



7.12.2021

JulkICT-toiminto
Henkilötunnuksen uudistamisen hanke

Henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman identiteetin hallinnoimista koskeva hanke

Informaatio-ohjauksen ja sidosryhmäyhteistyön työryhmä

Informaatio-ohjauksen ja sidosryhmäyhteistyön suunnitelma – Toimenpidesuosituksset

7.12.2021

Sisällys

Sisällys.....	2
1. Johdanto	3
2. Tausta	3
3. Pääkohderyhmät ja keskeiset yhteistyökumppanit	7
4. Toimenpidesuositukset.....	8
5. Yhteenveto keskeisimmistä toimenpiteistä	13

Liitteet

1. Johdanto

Informaatio-ohjauksen ja sidosryhmäyhteistyön työryhmän tavoitteeksi asetettiin ehkäistä henkilötunnusten käyttöä tunnistuskäytössä sekä ehkäistä identiteettivarkauksia. Työryhmän tehtävänä oli laatia suunnitelma informaatio-ohjauksen ja viestinnän toteuttamiselle. Tehtävänä oli myös tuoda esiin ohjeita, suosituksia ja parhaita käytäntöjä henkilötunnuksen oikeaa käyttöä varten.

Työryhmässä oli edustettuna valtiovarainministeriö, Digi- ja väestötietovirasto, Eläketurvakeskus, Kansaneläkelaitos, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, Verohallinto, Kuluttajaliitto ry, Finanssivalvonta, Liikenne ja viestintävirasto Traficom (Kyberturvallisuuskeskus) sekä Finanssiala ry.

Tämä dokumentti kuvaa valtiovarainministeriön asettaman henkilötunnuksen uudistamisen hankkeen informaatio-ohjauksen ja sidosryhmäyhteistyön suunnitelmaa ja toimenpidesuosituksia.

Tässä dokumentissa esitetyt toimenpidesuositukset pohjautuvat työryhmän teettämiin selvityksiin, työryhmän sisäisiin asiantuntijakeskusteluihin sekä työryhmän asettamispäätöksessä esitettyihin tavoitteisiin.

Henkilötunnuksen käytön moninaisuuden ja eri toimialoja koskevien käytäntöjen ja lainsäädännön näkökulmasta arvioituna mittavien viestinnällisten toimenpiteiden toteuttaminen ei ole tässä vaiheessa tarkoituksenmukaista.

Työryhmä toteaa, että taustaselvityksissä havaittuja haasteita henkilötunnuksen tunnistuskäytölle ja rakenteellisille epäkodille ei pystytä korjaamaan vain viestinnällisillä toimenpiteillä. Havaintoa korostaa se, että kahdessa rinnakkaisessa hankkeessa luodaan edellytyksiä ja ratkaisuja, jotka tulevat jo varsin lyhyellä aikataululla korjaamaan joitain esille nousseita tarpeita. Tästä syystä työryhmä nostaa esiin toimenpidesuosituksia, jotka on syytä huomioida henkilötunnusta käsittelevien hankkeiden sisällöissä, lainsäädännön uudistamistyössä sekä hankkeiden viestinnässä ennen ja jälkeen toimeenpanon.

Työryhmä ottaa toimenpidesuosituksissaan kantaa myös viestinnällisiin toimenpiteisiin. Työryhmä korostaa, että muutosta taustaselvityksissä esille nousseisiin haasteisiin ei saada, jos toiminnallisia ja rakenteellisia ongelmia ei korjata joko meneillään olevissa hankkeissa tai hankkeissa tulevien vuosien aikana.

Osa toimenpidesuosituksista on laajuudeltaan ja vaikutuksiltaan sen kaltaisia ja niin laajoja, että niiden valmistelu ja toimeenpano on syytä jatkaa myös seuraavalla hallituskaudella.

2. Tausta

Informaatio-ohjauksen ja sidosryhmäyhteistyön työryhmälle asetut tavoitteet ja työryhmän antamat toimenpidesuositukset kytkeytyvät tiiviisti meneillään oleviin henkilötunnuksen uudistamisen hankkeen sekä digitaalisen henkilöllisyyden kehittämisen hankkeen tavoitteisiin ja tuotoksiin. Työryhmä on arvioinut tässä asiakirjassa esitettyjen toimenpiteiden toteuttamista siitä näkökulmasta, että hankkeiden yhteiset tavoitteet toteutuisivat tehokkaasti ja mahdollisimman täysimääräisesti.

Henkilötunnuksen uudistamisen hankkeessa uudistetaan henkilötunnusjärjestelmää ja kehitetään valtion takaamaa identiteettiä. Hankkeen toimikausi on 1.12.2020–31.12.2022.

Hankkeessa varmistetaan henkilötunnusten riittävyys, mahdollistetaan sukupuolineutraali henkilötunnus, sujuvoitetaan ulkomaalaisten asiointia laajentamalla henkilötunnuksen

saajien piiriä sekä ohjataan henkilötunnuksen ja siihen liittyvien muiden ydinhenkilötietojen käyttötapoja yhteiskunnassa. Yhtenä tavoitteena on vähentää henkilötunnuksen käyttöä tunnistamistilanteissa, mikä on myös informaatio-ohjauksen ja sidosryhmäyhteistyön ryhmälle asetettu erityistehtävä.

Euroopan komissio antoi kesäkuussa 2021 ehdotuksen asetukseksi ja lainsäädäntökehikoksi eurooppalaisesta digitaalisesta identiteetistä ja siihen liittyvästä digitaalisesta lompakkosovelluksesta, jotka muodostavat EU:n kansalaisille, EU:ssa asuville henkilöille sekä yrityksille välineen tunnistautumiseen ja henkilöön liittyvien tietojen osoittamiseen. Asetusehdotuksen tarkoituksena on uudistaa vuonna 2014 annettua eIDAS-asetusta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla.

Suomessa digitaalista henkilöllisyystodistusta kehitetään valtiovarainministeriön johtamassa digitaalisen henkilöllisyyden hankkeessa. Digitaalisen henkilöllisyyden kehittämisen hankkeen toimikausi on 8.10.2020–30.6.2023.

