

20.12.2019

Sisällys

1	Henkilötunnus väestötietojärjestelmässä	2
1.1	Yleistä	2
1.2	Henkilötunnus ei takaa henkilön identiteetin luotettavuutta	2
2	Henkilötunnuksen antaminen.....	3
2.1	Suomessa syntyvät lapset.....	3
2.2	Ulkomailla syntyvät Suomen kansalaiset.....	3
2.3	Suomeen adoptoidut, Suomen kansalaisuuden saavat lapset.....	3
2.4	Suomeen muuttavat ulkomaan kansalaiset	4
2.4.1	Rekisteröintiprosessit.....	4
2.4.2	Rekisteröinnin edellytykset.....	4
2.5	Maistraatin toimivalta.....	5
2.5.1	Maahanmuuttohallinnon toimivalta	5
2.5.2	Verohallinnon toimivalta.....	6
2.5.3	Viranomaisaloitteinen ulkomaalaisten rekisteröinti	6
3	Henkilötunnuksen muuttaminen	7
3.1	Yleistä	7
3.2	Syntymäaika- tai sukupuolitiedon korjaaminen	8
3.3	Sukupuolen vahvistaminen	8
3.4	Identiteetin väärinkäyttö	8
4	Nykytilan ongelmia	9
4.1	Useita henkilötunnuksia samalla henkilöllä.....	9
4.2	Identiteettivarkaudet.....	9
4.3	Henkilötunnusten riittävyys	10
5	Kansainvälisiä kehittämishankkeita.....	10
5.1	eIDAS.....	10
5.2	Pohjoismaiden yhteinen sähköinen tunnistus	11
5.3	EU-komission aloite eurooppalaisesta sosiaalivakuutusnumerosta.....	11



20.12.2019

NYKYTILAN KUVAUS

1 Henkilötunnus väestötietojärjestelmässä

1.1 Yleistä

Henkilötunnus luodaan, kun henkilön tiedot ensimmäistä kertaa rekisteröidään väestötietojärjestelmään (VTJ). Henkilötunnuksen avulla väestötietojärjestelmään tallennetut henkilötiedot voidaan välittää muiden viranomaisten tietojärjestelmiin sähköisesti siten, että tiedot kohdistuvat oikein. Henkilötunnus voidaan luovuttaa väestötietojärjestelmästä, jos pyytäjällä on tai voi olla se jo laillisesti hallussa tai se on henkilön yksilöimiseksi tarpeen. Henkilötunnusta ei saa tarpeettomasti merkitä väestötietojärjestelmästä tietojen luovutuksissa syntyviin aineistoihin.¹

Henkilötunnusta tarkoitettaessa puhutaan edelleenkin melko yleisesti erheellisesti sosiaaliturvatunnuksesta. Nykyinen henkilötunnus periytyy työeläkekortin numerona 1960-luvulla alun perin käyttöön otetusta ja sittemmin sosiaaliturvatunnukseksi muutetusta yksilöintitunnuksesta työeläkealan ja Kansaneläkelaitoksen tietojärjestelmissä. Kun Väestörekisterikeskus ja väestön keskusrekisteri perustettiin vuonna 1969, siinä otettiin yksilöintitunnukseksi käyttöön sama tunnus, ensin nimellä väestörekisteritunnus ja vuodesta 1971 lukien nimellä henkilötunnus.

1.2 Henkilötunnus ei takaa henkilön identiteetin luotettavuutta

Henkilötunnus on henkilöä koskeva yksilöintitunnus, jonka avulla hänen tietonsa ovat tarkasti ja vaivattomasti löydettävissä ja käytettävissä eri tietojärjestelmistä. Henkilötunnus on ainutkertainen, eli samaa henkilötunnusta ei ole useammalla henkilöllä. Henkilötunnus on tarkoitettu vain yksilöintivälineeksi. Pelkän henkilötunnuksen perusteella ei voida päätellä mitään henkilön kansalaisuudesta tai kotikunnasta taikka Suomessa asumisesta. Henkilötunnus tarkoittaa vain sitä, että henkilöstä on merkitty tietoja väestötietojärjestelmään. Henkilötunnus ei ole myöskään minkäänasteinen henkilön identiteetin luotettavuuden taek, vaikka sitä roolia henkilötunnukselle yhä pyritään joissakin yhteyksissä antamaan. Henkilötunnus yksilöi haltijansa, mutta henkilötunnuksen avulla ei voida tunnistaa sen käyttäjää. Henkilötunnuksen muistaminen ulkoa ja sen ilmoittaminen asioinnissa ei takaa, että kyseinen henkilö on juuri se henkilö, joka ilmoittaa olevansa.

¹ Tietosuojalain (1050/2018) 29 §:ssä säädetään henkilötunnuksen käsittelystä:

Henkilötunnusta saa käsitellä rekisteröidyn suostumuksella tai, jos käsittelystä säädetään laissa. Lisäksi henkilötunnusta saa käsitellä, jos rekisteröidyn yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää:

- 1) laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi;
- 2) rekisteröidyn tai rekisterinpitäjän oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseksi; tai
- 3) historiallista tai tieteellistä tutkimusta taikka tilastointia varten.

Henkilötunnusta saa käsitellä luotonannossa tai saatavan perimisessä, vakuutus-, luottolaitos-, maksupalvelu-, vuokraus- ja lainaustoiminnassa, luottotietotoiminnassa, terveydenhuollossa, sosiaalihuollossa ja muun sosiaaliturvan toteuttamisessa tai virka-, työ- ja muita palvelussuhteita ja niihin liittyviä etuja koskeissa asioissa.

Sen lisäksi, mitä henkilötunnuksen käsittelystä 1 ja 2 momentissa säädetään, henkilötunnuksen saa luovuttaa osoitetietojen päivittämiseksi tai moninkertaisten postilähetysten välttämiseksi suoritettavaa tietojenkäsittelyä varten, jos henkilötunnus jo on luovutuksensaajan käytettävissä.

