

Asia: VN/25041/2020

Henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskevat säädös- ja muut ehdotukset

Luonnos hallituksen esitykseksi

Yleiset huomiot esityksen tavoitteista

STTK kiittää mahdollisuudesta lausua henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskevista säädös- ja muista ehdotuksista.

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 identiteetinhallintaa 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 laintasosiin säännöksiin liittyviksi asetustason säännöksiksi.

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

STTK katsoo, että yksilön näkökulmasta henkilötunnuksen antamisen laajentamisella ja aikaistamisella on suuri merkitys ja pitää muutoksia maahantulon sujuvoittamisen kannalta

perusteltuina. Hallituksen esityksen sivun 41 tietojen mukaan henkilötunnuksen antaminen jo oleskeluluvan hakemusvaiheessa mahdollistaisi tunnuksen saamisen vuositasolla noin 10 000 ihmiselle. Noin 25 000–30 000 ihmistä saisi henkilötunnuksen nykyistä aikaisemmin. Uutta etärekisteröintimenettelyä hyödyntäisi noin 10 000–30 000 ihmistä.

Sukupuolineutraali henkilötunnus on peruslähdekohdaltaan ehdottoman kannatettava. Ongelmat liittyvät muutoksen aiheuttamiin suuriin kustannuksiin ja uudistukseen valmistautumiseen tarvittavaan riittävän pitkään aikajänteeseen.

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

Voidakseen täysipainoisesti toimia suomalaisessa yhteiskunnassa, henkilö tarvitsee suomalaisen henkilötunnuksen. Nykylainsäädäntö ei mahdollista henkilötunnuksen antamista turvapaikanhakijoille ennen päätöstä turvapaikkahakemuksesta. Käytännössä tämä voi kestää yli vuoden, mikä johtaa asiain mahdollistamiseen keinotunnuksin, joita henkilöllä voi olla useita eri organisaatioiden antamana.

STTK kannattaa ulkomaan kansalaisen tietojen aiempaa ja laajempaa tallentamista väestötietojärjestelmään jo hakemusvaiheessa, eikä vasta asian ratkaisun yhteydessä. Pidämme perusteltuna myös henkilön perustietojen lähteen (onko tieto virallisesta asiakirjasta vai henkilön itse ilmoittama) kuvaavan tietokentän lisäämistä väestötietojärjestelmään.

Hallituksen esityksessä kuvataan, miten terveydenhuollossa asioi myös runsaasti sellaisia henkilöitä, joilla ei ole suomalaista henkilötunnusta. Eri järjestelmissä luodaan näille henkilöille järjestelmäkohtaisia tunnuksia, joiden varassa heidän tietojaan käsitellään. Tiedot eivät välttämättä yhdisty ja vaan yhdellä henkilöllä voi olla useita järjestelmäkohtaisia tunnuksia jopa samassa terveydenhuollon yksikössä. Keinotunnusten ja samalla henkilöllä olevien moninkertaisten rekisteri-identiteettien käsittely ja selvittely aiheuttavat terveydenhuollossa runsaasti manuaalista työtä, minkä lisäksi virheiden todennäköisyys kasvaa. Myös tietojen yhdistäminen henkilön saadessa väestötietojärjestelmästä henkilötunnuksen, on työlästä.

Potilasturvallisuus vaarantuu tilanteissa, joissa henkilötunnuksen puute johtaa siihen, etteivät henkilön aiemmat potilastiedot tai esimerkiksi lääkitys tule lainkaan tietoon. Terveydenhuollossa pystyttäisiin muodostamaan parempi kokonaiskäsitys potilaan tilanteesta, jos hänen tietonsa olisivat henkilötunnuksella haettavissa Kanta-palveluista.

