



9.10.2020

## Lausuntoyhteenveto henkilötunnuksen uudistamista koskevasta työryhmän loppuraportista

### 1 Lausuntopyyntö ja saadut lausunnot

Valtiovarainministeriö asetti 21.8.2017 työryhmän selvittämään henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman identiteetin hallinnoimista. Työryhmän tehtävänä on esittää uusi kansallinen ratkaisu henkilöiden yksilöimiseksi. Tähän kuuluu esitys toimintamalliksi henkilöiden yksilöimiseen Suomessa ja kuvaus viranomaisten roolista henkilöön liittyvien ydintietojen hallinnassa. Tarkoituksena on tuottaa malli, jossa henkilön yksilöivä tunnus ja siihen liittyvät tiedot voidaan hallita erillisinä sekä toiminnallisesti että juridisesti. Työryhmän toimikausi päättyi 31.12.2019 ja työryhmä loppuraportti julkaistiin 6.4.2020.

Loppuraportti on lausuntokierroksella 8.4.2020 - 31.5.2020. Lausunntoimittelu toteutettiin lausuntopalvelu.fi-sivuston. Lausuntopyyntöissä toivottiin erityisesti yksityisen sektorin sekä muiden toimijoiden arvioita työryhmän ehdotuksen vaikutuksista seuraaviin seikkoihin:

- Ehdotusten vaikutusten laajuus lausunnon antajan oman organisaation näkökulmasta
  - Toimintatapoihin liittyvät suorat ja epäsuorat vaikutukset
  - Kustannukset
  - Muut vaikutukset
- Ehdotuksen aikataulu ja siirtymäajat

Lausuntoja annettiin yhteensä 132. Lausunnon antoivat:

Akava ry, Aktia Pankki Oyj, Ammattikorkeakoulujen rehtorineuvosto Arene ry, Amnesty International Suomen osasto, Asiakkuusmarkkinointiliitto ry, Digi- ja väestötietovirasto, DNA Oyj, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Electronic Frontier Finland - Effi ry, Elinkeinoelämän Keskusliitto EK, Eläketurvakeskus, Eläkkeensaajien Keskusliitto ry, Energiateollisuus ry, Enonkoski, Espoo, Etelä-Karjalan liitto, Etelä-Pohjanmaan sairaanhoitopiiri, FiCom ry, Finanssiala ry, Haaga-Helia ammattikorkeakoulu Oy, Hankasalmen kunta, Hansel Oy, Helsingin hallinto-oikeus, Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri HUS, Helsingin kaupunki, Helsingin yliopisto, Hyvinvointiala HALI ry, Hämeenlinnan hallinto-oikeus, Hätäkeskuslaitos, Ihmisoikeusliitto, Ikaalisten kaupunki, Ilmatieteen laitos, Ilomantsin kunta, Imatran kaupunki, Itä-Suomen hovioikeus, Jyväskylän kaupunki, Kaarinan kaupunki, Kannonkoski, Kansaneläkelaitos KELA, Kanta-Hämeen sairaanhoitopiirin kuntayhtymä, Kehitysvammaisten Tukiliitto ry, Keski-Pohjanmaan liitto, Keski-Suomen sairaanhoitopiiri, Keskusrikospoliisi, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Kirkkohallitus, Kitee, Korkein hallinto-oikeus, Kristiinankaupunki, Kuopio, Lappeenranta, Lieksa, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom,

Liikennevakuutuskeskus, Loimaa, Loviisan kaupunki, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Maahanmuuttovirasto, Maanmittauslaitos, Maatalousyrittäjien eläkelaitos, Marttila, Metropolia Ammattikorkeakoulu Oy, Metsähallitus, Mikkelin kaupunki, Museovirasto, Nets Denmark A/S, Oikeuskanslerin virasto, Oikeusministeriö, Oikeusrekisterikeskus, Oikeustoimittajat ry, Opetushallitus, Opetushallitus, Paikallisvoima ry, Pirkanmaan sairaanhoitopiirin kuntayhtymä PSHP, Poliisihallitus, Puolustusministeriö, Pääesikunta, Raision kaupunki, Rauman kaupunki, Rovaniemen hovioikeus, Ruokavirasto, Salo, Satakunnan sairaanhoitopiiri, Savukoski, Seta ry, Sisäministeriö, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto Valvira, Sosiaali- ja terveysministeriö, STTK ry, Suojelupoliisi, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry, Suomen Asiakastieto Oy, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen metsäkeskus, Suomen ortodoksinen kirkko, Suomen Taloushallintoliitto ry, Suomen ylioppilaskuntien liitto (SYL) ry, Suomen ympäristökeskus SYKE, Suomen Yrittäjät ry, Syyttäjälaitos, Taiteen edistämiskeskus, Tampere, Tampereen yliopisto, Tapaturmavakuutuskeskus, Tasa-arvovaltuutettu, Tehy ry, Telia Finland Oyj, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos THL, Teuva, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Tilastokeskus, Trasek ry, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto TUKES, Työ- ja elinkeinoministeriö, Työeläkevakuuttajat TELA ry, Työllisyysrahasto, Ulkoministeriö, Vakuutusosasto, Valkeakosken kaupunki, Valtakunnanvoudinvirasto, Vammaisfoorumi ry, Vantaan kaupunki, Veronmaksajain Keskusliitto ry, Virtain kaupunki, Visma Public Oy.