Henkilötunnusta ei tule merkitä tarpeettomasti henkilörekisterin perusteella tulostettuihin tai laadittuihin asiakirjoihin.



20.12.2019

2 Henkilötunnuksen antaminen

2.1 Suomessa syntyvät lapset

Suomessa syntyvälle lapselle annetaan henkilötunnus terveydenhuollon toimintayksikön tai ammattihenkilön ilmoituksen perusteella. Lapsen syntymätiedon ilmoittamisesta väestötietojärjestelmään on säädetty lailla.² Ilmoitus tehdään vain elävänä syntyneestä lapsesta. Ilmoitusvelvollinen on se terveydenhuollon toimintayksikkö, jossa lapsi on syntynyt taikka se lääkäri, kätilö, terveydenhoitaja tai sairaanhoitaja, joka on avustanut äitiä synnytyksessä tai saanut tiedot synnytyksestä. Lähes kaikki syntymäilmoitukset (99,5 %) tehdään rajapinnan kautta tai muulla tavoin sähköisesti terveydenhuollon toimintayksikön tietojärjestelmästä suoraan väestötietojärjestelmään. Vastaussanomana terveydenhuollon toimintayksikön tietojärjestelmä saa lapsen henkilötunnuksen. Muissa tapauksissa käytetään paperista ilmoituslomaketta, joka toimitetaan maistraattiin rekisteröitäväksi. Sähköinen ilmoittaminen edellyttää VRK:n myöntämää lupaa.

Jos lapsen synnyttäneen äidin tietoja ei ole rekisteröity VTJ:ään, myöskään lapsi ei saa syntymänsä yhteydessä henkilötunnusta. Tällöin on usein kysymys sellaisesta ulkomaalaisesta henkilöstä, jonka tiedot ovat rekisteröityinä vain ulkomaalaisrekisterissä, mutta henkilöllisyyttä ei ole pystytty varmistamaan, tai Suomessa vain synnytystä varten käyvästä äidistä. Terveydenhuollon toimintayksikön omassa tietojärjestelmässä tällaisen lapsen yksilöintitunnusena käytetään henkilötunnusta muistuttavaa ns. keinotunnusta.

2.2 Ulkomailla syntyvät Suomen kansalaiset

Ulkomailla syntyvälle lapselle, joka saa Suomen kansalaisuuslainsäädännön perusteella Suomen kansalaisuuden, annetaan henkilötunnus vanhempien ilmoituksen perusteella. Ilmoitus, johon liitetään asianmukaisesti laillistettu syntymätodistus ja tarvittaessa käännös, tehdään maistraatille joko suoraan tai Suomen ulkomaan edustuston välityksellä. Ulkomailla syntynyttä Suomen kansalaista ei tunnusteta rekisteröintiprosessin aikana, vaan henkilötunnus annetaan asiakirjojen perusteella.

2.3 Suomeen adoptoidut, Suomen kansalaisuuden saavat lapset

Suomeen ulkomailta adoptoidulle lapselle annetaan henkilötunnus vähän eri prosessissa riippuen maasta, missä adoptio tapahtuu. Vaikka pääsääntönä on lapsen henkilökohtainen käynti maistraatissa ja tunnistaminen matkustusasiakirjasta ennen henkilötunnuksen antamista, joudutaan joidenkin maiden kohdalla antamaan Suomen kansalaisuuden saaneelle adoptiolapselle henkilötunnus pelkkien asiakirjojen perusteella. Tämä koskee tapauksia, joissa lapsi ei pääse matkustamaan Suomeen ilman Suomen passia. Lapselle ei voi saada Suomen passia, ellei hänellä ole henkilötunnusta.

² Laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista (661/2009, jatkossa väestötietolaki), 23, 24 ja 26 § sekä valtioneuvoston asetus väestötietojärjestelmästä (128/2010, jatkossa väestötietoasetus), 32 §).



20.12.2019

2.4 Suomeen muuttavat ulkomaan kansalaiset

2.4.1 Rekisteröintiprosessit

Suomeen muuttavalle ulkomaalaiselle annetaan henkilötunnus joko oleskeluluvan myöntämisen tai muun myönteisen Suomessa oleskelua koskevan Maahanmuuttoviraston päätöksen yhteydessä taikka muussa tapauksessa omasta pyynnöstään. Pyyntöä rekisteröintejä tehdään maistraateissa (1.1.2020 lukien Digi- ja väestötietovirastossa³) ja verotoimistoissa. Ulkomaalaisen rekisteröinti väestötietojärjestelmään edellyttää, että jokin edellä mainituista viranomaisista, tai oleskelulupahakemuksen jättämisen yhteydessä Suomen ulkomaan edustusto, on tunnistanut henkilön hänen matkustusasiakirjastaan. Tunnistaminen edellyttää henkilökohtaista käyntiä. Tietyissä erityistilanteissa henkilötunnuksia annetaan ilman, että mikään edellä mainituista viranomaisista on tunnistanut henkilön. Rekisteröintimenettelystä riippumatta Suomen viranomaiset saavat kuitenkin lähtökohtaisesti luottaa väestötietojärjestelmän tietoihin, ellei niitä osoiteta virheellisiksi.⁴

2.4.2 Rekisteröinnin edellytykset

Jos ulkomaan kansalainen saa kotikuntalainen (201/1994) mukaan kotikunnan Suomessa, hän saa henkilötunnuksen. Ilman kotikuntaa oleva ulkomaan kansalainen voi saada henkilötunnuksen, jos hänelle on myönnetty oleskelulupa tai Maahanmuuttovirasto on tehnyt muun häntä koskevan myönteisen päätöksen hänen Suomessa oleskelustaan. Henkilötunnus voidaan antaa myös, jos se on tarpeen esimerkiksi työskentelyyn tai opiskeluun liittyvien velvollisuuksien tai oikeuksien toteuttamiseksi, tai jos Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen velvoitteiden täyttämisen edellyttää sitä.⁵

