



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Slutrapport om förnyandet av personbeteckningen

Offentliga förvaltningens ICT

Finansministeriets publikationer – 2020:42

Finansministeriets publikationer 2020:42

Slutrapport om förnyandet av personbeteckningen

Finansministeriet

ISBN PDF: 978-952-367-325-0

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsingfors 2020

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	13.5.2020	
Publikationens titel	Slutrapport om förnyandet av personbeteckningen		
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 2020:42		
Diarie-/ projektnummer	VN/10378/2019	Tema	Offentliga förvaltningens ICT
ISBN PDF	978-952-367-325-0	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-325-0		
Sidantal	31	Språk	Svenska
Nyckelord	identifiering, identitet, personbeteckning, IKT inom den offentliga förvaltningen, offentliga förvaltningens ICT		
Referat	<p>Den 21 augusti 2017 tillsatte finansministeriet en arbetsgrupp för att utreda förnyandet av personbeteckningen och identitetshantering garanterad av staten under en mandatperiod från den 1 september 2017 till den 31 december 2019 (bilaga 1). Arbetsgruppens sammansättning och uppdrag ändrades den 24 september 2019 (bilaga 2). Detta är arbetsgruppens slutrapport, där arbetsgruppen lägger fram förslag till grund för det fortsatta arbetet med att förnya identifieringen av personer. Arbetsgruppen tillsattes eftersom den nuvarande personbeteckningens struktur samt sättet hur den skapas, beviljas och används inte anses motsvara samhällets behov på längre sikt. Till exempel de internationella migrationsströmmarna gör att det i samhället finns många personer som måste identifieras, men som inte har någon personbeteckning. Samtidigt har den tekniska utvecklingen gjort det möjligt att sköta ärenden utan att man personligen behöver besöka ett fysiskt verksamhetsställe. Därför är det viktigt att i den digitala ärendeprocessen kunna identifiera i synnerhet finländare som bor utomlands, men också utländska personer. Arbetsgruppens förslag har således också samband med utvecklingen av elektronisk identifiering.</p>		
Förläggare	Finansministeriet		
Distribution/ beställningar	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi		

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö	13.5.2020	
Julkaisun nimi	HETU-uudistuksen loppuraportti		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:42		
Diaari/hankenumero	VN/10378/2019	Teema	Julkisen hallinnon ICT
ISBN PDF	978-952-367-325-0	ISSN PDF	xxx
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-325-0		
Sivumäärä	31	Kieli	Ruotsi
Asiasanat	tunnistaminen, identiteetti, henkilötunnus, julkisen hallinnon ICT		
Tiivistelmä	<p>Valtiovarainministeriö asetti 21.8.2017 työryhmän selvittämään henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman henkilön identiteetin hallinnoimista. Työryhmän toimikausi oli 1.9.2017 - 31.12.2019 (liite 1). Työryhmän kokoonpanoa ja toimeksiantoa muutettiin 24.9.2019 (liite 2). Tämä on työryhmän loppuraportti, jossa kuvataan työryhmän ehdotukset henkilön yksilöinnin uudistamisen jatkotyön pohjaksi. Työryhmä asetettiin, koska nykyisen henkilötunnuksen rakenteen, muodostamistavan sekä myöntö- ja käyttötapojen ei ole katsottu vastaavan yhteiskunnan tarpeita pitkällä tähtäimellä. Yhteiskunnassa on esimerkiksi kansainvälisen muuttoliikkeen vuoksi paljon henkilöitä, jotka pitää yksilöidä, mutta joilla ei ole henkilötunnusta. Samaan aikaan teknologinen kehitys on mahdollistanut asioinnin ilman henkilökohtaista käyntiä fyysisessä toimipisteessä, jolloin erityisesti ulkomailla asuvien suomalaisten ja myös ulkomaalaisten henkilöiden yksilöinti tulisi olla mahdollista digitaalisessa asiointiprosessissa. Työryhmän ehdotuksilla on näin ollen yhteys myös sähköisen tunnistamisen kehittämiseen.</p>		
Kustantaja	Valtiovarainministeriö		
Julkaisun jakaja/ myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Finance	13 May 2020	
Title of publication	Final Report on the Reform of Personal Identity Codes		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Finance 2020:42		
Register number	VN/10378/2019	Subject	Public Sector ICT
ISBN PDF	978-952-367-325-0	ISSN PDF	1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-325-0		
Pages	31	Language	Swedish
Keywords	identification, identity, personal identity code, Public Sector ICT, Public Sector ICT		
Abstract	<p>On 21 August 2017, the Ministry of Finance appointed a working group to study how the system of personal identity codes should be changed and how the identity guaranteed by the state should be managed. The working group was appointed for a term of 1 September 2017 – 31 December 2019 (Appendix 1). The composition and mandate of the working group were amended on 24 September 2019 (Appendix 2). This is the working group's final report, describing the proposals that will form the basis for further work on personal identification. The working group was set up because the structure of the current personal identity code and the way in which it is formed, issued and used are not considered to meet the needs of society in the long term. For example, because of international migration, there are many people in society who need to be identified but who do not have a personal identity code. At the same time, technological advances have made it possible to access services without a personal visit to a physical location. For the purposes of the digital service process, it should be possible to identify Finnish people living abroad in particular, but also foreign nationals. The working group's proposals are therefore also linked to the development of electronic identification.</p>		
Publisher	Ministry of Finance		
Distributed by/ publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti.fi		

Innehåll

1	Inledning	9
1.1	Arbetsgruppens mål och uppgifter.....	12
1.2	Arbetsfaser.....	13
2	Beskrivning av målbilden	16
2.1	Identifieringsprocessen.....	19
2.2	Biometriska kännetecken.....	19
2.3	Tilläggsuppgifter om identifieringssättet och källan till de grundläggande personuppgifterna	20
2.4	Identifieringskodens form	22
3	Arbetsgruppens förslag	23
3.1	Förslag till fortsatta åtgärder.....	23
	Åtgärder som förutsätter lagstiftning	23
	Könsneutral personbeteckning.....	23
	Personbeteckning för en större personkrets än för närvarande.....	24
	Information om sättet att identifiera personen och om källan till personuppgifterna om personen i befolkningsdatasystemet.....	24
	Personbeteckning som inte anger födelsetiden och ett nytt personbeteckningssystem.....	25
	Införandet av det nyapersonbeteckningssystemet.....	26
	Åtgärder som inte kräver lagstiftning	27
	Åtgärdsförslagets faser och tidpunkter.....	27
3.2	Frågor som bör lösas i det fortsatta arbetet	28
	Bilagor	31

1 Inledning

Finansministeriet tillsatte den 21 augusti 2017 en arbetsgrupp för att utreda förnyandet av personbeteckningen och administrationen av identiteter som garanteras av staten. Arbetsgruppens mandatperiod var 1.9.2017–31.12.2019 (bilaga 1). Arbetsgruppens sammansättning och uppdrag ändrades den 24 september 2019 (bilaga 2). Det här är slutrapporten där arbetsgruppen lägger fram förslag till grund för det fortsatta arbetet med att förnya identifieringen av personer.

Arbetsgruppen tillsattes eftersom den nuvarande personbeteckningens struktur samt sättet att skapa, bevilja och använda den inte anses motsvara samhällets behov på längre sikt. Till exempel den internationella flyttrörelsen gör att det i samhället finns många personer som måste identifieras, men som inte har någon personbeteckning. Samtidigt har den tekniska utvecklingen gjort det möjligt att uträtta ärenden utan att man personligen behöver besöka ett fysiskt verksamhetsställe. Därför är det viktigt att i den digitala ärendeprocessen kunna identifiera i synnerhet finländare som bor utomlands, men också utländska personer. Arbetsgruppens förslag hör således också samman med utvecklingen av elektronisk identifiering.

