



24.11.2021

JulkICT-toiminto
Henkilötunnuksen uudistamisen hanke

Arviomuistio henkilötunnuksen muuttamiskysymyksen madaltamisesta

Sisällys

1. ASIAN TAUSTA JA VALMISTELU	1
2. NYKYTILA	2
Henkilötunnuksen tarkoitus	2
Henkilötunnuksen muuttaminen	3
3. HENKILÖTUNNUKSEN MUUTTAMISKYNNYKSEN MADALTAMISEN VAIKUTUKSET	4
Vaikutukset viranomaisille ja viranomaisten toimintaan	4
Vaikutukset elinkeinoelämälle	10
Vaikutukset yksityishenkilöille.....	11
Vaikutukset tiedonhallintaan.....	14
Vaikutukset henkilötunnusjärjestelmään ja henkilötunnusten riittävyteen.....	15
4. HANKKEEN JOHTOPÄÄTÖKSET	15
5. PERUSTELUT.....	15
6. MUUT VÄÄRINKÄYTÖSTEN EHKÄISEMISEN KEINOT	17
Pitkän tähtäimen suunnitelmat	17
Lyhyen aikavälin suunnitelmat ja jo toteutetut toimenpiteet	18
7. YKSITYISSEKTORIN TARJOAMAT MAKSULLISET PALVELUT IDENTITEETTIVARKAUKSIEN UHREILLE	20

ARVIOMUISTIO

1. Asian tausta ja valmistelu

Hallitus linjasi 11.11.2020, että on tarpeen selvittää ja valmistella tarpeelliset lainsäädäntömuutokset, jotka mahdollistaisivat henkilötunnuksen vaihtamisen nykyistä laajemmin useammissa tilanteissa. Tarve arvioida henkilötunnuksen muuttamista koskevaa sääntelyä on noussut esille Psykoterapiakeskus Vastaamon tietomurron yhteydessä.

Valtiovarainministeriö asetti 25.11.2020 lainsäädäntöhankkeen tarvittavien muutosten valmistelemiseksi Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain 12 §:än. Tehdystä esitysluonnoksesta saadun lausuntopalautteen perusteella valmistelutyö päätettiin kuitenkin yhdistää henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman identiteetin hallinnoimista koskevaan laajempaan lainsäädäntöhankkeeseen. Hankkeen yhtenä tavoitteena on ehkäistä henkilötunnuksen

tunnistuskäyttöä ja identiteettivarkauksia. Henkilötunnuksen vaihtamisen kynnyksen madaltamista on käsitelty hankkeessa yhtenä mahdollisena keinona mainitun tavoitteen saavuttamiseksi.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM192:00/2020> tunnukseella VM192:00/2020. Hallituksen esityksen luonnoksesta pyydettiin lausuntoa laajalla jakelulla lausuntopalvelu.fi:n kautta. Luonnoksesta annettiin valtiovarainministeriölle 53 lausuntoa. Lausunnot ja lausuntoyhteenveto ovat luettavissa kokonaisuudessaan valtiovarainministeriön verkkosivuilla <https://vm.fi/hanke?tunnus=VM192:00/2020> tunnukseella VM192:00/2020.

2. Nykytila

Lainsäädännös henkilötunnuksen muuttamisen osalta on edelleen ajankohtainen ja sen säätämisen aikaan kirjoitetut perustelut edelleen relevantteja. Henkilötunnuksen muuttaminen tulisi kysymykseen lähtökohtaisesti ainoastaan ääritapauksissa, joissa muita keinoja väärinkäytösten estämiseksi ei ole.

Henkilötunnuksen tarkoitus

Henkilötunnus on tarkoitettu henkilöiden yksilöimiseen eli erottamaan henkilö muista, esimerkiksi samannimisistä, henkilöistä. Henkilötunnuksen avulla voidaan yksilöidä henkilöitä tietojärjestelmissä sekä esimerkiksi laskujen perinnässä, palkanmaksussa ja terveydenhuollossa. Nykyinen henkilötunnusjärjestelmä mahdollistaa myös eri palvelutuottajien tarjoamien palvelujen ja niissä olevien tietojen yhdistämisen samaan henkilöön.

Henkilötunnuksen käyttötarkoituksista ja käsittelyn edellytyksistä säädetään kansallisessa tietosuojalaissa (1050/2018). Sen 29 § §:n 1 momentin mukaan 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. Edelleen mainitun lain 29 §:n 2 momentin mukaan 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. Lisäksi pykälän 3 momentin mukaan henkilötunnuksen saa luovuttaa osoitetietojen päivittämiseksi tai moninkertaisten postilähetysten välttämiseksi suoritettavaa tietojenkäsittelyä varten, jos henkilötunnus jo on luovutuksensaajan käytettävissä.

Tietosuojavaltuutettu on useassa yhteydessä korostanut, että henkilötunnusta ei ole tarkoitettu henkilöiden tunnistamiseen, vaan yksilöimiseen. Henkilötunnus voi olla myös muiden kuin asianomaisen tiedossa, mikä myös mahdollistaa tunnuksen väärinkäytön esimerkiksi niissä tilanteissa, joissa käytännöksi on muodostunut käyttää henkilötunnusta asiakkaan tunnistamisen keinona.

Henkilötunnus ei luo henkilölle mitään oikeuksia tai velvollisuuksia. Henkilötunnuksen ilmoittaminen tai esittäminen ei ole tae siitä, että kyseessä on henkilötunnuksen tarkoittama henkilö. Siten henkilötunnuksen perusteella ketään henkilöä ei voida tunnistaa tai henkilöllisyyttä varmistaa luotettavasti, vaan siihen tarvitaan myös muita tietoja tai henkilötodistus taikka luotettava sähköinen tunnistaminen.

Henkilötunnuksen käyttöä tunnistamisen keinona voidaan arvioida henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2016/679 (*yleinen tietosuojasetus*) säädettyjen velvoitteiden kannalta myös siitä näkökulmasta, että rekisterinpitäjän ja

henkilötietojen käsittelijän on varmistuttava tietojen täsmällisyydestä ja oikeellisuudesta. Mikäli tunnistaminen tehdään huolimattomasti varmistumatta sen henkilön henkilöllisyydestä, jonka tietoja rekisterinpitäjä ryhtyy käsittelemään, voi rekisterinpitäjä toimia yleisen tietosuoja-asetuksen vastaisesti.

Henkilötunnuksen muuttaminen

VTJ-lain 12 §:ssä säädetään henkilötunnuksen korjaamisesta ja muuttamisesta poikkeuksellisissa tilanteissa. Lain 12 §:n säännös henkilötunnuksen muuttamisesta on kriteereiltään tiukka ja suppeasti tulkittava, koska henkilötunnus on tarkoitettu muuttumattomaksi ja pysyväksi. Säännös on muuttamisen perusteiden osalta tyhjentävä. Voimassa olevasta säännöksestä on ollut tarkasteltava erityisesti pykälän 2 momentin 1 ja 2 kohdat:

Väestötietojärjestelmään talletettu henkilötunnus voidaan muuttaa, jos:

- 1) muuttaminen on ehdottoman välttämätöntä henkilön suojelemiseksi sellaisissa tilanteissa, joissa hänen terveyteensä tai turvallisuuteensa kohdistuu ilmeinen ja pysyvä uhka;
- 2) muu kuin henkilötunnuksen haltija on toistuvasti väärinkäyttänyt tunnusta ja käytöstä on aiheutunut merkittävää taloudellista tai muuta haittaa tunnuksen oikealle haltijalle ja henkilötunnuksen muuttamisella voidaan tosiasiallisesti estää väärinkäytön haitallisten seurausten jatkuminen;

Henkilötunnuksen muuttamisesta päättää 2 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitettussa tapauksessa Digi- ja väestötietovirasto. Asianosaisen on haettava henkilötunnuksen muuttamista kirjallisesti.

Käytännössä henkilötunnuksien muuttamisia on ollut vain yksittäisiä vuosittain. VTJ-lain hallituksen esityksessä (HE 89/2008) henkilötunnuksen muuttamista koskevan säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa säännöksen suppeasta tulkinnasta on todettu seuraavaa:

”Keskeisin periaate ja lähtökohta momentin säännöksiä sovellettaessa olisi, että kerran annettu henkilötunnus on tarkoitettu muuttumattomaksi ja pysyväksi. Merkittävää säännöksen soveltamisalan kannalta olisi myös se, että tunnuksen muuttamisen edellytykset on säännöksessä lueteltu tyhjentävästi. Nämä lähtökohdat huomioon ottaen säännöksen tulkinta-ala olisi hyvin suppea ja se olisi tarkoitettu sovellettavaksi vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja silloinkin vain, jos muuttamisen perusteet olisivat aivan ilmeisesti käsillä. Momentin 1 ja 2 kohdissa tarkoitetuissa tapauksissa olisi lisäksi otettava huomioon, että tunnuksen muuttaminen olisi lähtökohtaisesti poikkeuksellinen turvaamistoimi. Sen toteuttamiselle näissä tapauksissa asetetut edellytykset olisivat objektiivisia edellytyksiä eikä sitä tulisi tehdä pelkästään henkilön subjektiivisten tuntemusten perusteella.”

Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan lisäksi: ”Ehdotetussa säännöksessä on menettelyä koskevan yksityiskohtaisen sääntelyn tarkoituksena ollut korostaa sitä, että tunnuksen muuttaminen on poikkeuksellinen toimenpide, joka koskee keskeisesti asianomaisen henkilön henkilöllisyyden perusteita. Säännöksellä on lisäksi tahdottu painottaa sitä, että tunnuksen muuttamisella on henkilöllisyyden määrittelyn lisäksi lukuisia vaikutuksia myös ympäröivään yhteiskuntaan.”

Henkilötunnuksen muuttamisen edellytykset on kirjoitettu tyhjentäväksi ja niitä tulisi lain esitöiden mukaan soveltaa vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa. Lakia koskevan hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa on lisäksi todettu, että henkilötunnukseen liittyvän yksilöllisyyden vaatimuksen sekä tunnistusominaisuuden johdosta korjattua tai muutettua henkilötunnusta ei saa antaa toiselle henkilölle. Tällaista niin sanottua passiivia henkilötunnusta ei kuitenkaan poistettaisi väestötietojärjestelmästä, sillä henkilön aikaisemmalla tunnukseella saattaa olla myöhemmin merkitystä

esimerkiksi henkilön tunnistamisessa ja henkilöllisyyden selvittämisessä tai hänen tekemiensä oikeustoimien vaikutuksia arvioitaessa.

Voimassa olevaa sääntelyä ei voi soveltaa ennalta ehkäisevästi tilanteessa, jossa henkilötunnus on oikeudettomasti toisen hallussa ja on perusteltua syytä epäillä sen väärinkäyttöä. Ainoastaan terveyden tai turvallisuuden vuoksi tämä on hyvin rajoitetusti mahdollista. Tällöinkin olisi yksittäistapauksittain todettava objektiivisesti tällaisen uhan olevan olemassa. Pelkästään asianosaisen subjektiivinen käsitys terveyteen kohdistuvasta uhasta ei riitä. Uhan olisi oltava myös ilmeinen ja pysyvä luonteeltaan. Näiden kriteerien olemassaoloa on vaikea perustella ainakaan yleisesti ja kattavasti niissä tilanteissa, joissa esimerkiksi tietomurron johdosta henkilötunnustietoja on päätyntä rikollisiin käsiin.

Henkilötunnusjärjestelmän perustana on, että henkilötunnus on ainutkertainen, pysyvä ja muuttumaton. Voimassa olevan lainsäädännön lähtökohtana on, että henkilötunnuksen muuttaminen on vain hyvin poikkeuksellisesti mahdollista. Tällä on tarkoitus varmistaa se, ettei muodostuisi kaksoisidentiteettejä ja että henkilötietojen yhdistäminen eri rekistereissä olisi mahdollisimman sujuvaa ja virheetöntä.

