

Valtiovarainministeriö

Lausuntopyyntö VN/10378/2019

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**



AI FI 33/2020  
1.6.2020

AMNESTY INTERNATIONAL SUOMEN OSASTO  
Hietaniemenkatu 7 A  
00100 Helsinki  
P: 050 465 5490  
E: [amnesty@amnesty.fi](mailto:amnesty@amnesty.fi)

W: [www.amnesty.fi](http://www.amnesty.fi)

## Lausunto henkilötunnuksen uudistamista koskevan työryhmän loppuraportista

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on yli 7 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa muun muassa sukupuolivähemmistöjen ja turvapaikanhakijoiden oikeuksien toteutumisen puolesta. Amnesty seuraa aktiivisesti Suomessa vireillä olevia lainsäädäntöhankkeita. Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti seuraavaa:

### Yleisiä huomioita

Tarve henkilötunnusuudistukselle on ilmeinen. Yksityisyyden suoja on perus- ja ihmisoikeus, jota säädelään muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklassa, YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan sopimuksen 17 artiklassa sekä perustuslain 10 §:ssä. EU-oikeudessa yksityisyyden suoja säätelee erityisesti EU:n yleinen tietosuojasetus<sup>1</sup>.

### Amnestyn näkemyksiä ehdotusten vaikutuksista

#### Toimintatapoihin liittyvät suorat ja epäsuorat vaikutukset

Loppuraportissa ei käsitellä tarkemmin uusia tunnistustapoja, kun henkilötunnukseen perustuvasta tunnistuksesta luovutaan. Uusien tunnistustapojen luomisessa on varmistettava, ettei tunnistaminen tosiasiallisesti perustu ikä-, sukupuoli- tai muuhun henkilötietoon, jonka käsittelyyn tunnistajalla ei ole tarvetta.<sup>2</sup> Sukupuolitiedosta ei siten saa tulla henkilön tunnistamisen keino uudessa tunnistuskäytännössä, sillä tämä vähentäisi henkilötunnuksen sukupuolineutraaliuden myönteisiä vaikutuksia. Jos henkilötunnus ei enää jatkossa ole sukupuolitettu, mutta henkilöllisyyden tunnistamiseen käytetään sen sijaan muita tietoja, tulee perusoikeuksien suoja vahvistaa myös tunnistamiseen käytettävien tietojen kohdalla.

<sup>1</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta, annettu 27 päivänä huhtikuuta 2016 (yleinen tietosuojasetus). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R0679&from=FI#d1e1360-1-1>

<sup>2</sup> Euroopan unionin yleisen tietosuojasetuksen 5 artikla.

Uudistus, jonka myötä henkilöiden tunnistaminen ei enää sisältäisi henkilötietojen käsittelyä, vahvistaisi oikeutta yksityisyyden ja henkilötietojen suojaan.

Työryhmä on esittänyt, että henkilötunnukseen liitettävien tietojen perusteella voitaisiin päätellä tarvittaessa henkilön identiteetin varmistuksen luotettavuus. Esimerkiksi turvapaikanhakijoiden henkilötietojen saantitapa voi vaihdella laajalti, ja voi perustua esimerkiksi virallisista matkustusasiakirjoista saatuihin tietoihin tai suullisesti annettuihin tietoihin, mikäli henkilöllä ei ole ollut esittää henkilöllisyyttä todistavia asiakirjoja. Työryhmä onkin katsonut, että tunnistustapahtumaan ja henkilötietojen saantitapaan liittyvät tiedot tulisi merkitä lisätietoina väestötietojärjestelmään, jotta järjestelmän luotettavuus säilyisi. Amnesty toteaa, että yksityisyyden suojan varmistamiseksi on välttämätöntä, että henkilötunnukseen liitettäviä lisätietoja saa käsitellä vain, kun se on asioinnin kannalta tarpeellista. Tällöinkin henkilötietojen luotettavuuteen liittyvän lisätiedon käsittely voi johtaa syrjiviin käytäntöihin sekä viranomaisissa että muissa julkisissa tai yksityisissä palveluissa, kuten asumiseen liittyvissä palveluissa tai esimerkiksi pankkitilin avaamisessa, joissa henkilötunnusta käytetään. Uudistuksessa onkin varmistettava, ettei syrjiviä käytäntöjä palveluiden myöntämisen yhteydessä mahdollisteta.

### **Kustannukset**

Amnestylla ei ole kustannusvaikutuksista lausuttavaa.

