

Asia: VN/25041/2020

Henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskevat säädös- ja muut ehdotukset

Luonnos hallituksen esitykseksi

Yleiset huomiot esityksen tavoitteista

Henkilötunnuksen saamisen aikaistaminen selkeyttää yleisesti etuushakemusten käsittelyn prosesseja Kelassa helpottaen etuushakemusten vireille laiton aikaisemmassa vaiheessa ja samalla vähentäen sitä manuaalista työtä, joka liittyy ennen henkilötunnuksen saamista vireille laitettujen hakemusten yhdistämiseen tunnukseen, kun se on väestötietojärjestelmän rekisterinpitäjän toimesta muodostettu. Etärekisteröinti myös mahdollistanee joltain osin etuuden ratkaisemisen aikaisemmassa vaiheessa.

Kelassa ei nähdä perusteita tai hyötyjä uudelle yksilöintitunnukselle

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

Asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain mukaan oikeus asumisperusteisiin etuuksiin voi syntyä, kun oleskeluluvasta on annettu myönteinen päätös. Oikeus alkaa tällöin etuuskohtaisten edellytysten täyttyessä lupahakemuksen jättämisestä lukien. Etuudet voidaan kuitenkin ratkaista vasta, kun myönteinen oleskelulupapäätös on tehty. Henkilötunnuksen saaminen jo lupaa tai rekisteröintiä koskevan hakemuksen perusteella kuitenkin sujuvoittaa ja nopeuttaa etuushakemusten käsittelyä Kelassa. Myös manuaalinen yhdistämistyö liittyen Kelaan saapuneen hakemuksen yhdistämiseen myönnettyyn henkilötunnukseen vähenee.

Uudistus edistää myös korkeakouluopiskelijoiden yhdenvertaisia asiointimahdollisuuksia opiskeluterveydenhuollossa, jonka järjestäjänä Kela toimii. Korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain (695/2019) 31 a §:n 2 momentin mukaan Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiö saa pyytää korkeakoulujen valtakunnallisen tietovarannon rekisterinpitäjältä tiedon opiskelijan syntymäajasta sekä sukupuolesta luodakseen hänelle väliaikaisen yksilöivän tunnuksen opiskeluterveydenhuollossa asiointia varten silloin, kun opiskelijalla ei ole suomalaista henkilötunnusta. Henkilötunnuksettomien potilaiden tunnistaminen on osoittautunut toisinaan haasteelliseksi YTHS:ssä. Ulkomaalaisten opiskelijoiden pääsy opiskeluterveydenhuollon palveluihin

helpottuu ja sujuvoituu, jos opiskelijalla on suomalainen henkilötunnus jo hakeutuessaan ensimmäistä kertaa YTHS:n palveluiden piiriin. Uudistus saattaa myös vähentää väliaikaisten henkilötunnusten tarvetta. Mikäli suurin osa nykyään henkilötunnuksettomista opiskelijoista voisi saada henkilötunnuksen jo opiskelupaikan hakuvaiheessa tai ennen Suomeen tuloa, vähentäisi tämä todennäköisesti Kelassa tehtävää manuaalisyötä ja toisi sitä kautta kustannus- ja tehokkuusetuja. Suurin hyöty olisi todennäköisesti sillä, jos käytössä olisivat etärekisteröidyt VTJ-identiteetit; tähän palataan tarkemmin tämän lausunnon myöhemämässä kohdassa.

Kelan perinnän toimeenpanossa henkilön yksilöintiin liittyvät ongelmat voivat heijastua perintätoimiin ja sitä kautta perinnän tuloksellisuuteen. Käytettävissä olevat tiedot henkilötunnuksettomasta velallisesta voivat ensinnäkin olla niin vähäiset, ettei niiden perusteella velallista pystytä tavoittamaan helposti tai lainkaan. Kuten nyt käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on todettu, henkilötunnuksen puute saattaa myös tosiasiaa estää velan perimisen ulosotossa. Kaikki ulosottomenettelyyn liittyvät selvitykset on henkilötunnuksettoman henkilön kohdalla tehtävä manuaalisesti, jolloin tietojen yhdistäminen on hidasta ja epävarmaa.

Toisaalta Kelan perinnässä henkilötunnuksettomat näyttäytyvät lähtökohtaisesti marginaaliryhmänä siinä mielessä, että takaisinperinnän kohteena olevilla etuudensaajilla on pääsääntöisesti henkilötunnus. Henkilötunnuksettomia velallisia voi kuitenkin olla esimerkiksi toimeentulotuen saajissa.