Lisäksi lausunnon antoi kuusi yksityishenkilöä.

Lausunnonantajista ehdotusta vastustivat: Rauman kaupunki, Kiteen kaupunki, Kaarinan kaupunki, ETK, Veronmaksajan Keskusliitto, Virtain kaupunki, MTK, Ilomantsin kunta, Marttilan kunta, Valkeakosken kaupunki, Enonkosken kunta, Tapaturmavakuutuskeskus, Taloushallintoliitto, Liikennevakuutuskeskus, Työeläkevakuuttajat TELA ry, sosiaali- ja terveysministeriö, Asiakkuusmarkkinointiliitto ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Ikaalisten kaupunki, Suomen Asiakastieto Oy. Lisäksi HUS tietohallinto ei kannattanut muutoksen edistämistä työryhmän esittämällä mallilla, vaan ehdotti, että asiasta tehdään vielä tarkempi monialainen kustannus-hyöty -analyysi sekä tarkempi toteutussuunnitelma ennen lopullista päätöksentekoa.

Tässä lausuntoyhteenvedossa nostetaan esille keskeisimmät lausunnoista esiin nousseet näkökulmat, jotka on ryhmitelty toimijajoukoittain tai -sektoreittain. Yhteenvedossa ei erikseen korosteta yksittäisiä lausunnonantajia. Saadut lausunnot ovat saatavilla: <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=VM068:00/2017>. Lausuntopyyntö on saatavilla <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=23b12947-5bac-409f-a58e-6a63d96073aa>.

## 2 Lausuntojen keskeisin sisältö

Lausunnonantajat pitivät yleisesti ottaen hyvänä loppuraportissa esitettyjä tavoitteita henkilötunnusjärjestelmän uudistamiseksi. Lausunnonantajat suhtautuivat kuitenkin työryhmän ehdotukseen pääsääntöisesti varauksella erityisesti puutteellisten vaikutusarviointien takia. Muutamat lausunnonantajista nostivat esille myös [työryhmän väliraportissa \(VM/1158/00.01.00.01/2017\)](#) esitellyt vaihtoehtoiset mallit henkilötunnuksen uudistamiseksi ja toivoivat perusteita, millä loppuraportissa ehdotettu malli oli valittu.

Osa lausunnonantajista piti perusteltuna siirtymistä sukupuolineutraaliin ja syntymäajasta riippumattomaan henkilötunnukseen. Suurempi osuus lausunnonantajista piti pelkän sukupuolitiedon poistamista henkilötunnuksesta parempana vaihtoehtona.

Suurin osa lausunnonantajista korosti huomattavasti loppuraporttia laajempaa selvitystä erilaisista toteutusvaihtoehdoista ja niiden vaikutuksista ennen mahdollisten tunnusjärjestelmän muutoksien toteuttamista. Toisaalta osa lausunnonantajista korosti, että aluksi tulisi kartoittaa nykyisen järjestelmän vahvuudet sekä hyvät puolet ja etsiä ratkaisuvaihtoehtoja ratkaisemalla vain nykyisen järjestelmän puutteita rikkomatta pääsääntöisesti hyvin toimivaa järjestelmää.

Sukupuolitiedon poistaminen henkilötunnuksesta nähtiin monen lausunnonantajan näkökulmasta helpommin toteutettavana kuin syntymäaikatiedon poistaminen. Toisaalta myös sukupuolitiedon irrottamiseen henkilötunnuksesta liittyy lausunnonantajien mukaan ongelmia. Erityisesti tämä koskisi lausunnonantajien näkemyksen mukaan sosiaali- ja terveys- sekä vakuutussektoria, jossa sukupuolitiedolla on merkitystä. Lisäksi sukupuolitietoa hyödynnetään erilaisissa tilastoinneissa esimerkiksi tasa-arvon toteutumisen osalta. Moni lausunnonantaja korosti, että jos sukupuolitieto poistetaan henkilötunnuksesta, sukupuolitieto tulee saada jostain muualta. Lausunnonantajat eivät nostaneet esille jo nykyistä mahdollisuutta saada sukupuolitieto on väestötietojärjestelmästä erillisellä kyselyllä tai arviota, miten tiedon välittäminen tai liittäminen olisi mahdollista käytössä oleviin laitteisiin tai tietojärjestelmiin.