Jatkossa passin ja henkilökortin rinnalla kaikilla olisi digitaalinen henkilöllisyystodistus, jota voisi käyttää henkilötietojen osoittamisessa sekä julkisissa että yksityisissä palveluissa, niin sähköisissä kuin fyysisissäkin. Kyseessä on digitaalinen versio viranomaisen myöntämästä asiakirjasta. Uusi digitaalinen henkilöllisyystodistus on tarkoitus ottaa käyttöön vuonna 2023.

Myöhemmin tämä digitaalinen henkilöllisyystodistus tulee laajenemaan digitaalseksi lompakkosovellukseksi, jossa olisi tallessa henkilöllisyystodistuksen lisäksi myös muita viranomaisen myöntämiä lupia ja tietoja, kuten ajolupa tai tieto tutkinnon suorittamisesta. Lompakkosovelluksen on tarkoitus olla eIDAS-määrittelyjen mukainen. Asetusehdotuksen mukaan jokainen maa toteuttaa EU:n määrittelyjen mukaisen lompakkosovelluksen itsenäisesti. Tavoiteaikataulun mukaan asetuksen mukaiset ratkaisut otettaisiin käyttöön jo vuonna 2024. Valtiovarainministeriö vastaa kansallisella tasolla asetusehdotuksen käsittelyyn ja vaikuttamiseen liittyvästä työstä yhteistyössä liikenne- ja viestintäministeriön kanssa.

Henkilötunnuksen uudistamisen ja digitaalisen henkilöllisyyden kehittämisen hankkeen kannalta olennaiset lainsäädäntömuutokset on tarkoitus antaa eduskunnalle syksyllä 2022. Henkilötunnuksen uudistamisen hanke parantaa yhdenvertaisuutta ja laajentaa henkilötunnuksen saajien piiriä, se luo myös edellytyksiä uudelle digitaaliselle henkilöllisyystodistukselle. Hankkeiden tavoitteet ja aikataulut ovat tästä näkökulmasta yhteen sidottuja. Hankkeiden yhteiset tuotokset muodostavat uudenlaiset edellytykset turvallisille tunnistamiskäytännöille ja henkilötietojen osoittamiselle.

Informaatio-ohjauksen ja sidosryhmäyhteistyön työryhmä on keväällä 2021 toteuttanut selvityksen, jossa on kartoitettu henkilötunnuksen käytön nykytilaa Suomessa ([Liite 1](#)). Selvitys kosketti julkista, yksityistä ja kolmatta sektoria.

Selvityksen keskeiset havainnot ovat:

- Selvityksen perusteella monessa organisaatiossa on vaikeuksia erottaa yksilöinnin ja tunnistamisen tilanteita ja eroavaisuuksia toisistaan. **Tunnistamisessa** virkailija todentaa asiakkaan henkilöllisyyden virallisesta henkilöllisyysasiakirjasta tai esimerkiksi vertaamalla asiakkaan kertomia tunnistetietoja rekistereihin oleviin tietoihin. Esimerkiksi puhelinasioinnissa asiakkaalta saatetaan tunnistamistilanteessa kysyä asiakasnumeroa, osoitetta, henkilötunnusta sekä turvakysymyksiä. **Yksilöinti** tarkoittaa asiakkaan ja hänen tietojensa erottamista muista samaan tai samankaltaiseen

joukkoon kuuluvista objekteista tai tiedoista. Henkilötunnusta käytetään usein henkilöiden yksilöimiseen esimerkiksi asiakasrekisterissä. Selvityksen osalta on osin haastava todentaa, onko vastaaja tarkoittanut tunnistamista vai yksilöintiä.

- Henkilötunnusta käytetään laajasti osana asiakkaan tunnistamista, mutta harvoin yksinään. Selvityksessä tunnistettiin joitain tapauksia, joissa henkilötunnus toimii ainoana henkilön tunnistustekijänä, mutta vastaajat kokivat nämä tilanteet usein matalan riskin asiointitilanteiksi, joissa väärällä henkilötunnuksella esiintymällä ei ole mahdollista aiheuttaa suurta vahinkoa toiselle henkilölle. Yleisempää on, että asiakkaalta kysytään henkilötunnuksen lisäksi myös muita tunnistetietoja.
- Vaikka sähköisen tunnistamisen välineet ovat jo laaja-alaisesti kansalaisten käytössä, ei niitä hyödynnetä vielä kaikilla toimialoilla yhtä laajasti. Vahvan sähköisen tunnistamisen käyttö on toisilla toimialoilla pidemmällä, ja toiset toimialat ovat aktiivisesti kehittämässä tunnistustapoja vahvempaan suuntaan. Erityisesti finanssisektori on muita toimialoja pidemmällä vahvan sähköisen tunnistamisen hyödyntämisessä eri asiointikanavissaan.
- Sähköisissä asiointitilanteissa yleisin tapa tunnistaa asiakas on vahva sähköinen tunnistaminen.
- Myös monivaiheista tunnistamista käytetään sähköisessä asiointissa, mutta melko vähän. Ainoa tunnistettu sähköisen asiointin tilanne, jossa henkilötunnusta käytetään asiakkaan ainoana tunnistustekijänä, oli sosiaali- ja terveydenhuollon ajanvaraustilanne.
- Puhelinasiointissa yleisin keino asiakkaan tunnistamiseen on kysyä henkilötunnus ja muita tarkentavia tietoja. Asiakkaalta kysyttävät tarkentavat tiedot vaihtelevat hyvin paljon toimialoittain ja tilanteittain.
- Käyntiasiointissa asiakas tunnistetaan yleisimmin fyysisestä asiakirjasta, kuten henkilökortista, passista, ajokortista tai Kela-kortista. Kela-kortti on kuvaton, sitä ei ole myöntöprosessinsa puolesta tarkoitettu henkilöllisyyden osoittamiseen eikä se sisällä mitään turvatekijöitä, joten sen käyttö vertautuu pelkkään henkilötunnuksen käyttämiseen. Sitä käytetään tunnistusvälineenä lähinnä apteekeissa ja sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla
- Kirjallisessa asiointissa asiakkaiden on omakätisesti allekirjoitettava kirjallisen asiointin asiakirja, mutta asiakkaita ei tyypillisesti muulla tavalla tunnisteta. Toimialoilla on kuitenkin käytössään myös erilaisia keinoja asiakkaan tunnistamiseen kirjallisessa asiointissa.
- Tilanteet, joissa henkilötunnusta käytetään ainoana tunnistustekijänä, painottuvat apteekki- ja kemikaalitavaroiden vähittäiskaupan alalle sekä sosiaali- ja terveydenhuoltoalalle. Syinä henkilötunnuksen käytölle ainoana asiakkaan tunnistustekijänä virallisten ohjeistusten lisäksi nähdään muun muassa helppous, matalat kustannukset, koettu luotettavuus, puuttuvat lisätiedot tai asiakkaiden valmiuksien puute ottaa vaihtoehtoisia tunnistustapoja käyttöön.
- Organisaatiot kysyvät henkilötunnuksen lisäksi tunnistamistilanteissa usein muita tunnistetietoja. Kysyttävien lisätietojen laajuudella on suuri merkitys tunnistamiseen liittyvien riskien kannalta. Nimi, puhelinnumero ja osoite ovat helposti muiden selvitettävissä, mutta asiakkaan kanssa erikseen sovitut turvasalasanat tai yksityiskohtaiset tiedot asiakassuhteesta parantavat tunnistamisen luotettavuutta jo merkittävästi.