3. Henkilötunnuksen muuttamiskynnyksen madaltamisen vaikutukset

Henkilötunnusmuutosten lukumäärän lisääntyminen vaikuttaisi tietoa hyödyntävien toimijoiden tiedonhallintaan ja tietojen käsittelyyn liittyviin menettelyihin. Jos henkilötunnusmuutoshakemukset lisääntyisivät voimakkaasti, myös muutosten vaatimat toimenpiteet jouduttaisiin ratkaisemaan nopeasti olemassa olevien menettelyiden ja resurssien avulla. Tämä söisi resursseja muulta toiminnalta. Koska henkilötunnustiedon ja siihen liittyvien muiden henkilötietojen hallinta on toteutettu hyvin monin eri tavoin eri tiedon hyödyntäjissä, henkilötunnusmuutosten vaikutukset ja niiden suuruus riippuvat pitkälti toimijan tiedonhallinnan ja sen toimintaympäristön nykytilanteesta. Toimintaympäristön moninaisuuden vuoksi lisääntyneillä henkilötunnusmuutoksilla saattaisi olla useita ennalta arvaamattomia vaikutuksia tiedon hyödyntäjien toimintaan ja tiedonhallintaan. Tällä hetkellä henkilötunnusmuutoksista tiedon saannin mahdollistavien väestötietojärjestelmän palvelujen käyttäjämäärä on kokonaisuudessa rajattu ja pieni verrattuna henkilötunnustietoa käsittelevien toimijoiden kokonaismäärään. Käytön lisääminen edellyttäisi investointeja tietoa käsitteleviin tietojärjestelmiin ja tiedonsiirrossa käytettäviin ratkaisuihin.

Vaikutukset viranomaisille ja viranomaisten toimintaan

Henkilötunnusten muuttaminen

Digi- ja väestötietovirasto muuttaa henkilötunnuksen asianosaisen vireille paneman hakemuksen perusteella. Hakemuksen käsittelyn yhteydessä kuullaan henkilöä ja arvioidaan tapausta yksilökohtaisesti. Henkilötunnusta ei voi muuttaa viranomaisaloitteisesti, vaan sen on tapahduttava henkilön aloitteesta. Henkilötunnuksen muuttamisen tarpeellisuuden arvioinnin ja hakemuksen laatimisen tueksi viraston on annettava tarvittavaa informaatiota ja neuvontaa. Henkilötunnuksen muuttaminen tarkoittaa väestötietojärjestelmässä sitä, että uudesta tunnuksesta tulee järjestelmässä aktiivinen ja vanha tunnus jää historiatiedoksi. Uusi tunnus välitetään pääsääntöisesti väestötietojärjestelmän tietopalvelun yhteydessä eri viranomaisille, esimerkiksi rekisterinpäivityksenä tai kyselynä tietojen katselu- tai rajapintapalvelun kautta. Henkilötunnusmuutosten lukumäärän lisääntyminen edellyttäisi Digi- ja väestötietovirastolta olemassa olevien hakemusten vastaanotto-, käsittely- ja rekisteröintimenettelyiden kehittämistä vastaamaan muuttunutta tarvetta.

Muutettavaksi tulevien henkilötunnusten määrää tulevaisuudessa on mahdotonta arvioida. Valmistelun aikana Digi- ja väestötietovirasto teki resurssiarvioinnin 5 000 hakemuksen skenaariolla. Jos henkilötunnuksen muuttamista koskevan hakemuksen käsittely automatisoidun

henkilötunnusmuutossovelluksen avustuksella (sisältäen diarioinnin, käsittelyn, esittelyn, päätöksen, tallentamisen ja arkistoinnin) vaatisi yhtäaikaisen 5000 hakemuksen käsittely nykyisten resurssien lisäksi näihin tehtäviin resursoitavana lisätyövoimana 8 henkilön täysiaikaisen työpanoksen kolmen kuukauden ajan (2 henkilötyövuotta). Arvio sisältää osittain henkilötunnuksen muuttamiseen liittyvän neuvonnan, mutta ei kaikilta osin sitä työmäärää, joka tarvittaisiin asianosaisen informoimiseksi ja selvitysvelvollisuuden toteuttamiseksi, mikäli säännöksiä muutettaisiin lausuntokierroksella olleen esityksen mukaisesti. Myös mahdollisten uuden henkilöstön rekrytointitarvetta ei kustannuksiin ole sisällytetty. Keskimääräinen yhden tapauksen kokonaiskäsittelyaika-arvio on 45 minuuttia, kun kaikki edellä mainitut vaiheet lasketaan mukaan. Työaika-arvio on laskettu sitä silmällä pitäen, että väärinkäytöksen uhan perusteella haettavissa henkilötunnuksen muuttamisasioissa työaika kului muuta tapauksia vähemmän, mikäli hakijalta ei edellytettäisi näyttöä jo tapahtuneen vahingon määrästä ja väärinkäytösten toistuvuudesta. Työmääräarvio on minimi ja mahdollisesti työaika kului enemmän ehdotetun informointivelvollisuuden täyttämiseen hakemusvaiheessa, koska hakemuksia tehtäisiin myös muilla tavoilla kuin sähköisellä vireillepanolla eikä verkkosivujen kautta annettava informaatio todennäköisesti tavoita kaikkia potentiaalisia henkilötunnuksen muuttamista harkitsevia. Neuvontatarpeen määrä vaihtelee hakemuksittain.

Digi- ja väestötietovirastolle aiheutuvien vaikutusten lisäksi on oletettavaa, että suurimassa osassa henkilötunnusten muutoshakemuksia asia tulisi myös poliisin käsiteltäväksi hakijan esittämien tietopyyntöjen kautta. Asioiden vastaanotto ja selvittäminen lisäisi myös poliisissa asian käsittelyn vaatimaa työmäärää, kun kaikkia asian selvittämiseen liittyviä prosesseja ei olisi mahdollista automatisoida, muun muassa koska tarvittavia tietoja ei ole löydettävissä keskitetysti. Poliisihallituksen arvion mukaan ehdotus aiheuttaisi kolmen henkilötyövuoden lisäresurssitarpeen. Nykyisten tietojen ja historiatietojen liitynnät samaan henkilöön edellyttäisivät henkilötunnusmuutosten hallinnan kehittämistä, joka saattaisi vaatia myös merkittäviä kehittämispanoksia poliisin käyttämiin tietojärjestelmiin.

Tietojensaanti henkilötunnuksen muuttumisesta

Väestötietojärjestelmään tallennetun henkilötunnuksen muutos saadaan julkisen hallinnon viranomaisten tietovarantoihin Digi- ja väestötietoviraston tarjoamien tietopalvelujen kautta tai muilta viranomaisilta tietojen luovutusten yhteydessä tai henkilöltä itseltään asiointitapahtumien yhteydessä. Henkilötunnustiedon luovuttaminen väestötietojärjestelmästä tapahtuu Digi- ja väestötietoviraston tarjoamien asiakasrekisterien päivityspalveluiden tai väestötietojärjestelmän hakupalvelujen avulla. Asiakasrekisterien päivityspalveluissa asiakasrekisterin tietoja ylläpidetään väestötietojärjestelmän tiedoilla joko kertaluonteisena palveluna tai säännönmukaisesti muutostietojen toimittamisena väestötietojärjestelmästä tietojen hyödyntäjälle (muutostietopalvelu). Asiakasrekisterien päivityspalvelun asiakkaat saavat tiedon sekä uudesta että vanhentuneesta henkilötunnuksesta, joka mahdollistaa olemassa olevien asiakastietojen yhdistämisen uudelle henkilötunnukselle. Tapa, jolla tiedot yhdistetään, riippuvat pitkälti menettelyistä, joilla tietojen hyödyntäjä varmistaa muuttuneiden tietojen päivittämisen tietovarantoihinsa.

Asiakasrekisterin päivityspalvelun ohella muuttuneet henkilötunnuksen ja niihin liittyvät tiedot on mahdollista tarkistaa suoraan ajantasaisena väestötietojärjestelmästä Digi- ja väestötietoviraston tarjoamien väestötietojärjestelmien hakupalveluiden avulla. Tällä hetkellä tiedon hyödyntäjien käytössä on kaksi erilaisten tietojenluovutustavan tarjoamaa hakupalvelua: 1) sellaisenaan organisaation työntekijöiden käyttöön tarjottava, selainkäyttöinen sovellus VTJ-kysely sekä 2) organisaation oman tietojärjestelmän kanssa integroitava, sanomia vastaanottava ja palauttava VTJ-kyselyrajapinta. Molemmissa vaihtoehdoissa asiakasorganisaatiolle luovutettava tarkka tietosisältö sovitaan tapauskohtaisesti Digi- ja väestötietoviraston kanssa. Tietojen hakuehtona käytetään pääsääntöisesti

henkilötunnusta. Kysyttäessä tietoja henkilötunnuksella, palauttaa palvelu kysyjälle, mikäli kysytty henkilötunnus on vanhentunut, uuden henkilötunnuksen sekä tiedon siitä, että kyselyn hakuehtona käytettävä henkilötunnus on vanhentunut.

Koska väestötietojärjestelmän hakupalveluissa henkilön yksilöivänä tunnisteena käytetään pääosin voimassa olevaa henkilötunnusta, voisi henkilötunnusmuutosten lukumäärän lisääntyminen lisätä hakupalveluja käyttävien viranomaisten työmäärää asiakkaiden yksilöintitietojen tarkistamiseksi erityisesti tilanteissa, joissa viranomaisten asiakasrekisterissä on yksilöivänä tietona vanha henkilötunnus.

Lukumäärällisesti isoa osaa viranomaisten asiakasrekistereistä ylläpidetään menettelyillä, joissa rekistereihin sisältyvät asiakastiedot ja asiakkaan yksilöintitiedot päivittyvät asiakkaan itsensä ilmoittamalla tiedoilla asiointiin liittyvissä eri tilanteissa sekä toisilta viranomaisilta ja muilta toimijoilta tietojenluovutusten yhteydessä. Toisilta viranomaisilta tai muilta tietoja luovuttavilta toimijoilta saatavien tietojen osalta, erityisesti jos henkilötunnustiedon ajantasaisuus poikkeaa luovuttavan ja vastaanottavan toimijan rekistereissä, vaikutukset voivat olla merkittävät tietojen yhdistämisestä uudelle henkilötunnukselle. Viranomaisille, jotka perustavat tehtäviensä suorittamisen eri rekistereistä tehtäviin tarkastuksiin ja tietojensaantiin, henkilötunnusmuutosten lukumäärä lisääntyminen lisäisi työmäärää, kun tarkastukset joudutaan tekemään useammalla tunnuksella.

Tiedonhallinta ja tietoaineistojen yhdistäminen

Muuttuneen tiedon saantitavasta riippumatta, viranomaisten tulee päivittää uusi aktiivinen henkilötunnus tietojärjestelmiinsä ja huolehtia tietojen tarvittavasta yhdistämisestä asiakasrekisterissään oleviin tietoihin. Tietojen yhdistämisessä käytetyt menettelyt vaihtelevat suuresti viranomaisittain, riippuen tehtävistä ja tavasta, jolla viranomainen on tiedonhallintansa järjestänyt sekä tietojärjestelmistä, joita tehtävässä hyödynnetään. Tietoaineistojen hallintaan muutostilanteissa vaikuttaa myös, mitä mahdollisuuksia viranomaisilla on juridisesti tai käytännössä tietojen muuttamiseen omissa asiakasrekistereissään ja asiakirjoissaan. Niiltä osin, kun toiminnassa tarvittavat tietoaineistot eivät ole digitaalisessa muodossa tai niitä ei ole mahdollista muuttaa, tulee viranomaisten tietojen eheyden varmistamiseksi ylläpitää uuden ja vanhan henkilötunnuksen välisen yhteyden hallintaa.

