



HETU-uudistus, loppura- portti (LIITE 9)

20.12.2019

VM/1158/00.01.00.01/2017
VN/10378/2019

Liite 9 HETU-uudistus, työryhmän ehdotuksen tarkennukset

LUONNOS versio 0.3 (liite Käytetyt käsitteet yhdistetty tähän samaan dokumenttiin)

Sisällysluettelo

1 Käytetyt käsitteet	2
2 Tavoitetilan kuvaus.....	4
3 Sukupuolineutraalin henkilötunnuksen käyttöönotto	4
4 Henkilötunnus nykyistä laajemmalle henkilöryhmälle.....	5
5 Tiedot henkilön tunnistamisen tavasta sekä henkilöstä väestötietojärjestelmään tallennettujen tietojen lähteestä	6
6 Uusi henkilötunnus.....	6
6.1 Uuden henkilötunnuksen käyttöönotto	7
7 Tunnistuksen tavat ensirekisteröinnin yhteydessä	9

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Valtiovarainministeriö

PL 28
00023 Valtioneuvosto

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Snellmaninkatu 1 A
Helsinki

Puhelin
Telefon
Telephone

0295 16001
+358 295 16001

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

valtiovarainministerio@vm.fi

1 Käytetyt käsitteet

Tässä työssä on käytetty Henkilöllisyyden luomista koskevan hankkeen ns. identiteettiohjelman laatumia määritelmiä sellaisenaan (Sisäasiainministeriön julkaisu 32/2010).

Henkilötieto = kaikki tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyvät tiedot; tunnistettavissa olevana pidetään luonnollista henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa erityisesti tunnistetietojen, kuten nimen, henkilötunnuksen, sijaintitiedon, verkkotunnistietojen taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, geneettisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella (Tietosuoja-asetus 2016/679, 4 artikla)

Ydinhenkilötieto, perushenkilötieto = tiedot, jotka vähintään tarvitaan henkilötunnuksen muodostamiseksi. Nykykäytännön mukaan henkilötunnuksen luomiseksi tarvittavat ydinhenkilötiedot ovat nimi, syntymäaika, sukupuoli ja kansalaisuus. Sukupuolineutraaliuden myötä tieto sukupuolesta ei olisi enää tarvittava ydinhenkilötieto uuden henkilötunnuksen luomiseksi.

Henkilöllisyys = Ihmisyksilö ja häneen liitettyjen VTJ:n tietojen (nimi, henkilötunnus, kansalaisuus) muodostama kokonaisuus. Henkilöllisyys syntyy samalla hetkellä, kun viranomaisen tietojärjestelmään (VTJ) luodaan henkilöä koskeva tietue ja se yhdistetään tavalla tai toisella fyysiseen henkilöön. Henkilöllisyydelle on olennaista ajallinen jatkuvuus, ts. sitä ei luoda aina uudelleen, vaikka henkilötiedot voivat muuttuakin.

Henkilötunnus (Hetu) = nykyisin käytettävä yksikäsitteinen tunniste, joka erottaa henkilön kaikista muista henkilöistä ja jonka yhteyteen muut henkilötiedot voidaan koota viranomaistoiminnassa. Nykyisin henkilötunnus sisältää syntymäajan ja siitä voi päätellä henkilön sukupuolen. Uudistuksen jälkeen, ensimmäisessä vaiheessa henkilötunnuksesta ei enää pystyisi päättelemään henkilön sukupuolta ja siirtymäajan jälkeen ei myöskään henkilön syntymäaika.

Sähköinen asiointitunnus (Satu) = Väestörekisterikeskuksen luonnolliselle henkilölle myöntämässä varmenteessa oleva varmenteen haltijan yksilöivä tunnistetieto. Tällä ei tunnisteta sellaisenaan.

Identiteetti = Yläkäsite, joka sisältää kaiken sellaisen tiedon, jonka avulla identiteetin haltijat voidaan erotella toisistaan. Henkilötieto muodostaa osajoukon identiteettitiedosta, mutta kaikki identiteettitieto ei ole henkilötietolain tarkoittamaa henkilötietoa. Identiteetin haltija voi olla luonnollisen henkilön lisäksi oikeushenkilö tai jokin ryhmä, jolla ei ole erikseen määriteltyä oikeudellista asemaa. Erityisesti tietoverkossa identiteetti voi myös olla täysin virtuaalinen. Tällaista identiteettiä käytetään erottelemaan sosiaalisen median osallistujat toisistaan, mutta identiteetti ei ole helposti yhdistettävissä hahmon taustalla olevaan todelliseen luonnolliseen henkilöön. Englannin kielessä identity tarkoittaa henkilöllisyyttä. Suomen kielessä identiteetti ei kuitenkaan tarkoita aina henkilöllisyyttä. Identiteetillä tarkoitetaan perinteisesti psykologiassa esimerkiksi sukupuoli-identiteettiä tai kansallisidentiteettiä.

Tunnistautuminen = On omatoiminen prosessi, jossa henkilö esittäytyy automaattiselle tunnistusjärjestelmälle ja todentaa esittäytymisensä jollakin keinolla. Tunnistautuminen

on teko, jossa toimija on tunnistuksen kohde itse. Tunnistamisen taas hoitaa joku, joka ei ole itse tunnistuksen kohteena.

