

Asia: VN/25041/2020

Henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskevat säädös- ja muut ehdotukset

Luonnos hallituksen esitykseksi

Yleiset huomiot esityksen tavoitteista

Kokonaisuutena esityksen tavoitteet ovat erinomaiset.

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

Keinotekoisien tunnuksen käyttötarvetta vähentävät ehdotukset ovat hyödyllisiä.

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

-

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

Etärekisteröintimenettely on erittäin tarpeellinen yliopiston toiminnan näkökulmasta, sillä yliopistossa opiskelee paljon ulkomaisia opiskelijoita ja tutkimustoiminta on varsin kansainvälistä. Nykyään esimerkiksi avoimeen yliopistoon hakeminen tai yliopiston käyttäjätunnuksen ja salasanan toimittaminen ulkomaille ovat haasteellisia. On niin yliopiston, työntekijöiden kuin opiskelijoiden etu, että Suomeen tuleva voi alusta asti keskittyä oleskelun varsinaiseen tarkoitukseen.

Luonnoksessa on epäselvää, mikä on etärekisteröinnin lopputulos ja voiko rekisteröity henkilö hyödyntää hänelle luotua henkilötunnusta maksutta käyttämällä Digi- ja väestötietoviraston puhelimeen ladattavaa mobiilisovellusta. Jotta etärekisteröinti saadaan laajaan käyttöön ja siten päästään esityksen tavoitteisiin, tulee etärekisteröitymisen lisäksi henkilötunnuksen hyödyntämisen

esim. mobiilisovelluksella olla kokonaisuudessaan rekisteröitävälle henkilölle maksutonta. Tähän olisi hyvä ottaa esityksessä tarkemmin kantaa.

Esityksen asetusmuutosehdotuksen mukaan henkilön sukupuolitiedoksi talletetaan väestötietojärjestelmään joko mies tai nainen. Sukupuolta koskevan tiedon kirjaamisesta säädettäessä olisi hyvä ottaa huomioon, että osassa valtioita käytössä on jo nyt kolmas vaihtoehto.

Etärekisteröidyt ja kasvokkain tunnistetut henkilöt on hyvä pystyä erottelemaan toisistaan.

Sukupuolineutraalia henkilötunnusta koskevat huomiot

Helsingin yliopistossa sukupuolta koskevan tiedon käsittely liittyy ennen muuta lakisääteisiin tilastointi- ja raportointivelvoitteisiin sekä tasa-arvolainsäädännön muuhun noudattamiseen kuten tasapuolisuuden toimielinten kokoonpanossa.

Sukupuolineutraali henkilötunnus on kannatettava ajatus. Sen toteuttaminen edellyttää, että tieto henkilön oikeudellisesta sukupuolesta kirjataan erikseen yliopiston järjestelmiin. Koska velvoitteet liittyvät nimenomaan oikeudelliseen sukupuoleen, on perusteltua, että tieto on jatkossakin saatavissa viranomaisjärjestelmistä. Näin myös vältetään siltä, että henkilö itse joutuisi ilmoittamaan tiedon oikeudellisesta sukupuolesta, jonka hän ei katso vastaavan todellista identiteettiään. Sukupuolitieto tarvitaan jatkossa myös suomi.fi -integraatioihin.

Uutta yksilöintitunnusta koskevat huomiot

Uudesta yksilöintitunnuksesta saatava hyöty jää luonnoksessa epäselväksi. Tunnus on yksityiselämän suojan kannalta henkilötunnusta parempi vaihtoehto, koska se ei yksilöivän tehtävänsä lisäksi sisällä mitään muuta tietoa tunnuksen tarkoittamasta henkilöstä. Tunnuksen käytön vapaaehtoisuus kuitenkin käytännössä mitätöi hyödyn. Mikäli halutaan henkilötunnuksen sijasta käyttöön tietosuojaltaan parempi yksilöintitunnus, sen yleisestä käyttöönotosta ja henkilötunnuksen korvaamisesta yksilöintitunnuksella pitäisi olla ainakin jonkinlainen suunnitelma, ja suunnitelman pääpiirteiden tulisi ilmetä esityksestä. Kahden rinnakkaisen tunnuksen käyttöönottamista ei voi pitää tarpeellisena.

Valtakunnallisista opinto- ja tutkintorekistereistä annetussa laissa säädetään oppijanumerosta, joka on luonnolliselle henkilölle annettava pysyvä tunnus, jota käytetään henkilön yksilöintiin tallennettaessa, käsiteltäessä ja luovutettaessa ko. laissa tai varhaiskasvatuslaissa tarkoitetussa tietovarannossa tarkoitettuja tietoja. Tulisi selvittää, mitä vaikutuksia voi olla sillä, että samasta henkilöstä olisi käytössä kolme lakisääteistä yksilöivää tunnusta. Yksilöintitunnuksen käyttäminen tarkoittaisi myös tietojärjestelmämuutoksia.

Mikäli yksilöintitunnuksesta säädettäisiin laissa, tulisi harkita myös sen nimeä. Yksilöintitunnus tarkoittaisi esityksessä nimenomaisesti säädettävää esitettävää tunnusta. Yleiskieliseltä merkitykseltään sanan yksilöintitunnus voidaan kuitenkin ymmärtää tarkoittavan mitä hyvänsä yksilöivää tunnusta (henkilötunnus, rekisterinumero, asiakasnumero, oppijanumero jne.). Toinen mahdollinen vaihtoehto nimeksi olisi yksilötunnus, joka selkeämmin tarkoittaisi nimenomaan laissa säädettyä tiettyä tunnusta.