Se viranomainen, joka tunnistaa henkilön tai antaa hänelle henkilötunnuksen, on velvollinen tunnistamaan henkilön pääsääntöisesti voimassa olevasta matkustusasiakirjasta.⁶

³ Tässä kuvauksessa on kauttaaltaan käytetty vielä yhdistyneiden virastojen, maistraatti ja Väestörekisterikeskus, nimiä ennen 1.1.2020 tapahtunutta fuusiota (ks. Laki Digi- ja väestötietovirastosta 304/2019)

⁴ Väestötietolaki 18 §: *Järjestelmän tietojen luotettavuus*. Väestötietojärjestelmään talletettuja 13 §:n 1 momentin 1–21 kohdassa tarkoitettuja henkilötietoja pidetään julkisesti luotettavina tietoina, jollei osoiteta, että tieto on virheellinen tai puutteellinen. Muita kuin edellä tarkoitettuja järjestelmään talletettuja tietoja saa käyttää henkilöä koskevassa päätöksenteossa vain, jos hänelle annetaan päätöksenteon yhteydessä nimenomainen selvitys tietojen sisällöstä ja käytöstä. Väestötietolain 13 §:n 1 momentin 1–21-kohdissa mainitut tiedot ovat: 1) täydellinen nimi; 2) henkilötunnus sekä tekninen tunnistetieto ja sähköinen asiointitunnus; 3) kotikunta ja siellä oleva asuinpaikka, tilapäinen asuinpaikka sekä sellaiset tiedot kiinteistöstä, rakennuksesta ja huoneistosta, jotka yksilöivät henkilön kotikunnan ja siellä olevan asuinpaikan; 4) vanhempien täydelliset nimet ja henkilötunnuks; 5) siviilisääty sekä tieto avioliiton solmimisesta ja purkautumisesta tai parisuhteen rekisteröinnistä, rekisteröidyn parisuhteen purkautumisesta ja rekisteröidyn parisuhteen muuttamisesta avioliitoksi; 6) aviopuolison tai rekisteröidyn parisuhteen toisen osapuolen täydellinen nimi ja henkilötunnus; 7) lasten täydelliset nimet ja henkilötunnuks; 8) lapsen ja vanhemman perheoikeudellista asemaa koskevat tiedot; 9) lapsen huoltoja ja sen sisältöä koskevat tiedot; 10) vahvistettua adoptiota koskevat tiedot; 11) toimintakelpoisuuden rajoittamista, edunvalvontaa ja edunvalvontavaltuutusta koskevat tiedot sekä edunvalvojan tai valtuutetun yksilöintitiedot; 12) lapsen huostaanottoa koskevat tiedot; 13) syntymäkotikunta tai -paikka ja syntymävaltio; 14) kansalaisuus; 15) transseksuaalin sukupuolen vahvistamista koskeva tieto; 16) kuolinaikaa tai kuolleeksi julistamisaikaa koskeva tieto; 17) rekisteriviranomaista koskevat tiedot; 18) vaalien ja kansanäänestysten toimittamista varten tarvittavat tiedot ääni- ja äänestysoikeudesta; 19) tieto jäsenyydestä uskonnonvapauslaissa tarkoitettussa uskonnollisessa yhdistyksessä; 20) henkilön ilmoittama äidinkieli ja asiointikieli; 21) tämän lain tai muun lainsäädännön nojalla ilmoitetut kiellot luovuttaa väestötietojärjestelmän tietoja.

⁵ Väestötietolain 9 §:n 1 momentti.

⁶ Väestötietolain 9 §:n 3 momentti sekä 22 §:n 2 ja 3 momentti.

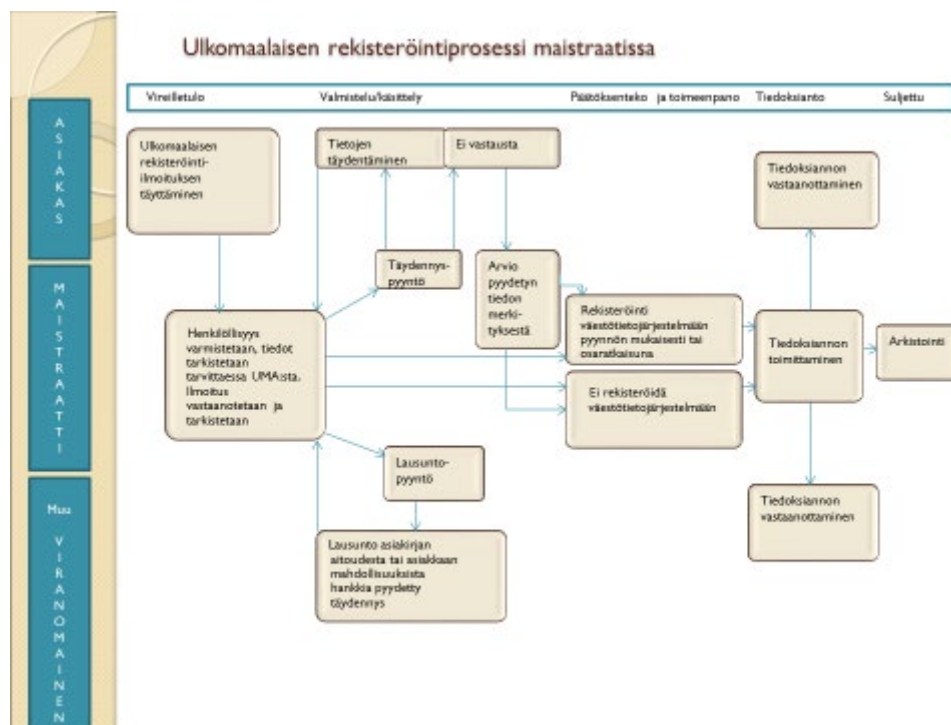


20.12.2019

2.5 Maistraatin toimivalta

Maistraatilla on yleinen toimivalta antaa ulkomaan kansalaiselle henkilötunnus ja rekisteröidä henkilön tietoja väestötietojärjestelmään. Ulkomaan kansalainen voi siis tilanteesta riippumatta aina pyytää henkilötunnusta maistraatista. Lisäksi maistraatti on ainoa viranomainen, joka voi merkitä henkilölle kotikunnan ja asuinosoitteen Suomessa.