Henkilötunnuksen myöntäminen ehdotetulla tavalla voisi helpottaa myös apteekkien toimintaa ja parantaa lääketurvallisuutta. Tällä hetkellä reseptit kirjoitetaan nimellä ja syntymäajalla, jos henkilöllä ei ole suomalaista henkilötunnusta. Ilman henkilötunnusta, samalle henkilölle määrättyjä

reseptejä ei voida yhdistää henkilön lääkelistaksi Kanta-palveluissa, eikä potilaan kokonaislääkitystä voida seurata Kanta-palvelujen kautta. Samoin verikeskustoiminnassa ehdotetut muutokset johtaisivat siihen, että veriryhmämäärittystä ei tarvitsisi jokaisella käyntikerralla uusia, vaan kerran määritetty veriryhmä riittäisi. Henkilön verensiirtohistoria saataisiin samalla luotettavammaksi.

Hallituksen esityksessä on arvioitu että, terveydenhuollossa henkilötunnuksen puute aiheuttaa erityisen suuria haasteita ja alan arvioitaisiin olevan yksi keskeisimmistä hyötyjistä, mikäli ehdotetut muutokset tulisivat ehdotetussa muodossa voimaan. Toimialan mahdolliset hyödyt olisivat osin samoja kuin muilla toimialoilla ja liittyisivät vähenevään manuaaliseen yhdistely- ja selvittelytyöhön. Terveydenhuollossa muutoksilla arvioidaan kuitenkin lisäksi olevan myös ulkomaalaisten terveydenhuollon asiakkaiden potilas- ja lääketurvallisuutta parantavia vaikutuksia.

On kannatettavaa, että henkilötunnus voidaan myöntää maassa oleskelevälle jo aikaisessa vaiheessa. Henkilötunnus helpottaa asiointia eri viranomaisten kanssa. Terveydenhuollon näkökulmasta lisää väestörekisterikeskuksen myöntämä virallinen henkilötunnus asiakas- ja potilasturvallisuutta.

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

STTK katsoo, että mahdollisuuteen hyödyntää ulkoisia palveluntuottajia nykyistä laajemmin oleskelulupahakemuksen jättävän henkilön tunnistamisessa sisältyy esimerkiksi turvallisuuteen ja korruptioon liittyviä riskejä, joita on tuotu esille hallituksen esityksen sivuilla 48-49. Vaikka ulkoisen palveluntuottajan voimassaolevasta matkustusasiakirjasta suorittama henkilöllisyyden varmistaminen sujuvoittaisi hallinnollista menettelyä, on kansainvälisen tilanteen kiristyessä ja turvallisuusympäristön heikentyessä riskeihin suhtauduttava entistä vakavammin. Kysymys tulee ottaa huomioon myös jatkovalmistelussa.

Mikäli rekisterimerkinnän tallentamisesta vastaava viranomainen (käytännössä Maahanmuutovirasto) prosessin myöhemmässä vaiheessa varmentaa ulkoisen palveluntuottajan suorittaman henkilön tunnistamisen, ei työmäärä ole vähäinen. Esityksen sivulla 17 kuvataan ulkoisen palveluntarjoajan hoitaneen yhteensä 5963 oleskelulupahakemusta kahdeksassa kohteessa. Vuonna 2021 heinäkuuhun mennessä ulkoinen palveluntarjoaja oli hoitanut yhteensä yli 2000 oleskelulupahakemusta kymmenessä kohteessa.

Esityksen jatkovalmistelussa onkin selvitettävä perusteellisesti missä tehtävissä ulkoisen palveluntuottajan käyttö tämänkaltaisessa viranomaistoiminnassa on ylipäänsä perusteltua ja vastaako sääntelyn taso ulkoistamistilanteissa edellytettyä rikosoikeudellista virkavastuuta.