Tunnistaminen (identification) = 1) Viranomaistoiminnassa: Henkilöllisyyden toteaminen eli henkilön yhdistäminen tiettyyn olemassa olevaan henkilöllisyyteen. Voi tapahtua kahdella tavalla: i) henkilö esittäytyy, ja esittäytyminen todennetaan tavalla tai toisella. ii) henkilöltä otetaan biometrinen tunniste, ja henkilöllisyys todetaan vertaamalla tunnistetta johonkin henkilötietorekisteriin tallennettuihin tunnisteisiin. 2) Yleisemmin: toimijan yhdistäminen tiettyyn tunnukseseen tai tunnisteeseen, jolla toimija esiintyy suhteessa toisiin toimijoihin esimerkiksi tietoverkoissa. Tunnistamisen kohde voi olla 1) aktiivinen (esittäytyminen), 2) passiivinen (vastahakoinen tai vainaja) tai 3) ei tiedä, että tunnistetaan. Vain aktiivisessa toiminnassa tunnistaminen alkaa esittäytymisestä.

Fyysisesti läsnä olevan henkilön tunnistaminen = henkilö tunnistetaan kasvokkain.

Etätunnistaminen = Identiteetin todentaminen sähköisissä tietoverkoissa. Yleiskäsite, joka kattaa sekä vahvan että heikon sähköisen tunnistamisen.

Tunnistamisasiakirjat = tunnistamisessa yleisesti käytettäviä asiakirjoja. Esimerkiksi passi, henkilökortti, ajokortti, Kela-kortti jne.

Vahva sähköinen tunnistaminen = Henkilön yksilöimistä ja tunnisteiden aitouden ja oikeellisuuden todentamista sähköistä menetelmää käyttämällä perustuen vähintään kahteen seuraavista kolmesta vaihtoehdosta: a) salasanaan tai johonkin muuhun sellaiseen, mitä tunnistusvälineen haltija tietää; b) sirukorttiin tai johonkin muuhun sellaiseen, mitä tunnistusvälineen haltijalla on hallussaan; tai c) sormenjälkeen tai johonkin muuhun tunnistusvälineen haltijan yksilöivään ominaisuuteen. (Laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista 617/2009).

Biometrinen tunniste = Yksilöllinen fyysinen ominaisuus tai käyttäytymispiirre, jonka perusteella henkilö voidaan tunnistaa. Yleisimpiä biometrisessä tunnistamisessa käytettyjä fyysisiä ominaisuuksia ovat kasvopiirteet, sormenjäljet, kämmenen muoto, iiris, verkkokalvo ja ääni. Myös käyttäytymispiirteitä kuten kävelytyyliä tai huulten liikedynamiikkaa voidaan käyttää. Hyvän biometrisen tunnisteiden tulee muuttua mahdollisimman hitaasti ja yksilöidä henkilö mahdollisimman tarkasti.

Biometrinen tunnistaminen = Henkilön tunnistaminen, joka perustuu biometrisiin tunnisteisiin. Vertaillaan asiakirjan haltijan fyysisiä ominaisuuksia esim. passiin tallennettuihin biometrisiin tunnisteisiin.

Varmenne = sähköinen todistus, joka todentaa henkilöllisyyden tai todentaa henkilöllisyyden ja liittyy allekirjoituksen todentamistiedot allekirjoittajaan ja jota voidaan käyttää vahvassa sähköisessä tunnistamisessa sekä sähköisessä allekirjoituksessa. (Laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista 617/2009).

Rekisterihenkilöllisyys = ei ota kantaa siihen, onko henkilö se, joka hän väittää olevansa, vaan siihen, että hän kaikissa rekistereissä sama henkilö oli henkilön todellinen identiteetti mikä tahansa, tavoitteena on, että Suomessa asioivilla kaikilla olisi vain yksi henkilöllisyys kaikissa viranomaisrekistereissä.

2 Tavoitetilan kuvaus

Työryhmän luonnostelemassa tavoitetilassa tunnuksen rooli olisi henkilötietojen kytkeminen toisiinsa eri rekistereiden välillä. Henkilöä ei saa tunnistaa henkilötunnuksella, vaan hänet tulee tunnistaa esim. virallisten asiakirjojen avulla tai vahvaa sähköistä tunnistusta hyödyntäen. Tavoitetilassa tunnuksesta ei näy henkilön yksilöiviä tietoja eikä sitä tarvitse muuttaa, vaikka henkilöön liitettyjä tietoja muutettaisiin. Syntymäaika ja sukupuoli tieto olisi tarkasteltava henkilöön liitettävistä ydinhenkilötiedoista.

Uudistettavan tunnuksen käyttöönotto täysimääräisenä edellyttää siirtymäaika, jonka aikana organisaatioiden järjestelmät ja prosessit muutetaan uudistettuun henkilötunnukseen.