Elatustuen ja elatusapuvelan käsittelyä varten elatusvelvolliselle tarvitaan suomalainen henkilötunnus. Kelasta voidaan pyytää, että Digi- ja väestötietovirasto (DVV) antaa elatusvelvolliselle henkilötunnuksen, tai sitten elatusvelvolliselle varataan Kelassa vajaa henkilötunnus. On mahdollista, että elatusvelvollinen asuu/oleskelee Suomessa ja hänelle on tuomioistuimen päätöksellä vahvistettu elatusvelvollisuus, mutta hänellä ei ole henkilötunnusta. Ainakin näissä tapauksissa voi olla elatusapuvelan perinnän kannalta etu, jos henkilötunnuksen saavien piiri laajenee, vaikka toisaalta näitä velallisia ei voida sanoa olevan merkittäviä määriä. Mitä taas tulee ulkomailla asuviin elatusvelvollisiin, heille DVV voisi antaa henkilötunnuksen Kelan pyynnöstä kaiketi yhä vastaavin perustein kuin nytkin eikä ehdotus sinänsä toisi tältä osin merkittäviä muutoksia, ellei esim. ehdotusten voimaantulon myötä tarve henkilötunnusten pyytämiseksi vähene ja tätä kautta työmäärä Kelassa ja DVV:ssa vähenisi.

Jos asiakkaalla on myös suomi.fi- tunnistautumisen väline, hän pääsee aiemmin käyttämään OmaKelan verkkoasiointia. Muutos helpottaisi asiakkaan tunnistamista henkilökohtaisessa palvelussa (puhelinpalvelu/käyntiasiointi). Tarvittaessa Suomessa oleva oleskeluluvan hakija voisi asioida puhelinpalvelussa kiireellisessä toimeentulotukiasiassa. Tällä hetkellä tällaisen asiakkaan tulee asioida palvelupisteessä. Tilanteet ovat kuitenkin harvinaisia.

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

Ottaen huomioon toisen Schengen-valtion edustustoille ja ulkoisille palveluntarjoajille nykylaissa säädetty mahdollisuus hoitaa yksilöityjä oleskelulupatehtäviä, rekisteröintimenettelyn sujuvoittaminen ehdotuksen myötä sekä lain tarjoamat menettelyt toiminnan varmuuden takaamiseksi ja valvomiseksi, ei esityksestä tältä osin ole lausuttavaa.

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

On mahdollista, että etärekisteröinti sinällään voisi jo olla riittävää myös etuuksien ratkaisemisen kannalta. Olennaista on, että käytössä on riittävät tiedot ja laissa säädetty etuuden myöntämisen edellytykset täyttyvät. Tämä vaatii kuitenkin vielä syvällisempää etuuskohtaista pohdintaa. Jos etärekisteröintimenettelyn katsotaan olevan riittävää etuus oikeuden ratkaisemiselle ja esimerkiksi oikeus sairausvakuutuslain mukaisiin sairaanhoidonkorvauksiin voitaisiin jo etärekisteröinnin pohjalta ratkaista ja myöntää, mahdollistaisi tämä suorakorvauksen saamisen Kelan suorakorvausmenettelyissä esimerkiksi lääkeoston yhteydessä nykyistä aikaisemmassa vaiheessa. Suorakorvauksen maksaminen edellyttää, että asiakkaalla on henkilötunnus ja hän on sairausvakuutettu Suomessa tai hän on oikeutettu suorakorvaukseen EU:n sosiaaliturvan koordinaatioasetuksen 883/2004 perusteella.

Esityksen mukaan etärekisteröidyn tietojen luovuttaminen väestörekisterijärjestelmästä tulee perustumaan Digi- ja väestötietoviraston tekemään tietolupapäätökseen. Tiedon vastaanottajan kantaa tällöin riskin myös tietojen myöhemmästä käytöstä esim. silloin, kun tietoja vaihdetaan organisaatioiden välillä. Tiedon vastaanottajan olisi myös huolehdittava tietojen ajantasaisuudesta. Mitä tämä käytännössä tarkoittaisi? Tiedon vastaanottajahan ei voi Maahanmuuttovirastoa ja Verohallintoa lukuun ottamatta tietoja muuttaa tai lisätä.

Tämä tarkoittanee myös sitä, että luovuttaessa etärekisteröidyn etuustietoja sidosryhmille, tulee tiedoista ilmetä, että kysymyksessä on etärekisteröity henkilö. Esitetyn uuden 34 a §:n mukaan etärekisteröityä henkilöä koskevien tietojen vastaanottajan on pystyttävä erottamaan etärekisteröidyn henkilön tiedot muulla tavalla tunnistettujen henkilöiden tiedoista. Tämä tarkoittanee, että henkilön tiedosta tulee selkeästi olla nähtävissä, että hänen henkilö-tietonsa perustuvat etärekisteröintiin.

Oletus HE-aineiston perusteella on, ettei muutoksella ole merkittäviä järjestelmäkehitystä edellyttäviä vaikutuksia Kanta-palveluihin. Kuitenkin muutoksen vaikutusten arviointi puuttuu HE-aineistosta eikä Kanta-palveluissa ehditty tehdä arviointia tässä aikataulussa.