Niille viranomaisille, jotka pääsääntöisesti ylläpitävät tietovarantojaan väestötietojärjestelmän tietopalvelujen avulla ja jotka ovat automatisoineet muuttuneiden tietojen tallentamisen tietojärjestelmiinsä, henkilötunnusten muutosten määrällä on vain vähäisiä vaikutuksia (esimerkiksi Kansaneläkelaitos, Verohallinto sekä Tilastokeskus). Viranomaiset, jotka eivät ole automatisoineet väestötietojärjestelmästä saatavien muutostietojen päivytystä omiin tietovarantoihinsa, henkilötunnusten lukumäärän muuttaminen aiheuttaisi todennäköisesti muutostarpeita sekä tietojen hallinnassa käytettyihin menettelyihin, että myös tietoja käsitteleviin tietojärjestelmiin. Kun nykyisin harvoin tapahtuvat yksittäiset henkilötunnusmuutokset pystytään hallitsemaan tapauskohtaisesti ja tarvittaessa manuaalisesti kohtuullisella työmäärällä, muutosten merkittävä lisääntyminen aiheuttaisi tarpeen, asianmukaisen ja yhdenvertaisen asioinnin järjestämiseksi, muuttaa tiedon käsittelyn prosesseja sekä käsittelyssä tarvittavia tietojärjestelmiä. Muutosten käsittely lisäisi myös tietojen yhdistämisessä tarvittavaa työtä. Muutosten suuruus ja työmäärän lisääntyminen riippuvat viranomaisen nykyisistä tiedonhallinnan menettelyistä ja sen käyttämisestä tietojärjestelmistä sekä myös valitusta tavasta, jolla lisääntyneet henkilötunnusten muutokset viranomaisessa pyrittäisiin hallitsemaan (esimerkiksi, mitä tietojärjestelmiä kehitettäisiin ja miten). Koska henkilötunnustietoa käsittelevillä viranomaisilla on käytössä tuhansittain tietojärjestelmiä, joissa tietojen ylläpito toteutetaan hyvin erilaisilla menettelyillä, tarkka vaikutusten suuruuden arviointi edellyttäisi viranomaisen itsensä tekemää kattavaa selvitystä vaikutuksista nykyisiin käytössä oleviin järjestelmiin ja päätöstä muutoksen toteutustavasta.

Kertaluonteisten muutosten lisäksi henkilötunnusmuutosten määrän lisääntyminen lisäisi vaatimuksia voimassa olevan ja vanhentuneen henkilötunnuksen välisen linkityksen jatkuvalle ylläpidolle. Esimerkiksi pitkäkestoisen tutkimuksen, rekisteriseurannan ja tilastotoiminnan näkökulmista henkilötunnuksen vaihtuminen edellyttäisi henkilön uuden ja aikaisemman tunnuksen liittämistä yhteen ja tunnusten hallinnan varmistamista tietoaineistojen, tietojärjestelmien sekä väestötietojärjestelmän välillä. Vastaava vaatimus kohdistuisi myös arkistoitujen aineistojen tietojenluovutusten kehittämiseen muun muassa tutkimustarkoituksiin.

Henkilötunnusmuutosten lukumäärän lisääntymisen voidaan arvioida lisäävän myös tarvetta väestötietojärjestelmän tehokkaammalle hyödyntämiselle asiakasrekisterien ylläpidossa, joka puolestaan edellyttäisi investointeja viranomaisten tarvitsemien väestötietojärjestelmän tiedonsiirtoyhteyksiin sekä aineistosiirtojen hallintaan. Esimerkiksi, kun korkeakoulusektorilla väestötietojärjestelmän palvelujen käyttö on vähäistä, henkilötunnusmuutosten saanti väestötietojärjestelmästä vaatisi investointeja omien tietojärjestelmien kehittämiseen sekä integraatioiden rakentamista Digi- ja väestötietoviraston tarjoamiin palveluihin. Tarvittavat tietoturvasuojaukset ja tietosuojavaatimukset huomioiden väestötietojärjestelmän käytön laajentaminen edellyttäisi merkittäviä kehitysinvestointeja. Väestötietojärjestelmän käytön maksullisuus, viranomaistehtäviä lukuun ottamatta, vähentää mahdollisuutta palvelujen kattavaan hyödyntämiseen.

Muutosten lukumäärän lisääntyessä olisi huomioitava myös, että mikäli tieto muuttuneesta henkilötunnuksesta päivittyy tietojenluovuttajan rekistereihin tiedonsaajan rekisteriä myöhemmin, tai päinvastoin, voi muutosvaiheessa syntyä tilanteita, joissa uudella henkilötunnuksella tehty tiedustelu ei kohtaa tiedonantovelvollisen rekisterissä olevia, vanhaan henkilötunnukseen liittyviä tietoja. Esimerkiksi tällä hetkellä osa julkisen terveydenhuollon toimintayksiköistä päivittävät tietonsa väestötietojärjestelmästä päivittäin, osa viikoittain ja osa kahden viikon välein. Kun tähän lisätään se, että aineistojen päivitystä ei kaikkien tietojärjestelmien osalta tehdä automaattisesti, vaan päivityksessä esiintyy aikaviipeitä erilaisista tietojen lataus- ja ylläpitomenettelyistä johtuen, saattaa henkilötunnusten muuttuminen aiheuttaa tilanteita, jossa terveydenhuollon toimintayksilöiden välillä lähetetyt lähetteet eivät kohdennu automaattisesti oikeaan henkilöön tietoja vastaanottavassa päässä.

Kunnat ja kuntayhtymät

Kunnille kohdistuvien vaikutusten arvioinnissa olisi otettava huomioon kuntien tehtävistä ja niiden erilaisista järjestämistavoista johtuvat erot muuttuneiden henkilötietojen saamiseen ja tietojen hallintaan. Kuntien tietovarantojen ylläpito väestötietojärjestelmän muuttuneilla tiedoilla painottuu erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon, varhaiskasvatuksen sekä opetuksen ja koulutuksen tehtävissä käytettäviin tietovarantoihin. Puolestaan kuntien hallinnossa ja liikunta- ja vapaa-ajan palveluissa hallittavien tietovarantojen tietojen ylläpito perustuu pääsääntöisesti henkilöltä itseltään kerättävään tietoon.

Kuntien tietovarantoja ylläpidetään rekisteristä riippuen yhdellä tai useammalla eri tietojärjestelmällä, joissa kaikissa saatetaan henkilötunnusta käsitellä ja hallita eri tavoin. Esimerkiksi kunnallisten terveydenhuollon potilasrekisterien tietojen käsittelyssä käytetään potilastietojärjestelmien lisäksi useista muista erillisjärjestelmiä (muun muassa suun terveydenhuollon järjestelmät, tehohoidon järjestelmät, toiminnanohjausjärjestelmät sekä lääkemääräysten laadintajärjestelmät). Vastaavasti perusopetuksen asiakasrekisterien tietojen käsittelyssä käytetään oppilashallinnon tietojärjestelmien lisäksi useita opetuksen suunnittelua ja toteutusta tukevia erillisjärjestelmiä. Kunnan rakennusvalvonnan asiarekisteri muodostuu usein rakennusvalvonnan erillisjärjestelmän lisäksi kansallisissa asiointipalveluissa (Lupapiste.fi) sekä asianhallinta- ja laskutuksessa käytettävien tietojärjestelmien kokonaisuudessa käsiteltävistä tiedoista. Myös kunnan henkilöstöhallinnon osalta tietovarannon tietoja käsitellään tyypillisesti virka- ja työsuhteiden hallintaa, työvuorosuunnittelua, työnajanseuran-taa sekä palkanlaskentaa toteuttavissa tietojärjestelmissä. Nykytilanteesta johtuen henkilötunnusten

muutostilanteissa tietojen hallinta jo yhdenkin tietovarannon osalta edellyttää tiedon muuttamista kaikkiin henkilötunnustietoa käsitteleviin järjestelmiin. Kun kunnilla on käytössä tuhansittain erilaisia ja eri elinkaarensa vaiheessa olevia tietojärjestelmiä, edellyttäisi tehdystä ehdotuksesta aiheutuvien prosessi- ja tietojärjestelmäkustannusten arviointi laajan erillisselvityksen toteuttamista. Laajan järjestelmäkirjon vuoksi sekään ei välttämättä antaisi riittävää kokonaiskuvaa muutoksen lopullisesta suuruudesta kuntakohtaisesti.

Terveydenhuolto

Terveydenhuollossa henkilötunnusten yhdistämiselle on olemassa jonkin verran vakiintuneita käytäntöjä, kun toiminnassa on perinteisesti jouduttu käyttämään niin sanottuja väliaikaisia henkilötunnuksia, esimerkiksi vastasyntyisen ja ulkomaalaisten potilaiden osalta. Myös joissain terveydenhuollon tietojärjestelmissä on käytössä toiminnallisuuksia tilanteisiin, joissa useammalla tunnuksella olevia tietoja yhdistetään toisiinsa. Yhdistäminen edellyttää kuitenkin ylimääräistä työtä, joka laajojen tietovuototapausten yhteydessä mahdollisesti aiheutuvien lukuisten henkilötunnusmuutosten kohdalla voisi aiheuttaa järjestelmiin ja aineistoihin tehtävien muutosten osalta merkittävää kertaluonteista ja ennakoimatonta työmäärän kasvua sekä tuoda hitautta ja katkoksia tietojen välittämiseen toimijoiden välillä.

Terveydenhuollon toiminnan kannalta on keskeistä, että tehtävien suorittamisessa on käytettävissä kaikki olennainen hoitotieto. Kun terveydenhuollon viranomaisilla on edelleen tietoa paperimuodossa (esimerkiksi vanhoista hoitotiedoista suurin osa on paperimuodossa), jotka yksilöityvän vanhalla henkilötunnuksella, sen vaihtuminen aiheuttaa lisätyötä tietojen löytämiseksi sekä kehitystarpeita tietojärjestelmiin uuden ja vanhojen henkilötunnusten välisten linkityksen ylläpitoa varten. Myös sähköisessä muodossa oleviin tietoihin saattaa liittyä tilanteita, jossa tietoa ei ole mahdollista muuttaa jälkikäteen. Esimerkiksi tilanne voi tulla vastaan kuva-aineistojen kohdalla, joihin on kiinnitetty tutkimushetkellä voimassa ollut henkilötunnus. Aineistoissa esitettävä vanhentunut henkilötunnus saattaa muodostaa riskin sille, että ammattihenkilö voi epäillä, ettei kuva-aineisto tai paperinen vanha asiakirja kuulukaan kyseessä olevalle potilaalle. Vähintäänkin asian varmistaminen edellyttää lisätyötä.

Terveydenhuollon asiakkailla voi olla myös päättäneitä ja vireillä olevia asioita muiden viranomaisten puolella, esimerkiksi sosiaalihuollon viranomaisissa, jotka ovat tärkeitä henkilölle itselleen tai hänen huollettavilleen. Tällöin henkilötunnuksen muuttuminen vaikeuttaa merkittävästi asiointia muiden viranomaisten kanssa, ellei muuttunut henkilötunnus ole jo toisen viranomaisen tiedossa, ja viranomainen pystynyt liittämään asiaan oleellisesti vaikuttavat tiedot uudelle henkilötunnukselle.

Henkilötunnusten muuttamisella on myös vaikutuksia terveydenhuollon palvelujen antajille sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä annetun lain (159/2007) 5 §:ssä säädettyyn lokitietojen keräämisvelvollisuuden osalta. Käytännössä säännös edellyttää, että tietojen käytön ja tietojen luovutuksia varten kerättäviin lokitietoihin on tallennettava henkilötunnus, jota käytetään tietojärjestelmää käyttävän henkilön yksilöintiin erityisesti, mikäli organisaatiolla on käytössä useampia asiakas- ja potilastietojärjestelmiä. Kun sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön potilasasiakirjoista antaman asetuksen (298/2009) 24 §:n mukaan lokitiedot tulee säilyttää eheinä ja muuttumattomina vähintään 12 vuotta niiden syntymisestä, ei henkilötunnuksen muuttuessa tarkoitettuja lokitietoja voida muuttaa takautuvasti. Tämä voi rajoittaa sekä potilaan että valvovan viranomaisten tietojensaantioikeutta tilanteissa, joissa ei ole tiedossa uuteen henkilötunnukseen liittyviä aikaisempia tunnuksia.