- Vastausten mukaan suuren riskin asiointitapahtumat ovat yleisesti ottaen asetettu vahvan tunnistamisen taakse. Tapahtumissa, joissa vahvaa tunnistamista ei käytetä, ovat vastaajien mukaan väärinkäytöksen riskit hyvin pieniä.
- Siirtyminen vahvaan tunnistustapaan ei ole kaikilla toimialoilla täysin mutkatonta. Erityisesti finanssisektorilla on aikeita vähentää henkilötunnuksen ja muiden tunnistetietojen käyttöä tunnistamisessa. Toisaalta sote-sektorilla ja energiasektorilla yli puolet vastaajista ei aio vähentää henkilötunnuksen ja muiden tunnistetietojen käyttöä tunnistamisessa. Vahvan sähköisen tunnistamisen käyttöönoton vaatimat järjestelmämuutokset, kustannukset ja resurssivaatimukset aiheuttavat vastaajien mielestä keskimääräisesti eniten haasteita.
- Selvityksen mukaan organisaatiot toivovat aktiivista sidosryhmätyöskentelyä henkilötunnuksen tunnistuskäytön vähentämiseksi ja vahvempien tunnistusratkaisujen tehokkaammaksi käyttöönotoksi. Muun muassa ajantasainen viestintä sekä organisaatioille että kansalaisille, selkeät ohjeistukset ja tiedotus vaihtoehtoisista tunnistustavoista, viestintä liittojen kautta sekä viranomaisilta tulevat suositukset ovat organisaatioiden mainitsemia toiveita sidosryhmätyöskentelylle.

Työryhmä tunnisti selvityksen perusteella seuraavat keskeiset havainnot ja suositukset:

1. Vahvan sähköisen tunnistamisen ja muiden luotettavampien tunnistustapojen käytön lisääminen

Selvityksessä nousi esiin vahvan sähköisen tunnistamisen¹ käytön runsas vaihtelu eri toimialojen ja asiointikanavien välillä. Erityisesti puhelinasiointinnissa tunnistetaan asiakas usein heikosti.

Työryhmä tunnisti kolme asiaa, joilla tilannetta voidaan parantaa:

- Viestintää tarvitaan sekä tunnistamista tekevien organisaatioiden, että kansalaisten suuntaan. Tietoa heikon tunnistamisen riskeistä ja toisaalta luotettavimpien tunnistustapojen olemassaolosta ja mahdollisuuksista pitää viestiä suunnitelmallisesti.
- Työryhmä ei suoraan suosita lakimuutoksia, mutta myös lainsäädännöllisiä muutostarpeita tulisi tarkastella. Vahvaan sähköiseen tunnistamiseen tai ainakin nykyistä luotettavampaan tunnistamiseen siirtymistä helpotetaan konkreettisin toimenpitein. Tästä hyvänä esimerkkinä on Digitaalisen henkilöllisyyden kehittämishankkeessa toteutettava vahvan sähköisen tunnistamisen ratkaisu ja siinä verkkopalveluiden tarjoajille kehitettävät tekniset rajapinnat ja palvelut asiakkaiden sähköisen tunnistamisen käyttöönottamisessa. Tämän lisäksi myös muita toimenpiteitä olisi mietittävä. Digitallisen henkilöllisyyden kehityshankkeessa pitäisi huomioida myös puhelinasiointiin soveltuvan tunnistustavan toteuttaminen.

¹ <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20090617#L1P2>

Vahvalla sähköisellä tunnistamisella tarkoitetaan sellaista henkilön, oikeushenkilön tai oikeushenkilöä edustavan luonnollisen henkilön yksilöimistä ja tunnisteiden aitouden ja oikeellisuuden todentamista sähköistä menetelmää käyttäen, joka täyttää sähköisestä tunnistamisesta ja luottamuspalveluista annetun EU:n asetuksen 8 artiklan 2 b alakohdassa tarkoitetun korotetun varmuustason tai mainitun kohdan c alakohdassa tarkoitetun korkean varmuustason vaatimukset;

2. Käyntiasiointi ja tunnistustavat

Kela-korttia käytetään erityisesti apteekkeissa ja sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla. Kela-kortti ei sisällä kuvaa, sitä ei ole myöntöprosessinsa puolesta tarkoitettu henkilöllisyyden osoittamiseen eikä se sisällä mitään turvatekijöitä, joten Kela-kortista on asiakasta mahdotonta tunnistaa. Kela-kortin käyttö rinnastuu tunnistuskäytössä henkilötunnuksen käyttämiseen ja on siten ainoana tunnistustapana heikko ja helposti väärinkäytettävissä. Riskinä on esimerkiksi potilasturvallisuuden vaarantuminen ja lääkehoidon epäonnistuminen.