STTK kannattaa Verohallinnon ja Maahanmuuttoviraston tehtävien laajentamista siten, että ne voisivat muuttaa ja lisätä väestötietojärjestelmään aiemmin rekisteröidyn henkilön tietoja. Laajennus ei kuitenkaan koskisi tietoja, jotka vaikuttavat henkilötunnuksen muodostumiseen. Tietojen luovutus tapahtuisi teknisen rajapinnan avulla vastaavalla tavalla kuin nykyisin. Rekisterinpitäjänä säilyisivät Digi- ja väestötietovirasto ja Ahvenanmaan valtionvirasto. Vaikka väestötietojärjestelmän ylläpidon vastuisiin ei ehdoteta muutoksia, on hallituksen esitykseen tarpeen yksiselitteisesti kirjata, mikä taho on vastuussa teknisten rajapintojen välityksellä tallennettujen tietojen oikeellisuudesta.

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

Esityksessä ehdotetaan luotavaksi mahdollisuus rekisteröityä väestötietojärjestelmään uuden etärekisteröintimenettelyn kautta. Menettely mahdollistaisi ulkomaalaisen rekisteröitymisen jo ennen Suomeen saapumista. Rekisteröitymisen yhdessä henkilö saisi suomalaisen henkilötunnuksen, joka nopeuttaisi integroitumista suomalaiseen yhteiskuntaan.

Suomi kehittää työvoiman maahanmuuttoa eri keinoin työvoiman kysyntään vastaamiseksi. Kansainvälinen rekrytointi ja työvoiman maahanmuutto on yksi ratkaisu työmarkkinoiden työvoimapulaan ja hyvinvointiyhteiskunnan ylläpitämiseen.

Maksuttoman, mobiilisovelluksella ja ilman tarveharkintaa jo ennen Suomeen saapumista tapahtuvan etärekisteröintimenettelyn odotetaan nopeuttavan ja helpottavan kotoutumista suomalaiseen yhteiskuntaan. Tunnistautuminen tapahtuisi kasvojentunnistusohjelmalla ja sirullisen passin lukemisella ja etärekisteröidyt VTJ-identiteetit erotettaisiin muista VTJ-identiteeteistä. Henkilön mahdollisuus hyödyntää yhteiskunnan palveluita pelkän etärekisteröitymisen perusteella olisi rajattua. Laissa ei määriteltäisi mihin palveluihin se oikeuttaisi, vaan arvio tapahtuisi palvelukohtaisesti.

Etärekisteröintimenettely voi edesauttaa erilaisten maahanmuuttoon ja työsuhteeseen liittyvien asioiden joustavaa hoitamista. STTK pitää välttämättömänä, että etärekisteröitynyt henkilö käy myöhemmin tunnistautumassa kasvokkain, jolloin hänet voida kirjata väestötietojärjestelmään VTJ-lain 9 § mukaisesti.

Hallituksen esityksessä jää epäselväksi mitkä uuden esivaiheen tosiasialliset hyödyt Suomeen tulevalle henkilölle ovat. Esityksessä on kuvattu, ettei etärekisteröinti riittäisi ainakaan lähivuosina täyttämään mm. pankeilta edellytetyn asiakkaan tuntemisen vaateita.

Hallituksen esitys kaipaakin lisäperustelua. Muutoin etärekisteröintimahdollisuus on lupaus, joka voi käytännön elämässä jäädä lunastamatta.

VTJ-identiteettien hyödyntäminen edellyttäisi organisaatioille yleensä kertaluonteisia tietojärjestelmämuutoksia ja tiedonhallintaan liittyviä muutoksia, joiden suuruusluokka riippuisi merkittävästi mm. toimialasta, käytettävistä tietojärjestelmistä ja niiden iästä.

Organisaatiokohtaiset kustannukset voisivat vaihdella kymmenistä tuhansista joihinkin satoihin tuhansiin euroihin. Koska kustannusarviot vaihtelevat merkittävästi, on etärekisteröintimahdollisuuden hyötyjä koko yhteiskunnalle vaikea hahmottaa. Etärekisteröintiin liittyy myös vakavasti otettavia riskejä, joita lakiesityksessä on kuvattu kattavasti.