Under årtiondenas lopp har personbeteckningens roll som identifierande uppgift i olika informationssystem blivit en central förutsättning för behandlingen av personuppgifter. Många informationssystem är uppbyggda så att de inte kan användas utan personbeteckning, eftersom uppgifterna som gäller personen administreras med hjälp av den. Ofta används personbeteckningen också för att utläsa och lagra personens födelsedatum och kön i informationssystemen, vilket innebär att dessa uppgifter automatiskt lämnas ut samtidigt med personbeteckningen. Personbeteckningen har fått en felaktig roll vid uträttandet av ärenden personligen eller per telefon, eftersom en person ofta kan "identifiera" sig exempelvis som ägare av ett kundkonto eller innehavare av ett kreditkort enbart genom att uppge sin personbeteckning eller "identifieras" muntligt i en tjänst genom att uppge sin personbeteckning, utan att identiteten styrks med en officiell identitetshandling eller elektronisk identifiering.

Ett stort problem för individen är också att personbeteckningen gör det möjligt att samköra uppgifter mellan olika organisationer i alltför stor omfattning. Flera organisationer samlar in personbeteckningar i syfte att samköra uppgifter. Ofta är den enskilda personens ställning inte jämbördig med tjänsteproducentens, och personen blir tvungen att lämna ut personbeteckningen mot sin vilja i olika situationer där den i realiteten inte behövs. I praktiken är detta svårt att undvika eftersom personer som inte lämnar ut sin personbeteckning blir utan service.

För närvarande beviljas personbeteckningar ur befolkningsdatasystemet när vissa situationsrelaterade villkor uppfylls. Dessa villkor leder till att alla utlänningar som flyttar till Finland eller utträttat ärenden i Finland inte kan beviljas en personbeteckning även om det skulle vara motiverat med tanke på utträttandet av myndighetsärenden. För personer som inte kan beviljas en personbeteckning skapar olika organisationer för sina interna behov artificiella identifieringskoder i stället för personbeteckningen. Denna praxis har lett till att personen kan ha flera olika identiteter i olika system hos olika tjänsteleverantörer och myndigheter. Om personen senare får en personbeteckning kan uppgifterna i de olika systemen inte samköras på ett tillförlitligt sätt. Det här orsakar problem både för personen som ska identifieras och de myndigheter och andra organisationer som behandlar uppgifterna eftersom det blir svårare och mer tidskrävande att identifiera personer i olika system.

En person som saknar personbeteckning har för närvarande ingen möjlighet att få ett identifieringsverktyg, dvs. bankkoder, mobilcertifikat eller identitetskort med medborgarcertifikat, vilket också gör det omöjligt att anlita elektroniska myndighetstjänster. Problemet förekommer också i situationer där personbeteckningen beviljats utan att personen har kunnat identifieras på ett tillförlitligt sätt, vilket innebär att personen eventuellt kan inneha flera personbeteckningar.

Personer som inte kan beviljas en personbeteckning i dess nuvarande form behöver också kunna identifieras i olika sammanhang i olika system och register, och det skulle vara ändamålsenligt att kunna bevilja dem en identifieringskod av något slag. Problemet i dagsläget ur de finländska myndigheternas perspektiv är att identiteten för personer som utträttat ärenden i Finland inte kan låsas för hela personens livstid ända från början av ärendehanteringsprocessen. Lika viktigt är det att så omsorgsfullt som möjligt säkerställa att en person inte kan ha flera olika identiteter. Samhällets processer är uppbyggda kring kundens identitet. Processen för identifieringen av en person bör vara tillräckligt entydig och unik så att personen kan identifieras tillräckligt tillförlitligt och enhetligt som en och samma person i alla samhällets tjänster från den allra första kontakten. Det här förutsätter ändringar i de befintliga processerna för individualisering och identifiering av personer.

I praktiken är det omöjligt att fullständigt entydigt identifiera varje person som utträttat ärenden i Finland för hela personens livstid. De flesta personer kan ändå identifieras

entydigt. För en person som exempelvis kommer från ett land utanför EU eller för en EU-medborgare som utträtt ärenden hos en finländsk myndighet med hjälp av gränsöverskridande elektronisk autentisering med en annan EU-stats elektroniska identifieringsverktyg kan inte samma tillitsnivå uppnås som för ett barn som fötts på ett finländskt sjukhus och som sjukhuset registrerat i befolkningsdatasystemet. Det här leder till att man inte heller i framtiden kan utgå från att identitetsuppgifter är fullständigt unika. I praktiken behövs en metod för att ange tillitsnivån för identitetsrelaterade uppgifter. I flera fall där personen inte har några identitetshandlingar sedan tidigare krävs i praktiken biometriska kännetecken för att knyta den fysiska personen till en identifieringskod. Det här skulle förutsätta att de gällande bestämmelserna om användningen av biometriska kännetecken ses över.

Den nuvarande modellen och formen för bildandet av personbeteckningar leder till att antalet personbeteckningar som kan användas per dag och kön är begränsat. Eftersom beteckningar behövs också för många andra än dem som föds i Finland är det motiverat att bereda sig på att förnya personbeteckningen så att det inte uppstår någon risk för att beteckningarna tar slut. Samtidigt framgår personens födelsedatum och kön av personbeteckningen. I många kontaktsituationer är det onödigt att de här uppgifterna avslöjas direkt genom personbeteckningen, och även därför finns det skäl att överväga en förnyelse av formen och innehållet. Det utbredda utnyttjandet av personbeteckningen i olika informationssystem som en nyckel för att knyta ihop personuppgifter begränsar möjligheterna att ändra personbeteckningens form. I själva verket är personbeteckningens form ändå inte avgörande, utan det väsentliga är vad som framgår av beteckningens innehåll när den används som något annat än identifierande nyckel för att samköra uppgifter från olika register.

Förtroendet för personbeteckningen som beviljas av de finländska myndigheterna har i viss mån blivit ett problem i dagens system. Förtroendet för myndigheternas verifiering av personer och de uppgifter som framgår av personbeteckningen har gjort det möjligt att effektivt förmedla väsentliga personrelaterade uppgifter och samtidigt identifiera personen med tilltro till att uppgifterna som är kopplade till beteckningen är korrekt verifierade och kontrollerade. Samtidigt möjliggör det nuvarande systemet till exempel identitetsstöder med hjälp av borttappade identitetshandlingar. Förfarandet för beviljandet av personbeteckningar gör det också möjligt att ta in personer i landet som mellanhänder (så kallade mulor), ansöka om personbeteckningar för dem på falska grunder och använda de beviljade personbeteckningarna och därmed sammankopplade personuppgifter för kriminell verksamhet. För att förebygga detta krävs betydande ändringar i förfarandena för att bestyrka personuppgifter i organisationer som registrerar personer och producerar tjänster.

I framtiden bör målet vara att en identifieringskod inte ska avslöja några personuppgifter. Identifieringskoden och de personuppgifter som är sammankopplade med den är separerade i systemen. När en person har tillgång till en identifieringskod från ett annat land som är tillförlitlig och identifierar personen på ett bra sätt (till exempel från ett annat nordiskt land) och personen inte har något särskilt behov av en finländsk personbeteckning är målet att personen ska ha möjlighet att använda identifieringskoden från sitt eget land i kontakter med myndigheterna.

Förfarandena för att identifiera personer måste förnyas för att identifieringen ska kunna hanteras i framtiden. Faktorer som bör beaktas är till exempel förändringar i bestämmelser och mål på EU-nivå och ett eventuellt fördjupat nordiskt samarbete, men också beredskapen inför en markant ökning av antalet personer som behöver en personbeteckning till följd av eventuella globala kriser samt nya krav som virtuella företag och digitala serviceplattformar för med sig. Vid sidan av förändringarna är det viktigt att kunna tillhandahålla en administrativt stabil omvärld för människor och företag.

1.1 Arbetsgruppens mål och uppgifter

Arbetsgruppens uppgift enligt det ursprungliga beslutet om tillsättande från den 21 augusti 2017 var att:

- lägga fram ett förslag till entydig identifiering av personer i myndigheternas informationssystem och en därmed förbunden identifieringskod
- lägga fram ett förslag till förfarande, kriterier och olika myndigheters behörigheter vid beviljandet av identifieringskoden
- lägga fram ett förslag till förfarande för identifiering av personer för att skapa identifieringskoden och användning av biometriska kännetecken i samband med koden, bedöma den föreslagna identifieringskodens förhållande till och inverkan på andra identifieringskoder som används i den offentliga förvaltningens system
- bedöma identifieringsstrategins rättsverkningar, ekonomiska och samhällsliga konsekvenser, konsekvenser för myndigheterna samt företagen och sammanslutningarna och konsekvenser för medborgarnas ställning samt
- bedöma förslagets konsekvenser för internationella åtaganden som är bindande för Finland.

