2.3.2022 § 57