Sukupuolineutraalia henkilötunnusta koskevat huomiot

Henkilötunnuksesta käy ilmi henkilön syntymäaika päivän tarkkuudella sekä oikeudellinen sukupuoli. Kumpikaan näistä tiedoista ei ole tarpeen henkilötunnuksen varsinaisen käyttötarkoituksen, eli henkilön yksiselitteisen yksilöimisen kannalta. Käytännössä yhteiskunnassa on vain vähän sellaisia asiointitilanteita, joissa samanaikaisesti olisi tarpeen tietää sekä henkilön oikeudellinen sukupuoli että tarkka syntymäaika. Ikää koskevan tiedon osalta on usein tarve tietää vain henkilön täysi-ikäisyys tarkan syntymäajan sijaan.

Sukupuolitiedon tarpeettoman laajamittainen käsittely voi altistaa ihmisen syrjinnälle muun muassa työnhaku- ja muissa vastaavissa tilanteissa. Sukupuolitieto voi myös tarpeettomasti vaikeuttaa esimerkiksi sellaisten henkilöiden elämää, joiden ulkoinen olemus tai oma tuntemus ei vastaa virallista sukupuolta, tai jotka ovat korjanneet sukupuoltaan.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi henkilötunnukseen sisältyvän yksilönumeron rakennetta siten, että siitä ei enää kävisi ilmi henkilön sukupuoli. Yksilönumero olisi sukupuolesta riippumaton kolminumeroinen luku. Uudet henkilötunnukset annettaisiin sukupuolineutraalina vuodesta 2027 alkaen. Ennen tätä annetut henkilötunnukset pysyisivät ennallaan. Sukupuolitietoa ei kuitenkaan tulisi enää muutoksen voimaantulon jälkeen päätellä suoraan vanhoistakaan henkilötunnuksista, vaan sitä tulisi muutoksen jälkeen käsitellä henkilötunnuksesta erillisenä tietona. Tieto sukupuolesta merkittäisiin edelleen väestötietojärjestelmään ja sitä luovutettaisiin järjestelmän tietoja hyödyntäville tahoille VTJ-lain 4 luvussa säädettyjen yleisten edellytysten mukaisesti.

Sukupuolitiedon poistaminen henkilötunnuksesta ehdotetulla tavalla vanhoja henkilötunnuksia muuttamatta tarkoittaisi, että ennen vuotta 2027 annetuista henkilötunnuksista olisi tosiasiallisesti edelleen pääteltävissä, onko tunnus annettu miehelle vai naiselle. Sukupuoltaan korjaavan henkilön kohdalla tämä johtaisi tilanteeseen, jossa tieto henkilön transsukupuolisuudesta voisi olla pääteltävissä henkilötunnuksesta. Esityksessä ehdotetaan, että sukupuoltaan korjaavalla henkilöllä olisi nykytilaa vastaavasti oikeus saada sukupuolen vahvistamisen perusteella uusi henkilötunnus, jonka yksilönumero annettaisiin nykykäytännön mukaisesti miehillä parittomana ja naisille parillisena. Henkilötunnuksen muuttaminen olisi vapaaehtoista, eikä sille asetettaisi erityistä määräaika.

Esityksessä on todettu, että terveydenhuollossa sukupuolitetiedon käsittelyyn muodostuu tarve käytännössä kaikessa toiminnassa. Tästä syystä muutoksesta aiheutuvien kustannusten voidaan nousevan toimialalla korkeiksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmäinfrastruktuuri on myös erittäin monimutkainen ja asiakas- ja potilastietojärjestelmiin on integroitu jopa satoja eri liitännäisjärjestelmiä. Integraatiot tuottavatkin suurimman osan muutoskustannuksista järjestelmäympäristöissä. Henkilötunnus on järjestelmäintegraatioiden ainoa yhteinen tiedot yhdistävä tekijä ja potilaiden sukupuolitetieto luetaan yleisesti nimenomaan suoraan henkilötunnuksesta.

