

Valtiovarainministeriö

Viite **VN/25041/2020**

Tehy ry:n lausunto henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskevista säädös- ja muista ehdotuksista

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annettua lakia, tietosuojalakia, henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia sekä henkilötietojen käsittelystä maahanmuuttohallinnossa annettua lakia.

Esityksen tavoitteena on uudistaa henkilötunnusjärjestelmää mahdollistamalla henkilötunnuksen myöntäminen ulkomaalaisille nykyistä laajemmin, mahdollistamalla sähköinen etärekisteröityminen väestötietojärjestelmään, kehittämällä väestötietojärjestelmän identiteetinhallintaa sekä luomalla edellytykset kokonaan uuden yksilöintitunnuksen käyttöönotolle henkilötunnuksen rinnalle.

Henkilötunnuksen rakennetta ehdotetaan muutettavaksi poistamalla siitä tieto henkilön sukupuolesta.

Hallituksen esityksen luonnoksen lisäksi lausuntopyynnön liitteenä on alustava luonnos laintasoiisiin säännöksiin liittyviksi asetustason säännöksiksi.

Säädösmuutosehdotusten lisäksi samalla pyydetään lausuntoa henkilötunnuksen käyttöön liittyvästä informaatio-ohjauksen ja sidosryhmäyhteistyön suunnitelmasta sekä henkilötunnuksen vaihtamista koskevasta arviomuistiosta.

Henkilötunnuksen myöntäminen ulkomaalaisille

Voidakseen täysipainoisesti toimia suomalaisessa yhteiskunnassa, henkilö lähtökohtaisesti tarvitsee suomalaisen henkilötunnuksen. Nykylainsäädäntö ei mahdollista henkilötunnuksen antamista turvapaikanhakijoille ennen päätöstä turvapaikkahakemuksesta. Käytännössä tämä voi kestää yli vuoden. Sillä aikaa eri organisaatiot, kuten terveydenhuolto, luovat keinotunnuksia asioiden hoitamiseksi, joita henkilöllä voi olla useita.

Vaikutukset terveydenhuoltoon

Esityksen mukaan asioi terveydenhuollossa runsaasti ihmisiä, joilla ei ole suomalaista henkilötunnusta. Eri järjestelmissä luodaan näille henkilöille järjestelmäkohtaisia tunnuksia, joiden varassa heidän tietojensa käsitellään. Tiedot eivät välttämättä yhdisty ja vaan yhdellä henkilöllä voi olla useita järjestelmäkohtaisia tunnuksia jopa samassa terveydenhuollon yksikössä. Terveydenhuollossa keinotunnusten ja samalla henkilöllä olevien moninkertaisten rekisteri-identiteettien käsittely ja selvittely aiheuttavat runsaasti manuaalista työtä, minkä lisäksi virheiden todennäköisyys tällöin aina kasvaa. Lisäksi tietojen yhdistäminen siinä vaiheessa, kun henkilö saa väestötietojärjestelmästä henkilötunnuksen, on työlästä.

Potilasturvallisuus vaarantuu tilanteissa, joissa henkilötunnuksen puute johtaa siihen, etteivät hänen aiemmat potilastietonsa tai esimerkiksi lääkityksensä tule lainkaan tietoon. Lisäksi terveydenhuollossa pystyttäisiin saamaan parempi käsitys potilaan kokonaistilanteesta, jos hänen tietonsa olisivat henkilötunnuksella haettavissa kokonaisuutena Kanta-palveluista.

Aikaisempi henkilötunnuksen myöntäminen ehdotetulla tavalla voisi helpottaa myös apteekkien toimintaa ja parantaa lääketurvallisuutta. Tällä hetkellä reseptit kirjoitetaan nimellä ja syntymäajalla, jos henkilöllä ei ole suomalaista henkilötunnusta. Ilman henkilötunnusta, samalle henkilölle määrättyjä reseptejä ei voida yhdistää henkilön lääkelistaksi Kanta-palveluissa eikä potilaan kokonaislääkitystä voida seurata Kanta-palvelujen kautta. Samoin verikeskustoiminnassa ehdotetut muutokset johtaisivat siihen, että veriryhmämääritystä ei tarvitsisi jokaisella käyntikerralla uusia, vaan kerran määritetty veriryhmä riittäisi. Henkilön verensiirtohistoria saataisiin samalla luotettavammaksi.