Utifrån statsminister Rinnes regeringsprogram, resultaten i arbetsgruppens halvtidsrapport och remissresponsen ändrade finansministeriet den 24 september 2019 arbetsgruppens uppgifter och sammansättning. Ändringarna motiverades med insikten om att förnyandet av personbeteckningen är en mycket omfattande fråga och inte skulle ha kunnat lösas helt under arbetsgruppens kvarvarande mandatperiod.

Genom ändringsbeslutet begränsades arbetsgruppens uppdrag och för den resterande mandatperioden fastställdes följande uppgifter:

- kartlägga behoven av att utveckla personbeteckningen på kort och lång sikt med beaktande av regeringsprogrammets skrivning om slopandet av personbeteckningens könsbundenhet
- kartlägga alternativa lösningsmodeller för en identifieringskod också för grupper som inte kan beviljas en finsk personbeteckning
- genomföra en bedömning av de viktigaste konsekvenserna inbegripet konsekvenserna av att personbeteckningens könsbundenhet slopas.

Till arbetsgruppens uppgifter hörde inte att bedöma konsekvenserna av att införa ett tredje eller annat kön i befolkningsdatasystemets datainnehåll.

Man avstod från målet att utarbeta en promemoria i form av ett utkast till regeringsproposition, och i stället skulle arbetsgruppen utarbeta ett förslag till utvecklandet av personbeteckningen, en identifieringskod, en administreringsmodell för koden samt en tidsplan för reformen.

1.2 Arbetsfaser

Arbetsgruppen utredde bland annat alternativa lösningar i anslutning till personbeteckningen och identifieringen av personer, personbeteckningens struktur och den information den röjer. Under den första hälften av mandatperioden (2017–2018) utfördes arbetet i underarbetsgrupper. Dessa grupper utredde närmare olika länders lagstiftning, behov, säkerhet och omvärld till stöd för arbetsgruppens arbete. De studerade motsvarande reformer i andra länder och jämförde lagstiftningen i olika länder. De kartlade också befintliga och framtida behov och utformade en målbild för identifieringen av personer som underlag för arbetsgruppens arbete. Med fokus på säkerheten granskade man biometrins möjligheter och risker och interoperabiliteten mellan datalager och befintliga identifieringskoder. Eftersom perspektivet till en början var mycket brett bedömdes konsekvenserna endast på en allmän nivå. Som underlag för det fortsatta arbetet beskrevs den aktuella

verksamhetsmiljön och granskades olika lösningsmodeller också ur ett mycket brett perspektiv. Det material som underarbetsgrupperna tagit fram sammanställdes i arbetsgruppens halvtidsrapport (bilaga 3).

Arbetsgruppen identifierade en grundläggande fråga om verksamhetsmodellens tillämpningsområde. Man övervägde i synnerhet lämpligheten av ett omfattande system med personbeteckningar enligt dagens modell för alla personer som uträttar ärenden i Finland. Arbetsgruppen ansåg i sin halvtidsrapport att lösningen tydligt bör ta ställning till alla gruppers behov och beakta den växande betydelsen och andelen av grupper i det finländska samhället som i nuläget faller utanför tillämpningsområdet.

De centrala frågor som arbetsgruppen skulle lösa var: Hur kan man i Finland skapa en entydig och gemensam nationell registeridentitet för personer som deltar och uträttar ärenden i samhällsproducerade tjänster och till stöd för den en centraliserad administrering som möjliggör olika sätt att hantera informationen? Klarar den nuvarande processen för beviljande av personbeteckningar till exempel de förändringar i verksamhetssätten och människors beteende som tekniken möjliggör? Ska en helt ny nationell identifieringskod skapas eller ska den nuvarande personbeteckningen utvecklas, och bör koden innehålla personuppgifter – i synnerhet om könet? Programmet för regeringen som tillträdde efter riksdagsvalet publicerades den 6 juni 2019 under arbetsgruppens mandatperiod och innehöll målet att slopa personbeteckningens könsbundenhet utifrån denna arbetsgrupps förslag.

Andra stora frågor som skulle lösas var problemen med de nuvarande artificiella personbeteckningarna och i synnerhet den nuvarande personbeteckningens utsatthet för missbruk både när den används vid kundbesök och elektroniskt.¹ Dessutom bedömdes säkerhetsrelaterade faktorer i anslutning till identifieringen av personer, i synnerhet användningen av biometri för att knyta en person till en registeridentitet och möjligheten att i samband med registreringen anteckna hur identiteten och de registrerade uppgifterna i samband med den har kontrollerats. Arbetsgruppen diskuterade också möjligheterna och sätten att tillämpa en decentraliserad informationshantering som stöder ett individorienterat informationshanteringsätt och främjar personens möjligheter att bättre och i större omfattning kontrollera användningen av sina personuppgifter i olika tjänster.

Arbetsgruppen bedömde behoven av att utveckla identifieringen av personer både på kort sikt och lång sikt. På lång sikt är risken att personbeteckningarna i sin nuvarande form

¹ Registeridentitet innebär att en person i Finland har endast en identitet i alla myndighetsregister oavsett vilken personens verkliga identitet är. Registeridentiteten tar alltså inte ställning till huruvida personen är den hen utger sig för att vara, utan handlar om att personen är densamma i alla register. En närmare beskrivning av terminologin finns i bilaga 9.

inte räcker till för vissa datum. Eftersom personbeteckningen är kopplad till personens födelsedatum och skiljetecknet i personbeteckningen i befolkningsdatasystemet skiljer åt personer som är födda samma dag under olika århundraden är antalet tillgängliga personbeteckningar per dag begränsat. Under vissa år är den 1 januari och den 31 december kritiska dagar eftersom de på grund av avsaknad av identitetshandlingar oftare än enligt normalfördelningen har antecknats som födelsedatum för personer födda utomlands. Tillgången på personbeteckningar varierar alltså från dag till dag, och i synnerhet dessa specifika dagar riskerar personbeteckningarna ta slut redan under nästa årtionde. Den lösning som väljs ska garantera att personbeteckningarna räcker till.

Under den senare hälften av mandatperioden 2019 fokuserade arbetet på konsekvensbedömningen utifrån de alternativa modellerna (bilaga 4) och på detaljerna i det slutliga förslag som läggs fram utifrån dem. Under ledning av befolkningsregistercentralen genomfördes ett separat delprojekt för konsekvensbedömning som stöd för arbetet i denna arbetsgrupp. Delprojektets uppgift var att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av en ändring av personbeteckningen för olika organisationer utifrån de alternativa modeller som arbetsgruppen preliminärt tagit fram. Utredningen fokuserade i synnerhet på kostnaderna för informationssystem, processer och administrativa modeller men strävade också efter att beskriva de olika alternativens fördelar för hela samhället i stort som underlag för det fortsatta arbetet och den slutliga lösningsmodellen. Utredningsarbetet i delprojektet för konsekvensbedömning utfördes i tre faser och rapporterna om dem finns bifogade (bilaga 5–7). De viktigaste av den offentliga förvaltningens organisationer ombads ge en grov uppskattning av kostnadsnivån utifrån ett preliminärt grundförslag och jämförande uppskattningar av två jämförelseförslag. Kostnadsuppskattningarna byggde på mycket preliminära beskrivningar av olika alternativ och betraktades därför närmast som approximativa, och inga preciserade kostnadsuppskattningar har begärts om arbetsgruppens slutliga förslag. Kostnaderna bör uppskattas exaktare i det fortsatta arbetet.

2 Beskrivning av målbilden

I det här kapitlet beskrivs målbilden för förnyandet av personbeteckningen och hur den ska administreras (en beskrivning av nuläget finns i bilaga 8).