Erityisesti terveydenhuollon toimijat korostivat lausunnoissaan vaikeuksia, joita henkilötunnuksen muuttaminen aiheuttaisi. Terveydenhuollossa on käytössä paljon esimerkiksi erilaisia kuvantamislaitteistoja, joissa henkilötunnuksen muodon muuttaminen voi olla mahdotonta toteuttaa. Vakuutustoimialalla vakuutusmaksuperusteissa on usein sukupuolisidonnaisia vaikutuksia. Mahdollisten muutosten yhteydessä tulee tarkasti arvioida esimerkiksi, ketkä pystyvät näkemään yksilöiden vanhanmuotoiset henkilötunnukset, joiden on tarkoitus jäädä olemaan väestötietojärjestelmään tai erilaisiin arkistoihin ja näiden käyttämiseksi mahdollisesti tarvittaviin tunnusten yhdistämispalveluihin. Tässä tulee huolehtia riittävästä yksityisyyden suojasta ja rajoittaa vahvasti pääsyä kyseiseen tietoon uuden henkilötunnuksen käyttöönoton jälkeen.

Lähes kaikki lausunnonantajat korostivat, että mahdollisen tunnuksen muodon muutoksessa on erittäin tärkeää varmistaa uuden ja vanhan tunnuksen välinen jäljitettävyyden, jotta erilaisista arkistojärjestelmistä tarvittavat tiedot löydetään analogisista ja digitaalisista asiakirjoista sekä käytössä olevista tietojärjestelmistä myös vuosikymmenien kuluttua. Tarve selvittää vanha henkilötunnus voi tulla eteen useiden kymmenien vuosien päästä, joten vanhat tunnukset tulisi säilyttää väestötietojärjestelmässä tai vastaavassa palvelussa riittävän pitkään.

Moni lausunnonantaja piti kannatettavana ehdotusta mahdollisuutta antaa henkilötunnus nykyistä laajemmille henkilöryhmille. Suomessa oleskelevien, oleskelulupaa hakevien ulkomaalaisten (kuten turvapaikanhakijat) kannalta se helpottaa arjen toimintoja tilanteissa, joissa heidän henkilöllisyys on tarpeen tunnistaa. Tämä helpottaa myös viranomaisvalvontaa, kun kaikki maassa oleskelevat ovat yhtenäisen rekisteröintijärjestelmän piirissä. Tällä hetkellä valvontamahdollisuus on vain ulkomaalaisrekisteriä käyttävillä viranomaisilla.

Pääsääntöisesti lausunnonantajat korostivat, että riittävän pitkä siirtymäaika tietojärjestelmämuutoksille on välttämätön ja kaikki muutokset edellyttävät laajaa testauskierrosta tietojärjestelmien sisäisissä ja välisissä prosesseissa. Tämä edellyttää, että väestötietojärjestelmän sisäiset muutokset ja muutostyöt tulevat valmistua ajoissa.

### 3 Eri toimintasektoreiden lausunnot

#### 3.1 Sosiaali- ja terveystieteiden tuottajat

Sosiaali- ja terveystieteiden tuottajat korostivat henkilötunnuksen merkitystä henkilöön liittyvien tietojen yhdistämisessä eri tietojärjestelmissä. Terveystieteidenhuollossa henkilön tunnistaminen henkilötunnukseen perustuen on ensisijainen, minkä vuoksi tunnuksen on oltava selkeästi identifioiva. Toiminnassa on myös tärkeää, että tunnuksen avulla voidaan päätellä henkilön ikä ja sukupuoli, sillä tätä voidaan tarvittaessa käyttää myös potilaan tietojen varmistamiseen hoitotoimenpiteiden aikana.

Yleisesti ottaen sosiaali- ja terveystieteiden tuottajat pitivät loppuraportin tavoitetilaa kannatettavana henkilön yksityisyydensuojan turvaamiseksi ja turvaamaan henkilötunnusten riittävyyden myös tulevaisuudessa. Muutosten toteutukseen kuitenkin liittyisi huomattavia riskejä erilaisten tietojärjestelmien ja laitteiden toimivuuden osalta.

Yksityisyyden ja tietosuojan näkökulmasta kannatettavaa on, että tunniste ei jatkossa enää viittaisi henkilön syntymäaikaan tai sukupuoleen. Ehdotettu uudistus ei kuitenkaan toisi terveystieteiden toimintoihin mitään helpotuksia tai lisäarvoa nykyiseen toimintaan verrattuna, vaan käytännössä tekisi toiminnasta hankalampaa. Terveystieteidenhuollossa tietojärjestelmissä sekä potilashoidossa on erittäin oleellista se, että järjestelmissä voidaan käsitellä henkilön ikä- sekä sukupuolitietoa. Nykyinen henkilötunnusjärjestelmä toimii tehokkaasti tämän osalta.

