



17.3.2021

## STATSRÅDETS FÖRORDNING OM ÄNDRING AV 2 § I STATSRÅDETS FÖRORDNING OM BEFOLKNINGSDATASYSTEMET

### 1. Inledning

När uppgifter om en person första gången registreras i befolkningsdatasystemet ska personen tilldelas en personbeteckning som individualiserar personen och därför är unik. De bestämmelser om bildande av personbeteckningen som finns i 11 § 2 mom. i lagen om befolkningsdatasystemet och de certifikattjänster som tillhandahålls av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata (661/2009) och i 2 § i statsrådets förordning om befolkningsdatasystemet (128/2010) avgränsar de tillgängliga personbeteckningarna utgående från personens födelsedatum och kön. För vissa enskilda födelsedatum återstår i detta skede att använda bara några tiotal könsbundna personbeteckningar som kan komma att ta slut redan under de närmaste åren.

Finansministeriet tillsatte den 1 september 2017 en arbetsgrupp för att under mandatperioden 1.9.2017–31.12.2019 utreda förnyandet av personbeteckningen och hanteringen av den identitet som garanteras av staten. Arbetsgruppen skulle föreslå en ny nationell lösning på hur personer ska individualiseras. Arbetsgruppens slutrapport offentliggjordes den 6 april 2020. I slutrapporten föreslog arbetsgruppen att det i Finland år 2027 införs en ny form av personbeteckning av vilken personens ålder, födelseid, kön eller andra uppgifter som gäller personen inte längre framgår. Arbetsgruppen föreslog också att en större persongrupp än för närvarande ska kunna få en finsk personbeteckning. Utifrån de inlämnade utlåtandena och det fortsatta arbetet beslutade finansministeriet att arbetsgruppens förslag inte ska föras vidare i oförändrad form utan att arbetet ska fortsättas i ett fristående projekt och framskrida stegvis. Finansministeriet tillsatte den 1 december 2020 ett projekt för att förnya personbeteckningen och hantera den identitet som garanteras av staten. Projektets mandatperiod är 1.12.2020–31.12.2022. Att säkerställa att de tillgängliga personbeteckningarna är tillräckligt många utgör första etappen i detta projekt.

För att säkerställa personbeteckningarnas tillräcklighet föreslås det att beteckningens uppbyggnad ändras på det sätt som beskrivs i denna framställning. Det gäller att säkerställa de tillgängliga personbeteckningarnas tillräcklighet för att garantera att personbeteckningar kan beviljas och användas utan störningar. De nuvarande antalen registreringar i befolkningsdatasystemet och de nuvarande registreringsförutsättningarna medför att de tillgängliga personbeteckningarna för vissa en-

skilda dagar kan komma att ta slut under de närmaste åren. En ändring av personbeteckningens uppbyggnad förutsätter ändringar i största delen av de informationssystem där personbeteckningar behandlas och inverkar på överföringen av uppgifter mellan informationssystemen samt på annan samkörning av uppgifter. För att dessa informationssystemändringar ska kunna planeras och genomföras innan ändringen träder i kraft behöver det i tid stå klart hur personbeteckningens uppbyggnad ändras.

Detta förslag till ändring av personbeteckningens uppbyggnad bereds separat, före de andra förslag till författningsändringar som ska beredas inom projektet för att förnya personbeteckningen och hantera den av staten garanterade identiteten. Målet är att en regeringsproposition om de övriga förslag till författningsändringar som ingår i projektet ska överlämnas till riksdagen under vårsessionen 2022. Eftersom säkerställandet av att personbeteckningarna räcker till förutsätter att beteckningens uppbyggnad redan vid ingången av år 2023 ändras på det sätt som nu föreslås har denna förordningsändring beretts separat före de andra ändringarna. Genom detta tillvägagångssätt kan det säkerställas att de aktörer som behandlar personbeteckningar får åtminstone litet mer än ett år på sig att förbereda införandet av beteckningens nya uppbyggnad i sina system och processer.

När det genom förordningsändringen har säkerställts att de tillgängliga personbeteckningarna räcker till kan projektet för att förnya personbeteckningen och hantera den av staten garanterade identiteten gå vidare till de följande etapperna. Ett mål för projektet och den följande etappen är att möjliggöra att utländska personer får en personbeteckning smidigare än nu också när det gäller persongrupper som inte kan få en personbeteckning enligt den nuvarande regleringen. Uppnåendet av detta mål utvidgar den personkrets som kan få en personbeteckning. Målet för en senare projektetapp är att personbeteckningens individuella nummer i fortsättningen inte ska specificera könet utan vara oberoende av könet. Ett ytterligare mål för projektet är dessutom att skapa förutsättningar för att införa ett helt nytt beteckningssystem.