Målbilden går ut på att en finländsk personbeteckning som beviljas ur befolkningsdatasystemet fortfarande används för att individualisera personer och samköra personuppgifter från olika informationssystem. Personbeteckningen ska vara allmänt tillgänglig, till det yttre likadan för alla, men ersätta också de artificiella organisationsspecifika personbeteckningar som används i dag. Tröskeln för beviljande av beteckningen ska vara så låg som möjligt och beroende på situationen ska personen själv eller myndigheten kunna ansöka om den. Beteckningen ska fortsättningsvis kunna beviljas också på myndighetens initiativ när det behövs även om personen själv inte vistas i Finland. Det centrala är att beteckningen ska vara individualiserande.

Målet är att personer som uträttar ärenden fysiskt eller digitalt hos den offentliga förvaltningen i Finland ska ha endast en identitet och endast en registeridentitet. Enligt målbilden är tröskeln för att bevilja personbeteckningar lägre än i dag så att till exempel papperslösa utlänningar som väntar på arbets- eller uppehållstillstånd kan uträtta ärenden inom basservicen direkt efter inresan. Beteckningen beviljas centraliserat och försedd med behövliga tilläggsuppgifter om identifieringssättet och källan till de registrerade grundläggande personuppgifterna. Utifrån uppgifterna ska man vid behov kunna dra slutsatser om identitetskontrollens tillförlitlighet. Beteckningen ska också förenas med uppgifter om huruvida biometri använts vid identifieringen av personen. På det här sättet kan identiteten fastställas, registreras och knyts till beteckningen omedelbart när kontakten inleds och förbli oförändrad från och med den tidpunkten. Målet är att undvika uppkomsten av multipla identiteter i olika myndigheters register.

Enligt målbilden ska en finländsk individualiserande personbeteckning skapas för personen när ärendeprocessen inleds om servicen kräver det. Beteckningen ska kunna skapas på myndighetens eller personens eget initiativ om den inte skapats vid födseln. Personen identifieras antingen fysiskt eller genom elektronisk verifiering. Personbeteckningar ska också kunna beviljas på myndighetens initiativ utan att personen identifieras.

Beteckningen knyts till personen med hjälp av identitetshandlingar, biometriska kännetecken eller andra uppgifter. Uppgifter om identifieringen och uppgifternas källa lagras i anslutning till beteckningen. Efter att beteckningen har skapats ska de bifogade uppgifterna kunna kompletteras om personuppgifterna inte har kunnat bestyrkas vid den första registreringen men senare kan bestyrkas på ett tillförlitligt sätt.

Enligt målbilden ska personbeteckningen inte avslöja några personuppgifter och den ska inte behöva ändras även om de uppgifter som är kopplade till personen ändras. Det här innebär att beteckningen inte längre ska bestå av personens födelsedatum och ange kön. Om beviljandet av beteckningen separeras från de uppgifter som finns tillgängliga om personen förändras hela praxisen för identifiering och verifiering markant. Olika metoder för identitetsverifiering förutsätter också att uppgifter om identifieringssättet och källan till de uppgifter som lagrats om personen i befolkningsdatasystemet anges i samband med personens identifikationsuppgift. Enligt målbilden kan en person beviljas en personbeteckning även om alla uppgifter om personen inte kan bestyrkas eller det inte går att säkerställa att uppgifterna är korrekta. Personbeteckningen kan ändå vara starkt identifierande om beteckningen och personen har kunnat kopplas ihop med ett biometriskt kännetecken. Det här kräver att tjänsteproducenterna vid behov kontrollerar uppgifterna om personen hos den aktuella personuppgiftsmyndigheten och själva utifrån identifieringssättet och personuppgiftskällan bedömer omfattningen av åtgärderna.

Kombinationen av föränderliga personuppgifter och en låg tröskel för beviljande av en identifieringskod bemöter samhällets nuvarande och framtida behov på ett bättre sätt, eftersom rörligheten i framtiden kommer att vara stor och identiteten eventuellt byggs upp först med tiden när personen uträttar ärenden hos olika myndigheter. I praktiken gäller ändringarna i grunderna för beviljandet av identifieringskoden i huvudsak utländska personer. De föreslagna ändringarna syftar till att underlätta till exempel eventuella ändringar i personliga egenskaper, arbetskraftsinvandring och gränsöverskridande ärenden. Myndighetssamarbetet inom förmedlingen av personuppgifter skulle minska den administrativa bördan för personen själv och samtidigt förbättra kvaliteten på de uppgifter som myndigheterna har till sitt förfogande. Uppgifterna om identifieringssättet och uppgiftskällan som kopplas till uppgifterna om personen skulle utvidga tjänsteleverantörernas ansvar och egna bedömning av huruvida identiteten och personuppgifterna i befolkningsdatasystemet kan användas som grund för olika händelser eller åtgärder.

I praktiken skulle den identifieringsmodell som föreslås innebära att biometriska kännetecken används vid den första registreringen av personen för att minimera skapandet av flera identifieringskoder för samma person. Enligt förslaget ska de nuvarande förfarandena för insamling av biometriska kännetecken utnyttjas vid registreringen. Efter den första registreringen ska biometriska kännetecken användas för att bestyrka identiteten endast om personens identitet inte har kunnat bestyrkas på något annat sätt och tjänsten

är så kritisk att det krävs. Det är också motiverat att använda biometriska kännetecken om man upptäcker att personen registrerats flera gånger. På det sättet kan man förebygga att nya registeridentiteter skapas och används av samma person.²

För närvarande använder olika myndigheter olika organisationsinterna identifieringskoder. Också enligt målbilden ska myndigheterna ha möjlighet att internt använda andra identifieringskoder i specialsituationer där det är nödvändigt. I vissa fall kan det vara motiverat att upprätthålla och använda organisationsspecifika identifieringskoder om organisationen behöver betjäna också personer som inte kan identifieras och individualiseras genast när ett ärende inleds till exempel på grund av personens tillstånd (det här gäller i synnerhet hälso- och sjukvården när en medvetlös patient behandlas eller akut första hjälpen ges). En identifieringskod kan emellertid tas i bruk genom det gemensamma kodsystemet i ett senare skede av ärendehantering så snart som möjligt efter att personen har identifierats och individualiserats.

En fungerande identifiering av personer skapar en högklassig grund för digitala och andra tjänster i Finland och möjliggör digital ärendehantering i Finland för allt fler användare. När personens uppgifter och ärenden sammankopplas med en personbeteckning blir det möjligt att betjäna personen bättre och myndigheterna får förutsättningar att effektivare tillhandahålla sina tjänster. Det här förutsätter att uppgifterna som är kopplade till beteckningen kan administreras decentraliserat av olika myndigheter. Då kan uppgifter om personen läggas till eller ändras i befolkningsdatasystemet av olika myndigheter, från andra myndigheters register eller i vissa fall genom personens egen anmälan liksom för närvarande.

Personbeteckningens roll ska vara att koppla samman personuppgifter från olika register och tjänster. Ändringen förutsätter att nuvarande identifieringspraxis som bygger på personbeteckningens tillförlitlighet avvecklas. Det är viktigt att beteckningen i sig fungerar så effektivt som möjligt som en datapost som identifierar personen i olika informationssystem och tjänster och att den inte innehåller personuppgifter. I praktiken behöver personen inte aktivt komma ihåg sin egen beteckning eftersom den inte ska behövas vid uträttandet av personliga ärenden. Händelser som är kopplade till identifiering av en person ska inte bygga på att man kommer ihåg en identifieringskod, utan identifieringen ska bygga på olika identifieringssätt och identifieringsverktyg.

2 När det gäller lagringen av biometriska uppgifter bör man i det fortsatta arbetet också bedöma möjligheterna att utnyttja de nuvarande decentraliserade sätten att lagra biometriska uppgifter (till exempel lagring endast i en terminalenhet) utöver de nuvarande systemen.

Enligt den långsiktiga målbilden kan också identifieringskoder från utländska myndigheter användas i myndighetskontakter i Finland när det inte finns något särskilt behov av eller krav på att bevilja en finländsk personbeteckning.