Terveydenhuollon valvontaviranomaiset tarvitsevat työssään asiakas- ja potilasasiakirjoja, jotka yksilöityvät tällä hetkellä henkilötunnuksella. Potilaan hoitoon liittyvää valvonta-asiaa selvittäessään valvontaviranomainen tarvitsee käyttöönsä kaikki tarvittavat potilasasiakirjat, joka henkilötunnusten muutosten tilanteissa edellyttää tietojen saantia myös niiltä osin, kun tiedot ovat edelleen vanhalla

henkilötunnuksella. Henkilötunnuksen muuttuminen saattaa jossain määrin vaikeuttaa valvontaviranomaisten asiakirjojen saantia erityisesti, mikäli vanhalle henkilötunnukselle liitettyjä tietoja ei voida yhdistää uudelle henkilötunnukselle. Vastaavasti tietojen yhdistämisen arvioidaan lisäävän valvontaviranomaisen työmäärää.

Terveydenhuollon valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut (Kanta)

Terveydenhuollon valtakunnallisten tietojärjestelmäpalvelujen (Kanta-palvelu) osalta henkilötunnusmuutosten lukumäärän lisääntyminen lisäisi Potilastiedon arkiston ylläpitäjien (rekisterinpitäjistä julkisen terveydenhuollon toimijoita on tällä hetkellä 167 organisaatiota) työmäärää. Jokainen rekisterinpitäjä päivittää asiakkaan pyynnöstä kaikki vanhalla henkilötunnukselle olevat asiakirjat ja arkistoi ne uudelleen potilastietojen arkistoon uudella henkilötunnuksella. Käytännössä terveydenhuollon organisaatiot lähettävät Potilastiedon arkistoon tiedon kirjaamishetkellä henkilöillä voimassa olleen henkilötunnuksen sisältävän asiakirjan. Tapauksessa, jossa potilaan henkilötunnus muuttuu, joudutaan kertaalleen toimitetut asiakirjat versioimaan ja lähettämään uudelleen uudella henkilötunnuksella. Joillakin henkilöillä näitä dokumentteja arvioidaan olevan jopa tuhansia ja henkilötunnuksen muutostilanteessa nämä lähetykset voidaan joutua tekemään käsityönä potilaskohtaisesti. Lisäksi arkistoon toimitettavien asiakirjojen osalta on huomioitava, että arkistoon tallennettuja asiakirjoja voidaan käytännössä muokata vain sillä tietojärjestelmällä, joka ne alun perin on arkistoon toimittanut. Mikäli terveydenhuollon käyttämä potilastieto-järjestelmä vaihtuu ja vanhaan järjestelmään on tallennettu vanhalla henkilötunnuksella tietoja, jotka on myös toimitettu Potilastiedon arkistoon, on mahdollista, ettei asiakirjoja voi enää versioida tarvittavalla tavalla. Niissä tilanteissa, joissa voimassa oleva henkilötunnus ei vastaa asiakirjoissa olevaan tunnusta, on riskinä, ettei potilas näe Omakanta-palvelussa tarvittavia asiakirjoja ja vastaavasti terveydenhuollon ammattilainen ei myöskään voi hakea omaan käyttöönsä tarvitsemiaan asiakirjoja. Lisääntyvän työmäärän lisäksi henkilötunnusmuutokset saattaisivat aiheuttaa riskin myös siitä, ettei tietoja siirrettäisi uudelle henkilötunnukselle riittävän kattavasti. Erityisesti jos henkilö on asioinut usealla eri rekisterinpitäjällä, on kansalaisen huolehdittavat itse, että tietojen vaihtaminen uudelle henkilötunnukselle on tehty kaikkien rekisterinpitäjien osalta.

Kanta-palveluihin kuuluvan Kuva-aineistojen arkiston osalta henkilötunnuksen vaihdos tehdään lähettämällä tietty sanoma terveydenhuollosta kuva-aineistojen arkistoon, jonka perusteella kaikki kuva-aineistot siirtyvät uudelle henkilötunnukselle. Kuviiin liittyvien potilasasiakirjojen päivitys toteutetaan versioimalla. Suurimpana riskinä henkilötunnusmuutosten lisääntymisellä kuva-arkiston osalta on, etteivät kuvat löydy uudella henkilötunnuksella, eivätkä ne näin ollen ole yhdistettävissä tarvittaviin lausuntoihin. Reseptikeskuksen osalta henkilötunnusten muutokset aiheuttavat sen, että kaikki vanhalla henkilötunnukseen liitetyt voimassa olevat reseptit mitätöidään ja määrätään uudelleen. Mitätöinti ja reseptien uudelleenkirjoitus vaativat lisätyötä terveydenhuollon osalta. Muutoksiin liittyviä riskeinä ovat muun muassa, etteivät asiakkaat saa tarvitsemiaan lääkkeitä, mikäli reseptit ovat jääneet vanhalle henkilötunnukselle ja että lääkäriltä jää näkemättä kattava kokonaistilanne tai tarvittavia reseptien historiatietoja.

Henkilötunnusmuutosten lisääntymisellä olisi vaikutuksia myös asiakkaan omien tahdonilmaisujen hallintaan. Omakantaan tehdyt suostumukset, kiellot, elinluovutustahdot, hoitotahdot ja muu informaatio eivät siirry automaattisesti uudelle henkilötunnukselle, vaan vaatii toimenpiteitä sosiaali- ja terveydenhuollon toimijoilta, muun muassa asiakirjojen versioinnista uudelle henkilötunnukselle. Kansalaisen täytyy pyytää näiden toteuttaminen erikseen ja riskinä on, että kansalainen joutuu tekemään henkilötunnuksen muuttuessa kaiken uudestaan Omakannassa.

Edellä esitetyt vaikutukset vaikuttavat samansuuntaisesti myös terveydenhuollon yksityisiin palveluntarjoajiin. Yksityisen terveydenhuollon toimijoiden lukumäärän (Kanta-palvelun Potilastieto

arkistossa esimerkiksi 11 799 yksityistä rekisterinpitäjää) ja toiminnan harjoittamisen eri muotojen vuoksi tarkempien vaikutusten arviointi ei ole valmistelun aikana ollut mahdollista.

Erityisesti sosiaali- ja terveydenhuollon tietojärjestelmiin aiheutuvan vaikutusten arvioinnissa on huomioitava myös toimintaympäristössä tapahtuvat muut muutokset, jotka tulevat edellyttämään muutoksia sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten ja toimintayksiköiden tiedonhallintaan ja tietojärjestelmiin. Eduskuntakäsittelyssä olevat esitykset hyvinvointialueiden perustamista ja sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi (HE 241/2020) ja laiksi sosiaali- ja terveydenhuollon asiakastietojen sähköisestä käsittelystä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 212/2020 vp.) sekä saman aikaisesti kansallisiin Kanta-palveluihin suunnitteilla oleva kehittäminen tulee kohdentumaan samoihin sosiaali- ja terveydenhuollon käyttämiin tietojärjestelmiin.

Sähköisen asioinnin tukipalvelut

Julkisen hallinnon sähköisessä asiointissa käytetään yhteistä tunnistuspalvelua Suomi.fi –tunnistus. Hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain (571/2016) 5 §:n mukaan valtion hallintoviranomaiset, virastot, laitokset ja liikelaitokset, kunnalliset viranomaiset niiden hoitaessa laissa niille säädettyjä tehtäviä sekä tuomioistuimet ja muut lainkäyttöelimet ovat velvollisia käyttämään yhteistä tunnistuspalvelua. Tunnistuspalvelu vahvistaa tunnistusvälineen tarjoamat loppukäyttäjän tunnistustiedot vertaamalla niitä väestötietojärjestelmän tietoihin. Tietoja täydennetään palveluntarjoajien asiointipalvelun tarpeiden mukaisesti väestötietojärjestelmän tiedoilla, mikäli loppukäyttäjä on tunnistettu vahvasti. Tunnistustapahtumasta toimitetaan nykyisin tunnistuspalvelua käyttävän henkilön voimassa oleva henkilötunnus, mutta ei aikaisempia tunnuksia. Vain voimassa olevan henkilötunnuksen toimittaminen aiheuttaa asiointiprosessin osalta sen, että mikäli palveluntarjoaja ei ole liittänyt asiakasrekisterissään asiakkaan tietoja uudelle henkilötunnukselle, voidaan henkilö tulkita uudeksi asiakkaaksi, johon aikaisemmin asiakkaasta tallennetut tiedot eivät yhdisty. Tämä vaikeuttaa sekä hallinnon asiakkaan asiointia että palvelua tarjoavan viranomaisten mahdollisuutta

Myös aikaisempien henkilötunnuksen toimittaminen tunnistautumisen yhteydessä yhteisen tunnistuspalvelun kautta poistaisi tarpeen varmistaa muiden prosessien kautta aikaisempien tietojen liittäminen uudelle henkilötunnukselle ja helpottaisi tietojen yhdistämistä palveluntarjoajan osalta. Tämän osalta on huomioitava, että tunnistuspalvelun muuttaminen toimimaan siten, että loppuasiakaan vahva tunnistautuminen palauttaisi palveluntarjoajalle myös aikaisemmat henkilötunnukset, edellyttäisi palvelun kehittämistä ja vaatisi investointeja. Yhteistä palvelua merkittävämmät kustannukset aiheutuisivat kuitenkin siitä, että palveluntarjoajat muuttaisivat tietojärjestelmänsä vastaanottamaan toiminnallisuuksiltaan ja käsittelemään aikaisempia henkilötunnuksia ja tunnuksille liitettäviä tietoja asioinnin asettamien vaatimusten edellyttämällä tavalla.

Vaikutukset elinkeinoelämälle

Henkilötunnusmuutosten lukumäärän lisääntyminen aiheuttaisi myös yrityksille ja yhteisöille vastaavantyyppisiä vaikutuksia, mitä ehdotuksesta arvioidaan aiheutuva julkiselle hallinnolle. Osa yrityksistä ja yhteisöistä ylläpitää asiakasrekisterin tietojään väestötietojärjestelmän tiedoilla, mutta julkista hallintoa huomattavasti suurempi osuus päivittää tietonsa ainoastaan asiakkaalta asiointitilanteiden yhteydessä saatujen tietojen avulla.

Tietojen päivittämiseen Digi- ja väestötietoviraston yhteistyökumppanit käyttävät tietoaaineistoa, joka päivittyy kerran viikossa. Tietojen välityksestä johtuvien viipeiden vuoksi sekä yritysten omista tietojen

ylläpitokäytännöistä johtuen on todennäköistä, että vastaan tulee tilanteita, joissa yritysten rekistereissä olevia tietoja on sekä uudella että vanhalla henkilötunnuksella, joka voi aiheuttaa ongelmia asiakkaalle käytännön asioiden osalta.