Ulkomaalaisten rekisteröintiprosessi maistraatissa on kuvattu seuraavassa kuvassa:



Kuva 1: Ulkomaalaisen perusrekisteröintiprosessi maistraatissa.

2.5.1 Maahanmuuttohallinnon toimivalta

Maahanmuuttovirasto (ja 31.12.2016 saakka poliisilaitokset) on voinut antaa henkilötunnuksia ulkomaan kansalaisille 1.12.2014 alkaen. Henkilötunnus voidaan antaa, jos henkilölle myönnetään oleskelulupa Suomeen tai oleskelukortti. Henkilötunnus voidaan antaa myös, jos EU-kansalaisen oleskeluoikeus Suomessa rekisteröidään tai Maahanmuuttovirasto tekee muun myönteisen henkilöä koskevan päätöksen oleskeluoikeudesta. Henkilötunnuksen antamisen yhteydessä rekisteröitävät tiedot voi oleskelulupahakemuksen jättämisen yhteydessä ottaa vastaan myös Suomen ulkomaan edustusto.⁷

Henkilötunnuksen antaminen tässä prosessissa edellytti 31.1.2019 saakka, että henkilö itse pyysi henkilötunnusta. Sen sijaan 1.2.2019 alkaen Maahanmuuttovirasto voi antaa ulkomaalaiselle henkilötunnuksen aina kun henkilöllisyydestä on riittävä varmuus ja se on teknisesti mahdollista.

⁷ Väestötietolain 22 §:n 3 momentti.



20.12.2019

Jos väestötietojärjestelmässä on jo henkilö lähes samoilla tiedoilla, henkilötunnuksen antaminen ei teknisesti onnistu. Tällöin henkilön tulee käydä maistraatissa pyytämässä henkilötunnusta, ja siinä yhteydessä selvitetään, onko hän sama vai eri henkilö kuin väestötietojärjestelmässä jo oleva henkilö.

Maahanmuuttovirasto voi tallentaa väestötietojärjestelmään vain ns. suppeat henkilötiedot. Nämä käsittävät passista tai muusta kuvallisesta matkustusasiakirjasta ilmi käyvät henkilötiedot (nimen, sukupuolen, ulkomaisen henkilönumeron, kansalaisuuden, syntymäpaikan ja -valtion) sekä jotkut omaan ilmoitukseen perustuvat tiedot (äidinkielen, ammatin, ulkomaisen osoitteen sekä postiosoitteen Suomessa). Osoitteen voimassaoloksi merkitään korkeintaan vuosi. Osoitteen voimassaolon pidentäminen tai tässä mainitsemattomien tietojen, mm. kotikunnan ja asuin-osoitteen rekisteröinti edellyttää yhteydenottoa maistraattiin ja useimmiten henkilökohtaista käyntiä siellä.

Jos voidaan pitää selvitetynä, ettei henkilö voi saada kansalaisuusvaltiostaan matkustusasiakirjaa ja että tähän on lain hyväksymä syy, henkilön tiedot voidaan poikkeuksellisesti rekisteröidä VTJ:ään oleskelulupa-asian käsittelyyn liittyvän henkilöllisyys selvityksen tulosten perusteella. Huomattavaa on, että tällöinkin VTJ:ään rekisteröitävät tiedot ovat julkisesti luotettavia Suomessa, eikä tiedoista selviä, etteivät ne ehkä perustu virallisiin asiakirjoihin. Merkintä henkilöllisyyden varmistamattomuudesta jää kuitenkin UMA:aan. Passin puuttuessa ulkomaalaislupa-asian ratkaisija siis käytännössä päättää VTJ-rekisteröinnin yhteydessä siitä, minkä rekisterihenkilöllisyyden ulkomaalainen saa Suomessa.

2.5.2 Verohallinnon toimivalta

Jos ulkomaan kansalainen tarvitsee henkilötunnuksen saadakseen veronumeron tai verokortin taikka muun esimerkiksi kiinteistöverotukseen liittyvän verotuksellisen syyn johdosta, hän voi pyytää sitä myös verotoimistosta. Tämä alun perin harmaan talouden torjuntaan liittynyt mahdollisuus tuli käyttöön 1.6.2012.

Tässä prosessissa henkilötunnuksen antamisen yhteydessä rekisteröidään vain edellä mainitut suppeat henkilötiedot, mutta tunnuksen antaminen perustuu henkilön omaan pyyntöön. Myös tässä prosessissa rekisteröinti voi estyä teknisistä syistä, jos väestötietojärjestelmässä on jo henkilö lähes samoilla tiedoilla. Toimintatapa näissä tilanteissa on kuitenkin vähän eri. Verohallinto toimittaa tällöin asiakkaan täyttämät ja esittämät asiakirjat maistraattiin, jossa arvioidaan, tarvitseeko henkilön vielä käydä maistraatissa, vai voidaanko suoraan asiakirjojen perusteella arvioida, onko henkilö sama vai eri henkilö kuin väestötietojärjestelmässä jo oleva henkilö.