Esim. palautuisiko palvelukutsujen vastauksissa tieto siitä, että henkilö on etärekisteröity? Pitäisikö palautua? Jos palautuisi, mihin se vaikuttaisi tai pitäisi vaikuttaa? Onko vaikutusta/pitäisikö olla vaikutusta siihen, miten henkilön tietoja käsitellään tai tallennetaan? Onko vaikutuksia hänen oikeuksiinsa verrattuna tavanomaiseen henkilötunnuksen saajaan nähden?

HE, luku 4.1.4, toinen kappale: ”Laissa ei säädettäisi siitä, mihin palveluihin etärekisteröitymisen perusteella olisi mahdollista päästä, vaan tämä tulisi arvioida palvelukohtaisesti.” Juuri tällaista arviota ei ole mahdollista tehdä tässä aikataulussa kattavasti ja huolellisesti. Miten huomioidaan korotetun tunnistuksen tiedot? Miten laajoja järjestelmämuutoksia tämä vaatii?

Muutos olisi esityksen mukaan tulossa voimaan jo 1.1.2023. Voimaantuloa tulisi siirtää eteenpäin vähintään 1.1.2024 tai jopa 1.1.2025, jotta Kelan etuustoiminnassa sekä sosiaali- ja terveydenhuollossa ehditään selvittää ja sopia yhteisesti siitä, miten etärekisteröityjen henkilötunnusta käsitellään ja voidaan arvioida tarvittavien järjestelmämuutosten laajuus ja kustannukset. Lisäksi tällaisen selvityksen tekeminen on vastuutettava määrätyn kansallisen tahon tehtäväksi.

Henkilökohtaisessa palvelussa etärekisteröintiä voitaisiin hyödyntää, jos tiedon luotettavuutta ei ole syytä epäillä. Henkilökohtaisessa palvelussa asiakkaan henkilöllisyyden varmentaminen sujuvoituisi ja veisi mahdollisesti vähemmän aikaa. Hakemuksen käsittely saattaisi nopeutua, kun asiakkaalla olisi antaa henkilötunnus jo hakemuksessa.

Korkeakouluopiskelijan terveydenhoitomaksujen perinnässä etärekisteröityjen VTJ-identiteettien hyödyntäminen voisi tuoda etuja prosessille mm. manuaaliryöön vähenemisen kannalta. Oletusarvioisesti opiskelijat voisivat suosia mobiilisovelluksen kautta tapahtuvaa rekisteröitymistä. Henkilötunnuksen saaminen entistä aikaisemmassa vaiheessa edistäisi sitä, että tunnus myös todennäköisemmin löytyisi VIRTAn opintotietopalvelusta, ja sitä kautta manuaalisen työn määrä vähenisi. Lausunnon kohdassa 2 todetun mukaisesti Kelalle muodostuu manuaalisesti käsiteltäviä töitä mm. tapauksista, joissa henkilötunnus on Kelan tiedossa, mutta sitä ei ole VIRTAn palveluun merkitty – syksyn 2021 aikana tällaisia töitä muodostui hieman yli 2 000. Toisaalta etärekisteröityjen VTJ-identiteettien hyödyntämisestä saatavat edut olisivat käytännössä riippuvaisia siitä, käyttäisivätkö korkeakoulut ja opetushallitus etärekisteröityjä VTJ-tietoja.

Valmisteluvaiheessa ei ilmeisesti ole tehty tietosuojasetuksen 35 artiklan mukaista vaikutustenarviointia. Ko. Artiklan 1-kohdan mukaan, jos tietäntyyppinen käsittely etenkin uutta teknologiaa käytettäessä todennäköisesti aiheuttaa – käsittelyn luonne, laajuus, asiayhteys ja tarkoitukset huomioon ottaen – luonnollisen henkilön oikeuksien ja vapauksien kannalta korkean riskin, rekisterinpitäjän on ennen käsittelyä toteutettava arviointi suunniteltujen käsittelytoimien vaikutuksista henkilötietojen suojalle. Ottaen huomioon mm. biometrinen tietojen käsittelylle lainsäädännössä asetetut vaatimukset, lainsäätäjän tekemää vaikutustenarviointia voitaisiin pitää kannatettavana. Vaikutustenarviointi olisi hyödyksi myös jäljempänä tarkasteltavan yksilöintitunnuksen osalta.

Kelassa tulee huomioida mahdollisten etärekisteröityjen henkilöiden liikkuminen kansainvälisessä tiedonvaihdossa. Ulkomailta ei todennäköisesti saada luotettavasti tietoa siitä, onko henkilö etärekisteröity vai kasvokkain tunnistettu.