Henkilötunnusmuutosten harvinaisuuden vuoksi on oletettavaa, etteivät yritykset ole automatisoineet tiedonhallintaprosessejaan uuteen henkilötunnuksen liitettävien tietojen osalta. Tällöin, ilman prosessien ja tietojärjestelmien kehittämistä, muutokset tehdään manuaalisesti nykyisiin tietojen käsittelyssä käytettäviin tietojärjestelmiin. Manuaalisen muutostyön on valmistelun yhteydessä tehdyn selvityksen mukaan arvioitu edellyttävän finanssialalla organisaatiokohtaisesti keskimäärin noin 6,25 tunnin työmäärää muuttunutta henkilötunnusta kohden. Finanssiala ry:n lausuntopalautteessa esittämä arvio vastaavasta työmäärästä oli keskimäärin 6,5 tuntia muutettavaa henkilötunnusta kohden. Vastaavasti työeläkealalla henkilötunnuksen muuttamisen on arvioitu vaativan 7,5 tuntia työtä muuttunutta henkilötunnusta kohden. Yrityskohtaisten vaikutusten variaatiot ovat hyvin suuret, mutta suuruusluokan hahmottamiseksi, Työeläkevakuuttajien lausuntopalautteessa mukaan henkilötunnuksen vaihtamisen nykyisin pääosin manuaalisen prosessin avulla, arvioitiin maksavan noin 500 euroa muutettavalta henkilötunnukselta. Muuttamisen vaatiman työmäärän lisäksi manuaalinen tietojen yhdistäminen saattaa lisätä riskiä inhimillisestä käsittelystä aiheutuvien virheiden kasvuun ja vaatia ennalta arvaamatonta lisätyötä virheiden selvittelyyn. Virhetilanteiden selvittämisen ja korjaamisen helpottamiseksi, tulisi tietoa käsittelevillä toimijoilla olla edellytyksen ja mahdollisuudet käsitellä ja säilyttää myös vanhaa henkilötunnusta järjestelmissään.

Muun muassa työeläkealalla henkilötunnusta käytetään avaimena kaikissa työeläkealan henkilötietoja sisältävissä tietojärjestelmissä sekä työeläkealan ja viranomaisten välisissä tiedonsiirroissa. Koska henkilötunnuksen muutos ja uuteen henkilötunnukseen liittyvien tietojen yhdistäminen tulee tehdä kaikkiin henkilön tietoja sisältäviin tietojärjestelmiin, arvioidaan henkilötunnuksen muutoksista aiheutuvan lisätyötä ja kustannuksia ja vaativan muutoksia myös työeläkealalla käytössä oleviin tietojärjestelmiin. Mikäli henkilötunnusmuutosten lukumäärä tulisi lisääntymään huomattavasti nykyisestä, taloudellisia vaikutuksia aiheutuu tiedonhallinnan automatisoinnista sekä tietojen käsittelyprosessien ja tietojärjestelmien muuttamisesta. Muutoksen kustannukset vaihtelevat toimijoittain ja riippuen eläkevakuuttajien henkilötunnusmuutosten käsittelyprosessien automaatioasteesta. Lisäksi kustannukseen vaikuttaa se, kuinka moneen eri järjestelmään muutokset on tehtävä.

Henkilötunnusten muutosten lukumäärän lisääntyessä yrityksille ja yhteisöille aiheutuu myös vaikutuksia siitä, ettei henkilö ole suorittanut kaikkia niitä toimenpiteitä, joita viranomaiset tai palveluntarjoajat eivät voi hänen puolestaan muutostilanteessa tehdä. Mikäli henkilö ei ole ilmoittanut tunnuksensa muuttamista kattavasti kaikkiin asiakasrekistereihin, joissa häntä koskevia tietoja on, saattaa tunnuksiin liittyvät poikkeamat vaikuttaa asiakkaan saaman palvelun lisäksi myös yritysten välisiin tietojen luovutuksiin.

Vaikutukset yksityishenkilöille

Henkilön tulee ensisijaisesti itse ryhtyä tietovuodon vuoksi muihin suojautumiskeinoihin väärinkäytöksiä vastaan. Muita suojautumistoimenpiteitä henkilötietojen väärinkäyttöä vastaan ovat muun muassa rahallisten vahinkojen ehkäisy oman pankin kanssa, rikosilmoituksen tekeminen poliisille sekä luottokiellon rekisteröinti, rekisteröintikiellon tekeminen Patentti- ja rekisterihallitukselle ja osoitteenmuutoskiellon tekeminen Digi- ja väestötietovirastolle ja Postille. Henkilötunnuksen muutoksella voitaisiin mahdollisesti ehkäistä jossakin määrin tunnuksen avulla tehtäviä jatkorikoksia, muun muassa petoksia tai muita väärin identiteetin käyttämisestä aiheutuvia haittoja sekä varmistaa väärinkäytöstilanteissa yksityisyyden suojaa, mutta suojaa ei kuitenkaan olisi sellaisia toimijoita vastaan, jotka eivät hyödynnä väestötietojärjestelmän tietoja reaaliaikaisesti. Henkilötunnuksen muuttaminen voi

myös heikentää asiointitilanteissa henkilön yksityiselämänsä suojaa. Koska henkilötunnuksen muuttaminen on harvinaista, tunnusten aiempaa laajempi muuttaminen saisi todennäköisesti myös laajaa huomiota. Ilmoittaessaan uudesta tunnuksesta tai muuttaessaan asiakirjojaan henkilö saattaa tahtomattaan paljastaa arkaluonteisia tietoja tai joutua ei toivotun huomion kohteeksi.

Henkilötunnuksen muuttaminen ei aukottomasti poista petosten tekomahdollisuutta varastetulla identiteetillä. Toimija, joka ei noudata hyviä käytäntöjä ja luottaa vain henkilön itsensä ilmoittamiin tietoihin, ei myöskään todennäköisesti tarkista henkilötunnuksen voimassaoloa väestötietojärjestelmästä. Näin ollen petosten tekeminen myös vanhalla henkilötunnuksella voi jatkua. Identiteettirikoksia ja vahinkoa, myös petoksia, voi toteuttaa myös muiden henkilötietojen, kuten nimen, osoitteen sähköpostin tai puhelinnumeron avulla.

Osa viranomaisista saa väestötietojärjestelmästä tiedon vanhan ja uuden henkilötunnus yhteydestä, mutta henkilö tarvitsee joka tapauksessa uuden henkilöllisyystodistuksen ja asiointi eri viranomaisissa voi viivästyä sen vuoksi. Sähköinen asiointi, joka edellyttää vahvaa tunnistautumista, estyy siihen saakka, kunnes henkilöllä on käytössä uudet sähköiset tunnistusvälineet. Henkilötunnuksen muuttamisella on sen haltijalle yllättäviä, myös ajankäyttöä ja kustannuksia aiheuttavia seurauksia, kuten esimerkiksi lentolippujen uusiminen, koska tietoihin on tallennettuna vanhan passin tiedot.

Henkilöltä vaaditut toimenpiteet henkilötunnuksen muutoksen jälkeen

Väestötietojärjestelmästä tieto henkilötunnuksen muuttumisesta välitetään eri viranomaisille ja muun muassa pankeille ja vakuutuslaitoksille. Henkilö joutuu itse kuitenkin varmistamaan ja ilmoittamaan henkilötunnuksensa muuttumisesta pienemmille yrityksille, joiden asiakas hän on sekä niille viranomaisille, jotka eivät ylläpidä asiakasrekisteriä väestötietojärjestelmän tiedoilla. Tiedot väestötietojärjestelmässä muuttuneista henkilötunnuksista välitetään muutostietopalveluna viranomaisille sekä yksityissektorilla yhteistyökumppaneille, jotka välittävät muutokset edelleen niille rekisterinpitäjille, joilla on oikeus käsitellä henkilötunnuksia (muun muassa pankit, vakuutusyhtiöt, rahoitusalan yritykset ja perintätoimistot, (ks. tarkemmin ehdotuksen vaikutukset yrityksille ja yhteisöille). Kaikilla yksityissektorin toimijoilla, kuten esim. lehtitaloilla ja järjestöillä ei ole oikeutta käsitellä henkilötunnuksia, joten ne eivät saa myöskään muutettuja henkilötunnuksia tietoonsa väestötietojärjestelmästä. Mainittujen tahojen osalta asiakassuhteet säilyvät henkilötunnuksen muutoksesta huolimatta ja jatkossakin osoitemuutokset välittyvät normaalisti eri asiakasrekistereihin, mutta henkilötunnukset jäävät vain edellä mainittujen yhteistyökumppaneiden haltuun. Vahvan sähköisen tunnistuspalvelun tarjoajien on tärkeää saada tiedot henkilötunnusten muuttamisesta ensi tilassa, varsinkin jos fyysiset henkilöllisyystodistukset, joissa on vanha henkilötunnus, eivät ole muutosprosessin aikana enää voimassa.

Henkilön on suoritettava useita välttämättömiä toimenpiteitä henkilötunnuksen muuttamisen johdosta, joita viranomaiset eivät hänen puolestaan voi tehdä. Näitä ovat muun muassa:

1. Henkilön on uusittava henkilökortti ja passi, mistä aiheutuu kustannuksia (valokuvaus, uusien asiakirjojen hinta) sekä ajankäyttöä niiden hakemisesta poliisilta sekä valmiiden asiakirjojen noutamisesta.
2. Henkilön on uusittava ajokortti, mistä aiheutuu kustannuksia (valokuvaus, uusien asiakirjojen hinta) sekä ajankäyttö ajokortin hakemisesta Liikenne- ja viestintävirastolta
3. Pankkitunnisteissa henkilötunnus tai sähköinen asiointitunnus ei ole elimellinen osa tunnistusvälinettä, vaan ainoastaan henkilön yksilöintitieto, jolle tunnistusväline on myönnetty henkilöllisyyden tarkistamisen jälkeen. Pankin tunnistuspalvelu saisi muuttuneesta henkilötunnuksesta tiedon väestötietojärjestelmästä. Henkilön pankkiasiointi voi kuitenkin estyä,

mikäli pankkitunnisteiden käyttö häiriintyy henkilötunnuksen muutoksen johdosta. Henkilö ei myöskään välttämättä pysty nostamaan rahaa pankkiautomaateilta, eikä maksamaan ostoksia korteillaan, joten hänen tulee myös varautua asiaan riittävällä käteiskassalla. Menettelyt vaihtelevat pankeittain.

4. Henkilön on pyydettävä Digi- ja väestötietovirastolta henkilökortilla olevan sähköisen kansalaisvarmenteensa sulkemista. Sulkemista ei tehdä automaattisesti viran puolesta henkilötunnusmuutoksen hakemusvaiheessa, koska ei tiedetä, onko henkilöllä jotakin sähköisiä prosesseja vireillä, jotka jäisivät kesken, eikä niitä voi uusilla varmenteilla enää myöhemmin jatkaa.

5. Mobiilivarmenteiden sulkeminen edellyttää henkilöltä yhteydenottoa omaan teleoperaattoriin, josta on lisäksi noudettava matkapuhelimeen uusi SIM-kortti. Tämä edellyttää henkilökohtaista asiointia ja vahvaa tunnistusta, mikä ei onnistu, jos henkilön pankkitunnisteen käyttö häiriintyy eikä henkilöllä ole vielä uutta sähköistä henkilökorttia tai passia.

6. Kelan OmaKanta-palvelussa henkilön historiatiedot eivät automaattisesti siirry uudelle henkilötunnukselle. Kun tarvitaan potilaskertomustietoa, se haetaan vanhalla henkilötunnuksella, mutta henkilö itse ei pääse sähköisellä tunnistautumisella siihen käsiksi, kunnes historiatiedot on yhdistetty uudelle henkilötunnukselle. Omakantaan tehdyt suostumukset, kiellot, elinluovutustahdot, hoitotahdot ja muu informaatio eivät myöskään siirry automaattisesti uudelle henkilötunnukselle. Henkilön täytyy pyytää näiden toteuttaminen erikseen ja riskinä on, että hän joutuu tekemään henkilötunnuksen muuttuessa kaiken uudestaan Omakannassa. Niissä tilanteissa, joissa voimassa oleva henkilötunnus ei vastaa asiakirjoissa olevaan tunnusta, on riskinä, ettei henkilö näe Omakanta-palvelussa tarvittavia asiakirjoja ja vastaavasti terveydenhuollon ammattilainen ei myöskään voi hakea omaan käyttöönsä tarvitsemiaan asiakirjoja. Erityisesti jos henkilö on asioinut usealla eri rekisterinpitäjällä, on hänen huolehdittavat itse, että tietojen vaihtaminen uudelle henkilötunnukselle on tehty kaikkien rekisterinpitäjien osalta. Tietojen saanti sähköisesti voi estyä, joten henkilö joutuu palaamaan omasta ja mahdollisesti huollettaviensa puolesta perinteisiin menetelmiin.