2.5.3 Viranomaisaloitteinen ulkomaalaisten rekisteröinti

VTJlain 9 §:n 1 momentin 2 ja 3 kohtien nojalla voidaan tietyissä tapauksissa rekisteröidä ulkomaan kansalaisen tietoja VTJ:ään myös viranomaisen tekemän pyynnön perusteella, ilman henkilön itsensä myötävaikutusta. Eläketurvakeskus käyttää tähän tarkoitukseen ns. lähetetyn työntekijän todistusta (lomake A1), jolla osoitetaan lähetetyn työntekijän kuuluminen lähettäjävaltion sosiaaliturvan piiriin. Lomake on virallisesti hyväksytty ns. EU:n siirtotyöläisten hallintotoimikunnassa ja on siten sisällöltään yhteinen koko EU:n alueella ja siitä on käytettävissä kaikkien EU:n virallisten kielten kieliversiot. Kun henkilötunnuksen saaminen ulkomaalaiselle tulee ajankoh- taiseksi eläkkeen hakemisen yhteydessä, käytetään rekisteröintipyynnönä kulloinkin käytettyä eläkehakemusta. Eläketurvakeskus toimittaa lomakkeet maistraatille postitse.



20.12.2019

Kela pyytää rekisteröintiä elatustukiasioissa erillisellä pyyntölomakkeella, johon liitetään mahdollisuuksien mukaan kopio elatussopimuksesta ja henkilöllisyyden osoittavasta asiakirjasta. Kelalla on lisäksi mm. tarve saada henkilötunnus ulkomaalaisille henkilöille, jotka kuuluvat Kelan hoito-oikeusalueeseen tai eurooppalaista sairausvakuutus korttia varten. Lisäksi henkilötunnuksen puuttuminen on tuottanut ongelmia apteekkien järjestelmien osalta.

Kelan ja Eläketurvakeskuksen kanssa on erikseen keskusteltu ja sovittu ulkomaalaisen VTJ-rekisteröinnin pyytämistä silloin, kun henkilölle tarvitaan suomalainen henkilötunnus jonkun etu-asian käsittelyä varten.

Myös muut tahot, esim. vakuutusyhtiöt ja eläkelaitokset, ovat tehneet rekisteröintipyyntöjä maistraateille. Maistraatin on yksittäistapauksittain harkittava, onko olemassa rekisteröintiin oikeuttavaa perustetta. VRK on ohjeistanut, että rekisteröinnin perusteeksi ei ainakaan yksinään voida hyväksyä sitä, että pyytäjän tietojärjestelmä ei toimi ilman henkilötunnusta, sen sijaan perusteeksi on voitu hyväksyä, että henkilötunnusta tarvitaan rekisteröinnin pyytäjän hoitamaa viranomaistehtävää varten.

Viranomaisaloitteisten rekisteröintiä perusedellytys on, ettei henkilö oleskele Suomessa eikä häneltä siis voida edellyttää käyntiä maistraatissa rekisteröintiä varten. Kuitenkin joissakin tapauksissa tässä menettelyssä on rekisteröity myös henkilöitä, jotka ovat rekisteröintihetkellä oleskelleet Suomessa, koska maistraatti ei ole saanut tietoa oleskelusta. Viranomaisaloitteiset VTJ-rekisteröinnit ovat ongelmallisia, koska näissä tapauksissa henkilöä, jolle Hetu annetaan, ei ole milloinkaan rekisteriviranomaisen tai muunkaan Suomen viranomaisen toimesta tavattu, saati tunnistettu. Tällaiset rekisteröinnit tehdään kuitenkin aina vain niillä minimimitiedoilla, joilla Hetu voidaan myöntää (mm. syntymäaika, nimet, sukupuoli, syntymäpaikka, kansalaisuus, ulkomainen osoite). Tässä menettelyssä VTJ:ään rekisteröitävä ulkomaalainen ei luonnollisesti saa kotikuntaa Suomessa. Pohjoismaiden ja Viron henkilönumerot merkitään suomalaisen henkilötunnuksen saaneelle henkilölle aina kun siitä saadaan tieto, myös itse ilmoitettavat tiedot merkitään (ammatti ja äidinkieli).

Näissä tapauksissa voitaisiin käyttää UHetu:ssa lisätietoa siitä, ettei henkilöä ole tavattu rekisteröitäessä, jolloin henkilöllisyyttä ei ole pystytty varmistamaan.

3 Henkilötunnuksen muuttaminen

3.1 Yleistä

Joissakin tilanteissa VTJ:ään rekisteröidylle henkilölle annetaan uusi henkilötunnus. Tällöin vanha henkilötunnus ns. passivoidaan, mutta uuden tunnuksen yhteys vanhaan tunnukseen säilytetään. Vanhaa henkilötunnusta ei anneta uudestaan toiselle henkilölle.

Muiden toimijoiden tietojärjestelmissä ei ole aina teknistä valmiutta käsitellä henkilötunnuksen muutosta automaattisesti, jolloin vanhat tiedot joudutaan siirtämään manuaalisesti uudelle tunnukselle (esimerkiksi nykyinen lääkeresepit järjestelmä ja Suomi.fi/viestit).