Henkilökortti on luotettava henkilöllisyyttä osoittava asiakirja, jota voidaan käyttää myös tilanteissa, joissa nykyisin hyväksytään Kela-kortti. Henkilökortin myöntömäärät ovat olleetkin merkittävässä kasvussa viime vuosina ja se tarjoaa luotettavan tunnistustavan Kela-kortin vaihtoehtona. Jos kuitenkin Kela-korttia ei jatkossa hyväksyttäisi lainkaan tunnistamistarkoituksessa ja tilalle vaadittaisiin henkilökortti, niin siitä olisi merkittävät seuraukset kansalaisille, tunnistajille ja poliisille, joka henkilökortin myöntää. Seuraukset onkin erikseen arvioitava ennen kuin suosituksia pakottaviksi toimenpiteiksi voidaan antaa.

Työryhmä tuo myös esiin, että luotettava tunnistusväline ei ratkaise ongelmia, jos sitä ei käytetä oikein. Helposti tilanteissa, joissa pitäisi tapahtua sekä tunnistaminen että yksilöinti, jätetään tunnistaminen pois. Esimerkiksi henkilökortilta saatetaan lukea vain viivakoodi tunnistamatta kortin haltijaa kuvasta lainkaan.

Käyntiasiointinissa tapahtuvaan tunnistamiseen työryhmä suosittaa kolmea toimenpidettä:

- Suunnitelmallisella viestinnällä tuodaan esiin heikkoon tunnistamiseen liittyviä riskejä tarjoamalla samalla tietoa luotettavammista tunnistusvälineistä. Viestintä kannattaa toteuttaa yhdessä digitaalisen henkilöllisyyden hankkeen kanssa.
- Lainsäädännöllisiä muutostarpeita on syytä tarkastella. Ennen mahdollisten suositusten tekemistä on niiden seuraukset yhteiskunnalle arvioitava riittävällä tarkkuudella.
- On pyrittävä tarjoamaan myös konkreettisia toimenpiteitä, joilla helpotetaan siirtymistä luotettavampien tunnistustapojen käyttöön. Digitaalisen henkilöllisyyden kehityshanke toimii tässäkin esimerkkinä toteuttamalla myös käyntiasiointiin suunnitellun tunnistustavan, joka tulee tarjoamaan helposti käytettävän ja käytännössä aina mukana kulkevan tunnistusvälineen.

3. Pääkohderyhmät ja keskeiset yhteistyökumppanit

Keskeiset informaatio-ohjauksen ja viestinnän kohderyhmät on tunnistettu informaatio-ohjauksen ja sidosryhmäyhteistyön toimeksi antaman selvityksen pohjalta ([Liite 1](#)). Nämä kohderyhmät ovat:

- Yksityiset organisaatiot
- Julkiset organisaatiot
- Kansalaiset asiointitilanteissa

Keskeiset sidosryhmät ja yhteistyökumppanit viestinnässä ja informaatio-ohjauksessa ovat:

- Elinkeinoelämän ja kuluttajien edunvalvontajärjestöt
- Ministeriöt
- Virastot (tarpeellisilta hallinnonaloilta, kuten sosiaali- ja terveydenhuollossa)
- Kunnat ja kuntayhtymät

4. Toimenpidesuosituksukset

Informaatio-ohjauksen ja sidosryhmäyhteistyön työryhmä suosittelee seuraavia toimenpiteitä huomioitavaksi meneillään olevissa lainsäädäntöhankkeissa sekä tulevilla hankkeilla.

1. Vahvan sähköisen tunnistamisen lisääminen

- Työryhmä katsoo, että vahva sähköinen tunnistaminen on henkilötunnuksen tunnistuskäytön korvaamisen näkökulmasta kestävin ja turvallisin ratkaisu. Käyttäjille on saatavilla pankeilta ja mobiilioperaattoreilta tunnistuslain mukaisia vahvoja sähköisiä tunnistusvälineitä ja verkkopalveluille on saatavilla tunnistusvälityspalveluita. Valtio on myös kehittämässä nykyään tarjoamansa kansalaisvarmenteen lisäksi uutta digitaalista henkilöllisyyttä.
- Työryhmä ei kuitenkaan pidä välttämättömänä, että kaikissa asiakkaan yksilöintiä ja tunnistamista vaativissa etäasiointitilanteissa otettaisiin nimenomaan vahva sähköinen tunnistaminen käyttöön. Asiointitilanteessa hyödynnettävän tunnistusmenetelmän valinta edellyttää palveluntarjoajalta asiointitilanteeseen liittyvien riskien arvioimista ja riskien riittävää hallintaa. Tunnistuslakiin on tehty pitkäjänteisesti lainsäädäntötoimenpiteitä (2009, 2014, 2020), jolla vahvan sähköisen tunnistamisen saatavuutta ja sitä kautta sähköisen asioinnin turvallisuutta yhteiskunnassa on haluttu edistää.
- Työryhmä suosittelee, että digitaalisen henkilöllisyyden kehittämisen hankkeen viestintä yhteensovitetaan henkilötunnuksen uudistamisen hankkeen kanssa. Viestintä kansalaisille uusista vahvan tunnistamisen menetelmistä tulee keskittää hankkeiden loppuvaiheeseen ja toimeenpanovaiheeseen, jolloin uusista ratkaisuksista on riittävä selvyyttä. Sidosryhmille on syytä viestiä ennakkolisesti, jotta sidosryhmät pystyvät ennakoimaan tulevia muutoksia ja valmistautumaan viestimään myös esimerkiksi omalle asiakaskunnalleen.
- Digitaalisen henkilöllisyyden hankkeessa luodaan uusi digitaalinen henkilöllisyystodistus, joka toimii sekä sähköisessä asioinnissa että käyntiasioinnissa. Tämän ansiosta yhä useammalla on mahdollisuus saada vahva sähköinen tunnistusväline ja sitä kautta myös palveluntarjoajien on helpompi vaatia vahvaa sähköistä tunnistusta palvelussaan. Uudet ratkaisut edellyttävät kuitenkin tunnistusta tekevilta tahoilta teknisten integraatioiden toteuttamista ja työryhmä katsoo, että on tärkeää tehdä uuden tunnistustavan käyttöönotto tunnistajille mahdollisimman helpoksi.
- Työryhmä suosittelee, että vahva sähköinen tunnistaminen tai muu luotettava tunnistusmenettely on syytä ottaa käyttöön, mikäli matalamman tason tunnistustavat tai henkilötunnuksella yksilöiminen eivät ole riittäviä keinoja estää henkilötunnuksen ja muiden henkilötietojen väärinkäyttöön liittyviä riskejä. Riskiarviossa on huomioitava väärinkäytöksen todennäköisyys ja suhteutettava se väärinkäytöksestä aiheutuviin seurauksiin.
- Vahvaa sähköistä tunnistamista ei ole syytä edellyttää sellaisissa tilanteissa, jossa asiakasta ei ole tarpeen tunnistaa aukottomasti vahvan sähköisen tunnistamisen menetelmillä. Vahvan sähköisen tunnistamisen kehittämisessä on kiinnitettävä erityistä