Sukupuolineutraalia henkilötunnusta koskevat huomiot

Sukupuolineutraliteetin voidaan katsoa myös osoittavan yhteiskunnan ymmärtävän ja tunnustavan sukupuolikäsitteen laajemmin kuin binäärisesti. Sukupuolineutraalin henkilötunnuksen käyttöönottoa voidaan em. syistä johtuen pitää myönteisenä ja kannatettavana uudistuksena.

Sukupuolitiedon poistaminen henkilötunnuksesta ehdotetulla tavalla vanhoja henkilötunnuksia muuttamatta tarkoittaisi sitä, että ennen vuotta 2027 annetuista henkilötunnuksista olisi tosiasiallisesti edelleen pääteltävissä, onko tunnus annettu miehelle vai naiselle. Siksi voidaan pitää tärkeänä ja kannatettavana esityksen ehdotusta siitä, että sukupuoltaan korjaavalla henkilöllä olisi nykytilaa vastaavasti oikeus saada sukupuolen vahvistamisen perusteella uusi henkilötunnus, jonka yksilönumero annettaisiin nykykäytännön mukaisesti miehillä parittomana ja naisille parillisena.

Kanta-palvelujen näkökulmasta muutos olisi pieni ja koskettaa vain osaa palveluista. Lisäkustannuksia tulee jonkin verran VTJ-rajapintojen käyttöönoton vuoksi. SOTE-kentälle muutos voi kuitenkin olla mittava ja tätä varten on aloitettava tarvittavat selvittelyt ja muutossuunnitelut ajoissa, viimeistään vuoden 2025 alussa. Selvitykselle tulee nimetä vastuutaho.

Uutta yksilöintitunnusta koskevat huomiot

Kela etuustoiminnassa tai Kanta-palvelut sosiaali- ja terveydenhuollon osalta ei ole tunnistanut perusteita tai hyötyjä sille, miksi rinnakkaista tunnusta otettaisiin lähivuosina käyttöön.

Uuden rinnakkaisen yksilöintitunnuksen käyttöönotto aiheuttaisi oletettavasti satojen miljoonien kustannukset sote-sektorille. Hyötyjä rinnakkaisen tunnuksen käytöstä sotessa on vaikeaa tunnistaa, koska henkilön sukupuoli ja ikä tiedot on oltava joka tapauksessa palvelunantajien käytössä. Yksittäiset sote-organisaatiot eivät voi päättää rinnakkaisen tunnuksen käyttöönotosta, koska on varmistettava sote-järjestelmien ja sote-tiedon yhteentoimivuus. Sosiaali- ja terveydenhuollossa organisaatiokohtaiset yksilöintitunnusten käyttöönotot voisivat muodostaa riskin myös sosiaali- ja terveydenhuollon yhteentoimivuuden näkökulmasta. Näin ollen on tärkeää, että sosiaali- ja terveydenhuollossa edellytetään yksiselitteisesti henkilötunnuksen käyttöä myös jatkossa, vähintään mahdollisen yksilöintitunnuksen rinnalla.

Jos uusi yksilöintitunnus otettaisiin laajemmin käyttöön kansallinen käyttöönotto pitäisi koordinoida keskitetysti ja edistää vaiheittain tai esim. palvelusektoreittain. Lisäksi on huomioitava, että on kansalaisviestinnän näkökulmasta ongelmallista, jos kansalainen voisi käyttää jossain palvelussa uutta yksilöintitunnistetta ja toisessa ei esimerkiksi riippuen siitä, missä organisaatiossa hän asioi.

HE, luku 4.1.6, kolmas kappale: ”Ehdotetulla muutoksella ei siten olisi vaikutuksia niihin organisaatioihin, jotka eivät sitä ottaisi käyttöön. Yksilöintitunnuksen käyttöön ottava organisaatio vastaisi tiedonvaihdon järjestämisestä niiden organisaatioiden kanssa, jotka eivät omassa toiminnassaan käsittele yksilöintitunnusta.” Tässä piilee viestinnällinen riski kansalaisten suuntaan, tiedonsiirtoon liittyviä teknisiä haasteita ja sen myötä tietosuoja- ja tieto-turvariskejä. Miten käsitellään kansalaisen tietoja, jos hän esim. tähän lainsäädäntöön viitaten vaatii tietojensa käsittelyä ilman perinteistä henkilötunnusta? Vaikka lainsäädäntö perustuu vapaaehtoiseen käyttöönottoon, voi tämä pahimmillaan lisätä epäluottamusta eri toimijoihin. Lisäksi esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa yhteentoimivuuden näkökulmasta eri organisaatioiden ratkaisuilla voisi olla myös rinnakkaisia vaikutuksia.

On hyvä kiinnittää huomiota siihen, ettei nykylaissakaan toisaalta nimenomaisesti sallita henkilötunnuksen käyttämistä tunnistautumistarkoituksessa. Olisiko henkilötunnuksenkin tunnistuskäyttö yksiselitteisesti kiellettävä lain tasolla, kuten yksilöintitunnuksen osalta ehdotetaan?