On kannatettavaa, että sukupuolitetieto poistetaan henkilötunnuksesta. On kuitenkin yhtä kannatettavaa, että vanhat henkilötunnukset säilyvät. Henkilötunnusten muuttaminen tietojärjestelmämuutoksineen on kallis ja työläs prosessi. Uudet henkilötunnukset annettaisiin sukupuolineutraalina vuodesta 2027 alkaen. Muutos palvelee vasta tulevia sukupolvia.

Ennen vuotta 2027 on ratkaistava kysymys esimerkiksi koskien sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Esimerkiksi laboratoriojärjestelmät poimivat nykyisestä

henkilötunnuksesta ikä- ja sukupuolitetiedon. Kumpaakin tietoa tarvitaan monesti jo näytteiden analysointivaiheessa ja viimeistään vastausvaiheessa. Laboratorioiden tietojärjestelmiin tarvitaan muutoksia, jos uudesta henkilötunnuksesta näitä tietoja ei automaattisesti saa.

Väestötietojärjestelmästä on tärkeä saada sukupuolitetieto tarvittaessa. Tällä hetkellä väestötietojärjestelmien käyttöoikeudet ovat rajoitetut ja usein myös käyttöaika rajattu virka-aikaan.

STTK pitää ikä- ja sukupuolitetietojen tai muiden henkilötietojen käsittelyn minimointiperiaatetta kannatettavana peruslähtökohtana lakimuutoksille. Sukupuolitetietoa tulee käyttää vain tilanteissa, joissa siihen on aito tarve. Uudistuksen toteuttamisen tekee kuitenkin ongelmalliseksi siitä aiheutuvat suuret kustannukset sekä julkiselle että yksityiselle sektorille. Kustannukset jakautuisivat hyvin laajalle joukolla tahoja, joilla on tarve käsitellä sukupuolitetietoa tehtäviensä hoitamisessa tietojärjestelmissä olevan erillisen tietokentän avulla. Kustannukset painottuisivat erityisesti terveydenhuoltoon ja vakuutustoimintaan.

Arvio sukupuolineutraalin henkilötunnuksen kustannuksista on tehty 2020-2021. Yksityisen sektorin osalta arvioinnissa olivat mukana finanssiala, energiateollisuus, kaupan ala, työeläkeala, tietoliikenneala, julkinen ja yksityinen sosiaali- ja terveysala sekä kunnat ja kaupungit. Arvio perustuu suoritettuun skaalaukseen. Finanssiala arvioi kustannustensa nousevan yhteensä noin 41 miljoonaan euroon. Muilla arvioituilla toimialoilla kustannusten arvioidaan jäävän tätä matalammaksi. Kaupan ala arvioi kustannuksikseen 8,2 miljoonaa euroa, energiateollisuus 5,7 miljoonaa euroa, työeläkeala 5 miljoonaa euroa, yksityinen sosiaali- ja terveysala 2,2 miljoonaa euroa ja tietoliikenneala 1,7 miljoonaa euroa. -

Kunnille aiheutuvat kustannukset olisivat noin 2,1 miljoonaa euroa ja hyvinvointialueille noin 33,1 miljoonaa euroa. Valtion viranomaisille ja Kansaneläkelaitokselle aiheutuvat kustannukset on arvioitu noin 8,3 miljoonaa euron suuruisiksi. Skaalaus on tehty Digi- ja väestötietovirastolta, Verohallinnolta, Opetushallitukselta, Eläketurvakeskukselta, Maanmittauslaitokselta, Maahanmuuttovirastolta ja Kansaneläkelaitokselta koottujen tietojen pohjalta. Lisäksi Digi- ja väestötietovirastolle aiheutuisi enintään noin 100 000 euron suuruinen kertakustannus.

Uutta yksilöintitunnusta koskevat huomiot

Esityksessä ehdotetaan luotavaksi henkilötunnuksen rinnalle uusi yksilöintitunnus. Yksilöintitunnus olisi tarkoitettu henkilön yksiselitteiseen yksilöimiseen ja se annettaisiin kaikille väestötietojärjestelmään rekisteröidyille henkilöille.