huomiota siihen, että tunnistamistapa on mahdollisimman laajan joukon käytettävissä. On mahdotonta vaatia vahvaa sähköistä tunnistamista palveluissa, joita käyttävät ihmisryhmät, joilla ei ole mahdollisuutta järkevästi saada vahvaa sähköistä tunnistusvälinettä käyttöönsä.

2. Kela-kortin käyttö ja muoto

- Työryhmä suosittelee keskustelun avaamista Kelan, STM:n, THL:n ja SM:n kanssa tulevaisuuden suunnitelmista Kela-kortin tunnistuskäyttöön liittyen. Kela-kortin käyttö muodosti merkittävimmät selvityksessä tunnistetuista riskeistä, sillä se mahdollistaa väärin käytettäessä esim. potilasturvallisuuden vaarantumisen tai lääkehoidon epäonnistumisen.
- Selvityksen perusteella Kela-korttia käytetään usein apteekeissa ja julkisessa terveydenhuollossa henkilön tunnistamisessa (yksilöinnissä), koska kortista saa luettua viivakoodinlukijalla henkilötunnuksen nopeasti. Kela-kortin käyttöön liittyen on syytä erottaa kortin käyttö henkilön tunnistamistarkoituksessa ja kortin käyttö esim. Suomen sosiaaliturvaan kuulumisen osoittamiseksi (vakuuttamistieto).
- Viivakoodin käyttö nopeuttaa apteekissa asiointia (ml. toisen puolesta asiointi) ja vähentää inhimillisten virheiden ja tietoturva-asteiden mahdollisuuksia apteekin hakiessa asiakkaan tietoja suorakorvauskyselyllä Kelasta. Laki sähköisestä lääkemääräyksestä ja sen taustalla oleva Hallituksen esitys ohjaa nykyisellään apteekkeja käyttämään Kela-korttia lääkkeiden vastaanotto-oikeuden osoittamiseksi. Vaikka apteekkien käytössä on Kelan suorakorvauskysely, tarvitaan Kela-korttia edelleen kyselyn häiriötilanteiden aikana korvausoikeusosoitusten osoittamiseen.
- Yksityisen sairaanhoidon korvausten suorakorvausmenettelyssä ja osassa matkakorvausten suorakorvausmenettelyitä Kela-korttia tarvitaan vakuuttamistiedon selvittämiseen. Tällä hetkellä yksityisen sairaanhoidon suorakorvauskyselyn valmistelu on kesken.
- Kelassa on luovuttu kuvallisesta Kela-kortista (jonka monet tahot hyväksyivät henkilöllisyystodistukseksi) sen vuoksi, että Kelassa ei ollut riittävällä tarkkuudella tunnistettu henkilöä, mistä seurasi väärinkäytöksiä. Kysymykseen Kela-kortin tulevaisuudesta on syytä peilata myös esim. monikanavarahoituksesta parhaillaan käytävää keskustelua ja siellä esiin nousevia kantoja.
- Kelan asiantuntijoiden kanta on, että julkisessa terveydenhuollossa Kela-korttia ei tulisi kysyä, koska oikeus julkiseen terveydenhoitoon perustuu kotikuntalakiin, eikä sairausvakuutuslakiin. Kela-kortti myönnetään heille, jotka ovat sairausvakuutettuja Suomessa.
- Työryhmässä on noussut esiin keskustelua Kela-kortin toiminnallisuuksien lisäämisestä henkilökorttiin. Yhdistämisen tilanteessa henkilökortin tulisi olla sellainen, että sitä on mahdollista käyttää suorakorvausmenettelyissä vastaavasti kuin Kela-korttia (vakuuttamistieto ja lääkekorvausten korvausoikeusnumerot). Henkilökortin tulisi myös olla yhtä helposti kaikkien Suomessa vakuutettujen henkilöiden saatavilla (esim. vastasyntyneet). Yhdistämistä koskevien keskustelujen jatkaminen edellyttää laajaa selvitystyötä yhdistetyn kortin vaikutuksista apteekki- ja terveydenhuollon palveluiden tuottamiseen ja suorakorvausmenettelyiden täytäntöönpanoon sekä viranomaisten yhteisiin prosesseihin.
- Työryhmä suosittelee keskustelun avaamista vastuuviranomaisten kesken Kela-kortin ja henkilökortin toiminnallisuuksien yhdistämisestä ja henkilökortin saatavuudesta yhdenvertaisesti kaikille kansalaisille. Keskustelun ja selvitystyön käynnistämisessä on

hyvä huomioida käynnissä oleva sosiaaliturvauudistus ja monikanavarahoitukseen liittyvä selvitystyö ja keskustelun avaaminen kannattaa ajoittaa aikataulullisesti siihen, kun em. uudistusten muutosvaikutukset ovat selkiytyneet.