Hallituksen esityksessä on arvioitu että, terveydenhuollossa henkilötunnuksen puute aiheuttaa erityisen suuria haasteita ja alan arvioitaisiin olevan yksi keskeisimmistä hyötyjistä, mikäli ehdotetut muutokset tulisivat ehdotetussa muodossa voimaan. Toimialan mahdolliset hyödyt olisivat osin samoja kuin muilla toimialoilla ja liittyisivät vähenevään manuaaliseen yhdistely- ja selvittelytyöhön. Terveydenhuollossa muutoksilla arvioidaan kuitenkin lisäksi olevan myös ulkomaalaisten terveydenhuollon asiakkaiden potilas- ja lääketurvallisuutta parantavia vaikutuksia

Tehyn näkemyksiä

On kannatettavaa, että henkilötunnus voidaan myöntää maassa oleskelevalle jo aikaisessa vaiheessa. Henkilötunnus helpottaa asiointia eri viranomaisten kanssa. Terveydenhuollon näkökulmasta lisää väestörekisterikeskuksen myöntämä virallinen henkilötunnus asiakas- ja potilasturvallisuutta.

Sote-uudistuksen kantava tavoitteena on sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen integrointi. Koko esityksen osalta on sosiaalihuolto huomioita terveydenhuollon rinnalla. Selvempää on siis läpi dokumentin puhua sosiaali- ja terveydenhuollosta, ei pelkästään terveydenhuollosta.

Etärekisteröintimenettely

Esityksessä ehdotetaan luotavaksi mahdollisuus rekisteröityä väestötietojärjestelmään uuden etärekisteröintimenettelyn kautta. Menettely mahdollistaisi ulkomaalaisen rekisteröitymisen jo ennen Suomeen saapumista. Rekisteröitymisen yhdessä henkilö saisi suomalaisen henkilötunnuksen, joka nopeuttaisi integroitumista suomalaiseen yhteiskuntaan.

Tehyn näkemyksiä

Suomi kehittää työvoiman maahanmuuttoa eri keinoin työvoiman kysyntään vastaamiseksi. Sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä kasvatusalalla on merkittävä työvoimatarve. Yksi ratkaisu työmarkkinoiden ongelmiin ja hyvinvointiyhteiskunnan ylläpitämiseen on työvoiman maahanmuutto. Etärekisteröintimenettely edesauttaa erilaisten maahanmuuttoon ja työsuhteeseen liittyvien asioiden joustavaa hoitamista.

On kannatettavaa, että etärekisteröitynyt henkilö voi myöhemmin käydä tunnistautumassa kasvokkain, jolloin hänet voitaisiin kirjata väestötietojärjestelmään VTJ-lain 9 § mukaisesti.

Sukupuolitiedon poistaminen henkilötunnuksesta

Henkilötunnuksesta käy ilmi henkilön syntymäaika päivän tarkkuudella sekä oikeudellinen sukupuoli. Kumpikaan näistä tiedoista ei ole tarpeen henkilötunnuksen varsinaisen käyttötarkoituksen, henkilön yksiselitteisen yksilöimisen, kannalta.

Käytännössä yhteiskunnassa on vain vähän sellaisia asiointitilanteita, joissa samanaikaisesti olisi tarpeen tietää sekä henkilön oikeudellinen sukupuoli että tarkka syntymäaika. Ikää koskevan tiedon osalta on usein tarve tietää vain henkilön täysi-ikäisyys tarkan syntymäajan sijaan.

Sukupuolitiedon tarpeettoman laajamittainen käsittely voi altistaa ihmisen syrjinnälle muun muassa työnhaku- ja muissa vastaavissa tilanteissa. Sukupuolietieto voi myös tarpeettomasti vaikeuttaa esimerkiksi sellaisten henkilöiden elämää, joiden ulkoinen olemus tai oma tuntemus ei vastaa virallista sukupuolta, tai jotka ovat korjanneet sukupuoltaan.