Yksilöintitunnuksen katsotaan mahdollistavan henkilöiden yksilöinnin yhteiskunnassa nykyistä paremmin tietosuojavaatimukset toteuttavalla tavalla. Yksilöintitunnuksen käsittelyyn saattaa kuitenkin sisältyä sellaisia tietosuojariskejä, joita ei ole esityksessä ennakoitu, liittyen esimerkiksi tunnuksen vaikeampaan muistettavuuteen. Lausunnon kohdassa 4 mainittua tietosuoja-vaikutusten arvioinnin tekemistä voitaisiin tästäkin näkökulmasta pitää erittäin tarpeellisena ja kannatettavana lainsäätämisyvaiheessa.

Vaikka esityksen mukaan yksilöintitunnuksesta ei ole tarkoitus luoda ainoastaan henkilötietoriippumatonta versiota henkilötunnuksesta, em. seikat huomioon ottaen yksilöintitunnuksesta tosiasiallisesti näyttäisi tällainen muodostuvan ainakin alkuvaiheessa. Ensi vaiheen tavoitetilan ohella on kuitenkin kiinnitettävä huomiota pidemmän aikajänteen tavoitetilaan. Esityksen mukaan ”- - uusi yksilöintitunnus kytkeytyisi myös keskeisesti pidemmän aikajänteen tavoitetilaan valtion takaamasta keskitetystä identiteetinhallinnasta.” Sivulla 34 todetaan:

”Valtiovarainministeriössä valmistellaan tämän esityksen rinnalla parhaillaan uutta digitaalista henkilöllisyystodistusta, jossa mobiilisovellukseen tallennettaisiin ydinidentiteetin todisteeksi kutsuttu varmenne. Varmenne olisi saatavissa julkisesta hakemistosta ja sillä digitaalinen henkilöllisyystodistus kytkettäisiin siihen henkilöön, joka hallitsee digitaalista todistusta. Julkisenä tunnisteena ei voitaisi käyttää henkilötunnusta. Ehdotettua yksilöintitunnusta olisi tarkoituksenmukaista ainakin pidemmällä aikajänteellä käyttää varmenteella henkilön yksilöivänä tunnisteena.”

Vaikka Kelassa ei otettaisi tunnusta käyttöön heti ensi vaiheessa, voi tunnuksen käyttöönotto myöhemmin tulla ajankohtaiseksi, mm. digitaalisen henkilöllisyyden etenemisestä riippuen sekä sen johdosta, mikäli sidosryhmät/yhteistyötahot ottaisivat yksilöintitunnuksen käyttöön. Jos uutta yksilöintitunnusta suunnitellaan otettavaksi käyttöön, tulee varmistaa, että lakeihin perustuva

tiedonvaihto jatkuu ongelmitta ja sujuvasti. Kela tarvitsee toimenpanossaan tietoja usealta taholta ja Kela myös luovuttaa lakiin perustuen tietoja sidosryhmille

Muut hallituksen esitystä ja alustavaa asetuluonnosta koskevat huomiot

Tietoja, menettelyjä sekä neuvonta- ja ongelmanratkaisupalveluja saataville tarjoavan yhteisen digitaalisen palveluväylän (SDG) perustamisesta annettu EU-asetus 1724/2018 velvoittaa mahdollistamaan sähköisiä asiointipalveluja myös rajat ylittävästi. Palvelut tulee olla käytössä vuoden 2023 loppuun mennessä. Asetus velvoittaa tarjoamaan EU-alueella rajat ylittävästi mm. mahdollisuuden hakea sähköisesti (OmaKelassa) opintotukea korkeakoulu-opintoihin. Ideaalitilanne olisi, että opiskelijalla on suomalainen henkilötunnus, kun hän saa opiskelupaikan suomalaisesta korkeakoulusta. Kun opiskelija hakee OmaKelassa opintotukea suomalaisella henkilötunnuksella, samalla henkilötunnuksella vastaanotettu opiskelu-paikka saadaan Opetushallituksen Opintopolku-palvelusta sähköisen hakemuksen ”pohjatiedoksi” eikä opiskelijan tarvitse liittää hakemukseen erillistä todistusta opiskelupaikasta.

Mikäli mahdollisuus tallettaa ulkomaalaisen henkilön tiedot väestötietojärjestelmään etärekisteröintimenettelyllä tai ulkoisen palveluntarjoajan oleskelulupa-asiassa tekemän henkilöllisyydestä varmistumisen perusteella tarkoittaisi sitä, että henkilö saisi samalla myös henkilötunnuksen, ehdotettu mahdollisuus olisi Kelan näkemyksen mukaan yksi keino varmistaa, että SDG-asetuksen asettamat veloitteet voidaan toteuttaa.