Henkilötunnuksesta poistetaan kytkentä sukupuoleen, jolloin vaatimukset sukupuolineutraalista tunnuksesta täyttyvät. Henkilötunnusten riittävyteen muutoksella on myös hienoinen vaikutus. Samalla henkilötunnuksen saajien piiriä laajennetaan, joka tarkoittaa henkilötunnuksen myöntämiskynnyksen madaltamista. Henkilötunnukset ovat ulkoisesti samanmuotoisia kuin ennenkin.

Uuteen henkilötunnukseen liitettävänä erillisinä henkilötietoina lisätään väestötietojärjestelmän tietosisältöön myös tiedot tunnistuksen tavasta ja tietojen lähteestä. Tunnistuksen tapoina voivat olla henkilökohtaisessa käyntiasiakkuudessa virallisen henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan (passi tai henkilökortti) avulla tapahtunut tunnistus, syntymä, biometrinen tunnistus tai sähköinen tunnistus. Mikäli virallisia henkilöllisyysasiakirjoja ei tunnistettavalla henkilöllä ole, tunnistus voidaan varmistaa biometriikalla, jolloin henkilötiedot ovat ainoastaan henkilön itse ilmoittamia tietoja, joita ei ole voitu varmentaa mistään luotettavista asiakirjoista. Jos henkilö syntyy Suomessa ja rekisteröinti on suoritettu terveydenhuollon toimintayksikön toimesta, tämä tieto voidaan lisätä ensirekisteröintitietona henkilölle – tällöin biometrisia tunnisteita ei voida käyttää.

Biometriikan käyttö tunnistustilanteessa on yksi lisätieto. Biometrinen tietojen antaminen tunnistuksen yhteydessä minimoi kaksoishenkilöllisyyksien synnyn, jos luotettavia asiakirjoja ei ole esittää. Henkilötunnus voidaan myöntää myös suomalaisen viranomaisen tai vastaavan tahon toimesta, jolla on lakisääteinen tarve siihen (esim. Kela, Eläketurvakeskus, Verohallinto, Maahanmuuttovirasto tai terveydenhuollon toimintayksikkö). Jos henkilöä ei tavata, ei myöskään biometrisiä tietoja ole tällöin mahdollista kerätä.

3 Sukupuolineutraalin henkilötunnuksen käyttöönotto

Nykyisen henkilötunnuksen yksilönumero on miehillä pariton ja naisilla parillinen. Työryhmä ehdottaa, että jatkossa henkilötunnuksen yksilönumero ei olisi erotteleva vaan annettavien henkilötunnusten yksilönumero olisi satunnainen ja sukupuolesta riippumaton ja siten sukupuolineutraali.

Työryhmä ehdottaa, että nykyinen henkilötunnus muutettaisiin sukupuolineutraaliksi vuodesta 2023 alkaen. Käytännössä sukupuolineutraalius tarkoittaisi ehdotuksen toteutuessa sitä, että vuodesta 2023 alkaen väestötietojärjestelmään ensimmäistä kertaa rekisteröitävät henkilöt saisivat henkilötunnuksen, jonka yksilönumero olisi sattumanvarainen. Esimerkiksi vuonna 2023 tai sen jälkeen syntynyt lapsi saisi väestötietojärjestelmään henkilötunnuksen, jonka yksilönumero olisi sattumanvaraisesti joko pariton tai parillinen. Siten esimerkiksi tyttölapsella voisi siis olla pariton yksilönumero henkilötunnuksessaan. Samoin Suomeen vuonna 2023 tai sen jälkeen muuttava ulkomaalainen saisi väestötietojärjestelmään tietonsa rekisteröidessään henkilötunnuksen, jonka yksilönumero olisi sattumanvaraisesti joko pariton tai parillinen. Näin ollen esimerkiksi Suomeen vuonna 2023 tai sen jälkeen muuttavalla ulkomaalaismiehellä voisi siis olla parillinen yksilönumero henkilötunnuksessaan.

Väestötietojärjestelmään ennen sukupuolineutraalin henkilötunnuksen käyttöönottoa rekisteröityjä henkilötunnuksia ei tässä yhteydessä muutettaisi. Täten henkilöt käyttäisivät nykyisiä henkilötunnuksiaan myös sukupuolineutraalin henkilötunnuksen käyttöönoton jälkeen. Sukupuolineutraaleja henkilötunnuksia ei siis annettaisi henkilöille, joille on annettu henkilötunnus ennen sukupuolineutraalin henkilötunnuksen käyttöönottoa.

Henkilötunnuksesta ei sukupuolineutraalin tunnuksen käyttöönoton jälkeen voi enää varmuudella päätellä henkilön sukupuolta. Sukupuolitiedon tarvitsevien ja siihen oikeutettujen tahojen olisi saatava sukupuolitieto väestötietojärjestelmästä erillisenä tietona.

Sukupuolineutraalin henkilötunnuksen käyttöönoton yhteydessä henkilötunnuksen rakennetta ei muutettaisi muulla tavoin. Sukupuolineutraalista henkilötunnuksesta olisi edelleen pääteltävissä henkilön syntymäaika ja rakenne olisi siis nykyistä vastaava eli:

- Syntymäaika kuudella merkillä: pppkvv
- Syntymävuosisataa osoittava välimerkki +, - tai A
- Kolminumeroinen yksilönumero xxx numeroväliltä 001-899
- Yksimerkkinen tarkistusmerkki, joka saadaan jakamalla syntymäajan ja yksilönumeron muodostama yhdeksännumeroinen luku 31 :llä. Tarkistusmerkki määräytyy jakojäännöksen perusteella erillisen väestötietojärjestelmästä annetun asetuksen 2 §:ssä kuvatun taulukon mukaisesti.