3. Henkilökortin käyttö

- Käyntiasioinnissa luotettavien henkilöllisyyttä osoittavien asiakirjojen (henkilökortti ja passi) käytön lisääntyminen pienentää henkilöllisyyteen liittyviä väärinkäytösten riskiä. Henkilökorttien myöntömäärät ovat lisääntyneet merkittävästi viime vuosina. Henkilökortin saaminen on myös mahdollista vähävaraisille Kelan maksusitoumusmenettelyn kautta. Maksusitoumuksen myöntäminen Kelasta henkilökortin tai passin hankintakuluihin edellyttää, että hakijalla on oikeus perustoimeentulotukeen ja kyseinen asiakirja on hakijalle välttämätön.
- Digitaalisen henkilöllisyyden kehityshankkeessa kehitettävä tunnistusratkaisu sopii myös käyntiasiointiin ja se olisi suunnitelmien mukaan maksuton. Digitaalinen väline on kuitenkin sidoksissa voimassa olevaan passiin tai henkilökorttiin, jotka eivät ole maksuttomia. Digitaalisen henkilöllisyyden kehittämisen hankkeessa olisikin syytä arvioida, onko digitaalisen henkilöllisyydestodistuksen tarkoitus olla aidosti maksuton.
- Työryhmä katsoo kuitenkin, ettei tällä hetkellä ole käytettävissä tarpeeksi tietoa, jotta voitaisiin suositella esimerkiksi Kela-kortista kokonaan luopumista ja siirtymistä siltä osin henkilökortin käyttöön. Muutoksella olisi isoja seurauksia kansalaisille, tunnistajille, poliisille asiakirjan myöntäjänä ja yhteiskunnalle kokonaisuutena. Lisäselvitysten ja vaikutusten arvioiminen on välttämätöntä ennen kuin voidaan tehdä uusia suosituksia. Erityisesti olisi selvitettävä, onko kansalaisryhmiä, joilla on esteitä henkilökortin saamiseksi taloudellisista tai muista syistä.
- Kela-kortin ja Henkilökortin yhdistämiseen liittyy myös digitaalisen henkilöllisyydestodistuksen ja lompakon sisältöön liittyvien suunnitelmien selkeyttäminen.

4. Lainsäädännön kehittäminen ja tietosuojalain tarkastelu

- Työryhmä suosittelee keskustelun avaamista lainsäädännön kehittämisestä ja tietosuojalain muuttamisen arvioimisesta oikeusministeriön ja tietosuojavaltuutetun toimiston kanssa. Työryhmä suosittelee, että käytyjen keskustelun pohjalta tietosuojaan liittyvien säädösten tarkastelu käynnistetään oikeusministeriön toimesta.
- Tietosuojalainsäädännön selkeyttämisellä voitaisiin ehkäistä henkilötunnuksen käyttämistä tunnistamisessa. Henkilötunnuksen käsittelystä säädetään tietosuojalain (1050/2018) 29 §:ssä. Lain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä on tuotu esille, että ”henkilötunnus on tarkoitettu erottamaan henkilö muista henkilöistä, mutta henkilötunnuksen ilmoittaminen tai esittäminen ei ole välttämättä tae siitä, että kyseessä on henkilötunnuksen tarkoittama henkilö” (ks. HE 9/2018 vp, s. 113).
- Tietosuojaissa ei todeta nimenomaisesti, ettei henkilötunnusta voi tai pidä käyttää henkilön tunnistamiseen. Muuttamalla tietosuojalakia olisi mahdollista osaltaan korjata sittemmin muodostunutta käytäntöä, jossa henkilö yksilöidään henkilötunnuksella, mutta henkilöä ei luotettavasti tunnisteta. Organisaatioiden tietoisuutta saatavilla olevista tunnistuspalveluista tulisi lisätä.
- Erityislainsäädännöllä tai viranomaisohjeistuksella olisi mahdollista täsmentää, mitkä tunnistamistavat tai -tiedot ovat riittäviä henkilön tunnistamiseksi eri tilanteissa, joissa henkilö täytyy tunnistaa. Selvityksen yhteydessä on tunnistettu suppea otos toimialakohtaisesta sääntelystä ([Liite 1 A](#)). Säädösten tarkastelu tulisi tehdä

huomattavasti tätä otosta laajemmin lainsäädännön asiantuntijoiden toimesta. Lisäksi tulisi huomioida ehdotetussa eIDAS-asetuksessa määritellyt vaatimukset yksityiselle sektorille².

- Työryhmä suosittelee kattavan lainsäädännöllisen tarkastelun käynnistämistä toimialakohtaisesta sääntelystä, jossa toimijoita veloitetaan henkilötunnuksen keräämiseen tai käyttämiseen joko yksilöintitarkoituksessa tai tunnistustarkoituksessa.

5. Ohjeiden ja hyvin käytäntöjen laatiminen organisaatioille ja kansalaisille

- Työryhmä on arvioinut, että sillä ei ole edellytyksiä käynnistää nykyisten ohjeiden tarkastelua ja uusien ohjeiden laatimista keskitetysti. Ohjeita ja suosituksia henkilötunnuksen käytöstä yhteiskunnassa on olemassa hyvin laajasti eri hallinnonaloilla, toimialoilla, eri palveluissa ja erilaisissa asiointiprosesseissa. Sen sijaan työryhmä suosittelee, että henkilötunnusta käyttävät toimijat tarkastelevat omat henkilötunnuksen käyttöä koskevat ohjeistuksensa omaehtoisesti ottaen huomioon henkilötunnuksen uudistamiseen ja digitaaliseen henkilöllisyyteen liittyvät uudistukset. Työryhmä suosittelee, että käynnissä olevissa hankkeissa ja tulevaisuudessa hankkeissa arvioidaan tarvetta uusille ohjeistuksille sekä ohjeiden päivittämiseksi ja varataan ohjeiden päivittämiseen riittävät resurssit.
- Työryhmä suosittelee, että digitaalisen henkilöllisyyden kehittämisen hankkeen ja henkilötunnuksen uudistamisen hankkeen viestinnässä kiinnitetään huomiota muutosten ennakoitavuuteen myös organisaatioiden valmistautumisen ja sisäisten ohjeistuksien päivittämisen näkökulmasta.
- Työryhmä suosittelee, että vastuuviranomaisten tulisi järjestää eri toimialoille yhteisiä, alan etujärjestöjen kanssa suunniteltuja keskustelutilaisuuksia, työpajoja tai viestintäkampanjoita, jossa tuodaan esille henkilötunnuksen tunnistamiskäyttöön liittyviä haasteita, riskejä ja oikeita menettelytapoja.