Esityksellä laajennettaisiin Maahanmuuttoviraston ja Verohallinnon tehtäviä väestörekisterimerkintöjen ylläpidon osalta myös henkilötietojen sekä niihin liitettäväksi ehdotettavien henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaavien tietojen korjaamiseen, muuttamiseen ja lisäämiseen. Ulkopuolelle rajattaisiin kuitenkin sellaiset henkilötiedot, jotka vaikuttavat henkilötunnuksen muodostumiseen. Esityksen mukaan Maahanmuuttovirasto ja Verohallinto eivät kuitenkaan toimisi rekisterinpitäjinä tallentamiensa tai muuttamiensa tietojen osalta, vaan rekisterinpitäjänä toimisivat Digi- ja väestötietovirasto sekä Ahvenanmaan valtionvirasto, jotka vastaisivat tietojen oikeellisuudesta. Rekisterinpitäjyys sekä Maahanmuuttoviraston ja Verohallinnon rooli suhteessa yleiseen tietosuojaa-asetukseen ja eri toimijoiden väliset tietosuojaan liittyvät vastuut, kuten vastuu rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisen osalta, jäävät esityksessä jonkin verran epäselväksi.

Esityksessä todetaan, että valtiovarainministeriössä on samanaikaisesti vireillä digitaalisen henkilöllisyyden kehittäminen valtion takaamana ydinidentiteettinä. Tulisiko valtion takaama ydinidentiteetti muodostumaan edellä mainittujen toimijoiden suorittamien rekisterimerkintöjen pohjalta, myös Maahanmuuttoviraston ja Verohallinnon ja olisiko Digi- väestötietovirasto kuitenkin varsinainen ydinidentiteetin takaaja?

Esityksen mukaan digitaalisen henkilöllisyydestä saaminen olisi mahdollista myös etärekisteröinnin perusteella. Tämä tarkoittanee, että etärekisteröidyllä henkilöllä olisi mahdollisuus saada EU-tasollakin suunnitteilla olevaan digilompakkoonsa dokumentteja, kuten esim. Kelan myöntämä eurooppalainen sairaanhoitokortti, jos kortin sisällyttämiseen lompakkoon päädytään ja kortti Kelan harkinnassa voidaan katsoa myönnettäväksi myös etärekisteröidylle henkilölle.

Esityksessä mainitaan sivulla 80 "Asetuksen tarkoituksena on mahdollistaa kansallisten vahvan tunnistamisen sähköisten välineiden käyttö muiden jäsenvaltioiden sähköisissä palveluissa. Tunnistamista tapahtuman yhteydessä vahvasti tunnistauneesta henkilöstä välitetään kansallisten solmupisteiden kautta toisen jäsenvaltion palveluun henkilötiedot, joista pakollisia ovat syntymäaika, etu- ja sukunimet sekä henkilön yksilöivä eIDAS-tunnus. Tämä koostuu jäsenmaan yksilöimästä osasta, jossa henkilön yksilöintitietoihin lisätään tieto lähettävän maan tunnistusvälineestä ja -palvelusta. Suomessa henkilötunnusta käytetään yksilöivänä tunnisteena tähän tarkoitukseen." Esityksestä saa käsityksen, että Suomen henkilötunnusta voisi käyttää eIDAS-tunnukseksi rajat ylittävästi ulkomaisissa asiointipalveluissa jo nyt, mutta Kelan käsityksen mukaan tämä ei ole vielä mahdollista.

Aiheuttavatko kansallinen digitaalisen identiteetin hanke tai EU-tason aloitteet yksilöintitunnuksesta ja digitaalisesta identiteetistä uusia muutospaineita tässä esitettyyn lainsäädäntöön?

Kysymys vain ministeriöille: Seuraako esitykseen sisällyttävistä 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?

Informaatio-ohjauksen ja sidosryhmäyhteistyön alatyöryhmä on selvittänyt mm. henkilötunnusten käyttöä tunnistuskäytössä. Tähän liittyen työryhmä on päätyvässä ehdottamaan sairausvakuutuskortin (Kela-kortti) toiminnallisuuksien lisäämistä poliisiin myöntämään henkilökorttiin. Korttien yhdistämisessä olisi kuitenkin kyse ratkaisusta, josta jo luovuttiin joitakin vuosia sitten. Tätä ennen sairausvakuutustiedot oli mahdollista saada ajalla 1.6.2004 – 31.12.2016 haettuun henkilökorttiin. Tällaisen yhdistelmä kortin käyttökelpoisuutta vähensi kuitenkin se, että

kortti tuli uusia kortin hakijan kustannuksella sairausva-kuutustiedoissa, kuten lääkkeiden erityiskorvausoikeuksissa tapahtuneen muutoksen johdosta. Samoin, jos Suomen sairausvakuutus päättyi esimerkiksi toisessa EU-maassa aloitetun työskentelyn tai muuten maasta muuton johdosta, päättyi myös henkilökortin voimassaolo.