Myös sukupuolineutraali henkilötunnus olisi ainutkertainen eli yksilöivä. Täten annettavan sukupuolineutraalin henkilötunnuksen yksilönumero ei voisi olla sama kuin väestötietojärjestelmään aiemmin samalle kuusinumeroiselle syntymäpäivälle rekisteröity vaan yksilönumero annettaisiin aina kyseiselle päivämäärälle vapaana olevista yksilönumeroista.

Sukupuolineutraali henkilötunnus toteutettaisiin siis nykyiseen henkilötunnusjärjestelmään käyttäen sen määräytymissääntöjä, mutta luopumalla yksilönumeron sukupuolisidonnaisuudesta. Nykyistä henkilötunnusjärjestelmää käytettäisiin ja sen mukaisia henkilötunnuksia annettaisiin väestötietojärjestelmään rekisteröitävälle henkilöille jäljempänä selostettavan uuden henkilötunnusjärjestelmän käyttöönottoon asti.

Työryhmä ei ole selvittänyt sukupuolineutraaliin henkilötunnukseen siirtymisestä seuraavia kaikkia vaikutuksia. Nykyään henkilötunnus on muutettava esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilön sukupuoli vahvistetaan vastakkaiseen sukupuoleen kuuluvaksi. Jatkotyössä on arvioitava, muutetaanko sukupuolineutraalin henkilötunnuksen käyttöönoton jälkeen henkilön henkilötunnusta tällaisissa tilanteissa ja jos muutetaan, niin miten.

4 Henkilötunnus nykyistä laajemmalle henkilöryhmälle

Työryhmä ehdottaa, että henkilötunnuksen voisivat jatkossa asteittain saada myös henkilöt, jotka nykyisen lainsäädännön perusteella eivät ole sitä voineet saada. Tällä hetkellä väestötietojärjestelmään rekisteröinnin edellytykset eli henkilötunnuksen saamisen edellytykset määritellään väestötietojärjestelmästä ja väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 7 ja 9 §:ssä. Tämän hetkinen sääntely rajaa väestötietojärjestelmään rekisteröinnin ulkopuolelle esimerkiksi henkilöt, joiden henkilöllisyydestä ei ole voitu varmistua säännösten edellyttämällä tavalla, kuten tunnistamalla hänet matkustusasiakirjasta.

Työryhmä ehdottaa, että henkilötunnus voitaisiin antaa nykyistä laajemmalle henkilöryhmälle alkaen vuodesta 2023. Vuonna 2023 väestötietojärjestelmässä olisi edelleen käytössä nykyinen henkilötun-

nus. Henkilötunnuksia olisi siis käytettävissä päiväkohtaisesti vain rajallinen määrä, sillä samana päivän syntyneet toisistaan erottelevia yksilönumeroita on käytössä vain numeroväliltä 001-899. Vaikka sukupuolineutraali henkilötunnus mahdollistaa kaikkien vapaiden yksilönumeroiden antamisen väestötietojärjestelmään rekisteröitäville henkilöille sukupuolesta riippumatta, ei käytettävissä olevien yksilönumeroiden kokonaismäärä kuitenkaan kasva. Nykyisten henkilötunnusten riittävyyden varmistamiseksi henkilötunnuksia ei nykyisen henkilötunnuksen käytössä ollessa voitaisi antaa kuin rajatulle ja määrältään ennakoitavissa oleville uusille henkilöryhmille. Työryhmä ei ole määritellyt näitä uusia henkilöryhmiä eikä ajankohtia, jolloin ryhmiin kuuluvien henkilöiden tietoja voitaisiin antaa rekisteröimään väestötietojärjestelmään. Uudet henkilöryhmät, niihin kuuluvien henkilöiden tietojen rekisteröimisen edellytykset sekä tietojen rekisteröintiprosessi ja toimivallat tulee määrittää jatkotyössä.

5 Tiedot henkilön tunnistamisen tavasta sekä henkilöstä väestötietojärjestelmään tallennettujen tietojen lähteestä

Työryhmän ehdotuksen mukaisesti henkilötunnus voitaisiin vuodesta 2023 alkaen antaa nykyistä laajemmalle henkilöryhmälle. Tällöin väestötietojärjestelmään voitaisiin rekisteröidä myös henkilöitä, joita suomalainen viranomais ei ole tunnistanut matkustusasiakirjasta. Jotta väestötietojärjestelmän tietojen käyttäjä voisi varmistua rekisteröidyn henkilön tunnistamisen tavasta, olisi tieto henkilön tunnistamisen tavasta oltava saatavissa jatkossa väestötietojärjestelmästä. Väestötietojärjestelmään voitaisiin myös vuodesta 2023 alkaen tallentaa tietoja, jotka eivät perustu luotettavaan asiakirjaselvitykseen tai joiden luotettavuudesta ei ole varmistuttu suomalaisessa tuomioistuini- tai hallintomenettelyssä. Väestötietojärjestelmään olisi siten sisällyttävä tiedot, jotka osoittavat väestötietojärjestelmään rekisteröityjen henkilötietojen lähteen, jotta väestötietojärjestelmän tietojen käyttäjä voisi arvioida tietojen hyödynnettävyyden omassa toiminnassaan.