Muut hallituksen esitystä ja alustavaa asetuluonnosta koskevat huomiot

Yliopistojen käytäntö on nykyään, että henkilötunnuksen vaihtuessa (riippumatta vaihtumisen perusteesta) henkilölle annetaan uusi, uudella henkilötunnuksella varustettu tutkintotodistus. Sukupuolen korjaamiseen liittyvän vaihtamisen osalta opetus- ja kulttuuriministeriö sekä tasa-arvovaltuutettu ovat antaneet oppilaitoksille yhteisen suosituksen OKM/8/591/2013, annettu 27.8.2013. On haastavaa, että uuden todistuksen antamisen käytäntö ei perustu oikeuttavaan tai velvoittavaan säännökseen vaan ainoastaan viranomaisohjaukseen, jota lisäksi on annettu vain yhden vaihtumisperusteen osalta. Henkilötunnuksen vaihtumisen aikaansaamista velvoitteista viranomaisille ja muille henkilötunnuksia toiminnassaan käsitteleville kuten työnantajille olisi syytä säätää laissa.

Esitys liittyy useisiin muihin lausuntokierroksella oleviin esityksiin ja selvityksiin, esim. VN/18505/2021 (Hallituksen esitys eduskunnalle digitaalista henkilöllisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi) ja VN/1070/2021 (Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi sukupuolen vahvistamisesta sekä siihen liittyvien lakien muuttamisesta). On varsin haastavaa muodostaa kokonaiskuva esitetyistä säännösmuutoksista; olisi toivottavaa, että esityksissä selkeästi kuvattaisiin niiden liittymäkohdat ja yhteydet.

Kysymys vain ministeriöille: Seuraako esitykseen sisällyvistä 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?

Kokonaisuutena toimenpidesuositukset ovat hyviä. Erityisen tärkeää on huolehtia siitä, että Digitaalisen henkilöllisyyden kehittämisen hankkeessa toteutettava digitaalinen henkilöllisyystodistus on rekisteroitävälle henkilölle (myös ulkomaalaiset) aidosti maksuton ja sopii myös käyntiasiointiin, jotta ratkaisu saadaan Suomessa laajaan käyttöön.

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

Hyvistä ja riittävästä tunnistamiskäytännöistä olisi tärkeä saada viranomaisohjeistusta erityisesti puhelinasiointiin. On otettava erityisesti huomioon, että monissa palveluissa puhelinasiointi voi olla vaihtoehto niille, joille sähköinen asiointi on syystä tai toisesta hankalaa tai mahdotonta. Puhelinasiointissa suositeltavien tunnistamistapojen tulee olla sellaisia, etteivät ne muodostu esteeksi käyttää puhelinasiointia. Luonnollisesti puhelinasiointissa voidaan käyttää myös sähköisen vahvan tunnistautumisen menetelmiä esimerkiksi mobiilisovelluksella, mutta ne eivät voi olla yksinomaisia.

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

Terveydenhuoltosektorilla henkilöt tulisi tunnistaa huomattavasti nykyistä paremmin (esim. henkilökortista tai tulevalla mobiilisovelluksella), jotta voidaan ehkäistä terveystietojen ja lääkkeiden väärinkäyttötilanteita ja parantaa potilasturvallisuutta.

Mitä säädösmuutostarpeita 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

Kommentit muistioon

Muistiossa esitettyä kantaa voi pitää perusteltuna. Henkilötunnuksen väärinkäyttöön ja siitä aiheutuviin ongelmiin on pyrittävä puuttumaan muin keinoin, kuten estämällä henkilötunnuksen käyttö tunnistamisvälineenä.

Asiassa on syytä ottaa huomioon myös viranomaisten laaja arkistointivelvollisuus: useimmilla viranomaisilla on suuri määrä arkistoituja asiakirjoja, joista ilmenee myös henkilötunnus. Uuden henkilötunnuksen muuttaminen tietojärjestelmiin ei vaikuta asiakirjoihin, joten henkilötunnuksen vaihtamiskynnyksen madaltaminen johtaisi entistä useammin tilanteisiin, joissa vanha henkilötunnus ilmenisi henkilöä koskevasta julkisesta, arkistoidusta asiakirjasta. Tutkimuksen näkökulmasta taas ongelmaksi voi muodostua erilaisten tietojen yhdistäminen esimerkiksi pitkältä ajanjaksolta, jos ihmisillä olisi elinaikanaan tavanomaisesti useampi henkilötunnus.

Tietoteknisesti henkilötunnuksen vaihtaminen ei ole yliopistolle ongelma. Yliopistossa tehdään jo nykyään tietojärjestelmiin henkilötunnuksen vaihtoja kolminumeroinen lukumäärä vuosittain, kun ulkomaalaiset henkilöt rekisteröidään yliopiston järjestelmään ensin ilman henkilötunnusta (opiskelijat) tai keinotekoisella yliopiston keksimällä henkilötunnuksella (työntekijät) ja näitä tietoja täydennetään sitten elinkaaren myöhemmissä vaiheissa väestötietojärjestelmän henkilötunnuksella, mikäli henkilö a) hakee ja b) saa väestötietojärjestelmään henkilötiedot se-kä c) muistaa ilmoittaa uuden henkilötunnuksen yliopistolle. Myös sukupuolenkorjaukseen liittyviä henkilötunnuksen

vaihtoja on yleensä useita joka vuosi, joten yliopistolla henkilötunnuk-sen vaihtoa tietojärjestelmiin voidaan pitää rutiinitoimena. Tietotekniset ongelmat eivät siis sinänsä yliopiston näkökulmasta estä vaihtamiskynnyksen madaltamista.

Karppinen Laura
Helsingin yliopisto - Helsingin yliopiston rehtori