2.1 Identifieringsprocessen

Enligt målbilden ändras vissa delar av den nuvarande processen för identifiering av personer – men inte för personer som är födda på ett finländskt sjukhus. Även identifierings- och individualiseringsprocessen i samband med ärendehantering bör ändras. Det här kräver att olika myndigheters ansvar och förfaranden ändras. En identifieringskod ska skapas för personen när ärendeprocessen inleds antingen på initiativ av myndigheten eller personen själv om ingen sådan tidigare skapats. I praktiken ska personens första ärende hos en finländsk myndighet inledas med en första identifiering och skapandet av en identifieringskod alltid när det finns ett motiverat behov. Identifieringsprocessen kan genomföras som en del av ärendehantering.

För att en personbeteckning ska kunna skapas krävs en tillräckligt tillförlitlig verifiering där den fysiska personen identifieras och tilldelas en personbeteckning. Det här kan ske i samband med att personen uträttar sitt ärende (till exempel när en utländsk person som kommer till Finland för att studera registrerar sig). För personer som föds i Finland är identifieringsprocessen densamma som för närvarande, där barn som föds får en personbeteckning av sjukhuspersonalen. När personbeteckningen beviljas identifieras alltså personen och samtidigt lagras tilläggsuppgifter om identifieringen av personen och källan till de grundläggande personuppgifterna. Alla enskilda ärenden kräver inte registrering i befolkningsdatasystemet (till exempel enskilda inköp).

I det fortsatta arbetet bör man tydligare beskriva hur identifieringsprocessen i praktiken ska se ut i olika fall i samband med den första registreringen och i ett senare skede om uppgifternas tillförlitlighet verifieras först senare, och vem som kan göra det (till exempel uppgifter som personen själv uppgett vid första registreringen uppdateras så att de blir tillförlitliga). Senare bör man också bedöma förfarandet för att hantera eventuella problemsituationer såsom sammanförandet av multipla identiteter.

2.2 Biometriska kännetecken

Arbetsgruppen har utrett användningen av biometriska kännetecken i samband med identifieringskoden. Arbetsgruppen anser att det varken är ändamålsenligt eller realistiskt

att samla in och lagra biometriska kännetecken i befolkningsdatasystemet. Inte heller identifieringsprocessen för barn födda på finländska sjukhus behöver ändras. Dataskyddskraven och kraven på sakkunskap i hanteringen av biometriska kännetecken talar för att lagringen av biometriska kännetecken begränsas till de nuvarande datalagren även i framtiden.

Polisens och Migrationsverkets befintliga insamlade biometriska kännetecken för identifiering av personer (i samband med beviljandet av pass och identitetskort och i flykting-, asyl- och uppehållstillståndsförfarandet) ska enligt målbilden kunna användas för att förhindra att en person registreras flera gånger. Enligt detta förslag ska befolkningsdatasystemet endast innehålla uppgiften att biometriska kännetecken har lagrats om personen.

Polisen och Migrationsverket har redan i dag etablerade förfaranden, system och sakkunskap i synnerhet för insamling, lagring och övrig behandling av fingeravtryck. Det bästa sättet att hantera dataskydds- och datasäkerhetsriskerna vid behandlingen av biometriska kännetecken är att inte utvidga behandlingen, lagringsplattformerna eller behörigheterna för behandling av biometriska kännetecken. Även de behövliga lagändringarna blir då färre än om nya insamlingssituationer, lagringsplattformar och behöriga införs.

2.3 Tilläggsuppgifter om identifieringssättet och källan till de grundläggande personuppgifterna

En person kan identifieras och individualiseras med flera olika verifieringsmetoder. När antalet personer som kan beviljas personbeteckning ökar behövs tilläggsuppgifter för det fall att man behöver bedöma om den genomförda identifieringen och de personuppgifter som fått räcker till för ärendet i fråga. Enligt målbilden lagras tilläggsuppgifterna i samband med personbeteckningen, men det går inte att enbart utifrån personbeteckningen avgöra hur personen har identifierats och varifrån personuppgifterna inhämtats. Tilläggsuppgifterna finns i systemet endast som separata attribut kopplade till beteckningen, på samma sätt som de övriga uppgifterna om personen. Befolkningsdatasystemet ska inte heller göra någon automatisk profilering av personuppgifternas tillförlitlighet, utan endast innehålla uppgifter om sättet som personen identifierats (till exempel med passet) och källan till de grundläggande uppgifterna om personen (till exempel passet). Endast en part som använder de här uppgifterna med laglig rätt att behandla dem ska ha möjlighet att utifrån de lagrade tilläggsuppgifterna bedöma hur tillförlitlig identiteten för personen bakom personuppgifterna och personbeteckningen är i partens egen verksamhet. På grund av dataskyddet krävs bestämmelser i lag om detta.

De tilläggsuppgifter om identifieringen och inhämtandet av de grundläggande personuppgifterna som kopplas till personen är den kanske allra svåraste delen av reformen både informationstekniskt, legislativt och operativt. De är emellertid en absolut förutsättning för att sänka tröskeln för beviljandet av personbeteckning. Eftersom uppgifterna i befolkningsdatasystemet anses vara tillförlitliga är det inte möjligt att lagra uppgifter om och bevilja en personbeteckning till en person som inte har kunnat identifieras på något sätt eller om uppgifterna inte har kunnat bestyrkas. För att befolkningsdatasystemet ska vara tillförlitligt behövs de föreslagna tilläggsuppgifterna om målet att bevilja alla personer som uträttar ärenden i Finland en personbeteckning ska kunna uppnås. Om personbeteckningar beviljas utan verifiering av personens uppgifter undergrävs uppgifterna i befolkningsdatasystemet så att det mister sin tillförlitlighet och användbarhet. Användningsändamålet för de tilläggsuppgifter som lagras om identifieringen och personuppgiftskällan är att användaren med hjälp av dem ska kunna avgöra om personen i fråga kan uträtta ärenden uttryckligen i den tjänsten. I vissa tjänster räcker det med att personen identifierats med mindre strikta villkor, och där behövs därför inga tilläggsuppgifter, men vissa tjänster är mer kritiska vilket gör det nödvändigt att mer exakt kunna försäkra sig om identifieringen av personen.

Om tröskeln för att bevilja personbeteckningar sänks ökar också behovet av nya personbeteckningar eftersom allt fler behöver och enligt målbilden också ska beviljas en personbeteckning. Därför måste man också säkerställa att personbeteckningarna räcker till genom att göra behövliga ändringar i personbeteckningens teckenrymd, eftersom endast 897 personbeteckningar i det nuvarande formatet kan beviljas per dag för alla århundraden som förekommer (personer födda på 1800-talet, 1900-talet och 2000-talet).

Uppgifter om identifieringssättet (har man träffat och identifierat personen personligen eller elektroniskt) och sättet att inhämta eller källan till de grundläggande personuppgifterna (har uppgifterna fåtts från personen själv, tillförlitliga handlingar eller eventuellt direkt från en myndighet i ett annat land) ska enligt målbilden kunna införas i befolkningsdatasystemet i samband med identifieringen eller senare. Med hjälp av de här uppgifterna kan de som använder uppgifterna i befolkningsdatasystemet i sin egen verksamhet fastställa tillitsnivån för personens identitet. För en del av befolkningsdatasystemets användare är det av betydelse om en finländsk myndighet har träffat och identifierat personen med hjälp av en bild i en resehandling eller ett informationssystem (till exempel utlänningsregistret) och vilka handlingar personuppgifterna härstammar från, eller om uppgifterna lämnats av någon myndighet eller personen själv. Dessutom kan man anteckna om biometriska uppgifter samlats in. Det bör också föreskrivas i lag om utlämnandet av dessa uppgifter, i vilket syfte och av vem de får behandlas (skillnaderna mellan olika identifieringsmetoder och de tilläggsuppgifter som lagras om dem beskrivs med hjälp av exempel i bilaga 9 för att konkretisera den föreslagna modellen). I princip är tanken att också finländska myndigheter eller motsvarande parter ska kunna bevilja personbeteckningar till

en betydligt större grupp människor som utråder ärenden i Finland om det finns ett lagstadgat behov (jfr registreringar på myndighetens initiativ och personer som registreras i enskilda organisationer med artificiella beteckningar).