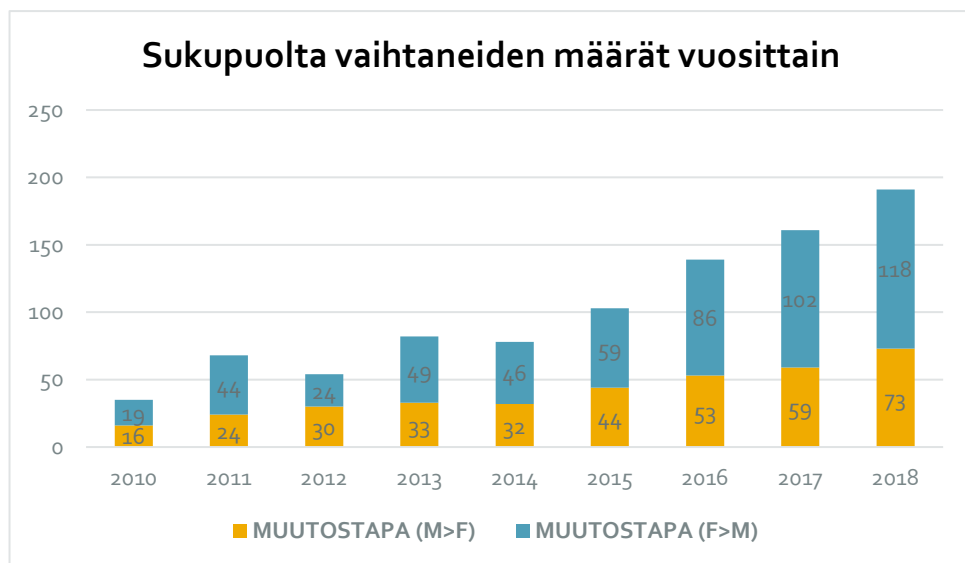
20.12.2019

3.2 Syntymäaika- tai sukupuolitiedon korjaaminen

Jos henkilön VTJ:ään merkittyä syntymäaika- tai sukupuolitietoa korjataan, joudutaan samalla antamaan uusi henkilötunnus. Korjauksia voivat aiheuttaa muun muassa vastasyntyneen tai Suomeen muuttaneen ulkomaalaisen rekisteröinnin yhteydessä tapahtuneet näppäilyvirheet. Myös muita tapauksia on: Vastasyntyneen lapsen sukupuoleksi voidaan joissakin tilanteissa lääketieteellisesti todeta toinen kuin lapselle VTJ:ään syntymän yhteydessä rekisteröity sukupuoli, tai ulkomaan kansalaisten kohdalla syntymäajasta voidaan myöhemmin saada uutta tai tarkempaa selvitystä, minkä johdosta syntymäaikaa päätetään korjata.

3.3 Sukupuolen vahvistaminen

Vuodesta 2003 henkilötunnusta on voitu muuttaa, jos henkilö on transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta annetun lain (563/2002) mukaisesti vahvistettu vastakkaiseen sukupuoleen kuuluvaksi. Lisäksi 1.3.2010 alkaen VTJ:ään on tehty erillinen merkintä sukupuolen vahvistamisesta sen varmistamiseksi, että tietojen luovutuksessa nämä erityisiin henkilötietoihin kuuluvat tapaukset voidaan erotella edellisessä kappaleessa mainituista puhtaista korjauksista. Henkilötunnusten muutoksia on 1.3.2010 lukien vuoteen 2018 mennessä tehty hieman runsaat 1 000 kpl.



Transsukupuolisten ihmisten edunvalvontajärjestöt ovat tuoneet esille myös vaatimuksen henkilön historiatietojen poistamiseksi VTJ:stä. VTJ:n tietokannan rakenteen vuoksi yhteyttä ei kuitenkaan voida katkaista rikkomatta samalla perhesuhdetietojen eheyttä. Tietoa henkilötunnuksen muuttumisesta välitetään viranomaisten käyttöön sekä niille yksityistä liiketoimintaa edustaville käyttäjätahoille, joilla on lain mukaan oikeus käsitellä henkilötunnuksia. Historiatietojen (mm. entinen etunimi) luovutus on kuitenkin erityisen rajoitettua sukupuolen muutosten paljastumisen ehkäisemiseksi. Myöskään henkilötunnuksen muuttamisen syytä transseksuaalin sukupuolen vahvistamistapauksissa ei luovuteta muulloin kuin henkilön käyttäessä omien tietojen tarkastusoikeuttaan.

3.4 Identiteetin väärinkäyttö

Henkilötunnus ja sähköinen asiointitunnus (Satu) muutetaan, jos toinen henkilö on toistuvasti väärinkäyttänyt henkilötunnusta, ja tästä on aiheutunut merkittävää taloudellista tai muuta



20.12.2019

haittaa tunnuksen oikealle haltijalle.⁸ Lähtökohtaisesti molemmat tunnukset on tarkoitettu pysyviksi ja muuttumattomiksi, eli säännökset on tarkoitettu sovellettavaksi vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa. Lisäksi edellytetään, että tunnuksen muuttamisella voidaan tosiasiallisesti estää väärinkäytön haitallisten seurausten jatkuminen. Säännöstä on tulkittu voitavan soveltaa vain todella laajoissa nettirikosvyyhdeissä ja silloinkin aivan äärimmäisenä keinona väärinkäytösten lopettamiseksi, kun kaikki muut keinot on jo tuloksetta käytetty.

4 Nykytilan ongelmia

4.1 Useita henkilötunnuksia samalla henkilöllä

Ulkomaalaisen VTJ-rekisteröinnin ja henkilötunnuksen antamisen prosessin tarkoituksena on varmistaa, että samalle henkilölle ei anneta useampaa henkilötunnusta. Tätä tarkoituksena palvelee muun muassa pääsääntöinen henkilökohtaisen käynnin vaatimus ja henkilön tunnistaminen matkustusasiakirjastaan.

Eri syistä prosessi ei kuitenkaan ole aukoton. Rekisteröinnin yhteydessä voi syntyä näppäilyvirheitä, joiden seurauksena ei löydetä aiemmin samoilla tiedoilla annettua henkilötunnusta, tai vanhan rekisteröinnin puutteellisten asiakirjojen takia ei voida varmistua siitä, että henkilötunnusta pyytävä henkilö on sama kuin aiemmin rekisteröity. Ulkomaalaisella ei välttämättä ole itse tietoa siitä, että hänelle on jo annettu suomalainen henkilötunnus, jos Suomessa käynnistä on pitkä aika tai henkilötunnuksen on ilman henkilön omaa myötävaikutusta pyytänyt Kansaneläkelaitos tai Eläketurvakeskus. Henkilötiedot tai niiden translitteroinnit ovat voineet muuttua henkilötunnuksen saamisen jälkeen, tai henkilöllä ei välttämättä ole mahdollisuutta hankkia luotettavia henkilöllisyysasiakirjoja, jolloin ei voida sataprosenttisella varmuudella varmistua henkilön oikeista henkilötiedoista.