Lausunnonantajien mukaan lähes kaikkiin potilashoidon järjestelmien tulosteisiin ja tallenteisiin on aina tallennettu näkyviin nykyinen henkilötunnus. Lisäksi esimerkiksi radiologian DICOM-muotoisiin kuviin on poltettu kiinteästi näkyviin henkilötunnus. Koska lukuisia potilashoidon dokumentteja joudutaan säilyttämään potilaan kuolemasta vielä 12 vuoden ajan, tulee eteen paljon tilanteita, joissa dokumentaatioon esiintyy nykyinen henkilötunnus. Terveystieteidenhuollossa ei saa tulla vastaan tulevaisuudessakaan sellaista tilannetta, että henkilötietojen haku olisi mahdollista vain uudenmallisella henkilötunnusteella. Mahdollinen tunnuksenmuutos edellyttäisi, että kaikkiin mahdollisiin käytössä oleviin tietojärjestelmiin, kuvantamislaitteisiin ja muihin tutkimuslaitteisiin tulisi toteuttaa tuki erilaisille käytössä olleille ja oleville tunnuksille.

Osa lausunnonantaneista nosti esille, että monessa terveystieteidenhuollossa paperiarkistoissa sairauskertomukset on tyypillisesti järjestetty syntymäpäivän mukaan. Arkistojen toiminta ja arkistokansien nykyjärjestys ennallaan pysyminen edellyttää jatkossakin syntymäaikatietoa. Paperiarkistoissa toimivien henkilöiden lukumäärä vähenee koko ajan ja arkiston uudelleenjärjestäminen mahdollisen uudistuksen yhteydessä vaatii merkittävää lisähenkilöresurssointia.

Osa lausunnonantajista totesi, että olemassa olevaa terveystieteidenhuollossa tietoa on tallennettu huomattavan vaihteleville tavoilla ja tietorakenteilla. Kaikissa henkilötunnukseen liittyvissä muutoksissa tulee varautua myös suurien

tietokantojen muokkaustyökalujen määrittelyyn ja luontiin. Kaikkien muutosten myötä tulee varautua mittaviin järjestelmätestauksiin, koska terveydenhuollossa käsitellään henkilöiden elintärkeitä terveystietoja. Tietojärjestelmien lisäksi henkilötunnuksia käsitellään sadoissa kuvantamis-, tähystys- ja muissa tutkimuslaitteissa, joihin myös tulisi toteuttaa tuki uudelle tunnukselle.

Lausunnonantajat korostivat, että sosiaali- ja terveydenhuollon päivittäistoiminnan kannalta on olennaista, saako jokainen uuden henkilötunnuksen vastaanottanut henkilö jonkun tunnistusvälineen, jolla eri organisaatioissa voidaan varmuudella henkilöllisyys varmistaa. Henkilön ja henkilötunnuksen yhdistäminen on voitava toteuttaa kaikissa tilanteissa aukottomasti ja organisaation käytössä olevilla resursseilla. Uudistuksen tulisi johtaa siihen, että sosiaali- ja terveydenhuollossa käytettäisiin nykyistä vähemmän työtä henkilön tunnistamiseksi. Tämä edellyttää, että jokainen uuden henkilötunnuksen saava henkilö saa ”tunnistusvälineen”, jolla viranomaiset voivat tarvittaessa tunnistaa henkilön.

Sosiaali- ja terveydenhuollon lausunnonantajat nostivat esille myös, miten toimitaan satunnaisten matkailijoiden kohdalla, joiden kohdalla esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käyttötarve on ainutkertaista. Osa lausunnonantajista huomautti, että olisi tärkeää selvittää mahdollisuus nopeammalla aikataululla korjata moninkertaisten henkilötunnusten ongelma terveydenhuollon palveluissa. Potilasturvallisuus voi vaarantua esimerkiksi tilanteessa, jossa potilas on ensin yhdellä virallisella henkilötunnuksella hoidossa keskussairaalassa ja tämän jälkeen siirtyä perusterveydenhuoltoon jatkohoitoon, jolloin eri hoitoyksiköiden järjestelmässä kyseisellä henkilöllä voi olla eri henkilötunnus.

Moni lausunnonantaja huomautti, että muut samanaikaisesti toteutettavat muutokset, erityisesti mahdollinen SOTE-uudistuksen toteutus yhtä aikaa henkilötunnusmuutoksen kanssa lisää merkittävästi riskejä.