7. Henkilö saa automaattisesti uuden Kela-kortin uusilla tiedoilla, mutta vanhalla henkilötunnuksella olevat reseptit eivät automaattisesti siirry muutetulle henkilötunnukselle, jolloin henkilön on oltava yhteydessä reseptit kirjoittaneeseen lääkäriinsä. Muutoksia ei tehdä automaattisesti, vaan siihen tarvitaan potilaan suostumus. Vanhalle henkilötunnukselle tehdyt lääkemääräykset mitätöidään ja potilaalle kirjoitetaan lääkemääräykset uudelle henkilötunnukselle. Lääkäri ei voi korjata henkilötunnusta reseptille. Sähköiset reseptitkään eivät automaattisesti muutu uudelle henkilötunnukselle. Tästä aiheutuu henkilölle, jonka henkilötunnusta on muutettu, ajankäyttöä yhteydenotosta lääkäriin uusien reseptien saamiseksi sekä muuta vaivannäköä ajanjaksona, jolloin tietoja ei löydy sähköisenä. Henkilön tulee myös varautua välttämättömien lääkkeittensä osalta niin, etteivät lääkkeet loppu kesken.

8. Netposti ei saa automaattisesti tietoonsa henkilötunnuksen muutoksia. Tältä osin henkilön tulee olla yhteydessä Postin asiakaspalveluun. Sen jälkeen pystytään yhdistämään asiakkaan Netposti-tili uuteen muuttuneeseen henkilötunnukseen.

9. Jos henkilö haluaa saada vanhat koulu- tai työtodistuksensa uudella henkilötunnuksella (mikäli henkilötunnus on niihin kirjattu), henkilön on pyydettävä uusi todistus opetuksen ja koulutuksen järjestäjiltä tai työnantajilta uusilla henkilötiedoillaan.

10. Mikäli tiedot eivät ole siirtyneet tai henkilö ei ole ilmoittanut tunnuksensa muuttamista kattavasti kaikkiin asiakasrekistereihin, joissa häntä koskevia tietoja on, saattaa tunnuksiin liittyvät poikkeamat vaikuttaa asiakkaan saaman palvelun.

Asiakkaan kannalta on huomioitava, että useiden viranomaisten palveluissa sähköinen asiointi perustuu vahvaan tunnistautumiseen. Tällöin, muun muassa edellä viranomaisten vaikutusten arvioinnin yhteydessä esitetyn Suomi.fi-tunnustuspalveluun liittyvien rajoitteiden vuoksi, henkilön edellytykset asioida viranomaisten kanssa, mikäli henkilö ei ole toteuttanut hänen vastuullaan olevia toimenpiteitä, saattavat vaikeutua sähköisen asioinnin alati lisääntyessä. Vaikutusta vähentää osaltaan se, että asioinnissa tarvittavien tunnistusvälineen myöntämisessä voi tunnistus- ja luottamuspalvelulain (617/2009) nojalla käyttää ensitunnistamisessa muita saman varmuustason vahvoja sähköisiä tunnistusvälineitä ja siten uuden mobiilivarmenteen myöntämisessä voi käyttää voimassa olevaa pankkitunnistetta. Edelleen vahvan sähköisen tunnistuspalvelun tarjoajat saavat tiedot henkilötunnusten muuttamisesta väestötietojärjestelmästä säännönmukaisessa ylläpitotoiminnassaan ja ovat velvollisia muuttamaan tiedon järjestelmiinsä. Vaikka painetut henkilöllisyystodistukset eivät olisi muutosprosessin aikana käyttökelpoisia, vahva sähköinen tunnistus voi mahdollistaa henkilöllisyyden osoittamisen sähköisessä asioinnissa, kunhan tunnistuspalvelu on päivittänyt henkilötiedot.

Mikäli henkilötunnuksen muuttaminen ajoittuu vaalien aikaan ja riippuen siitä, muutetaanko henkilötunnus äänioikeusrekisterin perustamista edeltävänä ajankohtana vai sen jälkeen, tästä seuraa tiettyjä toimenpiteitä. Jos henkilötunnuksen muutos ajoittuu äänioikeusrekisterin perustamista edeltävään ajankohtaan, henkilöllä pitää olla uusi henkilöllisyystodistus, jotta hän voi äänestää. Mikäli henkilötunnuksen muuttaminen tapahtuu äänioikeusrekisterin perustamisen jälkeen, äänioikeusrekisterissä on vanha henkilötunnus, jolloin henkilön olisi todistettava henkilöllisyytensä äänestyspaikalla vanhalla henkilöllisyystodistuksellaan. Jos henkilö kuitenkin haluaa henkilötunnuksensa korjattavaksi myös äänioikeusrekisteriin, mikä on välttämätöntä, jos henkilö on asettumassa vaaleihin ehdokkaaksi, on äänioikeusrekisteriä oikaistava. Jos ehdokasasettelussa on käytössä uusi henkilötunnus, mutta äänioikeusrekisterissä on vielä vanha, henkilöltä puuttuu äänioikeusrekisterin mukaan, eikä hän ole kelpoinen ehdokkaaksikaan. Tässä on huomioitava, että henkilö ehtii saada uuden henkilöllisyystodistuksen äänestämistä varten. Oikaisu voidaan tehdä joko henkilön hakemuksesta tai Digi- ja väestötietoviraston itseoikaisuna.

Edellä esitettyjen muutosten yhteydessä on syytä lisäksi huomioida henkilötunnuksen muuttamisen aiheuttaman ajankäytön lisäksi myös se, että henkilötunnuksen muutos tulee hyvin useiden tahojen tietoon ja voi herättää ei toivottua huomiota. Lisäksi henkilön tulisi pystyä arvioimaan hänen elämäntilanteeseensa sopiva ajankohta, josta alkaen henkilötunnuksen muutos tulisi voimaan, jotta muutos aiheuttaisi henkilölle itselleen mahdollisimman vähän lisätyötä ja mahdollisia muita haitallisia vaikutuksia esimerkiksi asioinnin estymisestä. Kansalaisen on kyettävä itse arvioimaan, onko henkilötunnuksen vaihtaminen hänen kannaltaan kannattavaa saatuaan riittävät tiedot eri seurauksista ja häneltä vaadituista toimenpiteistä.

Vaikutukset tiedonhallintaan

Henkilötunnusten muutosten lukumäärän lisääntymisellä olisi viranomaisten työmääriä nostavia vaikutuksia niiden muodostaessa tietoaineistoja sekä mahdollisia tarpeita luovuttaa poikkeavalla tavalla erityisesti, jos luovutus perustuu henkilötunnuksella yksilöitäviin tietoihin. Esimerkiksi tilanteissa, joissa tietojen luovutuksessa käytettävä tietojärjestelmä ei pysty luovuttamaan tarvittavia tietoja, kun hakutekijänä on käytetty vanhentunutta henkilötunnusta.

Henkilötunnuksen muutosten määrän voimakkaalla lisääntymisellä olisi toimintaa hidastavia vaikutuksia niissä tilanteissa, joissa viranomaisen tiedonhallintalain 25, 26 sekä 27 §:n vaatimusten mukaisesti

toteuttaa asiakirjajulkisuuden vaatimuksia ja järjestää muun kuin asiankäsitteilyn yhteydessä muodostuvan tietoaineistojen hallinnan tavalla, joka mahdollistaa tietojen antamisen siihen oikeutetulle vaivattomasti. Henkilötunnuksen muutos voi myös aiheuttaa hidastavia vaikutuksia viranomaisten tiedonsaantioikeuksien käytännön toteutumiseen niissä tilanteissa, joissa tietopyynnössä tietojen yksilöintitietona käytetään uutta henkilötunnusta, eikä tietoja luovuttavalla viranomaisella ole sitä tiedossa.

Vaikutukset henkilötunnusjärjestelmään ja henkilötunnusten riittävyteen

Henkilötunnuksen muuttamisen perusteiden laajentamisella voisi olla ennakoimattomia vaikutuksia koko henkilötunnusjärjestelmän toimivuuteen. Seurauksia voisi aiheutua esim. kaksoisidentiteettien johdosta tapahtuvasta eri henkilöiden henkilötietojen sekoittumisesta, minkä lisäksi saman henkilön henkilötietojen yhdistäminen eri rekistereiden välillä voisi häiriintyä, jolloin henkilötunnusjärjestelmän nykyinen hyvä toimivuus yhteiskunnan tietohuollon ”linkkinä” huononisi merkittävästikin. Muutos voisi aiheuttaa arvaamattomia vaikutuksia henkilötunnuksen käyttämiseen koko yhteiskunnassa sekä ongelman henkilötunnusten riittävydelle.

4. Hankkeen johtopäätökset

Henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman identiteetin hallinnoimista koskevassa hanke suosittaa tehtyjen selvitysten pohjalta, että väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain 12 §:ää ei muutettaisi, eikä henkilötunnuksen muuttamiskynnystä madallettaisi nykyisestä. Ottaen huomioon eri tahoilla jo tehdyt tai valmisteltavana olevat toimenpiteet, ei ole tarvetta tehdä pykälään mitään muutoksia, vaan tietovuotojen kaltaisten tilanteiden aiheuttamiin uhkiiin tulee varautua muilla toimenpiteillä.

5. Perustelut

Henkilötunnuksen muuttaminen ei ole oikea keino pyrkiä torjumaan väärinkäytösten uhkaa esimerkiksi tietovuoto-tilanteissa. Henkilötunnuksen on tarkoitus olla ainutkertainen ja muuttumaton. Tietovuotojen ja tietomurtojen välittömiä vahingollisia seurauksia yksityisille kansalaisille voidaan estää parhaiten muilla keinoilla kuin muuttamalla henkilötunnuksia. Henkilötunnuksen muuttaminen on myös tehoton keino torjua väärinkäytöksiä tietovuotojen yhteydessä, koska sivullisten haltuun siirtyy tyypillisesti myös muita henkilötietoja, joiden avulla erilaiset oikeudenloukkaukset ovat edelleen mahdollisia, vaikka henkilötunnus muutettaisiin. Henkilötunnus voi joutua ulkopuolisille rikoksen seurauksena tai myös esimerkiksi henkilön omasta huolimattomuudesta. Tietovuodot tulevat todennäköisesti lisääntymään, joten henkilötietojen väärinkäytölle tietoverkoissa on kehitettävä ensisijaisesti muita keinoja kuin henkilötunnusten muuttaminen. Henkilötunnusta ei tule käyttää henkilön tunnistamiseen ja se tulee pyrkiä estämään lainsäädännön keinoin. Erilaisia suojausmekanismeja on jo olemassa ja niitä sekä lainsäädäntöä kehitetään jatkuvasti niin, että henkilötunnuksen käyttö tietoverkoissa tapahtuviin väärinkäytöksiin ei olisi mahdollista.