Kaikki nämä tilanteet voivat johtaa siihen, että henkilötunnus annetaan sellaiselle henkilölle, jolla on tunnus jo ennestään. Henkilö on myös voinut vilpillisesti esiintyä useana henkilönä esimerkiksi väärennettyjen henkilöllisyysasiakirjojen avulla. Tällöin henkilöllä on siis useita rekisteri-identiteettejä VTJ:ssä, ja eri henkilötunnuksille merkityt henkilötiedot voivat poiketa toisistaan esimerkiksi syntymäajan tai nimien osalta.

Moninkertaisista henkilötunnuksista voi olla haittaa sekä viranomaisille että henkilölle itselleen. Henkilölle itselleen haittaa tai jopa vaaraa voi aiheutua terveydenhuollossa, jos eri toimintayksiköissä rekisteröidyt tiedot toimenpiteistä tai lääkityksistä kirjautuvat eri tunnuksille. Viranomaisille tai yleiselle edulle tästä voi olla haittaa siten, että henkilö voi esiintyä suhteessa viranomaisiin ja esimerkiksi hakea sosiaalietuuksia useana eri henkilönä. Tilanteet heikentävät myös VTJ:n ja muiden viranomaisrekisterien luotettavuutta.

4.2 Identiteettivarkaudet

Identiteettivarkaudetapauksissa tunnuksen oikealla haltijalla ei ole tehokkaita keinoja estää väärinkäyttöä jo ennalta esimerkiksi tapauksessa, jossa hänen henkilöllisyytensä osoittavat asiakirjat on varastettu. Väärinkäytöksestä on osoitettava jo tapahtuneen merkittävää vahinkoa, ennen kuin henkilötunnus voidaan muuttaa. VTJ:ään ei voida merkitä varoitusta tällaisesta tilanteesta. Myöskään sähköisten asiointitunnusten osalta ei ole mitään keskitettyä sulkulistaa, jonka

⁸ Väestötietolain 12 §:n 2 momentti ja 64 §:n 2 momentti.



20.12.2019

avulla voisi ennalta ehkäistä sen mahdollista väärinkäyttöä sähköisissä palveluissa. Tulisi selvittää, voisiko VTJ:ssä jollain tavalla lisätä suojaa identiteettivarkauksien varalta.

4.3 Henkilötunnusten riittävyys

Henkilötunnuksen rakenne aiheuttaa sen, että henkilötunnuksia on päivä- ja sukupuolikohtaisesti käytössä ainoastaan rajallinen määrä. Lisäksi henkilötunnuksen vuosisatamerkkiä ei pidetä erottelvana merkinä tunnusta annettaessa väestötietojärjestelmässä, joten samana päivänä myöhemmillä vuosisadoilla syntyville ei anneta yksilönumeroksi aiemmilla vuosisadoilla samana päivänä syntyneille annettuja yksilönumeroja.⁹ Välimerkki ei myöskään vaikuta tarkistusmerkin laskentaan, mistä aiheutuu sekaannusvaara, jos ainoa kahta henkilötunnusta erottava tekijä on välimerkki. Käytäntö minimoi tämän riskin. Lisäksi on olemassa muiden viranomaisten järjestelmiä, joissa välimerkkiä ei myöskään huomioida.

Henkilötunnuksen käytössä olevaa määrää rajoittaa lisäksi se, että yksilönumeron antoalue on rajattu alueelle 002–899. Yksilönumeroita väliltä 900–999 ei VTJ:ssä ole käytetty. Sen sijaan muut viranomaiset (esim. Eläketurvakeskus, Kela, Valtiokonttori ja Liikenne- ja viestintävirasto) ovat hyödyntäneet näitä antaakseen keinotekoisia henkilötunnuksen rakenteisia yksilöintitunnuksia henkilötunnusta vaille oleville henkilöille omien tietojärjestelmiensä käyttöön. Alun perin VRK oli antanut eri viranomaisille omat numeroavaruudet, mutta nykyään koko 900-alue on viranomaisten vapaasti käytettävissä. Käytännössä tämä tarkoittaa, että samalla henkilölle voi olla eri keinotunnus eri viranomaisten tietojärjestelmissä, ja samoin sama tunnus voi olla eri tietojärjestelmissä eri henkilön tunnuksena. Näitä keinotunnuksia ei luovuteta henkilölle itselleen, eikä niitä käytetä eri viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa.

5 Kansainvälisiä kehittämishankkeita

5.1 eIDAS

Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat 23.7.2014 antaneet ns. eIDAS-asetuksen (asetus (EU) 910/2014). Asetuksen tarkoituksena on mahdollistaa kansallisten vahvan tunnistamisen sähköisten välineiden käyttö muiden jäsenvaltioiden sähköisissä palveluissa. Tunnistamista tapahtuman yhteydessä vahvasti tunnistauneesta henkilöstä välitetään kansallisten solmupisteiden kautta toisen jäsenvaltion palveluun henkilötiedot, joista pakollisia ovat syntymäaika, etu- ja sukunimet sekä henkilön yksilöivä eIDAS-tunnus. Tämä koostuu jäsenmaan yksilöimästä osasta, jossa henkilön yksilöintitietoihin lisätään tieto lähettävän maan tunnistusvälineestä ja -palvelusta. Suomessa henkilötunnusta käytetään yksilöivänä tunnisteena tähän tarkoitukseen. eIDAS helpottaa EU-kansalaisten asiointia muissa maissa, koska jatkossa henkilö voidaan tunnistaa vahvasti sähköisesti ja yksilöidä myös heidän heidät kansallisesti notifioiduilla vahvan sähköisen tunnistamisen välineillä.

Suomessa Väestörekisterikeskuksen varmenteiden lisäksi vahvoja sähköisen tunnistamisen välineitä tarjoavat useat Suomessa toimivat pankit ja teleoperaattorit, sekä edelleen erilaiset tunnistamisen välityspalvelut. Viestintävirasto on Suomessa vahvaa sähköistä tunnistusta valvova viranomainen, joka on antanut lainsäädäntöä täydentäviä määräyksiä sekä - ohjeita, jotka on

⁹ Esimerkiksi jos vuonna 1940 syntyneelle on annettu henkilötunnus 130340-307N, vuonna 2040 syntyneelle ei voida antaa tunnust 130340A307N.