Yksilöintitunnus ei sisältäisi minkäänlaisia henkilötietoja. Yksilöintitunnus olisi laajasti saatavissa väestötietojärjestelmästä ja sen käyttöönotto olisi ehdotuksen mukaan täysin vapaaehtoista. Kukin organisaatio saisi siis itse päättää, haluaako se ottaa yksilöintitunnuksen omassa toiminnassaan käyttöön henkilötunnuksen rinnalle tai sen sijaan. Ehdotus ei myöskään miltään osin rajoittaisi henkilötunnuksen käyttöä ja käsittelyä. Ehdotetulla yksilöintitunnuksella ei siten olisi vaikutuksia sellaisiin organisaatioihin, jotka eivät sitä ottaisi käyttöön.

Yksilöintitunnuksen ehdotetaan olevan julkinen, nimen kaltainen tieto, jota saisi käsitellä ilman erityisiä toimialakohtaisia tai muita vastaavia rajoituksia yleisten tietosuojaperiaatteiden mukaisesti. Tunnuksen asema muistuttaisi osin henkilötunnuksen asemaa, mutta sen käyttötarkoitus rajattaisiin suoraan laissa vain henkilön yksiselitteiseen yksilöimiseen. Käytännössä tunnuksen avulla olisi siten mahdollista vain kytkeä tietyn henkilön henkilötiedot yhteen rekistereissä ja niiden välillä, eikä sitä luovutettaisi lainkaan henkilöllisyyden todentamistarkoitukseen.

Koska esityksen mukaan yksilöintitunnuksen käyttöönotto olisi täysin vapaaehtoista, STTK katsoo, että käyttöönotolla saavutettavat hyödyt jäävät pieniksi tai ne realisoituisivat hyvin pitkällä aikavälillä. Ennustettavissa on samantyyppinen kehityskulku, joka tapahtui vahvojen sähköisten tunnistuspalvelujen osalta, kun aktiivisen toimijan rooli jätettiin pankeille ja yhteiskunnan tarjoama kansalaisvarmenne jäi sivurooliin.

Näiltä osin hallituksen esitys kaipaa täsmällisempiä perusteluja sille, miten ja miksi täysin vapaaehtoisuuteen pohjautuvaan ehdotukseen on päädytty. Uudistukseen sisältyy silti potentiaalia. Yksilöintitunnuksen laajamittaisempi käyttöönotto voisi ehkä mahdollistaa esimerkiksi potilas- ja asiakastietojen yhdistämisen eri organisaatioiden välillä. Jatkovalmistelussa on tarpeen pohtia, voidaanko esim. julkisen hallinnon toimijat velvoittaa uusien tietojärjestelmien rakentamisen yhteydessä automaattisesti huomioimaan yksilöintitunnus.

Uudesta yksilöintitunnuksesta muodostuisi välittömiä kustannuksia Digi- ja väestötietovirastolle sekä Maahanmuuttovirastolle ja Verohallinnolle. Digi- ja väestötietoviraston kertakustannusten arvioidaan esityksessä olevan vähintään 300 000 ja enintään 1 000 000 euroa toteutustavasta riippuen. Ilmeisesti uudistuksen toteuttaminen lisäämällä väestötietojärjestelmään tietokenttä ei ole mielekäs, vaan hyödyntämisessä olennaista on muodostaa yksilöintitunnuksesta henkilön tiedot yhdistävä hakutekijä, jolloin kustannus on korkeampi. Maahanmuuttovirastolle kertakustannusten arvioidaan olevan 150 000 euroa. Verohallinnon kustannusvaikutuksia ei ole pystytty vielä yksityiskohtaisesti arvioimaan, mutta niiden arvioidaan olevan suuruusluokaltaan vastaavat kuin Maahanmuuttoviraston.

Koska yksilöintitunnuksen käyttöönottoon ei veloitettaisi, eikä käyttöönotolle asetettaisi määräaika, tulisi hyödyntäminen ajankohtaiseksi lähinnä uusien tietojärjestelmien käyttöönoton tai muiden laajempien tiedonhallinnallisten uudistusten yhteydessä.