## 2. Beskrivning av nuläget

### *Personbeteckningens form*

I 2 § i statsrådets förordning om befolkningsdatasystemet finns bestämmelser om bestämmande av personbeteckningen i befolkningsdatasystemet. Enligt paragrafen anger de sex första tecknen i personbeteckningen födelsedatumet i formen dag-månad-årtionde och år. De sex tecken som anger födelsedatumet följs av en skiljemarkör som anger födelseårhundradet. För dem som är födda på 1800-talet är markören ett plustecken (+), för dem som är födda på 1900-talet är den ett bindestreck (-) och för dem som är födda på 2000-talet är den bokstaven A. Efter

skiljemarkören följer ett individuellt nummer bestående av tre siffror, och sist följer en kontrollbeteckning. Personer som är födda samma dag skiljs från varandra med det individuella numret, vars intervall är 002–899. Mäns individuella nummer är udda och kvinnors individuella nummer är jämnt. Kontrollbeteckningen räknas ut med en formel som beskrivs i 2 § 4 mom. i statsrådets förordning om befolkningsdatasystemet. När kontrollbeteckningen räknas ut beaktas inte skiljemarkören.

#### *Orsakerna till tillräcklighetsproblemet*

Av de nuvarande personbeteckningarna kan endast 897 stycken per dag ges i fråga om alla århundraden som är i bruk, det vill säga personer som är födda på 1800-, 1900- och 2000-talet. Personbeteckningarnas tillräcklighet minskas dessutom av att uträkningen av kontrollbeteckningen inte beaktar den skiljemarkör som anger födelseårhundradet och att man därmed av exempelvis beteckningarna 010190-002R och 010190+002R inte med kontrollbeteckningens hjälp kan sluta sig till vilkendera personbeteckningen som är rätt. Om en person redan har tilldelats beteckningen 010190+002R har därmed ingen annan person fått beteckningen 010190-002R på grund av risken för förväxling. På så sätt är beteckningarna som de nu är unika, även om skiljemarkören stryks. Personer som registreras i befolkningsdatasystemet tilldelas inget individuellt nummer i intervallet 900–999, utan dessa individuella nummer har reserverats för att användas när systemen testas och som konstgjorda personbeteckningar för individualisering av personer som inte har en personbeteckning.

Årets första dag används oftare än enligt normalfördelningen när personers födelsetid registreras i befolkningsdatasystemet. Främst beror detta på att det i vissa staters nationella pass mycket ofta antecknas att den 1 januari är personens födelsetid. Årets första dag ska därmed också i Finland användas som personens födelsetid vid registrering i befolkningsdatasystemet, om personen visar upp ett pass eller någon annan officiell handling där födelsetiden har angetts på detta sätt.

#### *Personbeteckningarnas tillräcklighet*

Beteckningarna är på väg att ta slut inom en nära framtid vad gäller de första dagarna av några 1900-talsår. Det registreras fler beteckningar för män än för kvinnor, så de beteckningar som är tillgängliga för män är färre än de beteckningar som är tillgängliga för kvinnor. Exempelvis var vid utgången av år 2020 cirka 50 beteckningar tillgängliga för män när det gällde dagen med det minsta antalet tillgängliga beteckningar. På senare tid har det varje år åtgått cirka 20 beteckningar för män som har det födelsedatumet. Dessa beteckningar för män väntas ta slut år 2023, om åtgärder inte vidtas. Bedömningen grundar sig på det normala genomsnittliga årliga antalet registreringar. Även vid låg nativitet på 2000-talet kan till exempel ökad invandring medföra tillräcklighetsproblem också i fråga om andra dagar.

### 3. Huvudsakligt innehåll och alternativ

Personbeteckningens grundläggande uppbyggnad ändras inte genom den föreslagna ändringen. Personbeteckningens form och längd förblir likadana som nu, och även efter ändringen består personbeteckningen av födelsestiden, ett individuellt nummer och en kontrollbeteckning. Sådana personbeteckningar som redan har getts till personer ändras inte. Det individuella numret fortsätter att vara udda för män och jämnt för kvinnor. Personbeteckningens kontrollbeteckning räknas också i fortsättningen ut enligt den nuvarande formeln, och vid uträkningen av den beaktas inte skiljemarkören som anger födelseårhundradet.