### 3.2 Viranomaistoimijoiden lausunnot

Lausunnonantajien näkökulmasta ehdotetulla muutoksella olisi merkittäviä taloudellisia vaikutuksia viranomaisille ja lisäksi vaikutuksia myös nykyisiin toimintamalleihin. Erityisesti taloudellisesta näkökulmasta osa lausunnonantajista nosti esille, pitäisikö pääosin toimivaa järjestelmää muuttavien työryhmän ehdotusten valmistelua ylipäättään jatkaa. Erityisesti kuntasektoria edustavat viranomaiset korostivat tätä näkökulmaa.

Moni lausunnon antanut viranomainen totesi, että niiden on oman toiminnan vuoksi pakko käsitellä myös sukupuoli- ja syntymäaikatietoa, jolloin käytännössä nykymallisen henkilötunnuksen muuttamisesta ei välttämättä saada mitään hyötyjä. Lausunnonantajien mukaan ehdotetulla muutoksella olisi vaikutuksia viranomaisten päivittäiseen toimintaan. Esimerkiksi oikeudenkäynneissä ikärajoilla on tärkeä merkitys kuulemistarpeen selvittämiseksi ja henkilötunnuksen informaatioisältöä hyödynnetään tässä tarkoituksessa laajasti ja rutiininomaisesti. Puolustusvoimien kannalta on välttämätöntä jatkossakin tunnistaa asevelvollisuuslain (1438/2007) ja lain naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta (194/1995) tarkoittamat asevelvolliset miehet ja vapaaehtoisena asepalveluksen suorittavat naiset.

Yleisesti esimerkiksi naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annettu laki (tasa-arvolaki) edellyttää sukupuolten mukaista jakoa esimerkiksi palkkakartoituksessa. Samoin julkisen hallinnon ja julkista valtaa käyttävien toimielinten kokoonpanosta

on säännökset paikkojen jakautumisesta sukupuolten välillä. Näissä säännöksissä on kyse nimenomaan oikeudellisesta, ei itse koetusta sukupuolesta. Jos sukupuolitietoa ei ole saatavilla henkilötunnuksesta, se tulee hakea erillisellä kyselyllä väestötietojärjestelmästä. Tämä edellyttäisi monen viranomaisen kohdalla erillisen kyselyn toteuttamista.

Korkeakoulusektorin kannalta arvioituna on todettava, että on tarpeen kehittää sellaisia identiteetinhallinnan ratkaisuja, joissa henkilöllä voi olla elinkaarensa aikana useita yksilöiviä tunnisteita. Tunnisteet voivat olla kansainvälisiä, kansallisia tai korkeakoulukohtaisia ja todennäköisesti useampi niistä voi olla yhtä aikaa käytössä. Pelkästään EU:ssa henkilön yksilöivien tunnisteiden (eIDAS-tunnisteiden) kirjo on suuri.

Lausunnon antaneet kunnat pääsääntöisesti vastustivat työryhmän ehdotuksen toteutusta sellaisenaan tai suhtautuivat siihen huomattavalla varauksella, vaikkakin ehdotuksen tavoitteita pidettiin laajasti kannatettavina. Kuntien lausunnoissa korostui erityisesti lausuntokierroksen aikana koronavirus-pandemia ja sen vaikutukset talouteen ja toimintaa, mikä heijastui myös lausunnoissa. Erityisesti kunnat nostivat lausunnoissaan esille ehdotetun muutoksen merkittävät kustannukset suhteessa saatavaan hyötyyn ottaen huomioon arvioidut taloudelliset näkymät. Kuntien näkemyksen mukaan valtion tulee korvata mahdollisesta muutoksesta kunnille aiheutuvat muutokset täysimääräisesti.

Lausunnon antaneiden kuntien näkökulmasta merkittäväksi haasteeksi voi nousta myös eri tietojärjestelmien yhtäaikaisen muuttamisen vaatimat resurssit kuntien ja järjestelmätoimittajien näkökulmasta. Siirtymäkauden riittävyyteen vaikuttaa myös kuntien keskeisen valtionhallinnon sidosorganisaatioiden, kuten Verohallinnon ja Kansaneläkelaitoksen, onnistuminen muutosten toteuttamisessa tietojärjestelmissään.

### 3.3 Yksityisen sektorin organisaatiot

Yksityinen sektori hyödyntää henkilötunnusta laajasta asiakkaiden yksilöintiin ja asiakkaan perustietojen keräämiseen. Useat yksityisen sektorin lausunnonantajat korostivat muutoksen laajuutta koko yhteiskunnan näkökulmasta sekä siitä johtuvia riskejä. Monet lausunnonantajat korostivat mahdollisuutta toteuttaa henkilötunnuksen uudistamiseen liittyvät tavoitteet nykyistä järjestelmää kehittämällä. Moni yksityisen sektorin lausunnon antaja nosti esille, että työryhmän loppuraportti on valmisteltu viranomaisten kesken eikä se sisällä yksityisen sektorin näkökulmia. Kaikilla henkilötunnukseen tehtävillä muutoksilla on laajoja vaikutuksia eri toimijoiden käyttämiin tietojärjestelmiin, niiden välisiin tiedonvaihtoihin sekä asiointiin liittyviin toimintaprosesseihin. Tällöin valmistelutyö tulee olla myös tarpeeksi laaja-alaista eri organisaatioiden kesken.