Esitykseen sisältyy ehdotus, että Digi- ja väestötietoviraston olisi henkilötunnuksen muuttamishakemuksen käsittelevänä viranomaisena selvitettävä henkilötunnuksen muuttamisen edellytyksiä sekä hankkia hakemuksen johdosta lisäselvitystä esitutkintaviranomaiselta, syyttäjältä ja tuomioistuimelta. Lisäselvityksen tarkoituksena olisi selvittää, onko tehdyn rikoksen tai muuten olosuhteiden perusteella ilmeistä, että henkilötunnusta tulnaisiin väärinkäyttämään ja voidaanko henkilötunnuksen muuttamisella hyvin suurella todennäköisyydellä ehkäistä henkilötunnuksen

väärinkäyttöä tai siitä aiheutuvaa merkittävää haittaa. Ehdotus toisi henkilötunnuksen muuttamista koskevien hakemusten käsittelyssä Digi- ja väestötietovirastolle uuden tehtäväkentän, mikä istuisi huonosti viraston rooliin rekisteriviranomaisena. Rekisteröitävien tietojen tutkiminen DVV:n toimesta rajoittuu lähtökohtaisesti toimitettuihin asiakirjoihin, jotka osoittavat mikä tieto on muuttunut ja missä menettelyssä sekä esitettyjen asiakirjojen luotettavuuden varmistamiseen. Muutos edellyttäisi sekä Digi- ja väestötietovirastolta että tietoja luovuttavilta viranomaisilta kokonaan uusien työprosessien ja palveluiden suunnittelemista, joka sellaisenaan veisi paljon aikaa ja vaatisi myös lisätyövoiman rekrytointia ja perehdyttämistä. Suhteutettuna vaadittaviin resursseihin, näin mahdollisesti saadun lisätiedon perusteella ei välttämättä pystyittäisi kuitenkaan tekemään johtopäätöksiä siitä, tultaisiinko henkilötunnusta väärinkäyttämään ja voitaisiinko henkilötunnuksen muuttamisella hyvin suurella todennäköisyydellä ehkäistä henkilötunnuksen väärinkäyttöä tai siitä aiheutuvaa merkittävää haittaa. Ehdotetut edellytykset henkilötunnuksen muuttamiselle olisivat niin tulkinnanvaraisia, että tilanne saattaisi olla joko se, että henkilötunnuksen muuttamisen edellytykset eivät juuri koskaan täytyisi tai että henkilötunnusten muuttamisesta jouduttaisiin hyväksymään kaavamaisesti.

Henkilötunnusten muuttamisen alentamiskynnyksen madaltamisen vaikutuksia ei ole voitu arvioida kattavasti. Kaikki vaikutukset eivät ole ennakoitavissa ja ne voivat olla arvaamattoman suuret. Henkilötunnusta käytetään yksilöintiin lähes kaikissa yhteiskunnan eri toiminnoissa ja palveluissa. Henkilötunnusjärjestelmän periaatteena on tunnuksen ainutkertaisuus ja muuttumattomuus ja sen varaan myös lähes kaikki nykyiset järjestelmät on rakennettu. Koska henkilötunnusten muuttaminen on ollut lukumäärältään vähäistä, muutokset tallennetaan tietojärjestelmiin suurimmaksi osaksi käsityönä. Monissa tietojärjestelmissä ja prosesseissa ei ole huomioitu sitä, että henkilötunnukset voisivat muuttua, koska henkilötunnuksia on pidetty pysyvinä tunnisteinä, joten niiden muuttamisen automatisointi edellyttäisi merkittäviä tietojärjestelmämuutoksia. Lisääntyneiden henkilötunnusmuutosten toteuttaminen käsityönä taas veisi paljon aikaa ja lisäisi inhimillisten riskien todennäköisyyttä. Yksinomaan Digi- ja väestötietovirastolle henkilötunnuksen muuttamiskynnyksen madaltamisesta aiheutuisi toteutuessaan arviolta yhteensä noin 0,5 miljoonan euron lisäkustannukset. Myös muille organisaatioille, etenkin terveydenhuollon ja finanssialan järjestelmiin vaadittavista muutoksista henkilötunnuksen muutosmäärien lisääntyessä aiheutuisi mittasuhteiltaan vastaavaa suuruusluokkaa olevia lisäkustannuksia, jotka kertautuvat muutettavien järjestelmien lukumäärällä.

Suurin osa henkilötunnusta käsittelevistä tahoista ei saa henkilötunnusten muutostietoja suoraan väestötietojärjestelmästä, jolloin uusi tunnus päivitetään eri tietojärjestelmiin hyvin hitaasti, jos koskaan. Tämä voi aiheuttaa varsinkin sosiaali- ja terveyssektorilla vaaratilanteita, jos henkilön terveydentilaan ja aiempaan hoitoon liittyviä tietoja ei saada yhdistettyä uuteen henkilötunnukseen. Uuden henkilötunnuksen hidaskäyttö (tai että päivitystä ei ollenkaan tapahdu) mahdollistaa myös vanhan henkilötunnuksen jatkuvan väärinkäytön, jolloin muuttaminen menettää tehoaan ennaltaehkäisevänä toimenpiteenä. Jos henkilötunnus on muutettu, henkilön uuden ja vanhan henkilötunnuksen välistä yhteyttä väestötietojärjestelmässä ei myöskään voida salata, joten henkilötietojen avulla on mahdollista saada uusi henkilötunnus selvitettyä verrattain helposti. Myös muihin rekistereihin jää tieto vanhasta henkilötunnuksesta ja henkilöstä aiemmin järjestelmään tallennetut tiedot yhdistetään uuteen henkilötunnukseen. Muutettu henkilötunnus voi paljastua, jos henkilön tietoja haetaan vanhojen tietojen perusteella, vaikka tietojen katseluoikeuksia onkin tietojärjestelmissä rajoitettu.

Henkilötunnus on tieteelle ja tutkimukselle tärkeä väline, koska sen avulla voidaan yhdistellä erilaisia henkilötietoaineistoja. Henkilötunnuksen muuttamisen salliminen nykyistä laajemmalla mittakaavalla heikentäisi henkilöä koskevien tietojen yksilöintiä ja toisiinsa yhdistämistä. Tutkittavat aineistot ovat monesti sellaisessa tiedostomuodossa, että uutta henkilötunnusta ei ole mahdollista päivittää niihin. Turvallisuussektorin viranomaiset käyttävät työssään jatkuvasti laajoja henkilörekistereitä, joiden tietoja

haetaan ja yhdistetään toisiinsa henkilötunnusten avulla. Näiden rekistereiden toimivuus ja käytettävyys voi vaarantua, jos henkilötunnuksen eheys heikentyy.

Ehdotetun muutoksen vaikutukset voisivat olla ennalta-arvaamattomat. Henkilötunnuksen muuttamiseen liittyy epävarmuustekijänä iso kysymys siitä, kuinka paljon tunnuksia tulnaisiin muuttamaan. Henkilötunnuksia jouduttaisiin todennäköisesti muuttamaan suuria määriä kerralla, jolloin vaikutukset tietojen siirrossa tietojärjestelmien välillä eivät olisi ennakoitavissa. Henkilötunnuksia voitaisiin joutua muuttamaan jopa samojen henkilöiden osalta toistuvasti. Väestötietojärjestelmässä käytettävissä olevien henkilötunnusten määrä on rajallinen ja muutosten myötä käytetyiksi tulisi huomattava määrä henkilötunnuksia, jotka eivät olisi enää uudestaan käytettävissä uusille henkilöille. Ehdotettu muutos edellyttäisi paitsi Digi- ja väestötietovirastolta, myös muilta viranomaisilta uusien työprosessien ja palveluiden suunnittelemista, joka sellaisenaan veisivät paljon aikaa ja vaatisivat lisätyövoiman rekrytointia ja perehdyttämistä, ennen kuin toimintoja saataisiin automatisoitua ja toteutettua vaadittavat muutokset tietojärjestelmiin. Muutoksia tietojärjestelmiin ei ole mahdollista toteuttaa nopeassa aikataulussa eikä se olisi tarkoituksenmukaistakaan, ottaen huomioon jo muut samanaikaisesti vireillä olevat uudistushankkeet samoihin järjestelmiin. Esitetyn ehdotuksen edellyttämät toimet vaikuttaisivat merkittävästi jo vireillä olevien ja suunniteltujen uudistushankkeiden toteuttamismahdollisuuksiin ja aikatauluihin, jos ne jouduttaisiin priorisoimaan.

Suojattaville henkilöille voi aiheutua henkilötunnuksen muutoksesta paljon enemmän muita haitallisia vaikutuksia kuin ne potentiaaliset haitat, joita pyritään välttämään ennakolta ja joita ei ole vielä aiheutunut. Jos tietoturvaloukkauksessa on henkilötunnuksen lisäksi vuotanut arkaluonteisia henkilötietoja, rikoksen uhrien välitön yksityisyyden loukkaus aiheutuu sivullisen tietoon joutuneista muista tiedoista, joiden lainvastaiseen käsittelyyn henkilötunnuksen muuttamisella ei voida vaikuttaa. Henkilötunnuksen muuttaminen ei myöskään aukottomasti poista petosten tai muiden oikeudenloukkausten tekemahdollisuutta varastetulla identiteetillä.

Henkilötunnus mahdollistaa harvoin täysin sellaisenaan rikoksen tekemisen. Väärinkäytökset mahdollistuvat yleensä vasta, kun henkilötunnus voidaan yhdistää muihin yksilöä koskeviin tietoihin. Tämä rajoittuu kuitenkin käytännössä vain sellaisiin toimijoihin, jotka eivät noudata toimialan hyviä käytäntöjä, eivätkä tarkista henkilötunnuksen voimassaoloa väestötietojärjestelmästä, jolloin petosten tekeminen vanhalla henkilötunnuksella voi jatkua. Rikoksia voi tehdä myös ilman henkilötunnusta muiden henkilötietojen, kuten nimen, osoitteen, sähköpostin tai puhelinnumeron avulla. Henkilötunnuksen tai muiden henkilötietojen väärin käsiin joutumisen taustalla ei välttämättä tarvitse myöskään olla rikos. Tieto on voinut joutua kolmannen osapuolen haltuun esimerkiksi asiakirjasta, johon tiedot ovat aivan laillisesti ja asiallisesti merkitty. Taustalla voi olla myös muu tapahtuma, jossa henkilötietoja on päätyntä väärin käsiin tai perheen sisäinen tietojen väärinkäyttö.

6. Muut väärinkäytösten ehkäisemisen keinot

Pitkän tähtäimen suunnitelmat

Pitkällä tähtäimellä jatketaan jo käynnissä olevaa henkilötunnuksen uudistamisen ja digitaalisen henkilöllisyyden hanketta, jonka tavoitteena on mm. osoittaa viranomaisen vahvistamia tietoja henkilöllisyydestään digitaalisesti. Samalla selvitetään mahdollisuudet myös laajemman kieltorekisterin luomiseksi sekä muut toimenpiteet henkilötunnuksen tunnistuskäytön rajoittamiseksi.

Henkilötunnuksen ympärille rakentuvaa identiteetinhallintaa on uudistettava useastakin syystä. Uudistamisen yhteydessä on tullut esiin myös ongelmat henkilötunnuksen käyttämisessä henkilön tunnistamiseen. Henkilötunnuksen uudistustoiminpiteiden yhtenä tarkoituksena on edistää

henkilötunnuksen käyttöä nimenomaan yksilöintitarkoituksessa ja parantaa identiteetinhallinnan järjestelmää digitalisoituvassa yhteiskunnassa. Se edellyttää henkilötunnuksen hallintamenettelyjen kehittämistä ja samanaikaisesti myös totutuista henkilötunnuksen käsittelytavoista luopumista. Henkilötunnuksen uudistamista selvittänyt työryhmä on loppuraportissaan todennut, että henkilötunnuksen uudistamisen tavoiteltavia hyötyjä ei täysimääräisesti saavuteta, jos nykyisen kaltainen henkilötunnusten hallitsematon käyttö henkilön tunnistamisessa ei muutu. Työryhmä on ehdottanut, että jatkotyössä olisi tarkasteltava, voitaisiinko henkilötunnuksen käyttöä henkilön tunnistuksessa lainsäädännön keinoin jotenkin ohjata tai rajoittaa sekä mahdollisesti säätää tarkemmin, jotta henkilötunnusta käytettäisiin jatkossa ainoastaan tunnisteena, joka olisi avain tietojärjestelmien välillä henkilöiden yksilöintiin ja erotteluun. Myös henkilötunnuksen julkisuutta tulisi arvioida siitä näkökulmasta, miten tämän tiedon mahdollinen julkisuus vaikuttaisi ei toivottuun käytäntöön käyttäen henkilötunnusta tunnistamiseen. Kysymykset kytkeytyvät henkilön identiteetin hallintaan ja digitaalisen toimintaympäristön – ja osin myös fyysisen asiointin - toimintamalleihin yhteiskunnassa.