### **Muut vaikutukset**

Amnesty International pitää myönteisenä, että valmistelussa halutaan panostaa vaikutusten arviointiin. Etenkin haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin, kuten sukupuolivähemmistöihin ja turvapaikanhakijoihin sekä heidän perus- ja ihmisoikeuksiensa toteutumiseen kohdistuvat vaikutukset tulee arvioida huolellisesti.

Sukupuolivähemmistöihin kohdistuvat vaikutukset:

Amnesty International pitää työryhmän esitystä henkilötunnusten muuttamisesta sukupuolineutraaleiksi erittäin tärkeänä sukupuolivähemmistöjen ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Henkilötunnusten sukupuolisidonnaisuudesta luopuminen vähentää sellaisiin henkilöihin kohdistuvaa syrjintää ja häirintää, joiden sukupuoli-identiteetti tai sukupuolen ilmaisu ei vastaa henkilötunnuksen sukupuolta. Työryhmän esitys parantaa yksityiselämän suojaa myös muutoin.

Työryhmä on selvittänyt sukupuolineutraaliin henkilötunnukseen siirtymisen vaikutuksia jossakin määrin. Jatkovalmistelussa on vielä arvioitava sukupuolivähemmistöihin kohdistuvia vaikutuksia laaja-alaisemmin ja yksityiskohtaisemmin.

Henkilötunnusuudistuksella olisi vaikutuksia myös muun sukupuolivähemmistöjä koskevan lainsäädännön muutostarpeisiin, erityisesti translakiin<sup>3</sup>. Loppuraportin mukaan sukupuolimerkintä kirjattaisiin jatkossa väestötietojärjestelmään henkilötunnuksesta erillisenä tietona. Tarve lainsäädännölle, jossa säädetään sukupuolimerkinnän muuttamisesta, ei siten poistuisi. Uudistuksen jatkovalmistelussa on välttämätöntä varmistaa, että henkilötunnuksesta erillinen sukupuolitieto on sujuvasti muutettavissa väestötietojärjestelmässä sekä uudistuksen jälkeen että koko siirtymäkauden ajan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin edellyttää valtioilta nopeita, läpinäkyviä ja helposti saavutettavia käytäntöjä sukupuolimerkinnän muuttamiseksi.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Laki transseksuaalin sukupuolen vahvistamisesta 563/2002.

<sup>4</sup> Ks. EIT:n Factsheet on Gender identity issues: [https://www.echr.coe.int/Documents/FS\\_Gender\\_identity\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/FS_Gender_identity_ENG.pdf).

Lisäksi sukupuoli-identiteettiin perustuvan syrjinnän torjumiseksi olisi tärkeää, että henkilöllä olisi jatkossa mahdollisuus myös muuhun sukupuolimerkintään kuin mies/nainen.<sup>5</sup>

Niin kauan kuin väestötietojärjestelmässä on merkintä sukupuolesta, on huolehdittava sukupuolitietojen tietosuojasta. Euroopan Unionin yleisen tietosuoja-asetuksen mukaan henkilötietoja pitää käsitellä vain, kun se on välttämätöntä.<sup>6</sup> Tieto sukupuolimerkinnästä tulee voida saada väestötietojärjestelmästä vain, kun se on hoidettavan asian kannalta tarpeellista.

Turvapaikanhakijoihin ja muihin ulkomaalaisiin kohdistuvat vaikutukset

Amnesty pitää tavoitetta välttää monihenkilöllisyyttä rekistereissä tervetulleena ja henkilötunnuksen myöntämiskynnyksen madaltamista ulkomaalaisille tärkeänä asiana. Työryhmä on esittänyt, että esimerkiksi turvapaikanhakijat voisivat saada uuden henkilötunnuksen heti turvapaikkaa haettaessa. Amnesty pitää kyseistä ehdotusta erittäin tärkeänä turvapaikanhakijoiden palvelujen saannin helpottamiseksi. Tämä helpottaisi esimerkiksi terveydenhuoltopalveluissa asioimista tai vaikka pankkitilin avaamista palkanmaksua varten. Työryhmä on myös esittänyt, että tavoitetilassa henkilötunnuksen myöntäminen olisi mahdollista esimerkiksi työ- tai oleskelulupaa odottaville paperittomille ulkomaalaisille heti maahantulosta lähtien. Toisaalta paperittomina elää myös moni kielteisen kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen saanut ulkomaalainen, jolle ei ole odotettavissa oleskelulupaa. Nämä paperittomina Suomessa elävät ulkomaalaiset käyttävät myös esimerkiksi terveyspalveluita. Myös heille tulisi mahdollistaa henkilötunnuksen hakeminen asioinnin helpottamiseksi.