STTK katsookin, että hallituksen esityksessä olisi kohtuullista esittää edes suuntaa antava arvio siitä, milloin yksilöintitunnuksen käyttöönotto laajamittaisemmin voisi toteutua.

Muut hallituksen esitystä ja alustavaa asetuseronnosta koskevat huomiot

Sote-uudistuksen kantava tavoitteena on sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen integrointi. Hallituksen esityksessä tulisi huomioida sosiaalihuolto terveydenhuollon rinnalla. Nyt esityksessä viitataan monin paikoin vain terveydenhuoltoon. Hallituksen esityksessä tulisi käyttää kautta linjan määrittelynä sosiaali- ja terveydenhuoltoa, eikä pelkästään terveydenhuoltoa.

Henkilötunnusjärjestelmän vuoden 2023 alusta voimaan tulevaisuiksi ehdotettujen lakimuutosten hyötyjen arvioidaan olevan valtaosin laadullisia. Taloudelliset säästöt jäisivät yksittäisen organisaation kohdalla useimmiten melko vähäisiksi, mutta niitä odotetaan muodostuvan, koska keino- ja palvelutunnusten käsittelyyn liittyvän manuaalisen selvitys- ja yhdistelytyön sekä virheiden korjaamistarpeiden vähentyminen voi olla erittäin laajaa. Näiltä osin muutosten arvioitu vaikutus jää lakiesityksessä väittämän tasolle ja kaipaa tuekseen selkeitä faktoja ja laskelmia.

Valtion viranomaisille arvioidaan syntyvän lisäkustannuksia sekä kertaluontoisesti että pysyvästi. Esimerkiksi Digi- ja väestötietovirastolle aiheutuisi vuonna 2022 1 670 000 euron kertakustannus ja vuodesta 2023 30 000 euron pysyvä kustannus tietojärjestelmien virheettömän toiminnan varmistamisesta. Lisäksi tarvitaan viiden henkilötyövuoden pysyvä resurssilisäys, jonka kustannus on 320 000 euroa vuodessa.

Lakiesityksen pohjalta ei muodostu selkeää käsitystä sisältyvätkö kustannuksiin myös etärekisteröinnin mobiilisovelluksen toteutuksen kustannukset. Muutuskustannusten kuvausta olisi näiltä osin hyvä selkeyttää. Maahanmuuttovirastolle aiheutuisi tietojärjestelmämuutoksista yhteensä noin 500 000 euron kertakustannus ja noin 400 000 euron tilapäinen henkilöstöressurssitarve. Pysyvän työmäärän lisäyksen arvioidaan olevan noin kolme henkilötyövuotta. Kustannusten realisoitumisen ajankohta on ilmeisesti 2023, mutta selkeää ajoitusta ei ole lakiesityksessä määritelty, eikä kustannuksen euromäärää ole ilmoitettu. Näiltä osin hallituksen esitystä on tarpeen täsmentää.

Verohallinnon työmäärän lisääntymisen ei arvioida aiheuttavan pysyvää lisäresurssitarvetta. Kertakustannus olisi 200 000 euroa sisältäen sekä tietojärjestelmämuutokset että henkilöstöressurssit.

STTK katsoo, että koska ehdotusten vaikutus viranomaisten toimintaprosesseihin ja työmäärään on monilta osin vielä jäsentymätön, on tärkeää, että vaikutuksia seurataan ja lisäresurssitarpeeseen vastataan välittömästi. Muussa tapauksessa hallituksen esityksen tavoitteet esimerkiksi ulkomaalaisten asioinnin helpottamisesta vesittyvät.

Kaikki hallituksen esityksen mahdollisesta toteuttamisesta aiheutuvat lisäkustannukset tulee kompensoida valtion viranomaisten toimintamenoihin täysimääräisesti.