Työryhmän ehdotus ulkomaalaisille nykyistä helpommin myönnettävästä henkilötunnuksesta sen sijaan sai kannatusta yksityisen sektorin toimijoilta. Työnantajilla on velvollisuus vakuuttaa työntekijänsä työtaturmien ja ammattitautien varalta ja vakuuttamisvelvollisuus koskee lähtökohtaisesti kaikkea Suomessa tehtävää työtä. Suomessa vakuutettavaksi voivat siten tulla myös muualla kuin Suomessa syntyneet henkilöt, joilla ei ole suomalaista henkilötunnusta. Tavoite mahdollistaa ja nopeuttaa henkilötunnuksen saantia nykyistä laajemmalle henkilöryhmälle edistäisi esim. ulkomailta Suomeen tulevien työntekijöiden yksilöintiä yhdenmukaisella tunnuksella ja vähentäisi erilaisten keinoitunnusten käyttöä.

Moni lausunnonantaja korosti, että mahdolliset muutosvaikutukset yksityiselle sektorille tulee arvioida huolellisesti ennen jatkotoimenpiteitä.

### 3.4 Yksityiset henkilöt

Lausunnon antaneet yksityiset henkilöt toivat esiin, ettei ehdotetut muutokset saisi aiheuttaa kustannuksia yksityisille henkilöille. Lausunnoissa nostettiin esille henkilöllisyyttä osoittavien dokumenttien voimassaolo ja uusiminen sekä kaikki muut dokumentit ja aineistot, joissa henkilötunnus yksilöi henkilön.

Jos henkilötunnuksen myöntämisen edellytyksiä väljennetään, olisi arvioitava sitä, milloin ja millaisissa tilanteissa henkilötunnuksen käyttö enää on tarpeen. Nykyisin henkilötunnusta kysytään usein silloin, kun on tarve varmistua sen osoittamista tiedoista. Uudistuksen myötä lisätiedoista, kuten henkilöllisyyden todentamisen tasosta tai muista väestötietojärjestelmään ja viranomaisrekistereihin talletetuista tiedoista, ja ennen kaikkea niiden saamisesta viranomaisen vahvistamina voi tulla jopa varsinaista tunnusta keskeisempiä. Esimerkiksi henkilön, jonka henkilöllisyyttä ei ole todennettu riittävän korkealla varmuustasolla, voi jatkossakin olla vaikea saada vahvaa sähköisen tunnistamisen välinettä. Heikomman tasoisen tunnistamisvälineen saamiseen ei nykyisinkään yleensä edellytetä henkilöllisyyden todentamista vaan käyttäjätunnuksen tai kirjautumistiedot voi luoda ilmankin.

### 3.5 Lausunnot arvioiduista kustannusvaikutuksista

Ehdotuksen kustannusvaikutuksia arvioineet lausunnonantajat totesivat pääsääntöisesti, että kustannusten arviointiin liittyy suuria epävarmuuksia, jotka riippuvat valittavasti toteutusmallista ja -tavasta. Mahdollisen muutoksen kustannukset tulisivat olemaan koko yhteiskunnan tasolla huomattavat ja niiden arviointi hyvin epätarkkaa. Lausunnonantajat arvioivat, että muutosten suorien kustannusten voidaan arvioida olevan pelkästään julkiselle sektorille useita satoja miljoonaa euroa ja yksityiselle sektorille vähintään saman verran. Henkilötunnuksen laajasta käytöstä johtuen kustannusvaikutusten arviointi on hyvin hankalaa.

Suorien kustannusten lisäksi vaikeammin arvioitavia kustannuksia ovat epäsuorat kustannukset, joita syntyy nykyisten toiminta- ja tiedonsiirtoprosessien hidastumisesta tai uudelleen järjestelyistä ja näiden vaatimista henkilöresursseista, mahdollisista henkilön terveyteen liittyvistä riskeistä, erilaisten asiakirjojen ja muiden aineistojen yhteydessä olevien henkilötietojen yhteensovittamispalveluista. Lisäksi osa lausunnonantajista nosti esille Suomen varsin keskittyneen tietojärjestelmätoimittajamarkkinan ja kuinka paljon laaja-alainen perustietoihin kohdistuva muutos vaatii IT-toimittajien resursseja. Mahdollinen resurssipula voi johtaa ennakoimattomiin viivästyksiin tai kustannuksiin.