Työryhmän näkemyksen mukaan henkilökortin ja Kela-kortin yhdistämistä koskevan selvitystyön käynnistämisessä on kuitenkin syytä huomioida käynnissä oleva sosiaaliturvauudistus ja monikanavarahoitukseen liittyvä selvitystyö ja keskustelun avaaminen tulisi ajoit-taa aikataulullisesti siihen, kun näiden uudistusten muutosvaikutukset ovat selkiytyneet.

Kela ei puolla Kela-kortin ja henkilökortin yhdistämistä uudelleen. 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 miettiä, miten henkilöllisyys tulisi tulevaisuudessa todentaa tilanteissa, joihin nykyään käytännössä on monessa paikassa hyväksytty myös Kela-kortti.

Lisäksi kortin käytön jatkokehittämisen tarve on yhteydessä siihen, miten sairaanhoitokorvausten toteuttaminen mahdollistetaan jo tällä hetkellä ja jatkossa yhä kattavammin suora-korvauskyselyiden kautta ilman Kela-kortin tarvetta. Kelassa onkin käynnistetty keskustelu kortin tarpeesta jatkossa.

Kela-korttia ei tarvita apteekeissa suorakorvauksen saamiseksi lääkkeitä. Tähän on vuodesta 2013 riittänyt potilasohjeen (resepti) tai henkilöllisyystodistuksen esittäminen, minkä jälkeen apteekki tarkistaa sairausvakuutustiedot suorakyselyllä Kelan järjestelmästä. Kela on tammikuussa 2022 ottanut käyttöön myös sairaanhoitoon liittyvien taksimatkojen suorakorvauskyselyn. Asiakkaan matkatilauksen yhteydessä taksien tilausvälityskeskus tekee Kelan järjestelmään kyselyn, jolla välityskeskus saa reaaliaikaisesti matkoihin liittyvää tietoa, jota ei tällöin tarvitse kysyä taksiasiakkaalta, eikä Kela-korttia tai matkakattokorttia tarvita. Kelassa on parhaillaan suunnitteilla kyselytoiminto, jolla yksityisen terveydenhuollon palveluntuottajat saavat reaaliajassa Kelasta tiedot asiakkaan oikeudesta suorakorvaukseen. Tämä kysely toteutuu mahdollisesti vielä vuoden 2022 aikana. Kyselyn käyttöönotto poistaa toistaiseksi suorakorvauksen edellytyksenä olevan Kela-kortin esittämistarpeen.

Lisäksi Kela-kortin toiminnallisuuksiin liittyen on syytä todeta, että Kelan sairausvakuutukseen kuulumisen ja Kela-kortti eivät ole peruste julkisen terveydenhuollon palveluiden saamiselle, vaikka nämä kaksi asiaa tyypillisesti, mutta perusteeltaan virheellisesti, yhdistyvätkin julkisessa terveydenhuollossa asioitaessa.

Muistiossa esitetään yhtenä jatkoselvittelyä edellyttävänä toimenpide-ehdotuksena, että henkilö saisi rekisteröityä itselleen ns. varoitusmerkin väestötietojärjestelmään omiin tietoihinsa, jos hän on esim. hävittänyt passinsa tai ajokorttinsa tai jos hänen henkilötietojaan on muusta syystä päätynyt vääriin käsiin. Tämän toimenpiteen osalta lienee tarkoituksenmukaista tehdä vielä tarkempaa arviota siitä, onko varoitusmerkillä saavutettavissa uusia etuja suhteessa jo käytössä oleviin vaihtoehtoihin, kuten luottokiellon tekemiseen. Lisäksi on hyvä pohtia, missä tilanteissa varoitusmerkinnän tekemistä voitaisiin suositella – onko esimerkiksi ajokortin häviämien perusteltu syy? Varoitusmerkinnän tekevällä tulisi olla ainakin käsitys siitä, miten se vaikuttaa käytännön asiointiin. Nyt muistion mukaan viranomaisten ja muiden toimijoiden, jotka haluaisivat vastaanottaa tiedon varoitusmerkistä, tulisi itse määritellä, millaisen merkityksen he sille käytännöissään antaisivat.

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

Vaihtoehtoja mietittäessä on kiinnitettävä huomiota siihen, millaisesta palvelusta on kyse ja millaisiin tietoihin esimerkiksi palveluun kirjautumalla pääsee/millaisia oikeustoimia palvelussa voi tehdä. Lähtökohtana sähköisessä asiointissa tulisi pitää vahvaa sähköistä tunnistautumista. Esimerkiksi Kelan sähköisissä asiointipalveluissa pidetään lähtökohtana vahvaa tunnistautumista jokaisen kirjautumiskerran yhteydessä. Toimenpiteitä suunniteltaessa voidaan kuitenkin pohtia muiden toimijoiden osalta sitä, onko ko. sähköisessä asiointipalvelussa välttämätöntä jokaisen kirjautumiskerran yhteydessä tunnistautua vahvasti, vai olisiko vahva tunnistautuminen riittävää esim. ensimmäisen kirjautumiskerran yhteydessä, jolloin henkilö voi luoda itselleen tunnuksen palveluun? Tällaisessakin tapauksessa palvelu voisi kuitenkin säännöllisin väliajoin edellyttää vahvaa tunnistautumista.