2.4 Identifieringskodens form

På grund av den utbredda användningen av personbeteckningen och de uppgifter den innehåller skulle en ändring av personbeteckningens tekniska form ha omfattande konsekvenser för olika aktörer. I den nuvarande personbeteckningen är varje tecken av betydelse: den första delen måste bestå av ett äkta datum enligt kalendern, och av ordningsnumret framgår personens ålder och kön (men endast två möjliga kön), skiljetecknet visar vilket århundrade personen är född och det sista kontrolltecknet räknas ut med en viss formel baserad på de föregående siffrorna för att eliminera eventuella skrivfel. De befintliga informationssystemen är också uppbyggda för att maskinellt extrahera information eller göra verifieringar direkt från personbeteckningen. Eftersom det antingen är omöjligt eller medför oförutsägbara kostnader att ändra allt det här i "ekosystemet" av informationssystem som bygger på den nuvarande personbeteckningen kräver den föreslagna reformen att ett helt nytt personbeteckningssystem skapas parallellt med det nuvarande. För att eliminera personuppgifterna ur personbeteckningen bör reglerna för sättet att skapa den nya personbeteckningen vara helt annorlunda än de nuvarande. Den nya personbeteckningens längd och uppbyggnad ska motsvara den nuvarande, men den första delen av beteckningen ska inte utgöra något datum kopplat till personen och det ska inte längre gå att utläsa personens kön av ett udda eller jämnt tal i slutet av beteckningen. Beteckningen ska alltså kunna skapas ur en slumpmässig teckenrymd.

Enligt gällande praxis behövs de grundläggande personuppgifterna namn, födelsedatum, kön och nationalitet för att skapa en identifieringskod. I dag är alltså också könet en nödvändig personuppgift för att skapa en personbeteckning i befolkningsdatasystemet, eftersom det tresiffriga individnumret efter skiljetecknet och före det sista kontrolltecknet beroende på könet antingen är jämnt (kvinnor) eller udda (män). Enligt målbilden ska uppgiften om könet inte längre behövas för att skapa en personbeteckning, eftersom personbeteckningen ska vara könsneutral och beviljas alla kön ur samma teckenrymd utan åtskillnad. Inget datum ska heller framgå av personbeteckningen. De nuvarande och de nya personbeteckningarna ska ändå ha identisk längd och uppbyggnad (med undantag av ett eventuellt skiljetecken). Alla automatiserade slutledningarna som olika informationssystem gör på basis av personbeteckningar ska slopas. Uppgifterna om kön och födelsedatum kontrolleras i de uppgifter som kopplas till personen och lämnas ut separat och endast vid behov.

3 Arbetsgruppens förslag

Arbetsgruppen föreslår att en ny form av personbeteckning införs.

Beteckningen har följande attribut:

- neutral avseende kön och födelsetid
- tillgänglig för en större personkrets än för närvarande
- försedd med ny information i befolkningsdatasystemet om sättet att identifiera personen och om källan till personuppgifterna om personen.

Reformen genomförs inom en övergångstid som ska vara tillräckligt lång för att alla samhällsaktörer som behöver personbeteckningen för att individualisera personer ska hinna ändra sina system så att de stöder en personbeteckning enligt den slutliga modellen som är oberoende av personuppgifter. Under övergångstiden ska kretsen som kan beviljas en personbeteckning utvidgas, vilket förutsätter att möjligheten att anteckna identifieringsättet och källan till personuppgifterna införs i befolkningsdatasystemet. Vid utgången av övergångstiden är resultatet ett nytt personbeteckningssystem försett med alla ovan angivna attribut.

3.1 Förslag till fortsatta åtgärder

Arbetsgruppen föreslår att följande åtgärder vidtas:

Åtgärder som förutsätter lagstiftning

Könsneutral personbeteckning

För närvarande är personbeteckningens individnummer udda för män och jämnt för kvinnor. Arbetsgruppen föreslår att personbeteckningens individnummer i fortsättningen inte ska vara åtskiljande utan slumpmässig och oberoende av könet.

Från och med 2023³ ska en personbeteckning som är könsneutral men i övrigt motsvarar den nuvarande enligt förslaget tilldelas personer som för första gången registreras i befolkningsdatasystemet. Personbeteckningar som tilldelats före 2023 ska inte ändras, utan kvarstå i nuvarande form tills det nya personbeteckningssystemet tas i bruk.

Personbeteckning för en större personkrets än för närvarande

Arbetsgruppen föreslår att personbeteckning i framtiden gradvis ska kunna tilldelas också personer som enligt gällande lagstiftning inte har kunnat tilldelas en sådan. Exempelvis asylsökande ska kunna få en personbeteckning så snart de sökt asyl, då de i nuläget kan beviljas personbeteckning tidigast när de får uppehållstillstånd i Finland. Den nya personbeteckningen ska också kunna beviljas andra personer som inte identifierats av en finländsk myndighet med stöd av en resehandling och som finländska myndigheter tilldelat egna identifieringskoder, så kallade artificiella personbeteckningar, i sina egna system.

Arbetsgruppen föreslår att personbeteckningen ska kunna tilldelas en större personkrets än för närvarande från och med 2023 (se fotnot 7). De grupper som hör till kretsen som kan tilldelas personbeteckning ska fastställas i den fortsatta beredningen så att kretsen kan utvidgas gradvis under flera år och personbeteckningarna i den nuvarande formen räcker till.

Information om sättet att identifiera personen och om källan till personuppgifterna om personen i befolkningsdatasystemet

Eftersom en personbeteckning enligt arbetsgruppens förslag ska kunna tilldelas också en person som inte identifierats av en finländsk myndighet till exempel på basis av en resehandling bör det gå att få information ur befolkningsdatasystemet om identifieringssättet och källan till de uppgifter som lagrats om personen i befolkningsdatasystemet. En person kan identifieras på basis av en resehandling eller någon annan handling som innehåller biometriska kännetecken. I samband med identifieringen kan man utnyttja ett biometriskt kännetecken till exempel genom att jämföra det med motsvarande biometriska kännetecken som finns i personens identitetshandling eller som myndigheten besitter. De uppgifter som lagras om personen i befolkningsdatasystemet kan vara baserade på uppgifterna i en resehandling som personen visat upp eller kan ha uppgetts av personen själv utan någon resehandling som stöd för uppgifternas riktighet. Uppgifterna kan också ha inhämtats från ett annat lands myndighetsregister.

3 Årtalen i rapporten är målsättningar som preciseras i den fortsatta beredningen.

Från och med det datum det blir möjligt att bevilja personbeteckning till en större personkrets än för närvarande bör det finnas information i befolkningsdatasystemet om sättet att identifiera personen och om källan till de lagrade personuppgifterna. Därför föreslår arbetsgruppen att uppgifterna om identifieringssättet och källan till de lagrade personuppgifterna ska vara tillgängliga i befolkningsdatasystemet 2023 (se fotnot 7). Dessa uppgifter blir tillgängliga i full omfattning först efter att övergångstiden för införandet av det nya personbeteckningssystemet har löpt ut.