### 3.6 Tietosuojaan ja tietoturvaan liittyvät huomiot

Lausunnonantajilla oli ehdotuksen tietosuojavaikutuksiin myönteisiä ja kielteisiä näkökulmia. Henkilötunnuksen muodosta poistuvat henkilökohtaiset tiedot todennäköisesti parantaisivat tietosuoja toteuttamalla tietojen minimoinnin periaatetta.

Toisaalta ehdotettu henkilöön liittyvien tietojen hajautettu hallinta voisi heikentää rekisteröidyn oikeutta saada tietää ja ymmärtää, missä ja mitä häntä koskevia

henkilötietoja käsitellään ja kenen toimesta. Samalla on mahdollista, että riski käsiteltävien tietojen virheellisyydestä kasvaa. Mahdollisessa jatkotyössä tulee kiinnittää erityistä huomiota viranomaistoiminnan avoimuuteen ja hyvän hallinnon periaatteiden toteutumiseen.

Tietosuojan ja erityisesti tietojen luotettavuuden näkökulmasta ongelmallisena pidettiin mahdollisuutta tallentaa väestötietojärjestelmään tietoja, jotka eivät perustu luotettavaan viranomaisen suorittamaan asiakirjaselvitykseen tuomioistuin- tai hallintomenettelyssä. Erityisesti ehdotettu mahdollisuus henkilön tunnistamisen luotettavuuden tasojen tallentamisesta väestötietojärjestelmään nähtiin ongelmallisena sekä tietosuojan että yleisen toiminnan kannalta. Jos jokainen viranomainen tai muu henkilötunnuksia käyttävä toimija joutuisi palvelutilanteessa yksittäin arvioimaan onko tunnusta luotaessa käytetty henkilön tunnistustapa ollut riittävän luotettava kyseistä asiointi- tai palvelutilannetta varten ja tämän arvion perusteella päättämään voiko tunnusta käyttää palvelussa henkilön yksilöintiin. Tällainen toimintatapa edellyttäisi kokonaan uutta arviointivelvoitetta, johon toimijoilla ei välttämättä ole todellista osaamista. Tämä voisi johtaa siihen, että vain nykyistä henkilötunnusta vastaavalla tasolla varmennetut tunnukset hyväksytään riittävän luotettaviksi asiointia varten tehtävää henkilön yksilöintiä varten. Ehdotettu toimintatapa edellyttää tietoa myös siitä, miten henkilöllisyys on tunnusta luotaessa varmistettu. Tällöin tunnuksen käytön yhteydessä jouduttaisiin säännönmukaisesti käsittelemään tietoja, jotka mahdollisesti kertoisivat hyvinkin paljon henkilön taustasta ja tilanteesta, mikä osaltaan olisi vastoin edellä todettua henkilötiedon käsittelyn minimoinnin periaatetta.

Osa lausunnonantajista nosti esille fyysisissä asiointitilanteissa tapahtuvan henkilöllisyyden varmistamisen, erityisesti jos henkilöllä ei ole mukanaan henkilöllisyyttä osoittavia asiakirjoja. Tällaisessa tilanteessa nykymuotoinen henkilötunnus toimisi ehdotettua muotoa paremmin, koska tilanteessa pystyttäisiin päättelemään henkilön ulkoisten seikkojen perusteella, onko henkilö kyseisen henkilötunnuksen haltija. Muutama lausunnonantaja totesi, että henkilötunnuksen käyttö tunnistamisen välineenä tulisi saada loppumaan. Tämä on varsin suorassa yhteydessä erilaisten digitaalisten tunnistusmenetelmien käytön ja kehityksen kanssa. Muutosten vaikutuksia arvioitaessa tulee huomioida koko henkilötietojärjestelmän ja sen käyttöön liittyvä turvallisuus. Osa lausunnonantajista totesi, että jatkotyössä on syytä arvioida, millä tavalla henkilötunnusta tosiasiallisesti tällä hetkellä käytetään tunnistamisen apuna henkilökohtaisessa, esimerkiksi puhelimitse tapahtuvassa asioinnissa ja mitä erilaisia tunnistamistapoja tilalle olisi käyttöönotettavissa. On syytä lisäksi kiinnittää huomiota siihen, että henkilöllä on riittävät mahdollisuudet valvoa henkilötunnuksensa käsittelyä.

Muutama lausunnonantaja nosti esiin näkökulman nykyisen henkilötunnuksen muodostamislogiikassa olevan oikeamuotoisuuden tarkistamisen tarpeellisuudesta. Tämä estää väärämuotoisten henkilötunnusten syöttämisen tilanteissa, jossa kirjaaminen täytyy tehdä manuaalisesti.