Eryteisesti sukupuolineutraaliin henkilötunnukseen siirtymiseen tulisi varata pidempi siirtymäaika sen suurten kustannusten vuoksi. Voimaantuloa vuoden 2027 alusta on harkittava uudelleen.

Hallituksen esityksen taloudelliset vaikutukset ovat mittavat. Hyötyjä on kyettävä avaamaan perusteellisemmin, jotta investoinnit ovat perusteltavissa kaikille toimijoille. Lisäksi on syytä tuoda selkeämmin esille ne uudistukset, joiden luonne on tässä hetkessä lähinnä mahdollistava. Nopeammin realisoituvia hyötyjä on sekä yksilön että yhteiskunnan kannalta tunnistettavissa lähinnä henkilötunnuksen antamisen laajentamisessa ja nopeuttamisessa.

Taloudellisten vaikutusten yhteenvetoon on tarpeen lisätä taulukko, jossa kaikki arvioidut kustannukset esitetään kootusti. Hallituksen esityksessä taloudelliset vaikutukset ilmoitetaan sirpaleisesti eri tekstikohdissa.

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 toimenpidesuosituksset oikean suuntaisia? Mitä pidätte erityisen hyvänä tai mitä pidätte tarpeettomana?

STTK pitää toimenpidesuosituksia oikean suuntaisina. Pidämme tärkeänä, että informaatio-ohjauksen ja sidosryhmäyhteistyön suunnitelma on laadittu jo tässä vaiheessa prosessia. Jatkossa erityisesti kansalaisviestinnän sisältöön ja koordinointiin on kiinnitettävä huomiota.

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

-

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

-

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

Kela-kortin viivakoodin käyttö nopeuttaa apteekissa asiointia ja vähentää inhimillisten virheiden ja tietoturvaasteiden mahdollisuuksia apteekin hakiessa asiakkaan tietoja suorakorvauskyselyllä Kelasta.

Laki sähköisestä lääkemääräyksestä ja sen taustalla oleva hallituksen esitys ohjaa nykyisellään apteekkeja käyttämään Kela-korttia lääkkeiden vastaanotto-oikeuden osoittamiseksi. Taustalla työskennellyt työryhmä suosittelee keskustelun avaamista vastuuviranomaisten kesken Kela-kortin ja henkilökortin toiminnallisuuksien yhdistämisestä ja henkilökortin saatavuudesta yhdenvertaisesti kaikille kansalaisille. Tämä rajapinta käsillä olevaan lakiesitykseen tulisi huomioida ja arvioida huolellisesti.

STTK katsoo, että keskusteluissa ja toimenpiteitä pohdittaessa on huomioitava ja säilytettävä mahdollisuus toisen puolesta asiointiin apteekissa. Monissa tilanteissa on vaikeaa tai jopa mahdotonta asioida itse apteekissa. Jos Kela-kortti yhdistetään henkilökorttiin, on toisen puolesta asiointi säilytettävä.

Henkilötunnuksen vaihtamiskynnyksen madaltamista koskeva arviomuistio

Kommentit muistioon

Henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman identiteetin hallinnoimista koskeva hanke suosittaa tehtyjen selvitysten pohjalta, että väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain 12 §:ää ei muutettaisi, eikä henkilötunnuksen muuttamiskynnystä

madallettaisi nykyisestä. Ottaen huomioon eri tahoilla jo tehdyt tai valmisteltavana olevat toimenpiteet, STTK kannattaa ehdotusta, että pykälään ei tehtäisi muutoksia, vaan tietovuotojen kaltaisten tilanteiden aiheuttamiin

uhkiin varauduttaisiin muilla toimenpiteillä.

Yhdymme henkilötunnuksen vaihtamista koskevan arviomuistion käsitykseen siitä, että henkilötunnuksen muuttamisen kynnystä ei pidä mahdollisten väärinkäytösten ennaltaehkäisemiseksi nykyisestä madaltaa.

Taina Vallander
johtaja, STTK ry