Työryhmä ei ole tarkemmin selvittänyt, millaisia tietoja tunnistamisen tavasta tai tietojen lähteestä voisi väestötietojärjestelmästä jatkossa olla saatavissa. Myöskään näiden tietojen ylläpitoprosesseja väestötietojärjestelmässä ei ole työryhmän työssä tarkemmin määritelty kuten ei tietojen ylläpitoon liittyviä toimivaltojakaan. Nämä kokonaisuudet tulee arvioida ja määritellä jatkotyössä. Samoin jatkotyössä tulee arvioida muutosehdotuksen tietosuojavaikutukset ja mahdollisuudet täydentää väestötietojärjestelmään ennen uudistuksen voimaantuloa tallennettuja tietoja tunnistamisen tapa- ja tietojen lähdetiedoilla.

Jäljempänä tässä liitteessä on kuvattu esimerkkejä eri tunnistamisen tavoista, biometrinen tunnistamisen hyödyntämisestä ja henkilötietojen lähteestä.

6 Uusi henkilötunnus

Uudessa tunnusjärjestelmässä otettaisiin käyttöön uusi henkilötunnus, joka olisi pituudeltaan ja rakenteeltaan nykyistä HETUa vastaava. Tunnus ei kuitenkaan enää sisältäisi henkilön ominaisuustietoja, esimerkiksi syntymäaikaa tai sukupuolitietoa eikä alkuosa muodostaisi mitään kalenteripäivää. Henkilötunnus olisi pysyvä henkilön ensirekisteröinnistä ensimmäisestä asiointikerrasta alkaen koko henkilön eliniän. Henkilötunnuksen muuttaminen olisi kuitenkin poikkeuksellisesti mahdollista, kuten nykyisin. Väliaikaisia tai keinotekoisia henkilötunnuksia ei enää pääsääntöisesti tarvitsisi järjestelmäkohtaisesti luoda, vaan yksilöivä tunnus haettaisiin ensimmäisellä asiointikerralla keskitetysti väestötietojärjestelmästä.

Uuden henkilötunnuksen rakenne olisi seuraava:

- Ensimmäiset kuusi merkkiä satunnaisesta numeroavaruudesta (ei osoita mitään kalenteripäivää)
- Välimerkki: jokin nykyään käytössä olevista välimerkeistä poikkeava merkki
- Kolminumeroinen satunnainen yksilönumero (ei sukupuolilytkentää)
- Yksimerkinen tarkistusmerkki, josta säädettäisiin tarvittavin osin uudella väestötietojärjestelmästä annettavalla asetuksella (nyk. VTA 2 §:ssä taulukko muuttuisi vastaavasti).

Koska uusi henkilötunnus vastaisi lähtökohtaisesti nykyisen henkilötunnuksen (Hetu) muotoa, kaikki järjestelmät tunnistaisivat sen, kuten nykyisenkin Hetun ja sitä voitaisiin käyttää hakuperusteena edelleen kaikissa järjestelmissä, missä nykyinen Hetu on käytössä. Lähtökohtana olisi myös, että tunnus toimii lähinnä eri rekistereiden välisenä teknisenä tunnisteena, jonka avulla voidaan eri rekistereiden tietoja kytkeä toisiinsa.

Lisätietona olisi tiedot henkilön tunnistamisen tavasta ja ydinhenkilötietojen lähteestä. Nämä tiedot tallennettaisiin väestötietojärjestelmään rakenteisessa muodossa siten, että niitä voitaisiin käyttää laissa säädettäviin tarkoituksiin tietojärjestelmissä kooditettuna.

Sähköisessä asiointissa tarvittavaan sähköiseen asiointitunnukseen (Satu) ei tehtäisi tässä yhteydessä muutoksia.

6.1 Uuden henkilötunnuksen käyttöönotto

Työryhmä ehdottaa, että nykyinen henkilötunnusjärjestelmä korvattaisiin vaiheittain uudella tunnusjärjestelmällä. Uusi tunnusjärjestelmä tarkoittaisi uuden henkilötunnuksen käyttöön ottamista väestötietojärjestelmässä.

Uusi henkilötunnus otettaisiin käyttöön vaiheittain. Yhteiskunnassa näkyvää käyttöönottoa edeltäisi työryhmän ehdotuksen mukaan siirtymäaika, jolloin uusi ja nykyinen henkilötunnus olisivat käytössä rinnakkain. Työryhmä ehdottaa siirtymäajaksi neljästä viiteen vuotta siten, että siirtymäaika alkaisi vuonna 2023 ja yhteiskunnassa näkyvä uuden tunnuksen käyttöönotto ajoittuisi vuoteen 2027.