### 3.7 Lausunnot muista vaikutuksista

Työryhmän ehdotus henkilötunnuksen laajentamisesta uusien ryhmien käyttöön lisäksi kuitenkin myös useamman rekisteri-identiteetin syntymahdollisuuksia, vaikka työryhmän tavoitteena on nimenomaan vähentää päällekkäisiä rekisteri-identiteettejä. Keskistetty keino- ja tunnusjärjestelmä ei poistaisi tätä mahdollisuutta,



mutta voisi tuoda mukanaan lisätyötä viranomaisten keskinäisen selvittelyn mahdollisena lisääntymisenä.

Moni lausunnonantaja korosti väestötietojärjestelmässä olevien tietojen luotettavuuden merkitystä lausunnonantajan oman toiminnan kannalta. Erityisesti tämä koskisi tilanteita, jos työryhmän ehdotus eri viranomaisten mahdollisuudesta rekisteröidä henkilö tai muuttaa henkilöä koskevia tietoja väestötietojärjestelmään. Osa lausunnonantajista huomautti, että kaikissa asiointipalveluissa ei ole välttämätöntä ylläpitää samantasoista henkilön tuntemisen tasoa. Tällöin hajautettu tietojen tallennusmahdollisuus voi lisätä riskiä väestötietojärjestelmässä olevien tietojen luotettavuuden alentumisesta. Osa lausunnonantajista huomauttikin, että henkilön ensitunnistaminen ja henkilötunnuksen luominen olisi syytä tehdä vain sellaisessa viranomaisessa, jossa on tarvittava osaaminen.

Osa lausunnonantajista nosti esiin, että tulevaisuudessa olennaiseksi muodostuukin niiden menetelmien ja tapojen luotettavuus, joilla henkilö osoittaa oman henkilöllisyytensä erilaisissa asiointitilanteissa. Tämä koskee niin kotimaisia tapoja ja menetelmiä, mutta myös EU:n sisällä rajat ylittäviä sähköisiä tunnistustapahtumia ja näiden perusteella tehtäviä henkilöille mahdollisesti myönnettäviä yksilöiviä tunnisteita.

Moni lausunnonantajista korosti, että uudistuksen vaikutukset yksityisille organisaatioille sekä henkilöille on loppuraportin mukaisesti arvioitava jatkotyössä. Loppuraportin mukaan henkilön ei käytännössä tarvitse muistaa aktiivisesti omaa tunnustaan, koska sitä ei pitäisi tarvita missään henkilökohtaisessa asiointissa. Henkilön tunnistamiseen liittyvät tapahtumat eivät perustuisi yksilöivän tunnisteen muistamiseen, vaan tunnistaminen tulee toteuttaa erilaisiin tunnistamistapoihin ja -välineisiin perustuen.

Osa lausunnonantajista nosti esille, että Suomessa on jo nyt useita erilaisia henkilön yksilöintimenetelmiä esimerkiksi koulutussektorilla. Näiden suhdetta työryhmän ehdotukseen tulisi miettiä ennen jatkovalmistelua.

### 3.8 Lausunnot ehdotuksen aikataulusta ja siirtymäajoista

Lausunnon antajat pitivät työryhmän ehdottamaa aikataulua liian tiukkana ja nopeana ottaen huomioon henkilötunnuksen keskeisen aseman yhteiskunnan eri toimijoissa tapahtuvassa henkilötietojen käsittelyssä ja yhdistämisessä. Yleisesti ottaen siirtymäaikaa pidettiin lyhyenä ja moni lausunnonantaja totesi, että todellinen siirtymävaihe tulee kestämään kauan, jopa kymmeniä vuosia.

Aikatauluun liittyvissä lausunnoissa nostettiin esiin myös Digi- ja väestötietoviraston tuottamien väestötietojärjestelmän rajapintapalvelujen aikataulu. Nämä tulisi olla valmiina muiden toimijoiden tarvitsemaa testausta varten riittävän aikaisessa vaiheessa, että väestötietojärjestelmää hyödyntävät toimijat voisivat toteuttaa ja testata omat tietojärjestelmänsä muutoksen mukaiseksi. Erityisesti ne viranomaiset, joiden toimintaan myös tuleva EU:n Single Digital Gateway –asetus tulee vaikuttamaan, nostivat esille, että myös tällaisten hankkeiden vaatimat aikataulut tulee ottaa huomioon arvioitaessa henkilötunnuksen muuttamisen mahdollista aikataulua. Toisaalta osa lausunnonantajista nostivat esille, että muutoksen toteutuksen jälkeen

siirtymäaika tulisi olla mahdollisimman lyhyt, jotta tietojen ja tiedonsiirron eheys voidaan turvata.