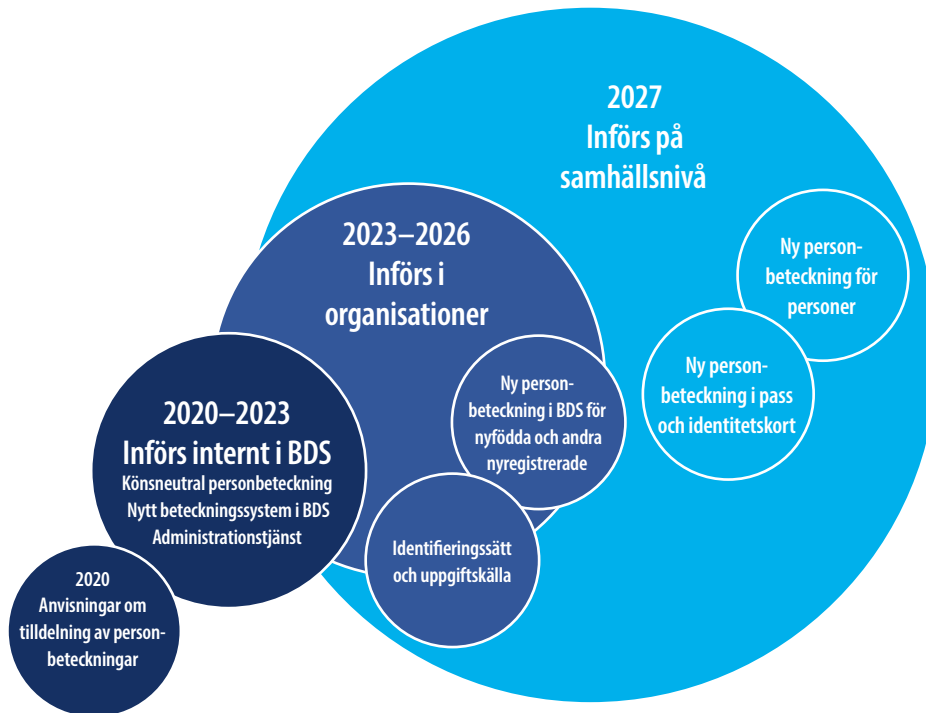
Personbeteckning som inte anger födelsetiden och ett nytt personbeteckningssystem

Personbeteckningarna enligt det nya systemet föreslås ha motsvarande struktur som de nuvarande, men de första sex siffrorna ska inte längre ha formen av ett datum utan vara slumpmässiga och alltså inte heller ange personens födelsetid. Det nuvarande skiljetecknet som anger födelseårhundradet kan i den nya personbeteckningen ersättas med något tecken som avviker från de skiljetecken som används för närvarande.

Arbetsgruppen föreslår att det nuvarande systemet med personbeteckningar stegvis ersätts med ett nytt system. Det nuvarande systemet med personbeteckningar förblir det primära systemet fram till slutet av den övergångsperiod som föreskrivs för införandet av det nya systemet. Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata föreslås vid ingången av övergångsperioden skapa en ny personbeteckning för de personer som är registrerade i befolkningsdatasystemet. De här personerna ska också behålla sina nuvarande personbeteckningar i befolkningsdatasystemet. Personer vars uppgifter lagras i befolkningsdatasystemet för första gången under övergångsperioden föreslås få både den nuvarande personbeteckningen och en personbeteckning i nytt format, och personer som registreras efter övergångsperioden ska endast få den nya personbeteckningen.

Parter som utnyttjar personbeteckningen och uppgifterna i befolkningsdatasystemet under övergångsperioden ska se till att deras egna system och rutiner stöder det nya personbeteckningssystemet. Parterna ska kunna börja utnyttja personbeteckningar av den nya typen i sina system och dataöverföringsrutiner redan före utgången av övergångsperioden.

Införandet av det nyapersonbeteckningssystemet



Arbetsgruppen föreslår att Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata under 2023 ska skapa en ny personbeteckning för alla som är registrerade i befolkningsdatasystemet och att övergångsperioden för införandet av det nya systemet ska börja då. Parter som utnyttjar personuppgifterna och personbeteckningen i befolkningsdatasystemet ska från och med 2023 kunna utnyttja det nya personbeteckningssystemet i sina system och sin verksamhet. Arbetsgruppen föreslår att övergångsperioden ska upphöra 2027⁴, varefter de parter som utnyttjar uppgifterna i befolkningsdatasystemet och personbeteckningen ska kunna använda den nya personbeteckningen. Personer vars uppgifter registreras för första gången i befolkningsdatasystemet efter att övergångsperioden löpt ut beviljas inte längre någon personbeteckning i nuvarande form. Den nuvarande typen av personbeteckningar som beviljats fram till dess förvaras varaktigt i befolkningsdatasystemet. Den nya personbeteckningen ska antecknas i identitetshandlingar såsom pass och identitetskort efter att övergångsperioden löpt ut.

⁴ Övergångsperioden påverkar kostnaderna eftersom de behövliga ändringarna görs på lång sikt i samband med andra ändringar. Beslutet om övergångsperiodens längd bör fattas omsorgsfullt i den fortsatta beredningen. De årtal som föreslås här är riktgivande.

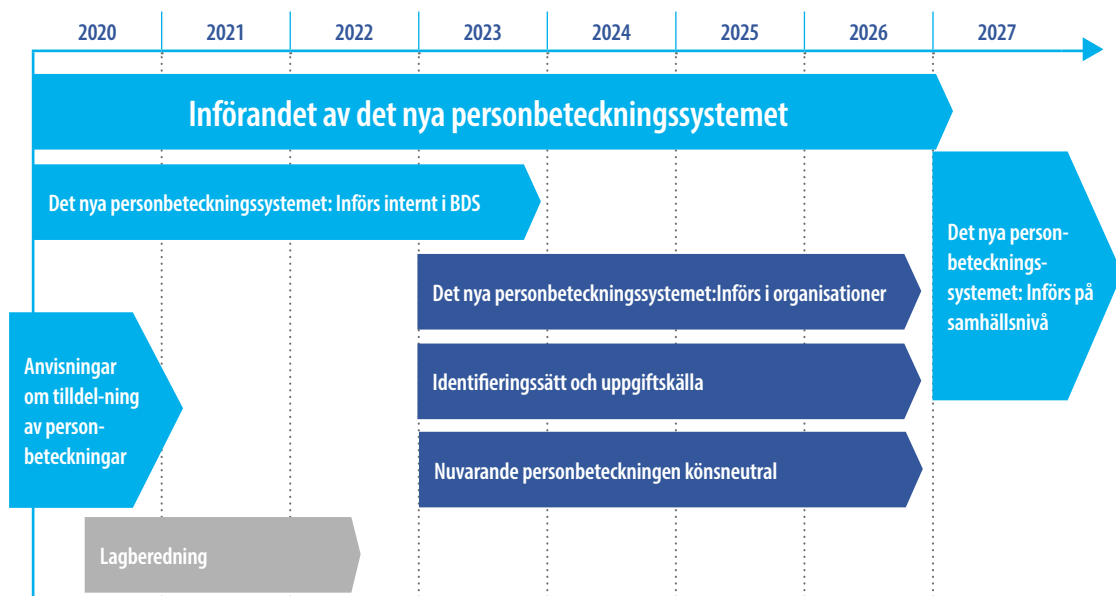
Åtgärder som inte kräver lagstiftning

Arbetsgruppen föreslår att myndighetsanvisningarna om anteckning av födelsedatum ändras i situationer där personen som ska registreras inte har något exakt känt födelsedatum. Denna fas kräver inga ändringar i lagstiftningen och kan genomföras med hjälp av samarbete mellan intressentgrupperna och anvisningar. Denna fas kan inledas genast och arbetet kan utföras som tjänsteuppdrag jämsides med beredningen av lagstiftningen.

Det är fråga om att födelsedatumet för utländska personer som inte känner till sitt exakta födelsedatum och ska registreras i befolkningsdatasystemet i sista hand ofta anges som årets första (den 1 januari) eller sista (den 31 december) dag. Det här leder till problem med att få beteckningarna att räkna till för just de dagarna. De här personerna har alltså i vilket fall som helst ett artificiellt födelsedatum i den första delen av sin personbeteckning, med undantag av födelseåret. Datumet skulle till exempel kunna vara det datum då beslutet om åldersbestämningen fattades eller den dag då personen registrerades i befolkningsdatasystemet. Ändringen skulle förbättra tillgången på personbeteckningar de dagar som är akut mest överbelastade.