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi henkilötunnukseen sisältyvän yksilönumeron rakennetta siten, että siitä ei enää kävisi ilmi henkilön sukupuoli. Yksilönumero olisi sukupuolesta riippumaton kolminumeroinen luku. Uudet henkilötunnukset annettaisiin sukupuolineutraalina vuodesta 2027 alkaen. Ennen tätä annetut henkilötunnukset pysyisivät ennallaan. Sukupuoliettoa ei kuitenkaan tulisi enää muutoksen voimaantulon jälkeen päätellä suoraan vanhoista henkilöistä, vaan sitä tulisi muutoksen jälkeen käsitellä henkilötunnuksesta erillisenä tietona. Tieto sukupuolesta merkittäisiin edelleen väestötietojärjestelmään ja sitä luovutettaisiin järjestelmän tietoja hyödyntäville tahoille VTJ-lain 4 luvussa säädettyjen yleisten edellytysten mukaisesti.

Sukupuolitiedon poistaminen henkilötunnuksesta ehdotetulla tavalla vanhoja henkilöitä muuttamatta tarkoittaisi sitä, että ennen vuotta 2027 annetuista henkilöistä olisi tosiasiallisesti edelleen pääteltävissä, onko tunnus annettu miehelle vai naiselle. Sukupuoltaan korjaavan henkilön kohdalla tämä johtaisi siihen ongelmalliseen tilanteeseen, että tietoa henkilön transsukupuolisuudesta voisi olla pääteltävissä henkilötunnuksesta. Esityksessä ehdotetaan, että sukupuoltaan korjaavalla henkilöllä olisi nykytilaa vastaavasti oikeus saada sukupuolen vahvistamisen perusteella uusi henkilötunnus, jonka yksilönumero annettaisiin nykykäytännön mukaisesti miehille parittomana ja naisille parillisena. Henkilötunnuksen muuttaminen olisi täysin vapaaehtoista, eikä sille asetettaisi erityistä määräaika.

Kuten esityksessä todetaan, on terveydenhuollossa sukupuolitiedon käsittelyyn tarvetta käytännössä kaikessa toiminnassa, minkä vuoksi toimialan kustannusten voidaan arvioida nousevan korkeiksi. Sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmäinfrastruktuuri on myös erittäin monimutkainen ja asiakas- ja potilastietojärjestelmiin on integroitu jopa satoja eri liitännäisjärjestelmiä. Integraatiot tuottavatkin suurimman osan muutoskustannuksista järjestelmäympäristöissä. Henkilötunnus on kaikkien integraatioiden ainoa yhteinen tieto yhdistävä tekijä ja potilaiden sukupuolietieto luetaan yleisesti nimenomaan suoraan henkilötunnuksesta.

Tehyn näkemyksiä

On kannatettavaa, että sukupuolietieto poistetaan henkilötunnuksesta. On kuitenkin yhtä kannatettavaa, että vanhat henkilötunnukset säilyvät. Henkilötunnusten muuttaminen tietojärjestelmämuutoksineen on kallis ja työläs prosessi.

Uudet henkilötunnukset annettaisiin sukupuolineutraalina vuodesta 2027 alkaen. Muutos palvelee vasta tulevia sukupolvia.

Ennen vuotta 2027 on ratkaistava kysymyksiä koskien sosiaali- ja terveydenhuoltoa. Esimerkiksi laboratoriojärjestelmät poimivat nykyisestä henkilötunnuksesta ikä- ja sukupuolitiedon. Kumpaakin tietoa tarvitaan monesti jo näyttöiden analysointivaiheessa ja viimeistään vastausvaiheessa. Laboratorioiden tietojärjestelmiin tarvitaan muutoksia, jos uudesta henkilötunnuksesta näitä tietoja ei automaattisesti saa.

On hyvä, jos väestötietojärjestelmistä saadaan sukupuolietieto, silloin kun sitä tarvitaan. Tällä hetkellä väestötietojärjestelmien käyttöoikeudet ovat rajoitetut ja usein myös käyttöaika rajattu virka-aikaan. Terveydenhuollon kustannukset ja rahoitus on selvitettävä ennen lain säätämistä.