20.12.2019

osin laadittu yhteistyössä vahvan tunnistamisen kansallisen luottamusverkon kanssa. Tunnistamisen kansallisen luottamusverkostoon kuuluvat vahvan sähköisen tunnistamisen välineet hyödyntävät myös VTJ-tietoja tunnistusvälineiden luonnissa ja tietojen ylläpidossa. Siten VTJ-tiedoilla on välillisesti vaikutusta tietosisällön laatuun myös rajat ylittävässä tunnistuksessa suomalaisia vahvan sähköisen tunnistamisen välineitä käytettäessä. Jotta vahvan sähköisen tunnistamisen väline voidaan hyväksyä käytettäväksi myös rajat ylittävässä eIDAS-tunnistautumisessa, väline ja tunnistaja, sekä mahdollinen välityspalvelu on notifioitava eIDAS-asetuksen mukaisesti. Notifioinnin yhteydessä varmistetaan, että väline ja tunnistaja täyttävät teknisine ratkaisuineen, toimintaprosseineen sekä järjestelmineen haetun varmuustason (Level of Assurance) mukaiset vaatimukset. Suomessa julkishallinnolle vahvaa sähköistä tunnistamispalvelua tarjoaa keskitetysti Suomi.fi-tunnistus, jonka yhteyteen toteutetaan myös Suomen eIDAS-tunnistamisen kansallinen solmupiste. Myös solmupisteille tehdään validointi (CEF:n toimesta).

5.2 Pohjoismaiden yhteinen sähköinen tunnistus

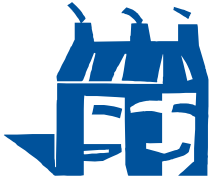
Pohjoismaiden neuvostossa tehtiin 8.10.2015 jäsenaloite, jossa ehdotettiin pohjoismaisen kansalaisuuden ja yhteispohjoismaisen henkilötunnusjärjestelmän käyttöönottoa. Ehdotus kävi alkuvuodesta 2016 lausuntokierroksella Pohjoismaissa, ja käsiteltiin Pohjoismaiden neuvoston Hyvinvointi Pohjolassa -valiokunnassa tammikuussa ja huhtikuussa 2017. Valiokunta otti kielteisen kannan yhteiseen henkilötunnusjärjestelmään ja kansalaisuuteen, ja näki parempana vaihtoehtona sähköisen tunnistautumisen vastavuoroisen hyväksymisen Pohjoismaiden kesken. Valiokunnan mietinnön pohjalta Pohjoismaiden neuvosto päätti 1.11.2017 suositella Pohjoismaiden hallituksille, että:

- 1 Pohjoismaissa otetaan käyttöön vastavuoroinen sähköinen tunnistaminen,
- 2 Pohjoismaiden väestörekisteriviranomaiset tunnustavat toisessa Pohjoismaassa tehdyn kansalaisen tunnistamisen, ja
- 3 varmistetaan, että Pohjoismaat tunnustavat ja tunnustavat toistensa sähköiset tunnistus- ja allekirjoitusjärjestelmät niin, että Pohjoismaiden kansalaiset voivat toimia digitaalisessa ympäristössä, jossa kaikilla sektoreilla on yhteensopivat järjestelmät ja jossa yksittäinen kansalainen voi elää pohjoismaista arkea kokematta vaikeuksia henkilöllisyytensä todistamisessa.

Näin ollen asialla ei ole suoranaista vaikutusta uuden yksilöintitunnuksen muotoon, vaan vaikuttaa enemmän tunnuksen myöntämistä koskevaan toimintamalliin.

5.3 EU-komission aloite eurooppalaisesta sosiaalivakuutusnumerosta

EU-komissio on tehnyt aloitteen eurooppalaisesta sosiaalivakuutusnumerosta, jonka tarkoitus olisi yhtäältä helpottaa rajat ylittävää liikkumista, vahvistaa rajat ylittävien henkilöiden oikeuksia ja niiden selvittämistä rajanylitystilanteessa sekä edistää EU:n työmarkkinoita, ja toisaalta tehostaa ja helpottaa viranomaisten työtä sekä antaa lisätyökaluja väärinkäytösten selvittämiseksi. Aloitteessa on erilaisia vaihtoehtoja tavoitteeseen pääsemiseksi. Nollavaihtoehdossa tämä tehtäisiin ilman erillistoimenpiteitä kuten yhteistä tunnusta. Ensimmäisessä vaihtoehdossa yhtenäistettäisiin jäsenvaltioiden tapaa myöntää kansalaisille sosiaalivakuutusnumeroita soft law -keinoilla eli suosituksin ja ei-sitovien asiakirja- ja tunnusmallien avulla. Toisessa vaihtoehdossa luotaisiin yhteinen formaatti EU-sosiaalivakuutusnumeroksi niin, että kansalliset tunnuks-



20.12.2019

set säilyisivät mutta kansainvälisissä tilanteissa niiden eteen lisättäisiin jäsenvaltion ja myöntäneen sosiaaliturvalaitoksen osoittava etuliite. Kolmannessa vaihtoehdossa luotaisiin yhtenäinen EU-sosiaalivakuutusnumero, josta tulisi uniikki ja yhtenäinen työkalu henkilön tunnistamiseen henkilön koko eliniäksi. Tunnusta hyödynnettäisiin rajat ylittävissä tilanteissa, mutta kansallisella tasolla nykyiset tunnukset voisi säilyttää.

Tässä vaiheessa näyttää siltä, että mahdollisen EU-tason tunnuksen muodon ei tarvitsisi vaikuttaa Suomen yksilöintitunnuksen muotoratkaisuihin. Toisaalta mahdollisen yhteisen tunnuksen muodon huomioiminen voisi yksinkertaistaa kansainvälistä tietojenvaihtoa, jos kansallisesti ja EU-tasolla voitaisiin käyttää samaa tunnusta.