Velvoittavaa sääntelyä henkilöllisyyden todentamiseen voisi olla tarkoituksenmukaista arvioida erityisesti, jos asiointissa on mahdollisuus tehdä merkittäviä oikeustoimia. Voisi olla mahdollista velvoittaa tunnistamaan henkilö käyntiasioinnissa henkilöllisyysasiakirjasta tai riittävän luotettavalla sähköisellä tunnistusmenetelmällä, jolla henkilö tulisi tunnistaa myös hänen asioidessaan sähköisesti. Tämä koskisi sekä viranomaisten että yksityisen sektorin toimintaa. Henkilön tunnistamisen vaatimuksia tulisi hallinnossa asiointin osalta arvioida erityisesti suhteessa hallintolakiin, lakiin sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa sekä lakiin digitaalisten palvelujen tarjoamisesta, joihin ei sisälly yleistä velvollisuutta tunnistaa hallinnossa asioiva henkilö. Todentamisvelvollisuuden laajentaminen olisi arvioitava myös luottamusyhteiskunnan perusteita vasten, esimerkiksi sen suhteen, hyväksymmekö jatkossa sen, että kaikilla on oltava joko fyysinen henkilöllisyyden osoittava asiakirja tai luotettava sähköinen tunnistusväline asiointia varten ja mahdollisesti vielä niin, että se on luotettavan asiointin varmistamiseksi oltava aina mukana.

Yksityisen sektorin osalta kuluttajakaupassa edellytetään jo voimassa olevan lainsäädännön nojalla laajalti vahvaa tunnistamista haettaessa luottoa tai maksettaessa ostos verkossa verkkopankin kautta taikka maksukortilla tai muulla maksuvälineellä. Velvollisuus todentaa kuluttajansuojalain mukaisesti luottoa hakevan henkilön henkilöllisyys huolellisesti koskee niin luottolaitoksia kuin muita elinkeinonharjoittajia, jotka myöntävät kuluttajille luottoja, eli myös ns. pikaluottoyrityksiä. Kuluttajansuojalain säännökset henkilöllisyyden todentamisesta eivät koske hyödykesidonnaisia kertaluottoja tai laskutuspalveluja, joita tarjotaan monesti yhtenä rahoitusvaihtoehtona verkossa ostoksia maksettaessa. Kun henkilöllisyyden todentamista koskevat säännökset lisättiin kuluttajansuojalakiin vuonna 2009, tiedossa olivat lähinnä ns. pikaluottoihin liittyvät ongelmat. Kuluttajaluottosäännösten uudistamista koskevan hankkeen yhteydessä arvioidaan, tuleeko kuluttajansuojalain 7 luvun lainanhakijan henkilöllisyyden todentamisesta sääntelyä tiukentaa laajentamalla se koskemaan kaikkien kuluttajaluottosopimusten tekemistä (OM085:00/2020, toimikausi 1.8.2021 – 28.2.2022).

Lyhyen aikavälin suunnitelmat ja jo toteutetut toimenpiteet

Identiteettivarkauden estämiseksi voidaan hakea erilaisia asiointin estoja ja kieltoja. Estoja ja kieltoja koskeva lainsäädäntö on kuitenkin hajautunut ja estojen ja kieltojen hakemiseen voi myös liittyä viranomaisen harkintaa. Osaa estoista ja kielloista ylläpitävät myös yksityiset tahot ja ne ovat maksullisia.

Digi- ja väestötietoviraston johdolla kehitetään keskitettyä sulkupalvelua, jonka tavoitteena on, että kansalainen pystyisi lähitulevaisuudessa yhdestä kanavasta hoitamaan kaikki tarvittavat kiellot eri

viranomaisille estääkseen väärinkäytökset. Myös vastaavaa palvelua tietovuodon kohteeksi joutuneille yrityksille kehitetään. Tavoitteena on hyödyntää rajapintoja tunnistetun käyttäjän tarpeen määrittämiseen eri toimijoiden välillä, jolloin käyttäjä voi hoitaa asiansa eteenpäin yhdestä paikasta, esimerkiksi Suomi.fi verkkopalvelusta ja tiedot ja vastaussanommat liikkuvat rajapintojen kautta. Kehitystyön osana kartoitetaan tarvittavat lainsäädäntömuutokset. Kehitystyössä ovat mukana Digi- ja väestötietoviraston lisäksi Traficom, Kyberturvallisuuskeskus, Poliisi, Tietosuojavaltuutetun toimisto, Posti, Rikosuhripäivystys, KyberVPK, Kuluttajaliitto, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Finanssialan keskusliitto, pankit ja vakuutusyhtiöt, Bisnode, Suomen Asiakastieto, Suomen asiakkuusmarkkinointiliitto, puhelinoperaattorit ja Kela.

Digi- ja väestötietoviraston julkaisemassa Suomi.fi-verkkopalvelussa on tieto- ja asiointikokonaisuus, josta kansalainen saa tietoa, kuinka toimia, jos epäilee henkilötietojensa joutuneen väärin käsiin. Palvelun kautta voi hallinnoida tietovuototapauksiin liittyviä keskeisiä kieltoja DVV:lle (yhteystietojen luovutuskielto sekä osoitteenmuutoksen tekemistä koskeva kielto). Palvelu neuvoo ja ohjaa eteenpäin myös siinä, kuinka käyttäjä voi hallinnoida muiden toimijoiden vastuulla olevia kieltoja (mm. luottokielto ja PRH:n rekisteröintikielto). Tietokokonaisuus on suunniteltu ja tuotettu yhteistyössä julkisen hallinnon sekä yksityisen sektorin organisaatioiden kanssa. Mukana ovat olleet Finanssiala ry, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Kuluttajaliitto, KyberVPK, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Patentti- ja rekisterihallitus (PRH), Poliisi, Posti, Rikosuhripäivystys - RIKU, Suomen Asiakastieto Oy ja Tietosuojavaltuutetun toimisto. Digi- ja väestötietovirasto on esittänyt, että esiin nousseita lainsäädäntöön liittyviä muutostarpeita tarkasteltaisiin laajempuna kokonaisuutena osana muuta digitalisaation lainsäädännön tarkastelua. Näin mahdollistetaan sujuvien ja käyttäjille vaivattomien digitaalisten elämäntapahtumalähtöisten palvelujen kehittäminen, jotka perustuvat toimiviin rajapintoihin ja tietojen siirtymiseen palveluiden välillä.

Pohjoismaisten verohallintojen yhteistyöverkosto Nordisk Agenda on laatinut ID Criminality -projektissa identiteettien väärinkäytöksiä ennaltaehkäisyä ja torjuntaa käsittelevän tietopakettin "Follow the Identity". Yhteistyön tavoitteena on jakaa tietoa identiteettien väärinkäytöksiin liittyvistä ongelmista ja rikollisuudesta.

Oikeusministeriössä ja valtiovarainministeriössä on käynnissä hanke positiivisen luottotietorekisterin perustamiseksi. Rekisteröidyllä olisi mahdollisuus tehdä positiiviseen luottotietorekisteriin vapaaehtoinen luottokieltoimerkintä (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162972>).

Erialaisten tietojen käsittelyä koskevia kielto- ja estopalveluita on koottu mm. seuraaville sivustoille:

- <https://www.suomi.fi/oppaat/tietovuoto>,
- <https://tietovuotoapu.fi/fi/neuvoja-ja-ohjeita-tietovuodon-uhreille>;
- [Identiteettien väärinkäytösten torjunta](#)

Kieltojen ja estojen teko on tehty mahdolliseksi maksuttomasti myös sähköisinä itsepalveluina:

- oikeudettoman muuttoilmoituksen esto väestötietojärjestelmään: <https://www.suomi.fi/palvelut/muuttoesto-digi-ja-vaestotietovirasto/cb196ca7-7283-4741-8a19-784335da1dcc>
- muuttosuojaus Postille: <https://www.posti.fi/fi/henkiloille/kirjeet-ja-postipalvelut/jakelu-ja-muuttaminen/muuttaminen-henkiloille/muuttosuojaus>.

Patentti- ja rekisterihallitukselle tehtävä rekisteröintikielto tehdään kirjallisesti. Se estää henkilön merkitsemisen yrityksen tai yhteisön vastuuhenkilöksi kaupparekisteriin, yhdistysrekisteriin tai säätiörekisteriin ilman henkilön erillistä suostumusta:

- kiello tehdään lomakkeella: https://www.prh.fi/fi/asiakastiedotteet/2020/P_21843.html

7. Yksityissektorin tarjoamat maksulliset palvelut identiteettivarkauksien uhreille

Luottotietolain (527/2007) mukaan luottotietorekisteriin saa luonnollisesta henkilöstä tallettaa tiedon rekisteröidyn itsensä ilmoittamasta luottokiellosta. Tietoa voidaan käyttää henkilön luottokelpoisuusarvioinnissa (12 §:n 4-kohta ja 16 §). Oma luottokieltomerkintä luottotietorekisterissä estää kiellon asettajan henkilötiedoilla tehtävän luottokortin hakemisen, pankkilainan ottamisen tai osamaksuostosten tekemisen. Suomessa on kaksi palveluntarjoajaa, [Suomen Asiakastieto Oy](#) ja [Bisnode](#), joiden verkkosivuilta voi hankkia oman luottokiellon tai luottotietojen seuraamispalvelun. Omaehtoinen luottokiello on uudistettava määräajoin, yleensä vuosittain tai kahden vuoden välein. Palvelusta saatavalla todistuksella henkilö itse voi ohittaa luottokiellon ja tehdä luotollisen ostoksen. Oman luottokiellon voi purkaa maksutta milloin tahansa ottamalla yhteyttä palveluntarjoajaan. Luottotietojen seuraamispalvelussa henkilön oma mahdollisuus ottaa luottoa säilyy. Valvontapalvelut ovat maksullisia ja määräaikaisia. Valvonnan tietolähteitä ovat henkilöluottotietorekisteri, yritystietokanta ja väestötietojärjestelmä. Valvontailmoituksen aiheuttaa uudet, muuttuneet tai poistuneet merkinnät sekä tietojen kyselyt henkilöluottotietorekisterissä, vastuuasemaan liittyvät lisäykset, muutokset ja poistumiset yritystietokannassa sekä nimi- ja osoitemuutokset väestötietojärjestelmässä. Palvelusta voi tilata kerran vuodessa maksuttoman raportin.

Vakuutusyhtiöt myöntävät myös vakuutuksia identiteettivarkauden varalta yrityksille ja yksityishenkilöille. Yksityishenkilön identiteettivakuutukseen voi kuulua esimerkiksi kertakorvaus identiteettivarkauden aiheuttamista taloudellisista vahingoista, asiantuntija-apua virheellisten tietojen oikaisemisessa ja laskujen sekä luottojen kiistämisessä, jotka on otettu identiteettivarkauden yhteydessä sekä monitorointipalvelua henkilötietomuutoksista ja luottotietokyselyistä. Vakuutus voi kattaa myös omaehtoisten luottokiellojen aiheuttamia kuluja. Yrityksille markkinoitaviin vakuutuksiin voi kuulua asiantuntija-apua maksuvaatimusten riitautuksissa, petoksen laajuuden selvittämisessä ja virheellisten tietojen oikaisemisessa, vahingonkorvausta taloudellisista menetyksistä ja luvattomista tiliveloituksista, maksukorttien ja matkapuhelinliittymien sulkupalvelua sekä korvausta varastettua identiteettiä käyttäen tehdyistä ostoksista laskun jäädessä maksamatta.