## Ehdotuksen aikataulu ja siirtymäajat

Amnesty International pitää myönteisenä työryhmän ehdotusta, jonka mukaan myös vanhanmuotoiset henkilötunnukset korvataan sukupuolineutraaleilla tunnuksilla. Työryhmän ehdotuksen mukaan kaikille annettaisiin sukupuolineutraali henkilötunnus vanhan rinnalle siirtymäajan alkaessa, mutta nykyinen henkilötunnusjärjestelmä säilyisi ensisijaisena tunnusjärjestelmänä siirtymäkauden ajan. Henkilötunnusta ja väestötietojärjestelmän tietoja hyödyntävät tahot aloittaisivat uuden tunnusjärjestelmän mukaisten tunnusten hyödyntämisen järjestelmissään ja tiedonsiirtotavoissaan jo ennen siirtymäkauden päättymistä (loppuraportin s. 25). Uudet henkilötietojen käsittelytavat tulisi ottaa mahdollisimman nopeasti ja laaja-alaisesti käyttöön niiltä osin kuin ne helpottavat haavoittuvassa asemassa olevien elämää.

Siirtymäaikana myönnettävien uusien henkilötunnusten ehdotetaan olevan sukupuolineutraaleja, mutta muutoin vanhan tunnuksen muotoisia. Henkilön sukupuolen voitaisiin tällöin virheellisesti olettaa käyvän ilmi henkilötunnuksesta etenkin aikuisille myönnettävien uusien tunnusten osalta. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että noin puolet sukupuolineutraaleiden tunnusten (aikuisista) haltijoista voitaisiin tulkita väärin sukupuolitetuksi henkilötunnuksen käsittelyn yhteydessä. Tämä altistaisi henkilöt sellaiselle syrjinnälle ja häirinnälle, jota transsukupuolisiin henkilöihin kohdistuu tällä hetkellä niin kauan kuin heidän henkilötunnuksensa ei vastaa heidän sukupuoli-identiteettiään tai sukupuolen ilmaisuaan. Jos sukupuolineutraalius ymmärrettäisiinkin, sukupuolineutraalin henkilötunnuksen saaneen maahanmuuttajastatus paljastuisi henkilötunnuksen käsittelyn yhteydessä. Keinoja ehkäistä tällaisten tilanteiden syntymistä tulisi vielä arvioida.

Usean vuoden mittainen siirtymäaika on pitkä henkilölle, jonka kohdalla sukupuolineutraali henkilötunnus ehkäisisi arjessa tapahtuvaa sukupuoli-identiteettiin perustuvaa syrjintää. Syrjintää ehkäisisi sukupuolitietojen käsittely henkilötunnuksesta erillisenä niin, että jo siirtymäajalla luovuttaisiin henkilön tunnistamisesta henkilötunnuksen tai muutoin sukupuolitiedon perusteella. Jatkossa on syytä arvioida

---

<sup>5</sup> Ks. esim. Maltan julistus (2013), <https://oiiieurope.org/malta-declaration/>, Amnesty'n julkaisu First, Do No Harm (2017), <https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2017/05/intersex-rights/>.

<sup>6</sup> Euroopan unionin yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artikla.

myös, onko nykyiset henkilötunnukset välttämätöntä säilyttää muuttumattomina koko siirtymäkauden läpi, vai voisiko myös väestötietojärjestelmässä jo olevia henkilötunnuksia päivittää sukupuolineutraaleiksi. Mahdollisimman nopeasti käyttöön saatava sukupuolineutraali tunnus olisi sukupuolivähemmistöille erityisen tarpeellinen esimerkiksi tunnistamisasiakirjoissa, kuten passeissa ja henkilökorteissa.

Kunnioitavasti



Niina Laajapuro  
Ihmisoikeustyön johtaja

Lisätietoja antaa:

- sukupuolivaikutuksia koskevasta osiosta Otava Piha, asiantuntija, [otava.piha@amnesty.fi](mailto:otava.piha@amnesty.fi), 044 786 6789
- ulkomaalaisia koskevasta osiosta Kaisa Korhonen, oikeudellinen asiantuntija, [kaisa.korhonen@amnesty.fi](mailto:kaisa.korhonen@amnesty.fi), 044 334 6256