Käyntiasioinnissa pelkän henkilötunnuksen kysymisen sijaan tulisi henkilöllisyydestä aina varmistua voimassaolevan kuvallisen henkilöllisyystodistuksen avulla ja/tai kysymällä henkilöllisyyden varmistavia kysymyksiä (varmistavat kysymykset etenkin silloin, jos henkilöllisyystodistusta ei ole). Keskeinen tapa ehkäistä henkilötunnuksen käyttämistä ainoana tunnistustapana on perehdyttää ja ohjeistaa palveluneuvoja luotettavan tunnistamisen käytännöistä. Näin Kelassa on toimittukin (esim. asiakaspalvelun ohjeet sisältävät tietoa siitä, kuinka asiakkaan henkilöllisyydestä asiointitilanteessa varmistutaan).

Puhelinpalvelussa henkilöllisyyden varmistavat kysymykset ovat avainasemassa. Tapaus-kohtaisesti jo puhelun alussa asiakkaan oma-aloitteisesti kertoman perusteella voi jo varmistua henkilöllisyydestä riittävän varmasti. Henkilöllisyyden varmistavia kysymyksiä ovat esim. asiointihistorian tiedustelu (kuten esim. milloin olet viimeksi asioinut Kelassa ja missä asiassa).

Puhelinpalvelussa tunnistuksen luotettavuutta voitaisiin lisätä sillä, että puhelinpalveluun lisättäisiin vastaava tunnistautuminen mikä on käytössä esim. pankeilla. Asiakas esimerkiksi tunnistautuisi näppäilemällä pankkitunnuksensa ja pääsisi sillä puhelinpalvelussa eteenpäin. Toki tällöinkin olisi

hyvä kiinnittää huomiota ainakin siihen, että tunnuksetkin voivat joutua väärin käsiin, jolloin esim. tarve henkilöllisyyden varmistamiseksi esitettävälle kysymyksille ei välttämättä täysin poistu.

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

Kelan toiminnassa ei nähdä erityisiä uusia ohjeistustarpeita nykyiseen. Kelan asiakaspalvelun ohjeessa on ohjeistettu asiakkaan tunnistamisesta eikä toimintatapa perustu yksinomaan henkilötunnuksen kysymiseen. Tarvittaessa voitaisiin selvittää, tulisiko puhelinpalvelussa tunnistautua edellisen kohdan lopussa todetulla tavalla.

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

Viranomaisen velvollisuutta sähköisen tunnistamisen käyttämiseen sääntelee digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annettu laki (digipalvelulaki, 306/2019). Digipalvelulain 6 §:n mukaan: "Viranomainen voi vaatia digitaalisessa palvelussa käyttäjältä sähköistä tunnistamista vain, jos se on tarpeen palvelun tai sen tietosisältöön liittyvien käyttöoikeuksien varmistamiseksi tai palvelussa tehtävään toimeen liittyvien oikeusvaikutusten vuoksi."

Vahvan tunnistautumisen velvoite voisi kohtuuttomasti haitata sellaisten asiakkaiden asiointia, joilla ei ole mahdollisuuksia käyttää sitä, joten Kelassa ei nähdä muutostarpeita pykälän 6 nykyiseen sisältöön.

Henkilötunnuksen vaihtamiskynnyksen madaltamista koskeva arviomuistio

Kommentit muistioon

Henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman identiteetin hallinnoimista koskevassa hanke suosittaa tehtyjen selvitysten pohjalta, ettei VTJ-lain 12 §:ää muutettaisi, eikä henkilötunnuksen muuttamiskynnystä madallettaisi nykyisestä. Henkilötunnuksen muuttaminen tuskin on tehokkain keino pyrkiä torjumaan väärinkäytösten uhkaa tilanteessa, jossa henkilötunnus on päätynyt toisen henkilön tietoon. Muistion johtopäätöksestä voi tässä mielessä olla samaa mieltä eikä sen sisällöstä ole lausuttavaa enemmälti.

Toiminnan näkökulmasta tulee varmistaa, että tieto vaihtamisesta saavuttaa kaikki toimijat reaaliaikaisesti, ja että yhdellä henkilöllä ei olisi mahdollista olla päällekkäisiä henkilötunnuksia.

Veijalainen Jukka
Kansaneläkelaitos