Åtgärdsförslagets faser och tidpunkter

Toimenpide-ehdotusten toteuttaminen ja lainsäädäntötoimien valmistelu tulisi aloittaa mahdollisimman pian. Työryhmä ehdottaa, että tarvittavien lainsäädäntömuutosten valmistelu aloitetaan vuoden 2020 aikana. Tällöin työryhmän ehdottamat ajoitukset vaiheiden käyttöönotolle olisivat toteutettavissa. Tarkempi uudistuksen aikataulu tulee tehdä osana tavoitetilan edellyttämän lainsäädännön kokonaisuuden suunnittelua. Uudistuksen vaiheet on esitetty seuraavassa kuvassa:



Om beredningen av lagändringar skjuts upp jämfört med arbetsgruppens förslag behöver också tidsplanen för införandet ses över.

3.2 Frågor som bör lösas i det fortsatta arbetet

Konsekvenserna av införandet av den nya modellen för personbeteckningar har endast bedömts i den offentliga förvaltningen. Reformens konsekvenser för privata organisationer och personer bör bedömas i det fortsatta arbetet.

I det fortsatta arbetet bör man identifiera nya grupper av personer som i framtiden kan tilldelas en personbeteckning. Man bör också slå fast de tidpunkter då det blir möjligt att tilldela respektive personkrets personbeteckningar. Förutsättningarna och processen för registrering av nya grupper av personer bör fastställas. I det fortsatta arbetet bör man mer exakt bestämma vilka uppgifter som ska vara tillgängliga i befolkningsdatasystemet om identifieringssätten och källan till de uppgifter som lagrats. Även processerna och behörigheterna för hanteringen av dessa uppgifter ska bestämmas, liksom också behörigheterna att administrera identiteter som lagrats i befolkningsdatasystemet till exempel i situationer när fler än en personbeteckning har skapats för samma person. De dataskyddsrelaterade konsekvenserna av ändringarna i befolkningsdatasystemets registreringsprocesser och datainnehåll bör bedömas i det fortsatta arbetet.

Det finns för närvarande ingen direkt tillgänglig information om hur personer som redan är registrerade i befolkningsdatasystemet har identifierats eller varifrån de registrerade uppgifterna om personen härstammar. I det fortsatta arbetet bör man bedöma om information kan göras tillgänglig om sättet att identifiera personer som registrerats i befolkningsdatasystemet före reformens ikraftträdande och om källan till de uppgifter som lagrats om personen.

Övriga behov av ändringar i lagstiftningen på grund av övergången till en könsneutral personbeteckning bör identifieras och ändringarna genomföras.

Enligt målbilden ska biometriska kännetecken kunna användas vid den första registreringen för att verifiera personens identitet och förhindra att personen registreras flera gånger. I princip föreslår arbetsgruppen att man bör ta stöd av nuvarande myndigheter och processer – mer exakta förfaringsätt bör beskrivas i det fortsatta arbetet och ändringsbehov i lagstiftningen identifieras.

Den nytta som eftersträvas kan inte uppnås fullt ut om den okontrollerade användningen av personbeteckningar i identifieringssyfte inte upphör. Det ska inte vara möjligt att

uteslutande med personbeteckningen identifiera en person, det vill säga att verifiera att en person som fysiskt utträtt ett ärende verkligen är den hen utger sig för att vara. Formen på beteckningen som individualiserar en person eliminerar inte heller riskerna i anslutning till identifieringspraxisen om man inte dessutom föreskriver om användningen av den för identifieringsändamål⁵.

I det fortsatta arbetet bör man utreda om användningen av personbeteckningen för identifieringsändamål på något sätt kan styras eller begränsas genom lagstiftning och eventuella närmare bestämmelser införs för att personbeteckningen i fortsättningen endast ska användas som identifierare mellan olika informationssystem för att individualisera och skilja personer åt. Även personbeteckningens offentlighet bör bedömas med tanke på hur eventuell offentlighet skulle påverka den önskade praxisen att använda personbeteckningen som identifieringssätt.

En person bör identifieras elektroniskt eller tillräckligt starkt med individualiserande attribut. Målbilden för identifiering av personer är nära kopplad till utvecklingen av elektronisk identifiering i Finland. När ärenden uträttas personligen bör det göras möjligt att förutom med en identitetshandling bestyrka sin identitet elektroniskt. Kraven vid identifiering av personer bör i det fortsatta arbetet bedömas i synnerhet i relation till förvaltningslagen (434/2003), lagen om elektronisk kommunikation i myndigheternas verksamhet (13/2003) och lagen om tillhandahållande av digitala tjänster (306/2019).

Tills vidare har man inte till exempel med hjälp av en spärlista eller motsvarande tekniskt förfarande lyckats förhindra användningen av personbeteckningar som tillhör offer för identitetsstölder. Arbetsgruppens förslag eliminerar födelsedatumet och uppgiften om könet från personbeteckningen och förutsätter tillförlitliga metoder för identifiering, vilket skulle förbättra förutsättningarna för att förebygga identitetsstölder. Olaglig användning av en annan persons personuppgifter, identifieringsuppgifter eller andra motsvarande individualiserande uppgifter bör kunna förhindras effektivare än för närvarande och identitetsstöldoffrens ställning bör uppmärksammas i den fortsatta beredningen⁶.

5 En bestämmelse om elektronisk identifiering av tjänsteanvändare finns i 6 § i lagen om tillhandahållande av digitala tjänster (306/2019): Myndigheterna kan kräva elektronisk identifiering av en användare av digitala tjänster endast om det behövs för att säkerställa användarens åtkomsträttigheter i anslutning till en tjänst eller dess datainnehåll eller på grund av rättsverkningarna av en åtgärd som utförs i tjänsten. Om det är möjligt att få se och använda sekretessbelagt datainnehåll i en digital tjänst, ska tjänsteanvändaren identifieras med hjälp av en sådan tjänst för identifiering av fysiska personer som avses i 3 § 1 mom. 4 punkten i lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster, med hjälp av stark autentisering som avses i 2 § 1 mom. 1 punkten i lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster eller av vägande och motiverande skäl med hjälp av någon annan motsvarande informationssäker identifieringstjänst.

6 En bestämmelse om identitetsstöld finns i 38 kap. 9 a § i strafflagen: Den som i syfte att vilseleda en tredje part obehörigen använder någon annans personuppgifter eller identifieringsuppgifter eller andra motsvarande uppgifter som identifierar personen, och därmed orsakar ekonomisk skada eller mer än ringa olägenhet för den som uppgifterna gäller, ska för identitetsstöld dömas till böter.

Gamla pappershandlingar kommer att användas i vårt samhälle i årtionden framöver, och de nuvarande personbeteckningarna kommer att vara i användning mycket länge i gamla informationssystem och arkiv. Uppgifterna i befolkningsdatasystemet ska förvaras varaktigt, och personbeteckningar som redan beviljats kommer därför inte att avlägnas ur någons personhistorik.

I det här sammanhanget bör man också granska de nya krav som digitaliseringsutvecklingen ställer på utvecklingen av system som behandlar personuppgifter. Ett behov som förts fram är att tillåta skapandet av testidentiteter i befolkningsdatasystemet för användning i den operativa testningen av systemen, vilket inte ansetts vara möjligt inom ramen för gällande lagstiftning. Dessa och andra behövliga ändringar som hänför sig till arbetsgruppens förslag bör kartläggas i det fortsatta arbetet och man bör utreda vilken tidsram de kräver och om det är möjligt att genomföra dem i samband med den här reformen.

Bilagor

Bilaga 1: Beslut om tillsättande av arbetsgruppen den 21 augusti 2017 – ursprungligt beslut

Bilaga 2: Beslut om tillsättande av arbetsgruppen den 24 september 2019. Ändringsbeslut

Bilaga 3: Arbetsgruppens halvtidsrapport

Bilaga 4: Lösningförslag som arbetsgruppen jämfört

Bilaga 5–7: Halvtidsrapport (1) den 28 juni 2019, halvtidsrapport (2) den 30 september 2019 och slutrapport den 15 november 2019 från delprojektet för konsekvensbedömning

Bilaga 8: Första registrering av personer i befolkningsdatasystemet – beskrivning av nuläget

Bilaga 9: Preciseringar av arbetsgruppens förslag



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

VALTIOVARAINMINISTERIÖ
Snellmaninkatu 1 A
PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO
Puhelin 0295 160 01
vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-325-0 (pdf)

Toukokuu 2020