Uuden henkilötunnuksen käyttöönoton vaiheet olisivat seuraavat:

1. Väestötietojärjestelmän sisäinen käyttöönotto

Uuden henkilötunnuksen käyttöönoton valmistelu aloitettaisiin Digi- ja väestötietovirastossa siten, että uusi henkilötunnus voitaisiin luoda kaikille väestötietojärjestelmään rekisteröidyille henkilöille vuonna 2023. Tarvittavat lainsäädäntömuutokset olisi toteutettava siten, että muutokset ovat voimassa vuoteen 2023 mennessä.

Uusi henkilötunnus olisi ainoastaan väestötietojärjestelmän sisäisessä käytössä. Tänä aikana varmistuttaisiin, että väestötietojärjestelmän toiminnallisuudet tukisivat myös uuden henkilötunnuksen käyttöä.

Vaikutukset väestötietojärjestelmään rekisteröidyille ja rekisteröitäville henkilöille

Väestötietojärjestelmän sisäisellä käyttöönotolla ei olisi vaikutuksia rekisteröidyille tai rekisteröitäville henkilöille. Henkilöillä säilyisi väestötietojärjestelmässä nykyinen henkilötunnus ja kaikille väestötietojärjestelmään ensimmäistä kertaa rekisteröitäville henkilöille annettaisiin nykyinen henkilötunnus.

2. Organisaatiokäyttöönnotot

Työryhmä ehdottaa, että väestötietojärjestelmän tietoja hyödyntävät ja niitä ylläpitävät tahot saataisivat omat järjestelmänsä ja toimintatapansa uutta henkilötunnusjärjestelmää tukeviksi siirtymäajan eli vuosien 2023 – 2026 välisenä aikana.

Nykyinen henkilötunnus säilyisi ensisijaisena tunnuksena yhteiskunnassa siirtymäkauden ajan. Siirtymäkauden aikana väestötietojärjestelmän tietoja ja/tai henkilötunnusta hyödyntävät tahot sekä väestötietojärjestelmän henkilötietoja ylläpitävät tahot valmistautuisivat jo uuden henkilötunnuksen käyttöönottoon. Näiden tahojen olisi varauduttava siirtymäkauden aikana siihen, ettei uudesta tunnuksesta voitaisi päätellä henkilön syntymäaikaa ja varauduttava hyödyntämään väestötietojärjestelmästä saatavaa erillistä syntymäaikatietoa. Tahojen olisi varauduttava omassa toiminnassaan ja järjestelmissään ottamaan käyttöön uusi tunnusjärjestelmä, jos ne käyttävät toiminnassaan ja/tai järjestelmissään henkilötunnusta esimerkiksi henkilön yksilöimiseen tai henkilön tietojen yhdistelemiseen. Järjestelmissä ja toimintatavoissa olisi varauduttava siihen, että henkilö voidaan yksilöidä nykyisellä tai uudella henkilötunnuksella.

Henkilötunnusta ja/tai väestötietojärjestelmän tietoja hyödyntävät ja ylläpitävät tahot voisivat ottaa uuden henkilötunnuksen käyttöön jo ennen siirtymäkauden päättymistä ainakin suhteessa väestötietojärjestelmään. Henkilö voitaisiin siis yksilöidä uudella henkilötunnuksella esimerkiksi luovutettaessa väestötietojärjestelmän henkilötietoja kyseiselle taholle tai kyseisen tahon päivittäessä henkilöiden tietoja väestötietojärjestelmään.

Vaikutukset väestötietojärjestelmään rekisteröidyille ja rekisteröitäville henkilölle

Organisaatiokäyttöönnotolla ei olisi vaikutuksia rekisteröidyille tai rekisteröitäville henkilöille. Henkilöillä säilyisi väestötietojärjestelmässä nykyinen henkilötunnus siirtymäkauden aikana ja kaikille väestötietojärjestelmään ensimmäistä kertaa rekisteröitäville henkilöille annettaisiin sekä nykyinen että uusi henkilötunnus.

3. Käyttöönotto koko yhteiskunnassa

Työryhmä ehdottaa, että siirtymäkausi päättyisi vuonna 2027ⁱ, jonka jälkeen väestötietojärjestelmän tietoja ja henkilötunnusta hyödyntävien tahojen olisi kyettävä käyttämään uutta henkilötunnusta.

Kaikkien henkilötunnusta ja/tai väestötietojärjestelmän henkilötietoja hyödyntävien tai ylläpitävien tahojen olisi kyettävä käyttämään toiminnassaan uutta henkilötunnusta siirtymäajan päätyttyä eli vuodesta 2027 alkaen. Tahojen olisi kyettävä joko omissa järjestelmissään tai väestötietojärjestelmää hyödyntäen yhdistämään nykyisellä henkilötunnuksella yksilöity henkilö uudella henkilötunnuksella yksilöityyn henkilöön.

Vaikutukset väestötietojärjestelmään rekisteröidyille ja rekisteröitäville henkilölle

Henkilöille, joiden tiedot rekisteröidään ensimmäistä kertaa väestötietojärjestelmään siirtymäkauden päätyttyä vuonna 2027 tai sen jälkeen, ei nykyistä henkilötunnusta enää tallennettaisi väestötietojärjestelmään. Ensimmäistä kertaa väestötietojärjestelmään rekisteröitävä henkilö saisi siis vain uuden henkilötunnuksen. Väestötietojärjestelmään ennen siirtymäkauden päättymistä rekisteröidyillä henkilöillä säilyisi väestötietojärjestelmässä myös nykyinen henkilötunnus.