6. Omien tietojen hallintaan liittyvä varoitusmerkintä ja identiteettivarkauksien ehkäisemisen toimenpiteitä

- Tanskassa otettiin vuonna 2017 käyttöön mahdollisuus tehdä itselleen väestörekisteriin "varoitusmerkintä".
- Henkilö voi tehdä merkinnän, jos hän on esim. hävittänyt passinsa tai ajokorttinsa tai jos hänen henkilötietojaan on muusta syystä päätyntä väärin käsiin. Merkintä tehdään itsepalveluna sähköisesti, eikä järjestelmä siis sisällä mitään varsinaista perusteluvelvollisuutta.
- Viranomaisen ei päätä merkinnän tekemisestä, vaan henkilö itse. Merkinnällä ei ole sitovia oikeusvaikutuksia, vaan se ainoastaan tarjoaa informaatiota väestörekisterin tietojen vastaanottaville organisaatioille.
- Varoitusmerkintä kehottaa esim. luottoa tarjoavaa yritystä erityisesti varmistamaan ko. luotonhakijan henkilöllisyys. Yritys itse päättää, minkä merkityksen se varoitusmerkinnälle antaa. Kyse ei siis ole varsinaisesta luottokiellosta. Merkintää voi hyödyntää myös muilla aloilla kuin luotonannossa.

² <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/trusted-and-secure-european-e-id-regulation>

- Mikäli merkintä otettaisiin käyttöön, tulisi viranomaisten antaa erilaisia suosituksia organisaatioille mahdollisista toimenpiteistä, koska merkintä on VTJ:ssä. Myös kansalaisia pitäisi pystyä riittävällä tasolla ohjeistamaan merkinnän vaikutuksista.
- Varoitusmerkinnän vastaanottaminen ja hyödyntäminen olisi yrityksille vapaaehtoista. Käytännössä identiteettivarkauksien taloudelliset tappiot usein jäävät luotonantajalle tai muulle organisaatiolle. Organisaatiot Tanskassa ovat ottaneet siksi melko laajasti merkinnän käyttöön. Erityisesti finanssialalla hyödyntäminen on jo standardi. Merkinnän vastaanotto edellyttää usein tietojärjestelmäpäivityksiä (uusi tietokenttä), minkä vuoksi käyttöönotto laajenee vähitellen. Tanskan väestörekisterissä oli 72 000 varoitusmerkintää 1.8.2021.
- Suomessa luottokieltoa tarjoaa kaksi yksityistä palvelutarjoajaa, VTJ:ssä vastaavaa palvelua ei ole. Luottokiellon oikeusvaikutuksista ei ole säädelty ja käyttö on vapaaehtoista. Esimerkiksi Asiakastiedon merkinnän kuvaus: ”Luotollista sopimusta tehtäessä luotonmyöntäjä, joka käyttää Suomen Asiakastieto Oy:n luottorekisteriä näkee asettamasi merkinnän.” Asiakas saa luottokiellosta todistuksen, jonka esittämällä hän itse pystyy ottamaan luottoa luottokiellosta huolimatta. Tanskan mallissa merkinnän voi itse asettaa päälle/pois, eikä se myöskään välttämättä rajoitu vain luotonantoon.
- Ehdotus omasta luottovaroitusmerkinnästä väestötietojärjestelmään ja identiteettivarkauksien ehkäisemisen nykyiset toimenpiteet on kuvattu liitteessä ([Liite 2](#)).
- Oikeusministeriössä ja valtiovarainministeriössä on lisäksi käynnissä hanke positiivisen luottotietorekisterin perustamiseksi. Rekisteröidyllä olisi mahdollisuus tehdä positiiviseen luottotietorekisteriin vapaaehtoinen luottokieltomerkintä (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162972>).
- Työryhmä suosittelee, että varoitusmerkinnän käyttöönottoa ja yhteyttä positiiviseen luottotietorekisteriin selvitetään. Valmistelun yhteydessä on huomioitava merkinnän toiminnalliset tarpeet ja mahdollisen säädösvalmistelun yhteydessä on tehtävä kattava vaikutusten arviointi. Varoitusmerkinnän käyttöönoton mahdolliset hyödyt luotonantajille ja muille varoitusmerkintätiedon potentiaalisille käyttäjille on selvitettävä yhteistyössä potentiaalisten käyttäjien kanssa alusta lähtien.³
- Tällä hetkellä käytössä olevia suojakeinoja on ainakin seuraavia:
 - Omaehtoinen luottokielto ja Omien luottotietojen seuraamispalvelu ([Tietovahti-palvelu](#), [MyBisnode-palvelu](#))
 - Tietovuodon uhrin palvelut Suomi.fi –verkkopalvelussa (<https://www.suomi.fi/oppaat/tietovuoto>)
 - Tietovuotoapu –sivusto (<https://tietovuotoapu.fi/fi/neuvoja-ja-ohjeita-tietovuodon-uhreille>)
 - Nordisk Agendan tietopaketti ([Identiteettien väärinkäytösten torjunta](#))
 - Muuttoesto ja muuttosuojaus itsepalveluna. Oikeudettoman muuttoilmoituksen esto väestötietojärjestelmään tehdään osoitteessa: <https://www.suomi.fi/palvelut/muuttoesto-digi-ja-vaestotietovirasto/cb196ca7-7283-4741-8a19-784335da1dcc>.

³ Finanssiala ry on jättänyt tähän liittyen täydentävän lausuman: Luottovaroitusjärjestelmän edut luottohuijausten torjunnassa epäselviä ([Liite 3](#)).