Uusi yksilöintitunnus

Esityksessä ehdotetaan luotavaksi henkilötunnuksen rinnalle uusi yksilöintitunnus. Yksilöintitunnus olisi tarkoitettu henkilön yksiselitteiseen yksilöimiseen, ja se annettaisiin kaikille väestötietojärjestelmään rekisteröidyille henkilöille.

Yksilöintitunnus ei sisältäisi minkäänlaisia henkilötietoja. Yksilöintitunnus olisi laajasti saatavissa väestötietojärjestelmästä ja sen käyttöönotto olisi ehdotuksen mukaan täysin vapaaehtoista. Kukin organisaatio saisi siis itse päättää, haluaako se ottaa yksilöintitunnuksen omassa toiminnassaan käyttöön henkilötunnuksen rinnalle tai sen sijaan. Ehdotus ei myöskään miltään osin rajoittaisi henkilötunnuksen käyttöä ja käsittelyä. Ehdotetulla yksilöintitunnuksella ei siten olisi vaikutuksia niihin organisaatioihin, jotka eivät sitä ottaisi käyttöön.

Yksilöintitunnuksen ehdotetaan olevan julkinen nimen kaltainen tieto, jota saisi käsitellä ilman erityisiä toimialakohtaisia tai muita vastaavia rajoituksia yleisten tietosuojaperiaatteiden mukaisesti. Tunnuksen asema muistuttaisi osin henkilötunnuksen asemaa, mutta sen käyttötarkoitus rajattaisiin suoraan laissa vain henkilön yksiselitteiseen yksilöimiseen. Käytännössä tunnuksen avulla olisi siten mahdollista vain kytkeä tietyn henkilön henkilötiedot yhteen rekistereissä ja niiden välillä, eikä sitä luovutettaisi lainkaan henkilöllisyyden todentamistarkoitukseen.

Tehyn näkemyksiä

Esityksen mukaan on uuden yksilöintitunnuksen käyttö täysin vapaaehtoista. Saavutettavat hyödyt jäävät pieniksi, jos yksilöinti tunnusta ei oteta yleisesti käyttöön. Mahdollistaisiko laajamittainen yksilöintitunnuksen käyttö potilas- ja asiakastietojen yhdistämisen eri organisaatioiden välillä?

Alustavasta luonnos lainsäätösuunnitelmasta säännöksiin liittyviksi asetustason säännöksiksi

Asetusluonnos on selkeä ja kannatettava.

Henkilötunnuksen käyttöön liittyvä informaatio-ohjaus ja sidosryhmäyhteistyön suunnitelma

Toimenpidesuositukset ovat oikean suuntaisia.

Kela-kortin ja henkilökortin yhdistäminen

Kela-kortin viivakoodin käyttö nopeuttaa apteekissa asiointia 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. Työryhmä suosittelee keskustelun avaamista vastuuviranomaisten kesken Kela-kortin ja henkilökortin toiminnallisuuksien yhdistämisestä ja henkilökortin saatavuudesta yhdenvertaisesti kaikille kansalaisille.

Tehyn näkemys on, että keskusteluissa ja toimenpiteitä pohdittaessa on huomioitava, että mahdollisuus toisen puolesta asiointiin apteekissa on säilytettävä. Monissa tilanteissa on vaikeaa ja peräti mahdotonta asioida itse apteekissa. Jos Kela-kortti yhdistetään henkilökorttiin, on toisen puolesta asiointi säilytettävä.

Henkilötunnuksen vaihtamista koskeva arviomuistio

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 uhkiin tulee varautua muilla toimenpiteillä.

Tehy kannattaa ehdotusta.



Lausunto on tehty yhteistyössä seuraavien yhteistyöjäsenjärjestöjen kanssa: Suomen Kätilöliitto -
Finlands Barnmorskeförbund ry, Kuntoutusohjaajat ry, Suomen sairaanhoitajaliitto ry

Helsingissä 28.2.2022

Millariikka Rytönen
Puheenjohtaja
Tehy ry

Lisätietoja: Eva Siitonen, sosiaalipoliittinen asiantuntija, Tehy ry, eva.siitonen@tehy.fi