Uusi henkilötunnus merkittäisiin tunnistamisasiakirjoihin kuten passeihin ja henkilökortteihin siirtymäajan päätyttyä. Nykyisen henkilötunnuksen sisältäviä tunnistamisasiakirjoja voisi hyödyntää siirtymäkauden päättymisen jälkeenkin. Siirtymäajan päätyttyä uusi henkilötunnus luovutettaisiin väestötietojärjestelmästä myös henkilöiden omaan käyttöön.

7 Tunnistuksen tavat ensirekisteröinnin yhteydessä

Tavoitetilassa henkilön identiteettiin voitaisiin liittää tietoja henkilön tunnistamisen tavasta sekä henkilöstä väestötietojärjestelmään tallennettujen tietojen lähteestä, joiden avulla voitaisiin arvioida henkilön identiteetin luotettavuutta.

Tässä yksilöidyt attribuutit ovat vain esimerkkejä mallin konkretisoimiseksi.

Henkilötunnuksen luomiseksi väestötietojärjestelmässä tarvittavat ydinhenkilötiedot ovat syntymäaika ja sukupuoli. Rekisteröinnissä käytettävä sovellus vaatii lisäksi pakollisina tietoina henkilön nimen ja kansalaisuuden. Sukupuolineutraaliuden myötä tieto sukupuolesta ei olisi enää tarvittava ydinhenkilötieto tunnuksen luomiseksi.

Luotettavimmillaan tunnistus tapahtuu henkilökohtaisen asioinnin yhteydessä, jolloin henkilö tava-taan ja ydinhenkilötiedot tarkistetaan matkustusasiakirjasta. Jos tunnistuksen yhteydessä ei voida tarkistaa henkilötietoja, biometriset tunnisteet keräämällä ja tallentamalla voidaan varmistua tietyn fyysisen henkilön ja hänestä rekisteröityjen tietojen yhteydestä.

Taulukossa 1 kuvataan käyntiasioinnin yhteydessä tehtävän tunnistuksen ja ydinhenkilötietojen lähteen vaikutusta tunnusten myöntämiseen. Tunnus voidaan aina myöntää henkilökohtaisessa käyntiasioinnissa, kun henkilö pystytään tunnistamaan ja ydinhenkilötiedot saadaan verifioitua luotettavista matkustusasiakirjoista, kuten nykyisinkin. Biometriikkaa voidaan hyödyntää, mutta se ei ole välttämätöntä. Jos biometrisiä tunnisteita hyödynnetään vertailemalla niitä jo rekisteröidyistä henkilöistä tallennettuihin biometrisiin tunnisteisiin, vähentää tämä olennaisesti riskiä saman henkilön useampikertaisesta rekisteröinnistä. Suomessa jo henkilötunnuksen omaavalle vanhemmalle syntyvän lapsen identiteettiä voidaan myös pitää luotettavana, lisätieto kertoisi, että tunnus olisi myönnetty syntymän yhteydessä. Tavoitetilassa uuden henkilötunnuksen myöntämisen edellytyksenä tulisi olla vähintään biometrinen tietojen antaminen tunnistustilanteessa (ei kuitenkaan vastasyntyneiltä). Tavoitetilassa myös esimerkiksi vailla luotettavia asiakirjoja Suomessa oleskelevalle voitaisiin myöntää uusi henkilötunnus, vaikka nykytilanteessa henkilötunnuksen myöntämisen edellytykset eivät täyty. Tilanteessa, jossa henkilöllä ei ole esittää luotettavia asiakirjoja eikä biometriikkaa voida hyödyntää, henkilö saa nykytilanteessa tarvittaessa vain keinohenkilötunnuksen, mutta tätä ei voida rekisteröidä väestötietojärjestelmään – tavoitetilassa tällainenkin henkilö olisi identifioitavissa tietojen varmistamattomuudesta kertovalla lisätiedolla varustettuna. On myös mahdollista, että riittää henkilön identifiointi asiointiorganisaation järjestelmäkohtaisella tunnistetiedolla siinä järjestelmässä, jossa tietoja on tarpeen käsitellä (esim. sairaalassa).

Taulukossa 2 kuvataan viranomaisaloitteinen rekisteröinti. Yksilöivä tunnus myönnetään viran puolesta, jos lakisääteinen tarve siihen on, vaikka henkilöä ei tavata, eikä biometrisiä tietoja ole näin ollen mahdollista kerätä. Viranomainen pyrkii verifioimaan rekisteröitävät ydinhenkilötiedot sen saatavilla olevista asiakirjoista mahdollisimman luotettavasti. Henkilötunnus voidaan myöntää, kuten nykyisinkin tällaisissa tilanteissa, mutta tavoitetilassa henkilölle myönnettävään uuteen henkilötunnukseen voitaisiin liittää lisätieto tunnukseen liitettyjen ydinhenkilötietojen lähteestä.