- Muuttosuojaus Postille tehdään itsepalveluna osoitteessa:
<https://www.posti.fi/fi/henkiloille/kirjeet-ja-postipalvelut/jakelu-ja-muuttaminen/muuttaminen-henkiloille/muuttosuojaus>
- Rekisteröintikielto kauppa- yhdistys- ja säätiörekisteriin:
https://www.prh.fi/fi/asiakastiedotteet/2020/P_21843.html

7. Kansalaisviestinnän koordinointi ja keskittäminen hankkeiden toimeenpanovaiheeseen

- Työryhmä suosittelee kansalais- ja organisaatioviestinnän osalta, että henkilötunnuksen uudistamisen hankkeen ja digitaalisen henkilöllisyyden hankkeiden viestintä hankkeiden tavoitteista, tuotoksista, lainsäädännöstä ja aikatauluista yhdistetään. Tässä yhteydessä viestitään myös tunnistuslain mukaisista vahvan sähköisen tunnistamisen palveluista. Työryhmä suosittelee, että erityisesti kansalaisviestintä keskitetään hankkeiden loppupuolelle, kun ratkaisut ja tuotokset ovat riittävän selviä.
- Työryhmä suosittelee selkeää viestinnän työnjakoa ja roolitusta ministeriöiden ja virastojen välillä. Valtiovarainministeriö yhdessä muiden vastuuministeriöiden kanssa viestii lainsäädäntöprosessin etenemisestä ja lainsäädännön voimaantulosta. Lakien täytäntöönpanosta vastaa toimeenpaneva organisaatio, joka ottaa vahvan roolin viestinnästä. Työryhmä katsoo, että turvallisia tunnistamiskäytäntöjä koskeva kansalaisviestintä on syytä liittää parhaillaan rakentuneesta ja rakentuvasta palvelukokonaisuudesta viestimiseen (henkilötunnuksen myöntäminen, tietomurron uhrien palvelu, digitaalinen henkilöllisyystodistus).
- Selvityksen perusteella organisaatioilla on keskimääräisesti hyvät käytännöt henkilötunnuksen käytöstä tunnistuskäytössä. Organisaatiot käyttävät harvoin pelkkää henkilötunnusta tunnistamisessa, ja suuren riskin palveluissa on pääsääntöisesti käytössä vahvan tunnistamisen menetelmät. Kansalaisten huolta ei ole syytä nostattaa pelkästään henkilötunnuksen käyttöön liittyvillä riskeillä, kun muutoksia turvallisempaan tunnistamiseen on tulossa parhaillaan valmisteltavalla lainsäädännöllä.

5. Yhteenveto keskeisimmistä toimenpiteistä

- Työryhmä esittää, että edellä kuvattujen selvitysten ja toimenpiteiden käynnistäminen sisällytetään osaksi henkilötunnuksen uudistamishankkeen ja digitaalisen henkilöllisyshankkeen tavoitteita ja tehtäviä.
- Henkilötunnuksen käyttöön liittyvästä säädösvalmistelun etenemisestä ja lainsäädännön voimaantulosta informaatio-ohjausta ja sidosryhmäviestintää toteutetaan vastuuministeriöiden toimesta.
- Työryhmä suosittelee, että tarjolla olevien tunnistuslain mukaisen vahvan sähköisen tunnistamisen palveluista viestiminen integroidaan viestintäsuunnitelmaan, jonka tulisi olla osa digitaalisen identiteetin ja henkilötunnuksen uudistamisen viestintäkokonaisuutta.
- Uusien ja valmistuvien tunnistuspalveluiden käyttöönotosta sidosryhmäyhteistyötä ja kansalaisviestintää toteutetaan niiden organisaatioiden toimesta, jotka vastaavat palveluiden tuottamisesta. Työryhmä esittää seuraavien toimenpiteiden huomioimista säädösvalmisteluissa ja kehittämistoimenpiteissä:

- Toimiala- ja hallinnonalakohtaisen sääntelyn tarkastelemista henkilötunnuksen käytöstä tunnistuskäytössä ja tietoisuuden lisäämistä tunnistuskäytön ja yksilöintikäytön erottamiseksi
 - Tietosuojalain sääntelyn kehittämistä
 - Kela-kortin ja henkilökortin toiminnallisuuksien selvittämistä ja yhteiskäyttöisyyden lisäämistä, jossa huomioitava käynnissä oleva sosiaaliturvauudistus ja monikanavarahoitukseen liittyvä selvitystyö
 - Henkilökortin käytön lisäämistä ja tarveselvitystä henkilökortin saatavuuden parantamisesta
 - Digitaalisen henkilöllisyyden ja lupalompakon ominaisuuksien täysimääräistä hyödyntämistä
- Työryhmä esittää, että kehittämistoimenpiteet ja suositukset viedään Digitoimistoon⁴ arvioitavaksi, jolla on mahdollisuus ohjata kysymykset Digitalisaation, datatalouden ja julkisen hallinnon kehittämisen ministerityöryhmän (DDH)⁵ käsiteltäväksi ja linjattavaksi jatkotoimenpiteitä varten. Ministeriöiden välisessä yhteistyöryhmässä Digitoimistossa ja Ministerityöryhmässä ovat edustettuina VM, LVM, TEM.

Liitteet

Liite 1. [Henkilötunnuksen käyttö tunnistamisessa, loppuraportti](#)

Liite 1 A. [Toimialakohtaisia sääntelyjä](#)

Liite 2. [Identiteettivarkauden ehkäisemistä koskevat toimenpiteet ja ehdotus oman luottovaroitusmerkinnän lisäämiseksi väestötietojärjestelmään](#)

Liite 3. [Finanssiala ry:n täydentävä lausuma: Luottovaroitusjärjestelmän edut luottohujiausten torjunnassa epäselviä](#)

⁴ Digitoimisto on pysyvä yhteistyöryhmä, jonka tehtävänä on vahvistaa ministeriöiden välistä yhteistyötä, koordinaatiota ja tiedonkulkua digitalisaatiossa ja datataloudessa. Digitoimisto tukee työllään digitalisaation, datatalouden ja julkisen hallinnon kehittämisen ministerityöryhmän toimintaa (<https://vm.fi/digitoimisto>)

⁵ Ministerityöryhmän tehtävänä on ohjata digitalisaation, tieto- ja teknologiapolitiikan sekä datatalouden kehittämistä sekä koordinoita näihin liittyviä toimenpiteitä ja tilannekuvaa. Ryhmä yhteensovittaa kehittämishankkeita ja tekee tarvittavia poliittisia linjauksia keskeisistä toimialansa kehittämisestä (<https://vm.fi/digitalisaation-datatalouden-ja-julkisen-hallinnon-kehittamisen-ministerityoryhma>).