Taulukossa 3 kuvataan henkilötunnuksen myöntämisen mahdollisuutta myös sähköisen asioinnin yhteydessä, mikäli olisi hyödynnetty vahvaa sähköistä tunnistusta. Esimerkiksi eIDAS-tunnisteessa ei kuitenkaan saada kaikkia nykyisen henkilötunnuksen luomiseksi tarvittavia ydinhenkilötietoja, mutta tavoitetilassa voitaisiin kuitenkin henkilö yksilöidä uudella yksilöivällä tunnukseella tarvittaessa asianmukaisin lisätiedoin.

Taulukko 1. käyntiasiointi:

Tapausesimerkit	Ydinhenkilötiedot	Tunnistus	Biometriikka
1. Maahan muuttaneen ulkomaalaisen ensirekisteröinti VTJ:hin. (henkilökohtainen käynti rekisteröivän viranomaisen luona)	Tiedot perustuvat passista / henkilökortista todennettuihin tietoihin.	Henkilö on tavattu ja tunnistus on tehty viranomaisen toimesta luotettavien asiakirjojen perusteella.	Kyllä/Ei
2. Henkilö syntyy Suomessa yksilöivän tunnuksen omaavalle vanhemmalle. (synnytyssairaala pyytää tunnuksen)	Tiedot ovat vanhempien ilmoittamat ja viranomaisten vahvistamat.	Äiti on tavattu ja tunnistettu.	Ei
3. Turvapaikanhakija, jolla ei ole matkustusasiakirjaa.	Tiedot ovat henkilön itse ilmoittamat, ei voida verifioida.	Henkilö on tavattu, mutta tunnistusta ei ole tehty luotettavien asiakirjojen perusteella.	Kyllä (hakemuksen jättämisen yhteydessä otetaan valokuva ja sormenjäljet)
4. Tajuton potilas	Henkilö ei pysty ilmoittamaan tietojään, ei voida verifioida.	Henkilö on tavattu, mutta tunnistusta ei ole tehty luotettavien asiakirjojen perusteella.	Ei

Taulukko 2. Viranomaisaloitteinen tai vastaavan tahon rekisteröinti (*):

Tapausesimerkkejä	Ydinhenkilö- tiedot	Tunnistus	Biometriikka
5. Henkilö ulkomailla, mutta oikeutettu johonkin etuuteen Suomesta. (Lakisääteinen tarve henkilötunnukselle)	Tiedot perustuvat passin / henkilökortin kopion tietoihin tai saatu ulkomaiselta viranomaiselta.	Henkilöä ei ole tavattu eikä tunnistettu.	Ei (ei mahdollista)
6. Järjestelmäkohdainen tarve henkilötunnukselle.	Tietoja ei ole voitu verifioida luotettavista asiakirjoista.	Henkilöä ei ole tavattu eikä tunnistettu.	Ei (ei mahdollista)

*) nykyisin annettaisiin ns. keinohenkilötunnus, esim. henkilöä ei tavata, koska hän asuu ulkomailla. Henkilötiedot on saatu ulkomaisen viranomaisen kautta, mutta niitä ei ole verifioitu luotettavista asiakirjoista. Tunnukseen lisätään tieto, ettei henkilöä ole tavattu eikä tunnistettu ja henkilön tiedot on saatu ulkomaisen viranomaisen ilmoittamina (esim. sosiaaliturva-asiakas: kuolleen henkilön lapsi, joka on oikeutettu johonkin etuuteen Suomesta).

Taulukko 3. Etätunnistus sähköisessä asiointissa:

Tapausesimerkkejä	Ydinhenkilö- tiedot	Tunnistus	Biometriikka
7. Vahva sähköinen tunnistusväline (esim. eIDAS, sähköinen henkilökortti, Tupas-tunnisteet)	Tiedot saatu toisen valtion takamana, sähköisen asioinnin tai tiedonsiirron yhteydessä.	Tunnistettu vahvalla sähköisellä tunnustusvälineellä.	Ei
8. Heikko tunnistusväline (esim. rekisteröityminen palveluun käyttäjätunnus-salasana -yhdistelmällä)	Tiedot ovat henkilön itse ilmoittamat, ei voida verifioida.	Ei tunnistettu.	Ei

Tietojen täydentäminen:



Nykyisin, vaikka lisätietoja saadaan, tarkennetut tiedot eivät kulkeudu väestötietojärjestelmään, vaan jäävät rekisteröintiä pyytäneiden organisaatioiden (esim. Kela) omiin järjestelmiin. Tämä vaikeuttaa tietojen yhdistämistä, koska kaikkia tietoja ei ole käytettävissä. Jatkotyössä tulee täsmentää, mitkä tahot saavat täydentää tietoja väestötietojärjestelmään ja mitä tietoja voidaan täydentää. Kysymykseen voisivat tulla ainakin tunnistuksen tapa ja perushenkilötiedot sekä tietojen lähteet.

ⁱ Pitkä siirtymäaika pienentäisi kustannuksia, koska tarvittavat muutokset tehdään pitkällä aikavälillä muiden muutosten yhteydessä. Siirtymäajan pituus määritellään jatkovalmistelussa.