Det föreslås att personbeteckningen ändras så att nya skiljemarkörer som anger födelseårhundradet tas i bruk utöver de nuvarande skiljemarkörerna. Efter ändringen är skiljemarkören signifikant som individualiserande uppgift. Då är personbeteckningen individualiserande och unik endast i form av en hel teckensträng, alltså när skiljemarkören beaktas.

Den föreslagna reformen omfattar nedannämnda huvudsakliga förändringar jämfört med nuläget. I reformen utvidgas det nuvarande personbeteckningssystemet så att skiljemarkören som anger födelseårhundradet blir signifikant och varje ny skiljemarkör möjliggör en ny serie individuella nummer som ingår i personbeteckningen. Det är meningen att nya skiljemarkörer ska tas i bruk först efter att de tillgängliga individuella nummer som kan ges med de nuvarande skiljemarkörerna har tagit slut. För varje ny skiljemarkör som anger födelseårhundradet är det möjligt att ge individuella nummer i enlighet med de nuvarande reglerna för bildande av individuella nummer. Utöver de skiljemarkörer som nämns i den gällande förordningen är det meningen att nya skiljemarkörer som införs ska ingå i nya personbeteckningar i de fall där sådana skiljemarkörer som nu är i bruk inte längre finns att ge för det berörda födelsedatumets vidkommande.

Ändringen föreslås träda i kraft vid ingången av år 2023 för att personbeteckningarnas tillräcklighet ska kunna säkerställas i tid.

#### *Alternativ*

På grund av att personbeteckningar används i många sammanhang föranleder revideringen av personbeteckningens uppbyggnad stora kostnader, särskilt när det gäller informationssystem och automatiserad dataöverföring. Ju fler steg ändringarna görs i, desto dyrare blir lösningen sannolikt. Målet är att åstadkomma en reform som minimerar kostnaderna för systemändringar som helhet, att garantera att personbeteckningarna räcker till långt in i framtiden och att föranleda så få ändringar som möjligt i processerna och rutinerna för behandling av information. Alternativen bedömdes år 2020 tillsammans med intressentgrupper. I arbetet med att undersöka alternativen deltog Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata,

Pensionsskyddscentralen, Folkpensionsanstalten, Migrationsverket, Utbildningsstyrelsen, Polisstyrelsen och Skatteförvaltningen.

Den föreslagna ändringen väntas både föranleda informationssystemändringar som går snabbast att genomföra och orsaka det minsta antalet ändringar i informationsbehandlingsprocesserna. Alla andra eventuella ändringar av personbeteckningens uppbyggnad skulle också kräva en övergångstid som är avsevärt längre än den som föreslås. Ändringarna måste hinna genomföras i tillräckligt god tid för att tillräcklighetsproblemet som aktualiseras redan under de närmaste åren ska kunna lösas.

Följande alternativ har utretts och deras genomförbarhet har bedömts:

**En helt ny beteckning införs.** I denna lösning tilldelas alla personer en helt ny personbeteckning som består av en slumpmässig sifferserie, och inga som helst personuppgifter framgår av den. Antalet möjliga variationer är mycket stort. Beteckningen skulle kunna bestå av ett tiosiffrigt tal som kan börja med andra siffror än de nuvarande personbeteckningarna och av en kontrollbeteckning som står till sist (exempel: 4000206999E). Då uppfylls kraven på unikheter, oberoende, tillräcklighet och avsaknad av information som gäller personen. Det intervall inom vilket beteckningar kan bildas omfattar nästan en miljard beteckningar och systemet går att byggas ut genom att nya intervall tas i bruk. Denna lösning gör det möjligt att lösa såväl tillräcklighetsproblemet som de övriga problem som konstaterats i samband med den nuvarande personbeteckningen. Att genomföra lösningen skulle emellertid vara arbetskrävande och dyrt, och införandet skulle inte kunna ske tillräckligt snabbt för att lösa tillräcklighetsproblemet. Alternativets samhällliga och ekonomiska konsekvenser har bedömts allsidigt av den arbetsgrupp som utrett förnyandet av personbeteckningen och hanteringen av den av staten garanterade identiteten.

**Personbeteckningens könsbundenhet slopas.** Om personbeteckningens könsbundenhet slopas skulle det individuella numret kunna ges oberoende av kön, varvid lediga individuella nummer för kvinnor i praktiken skulle kunna ges till män i fråga om de ovannämnda dagar som är kritiska med tanke på personbeteckningarnas tillräcklighet. Detta skulle ändå inte vara en långtidslösning på personbeteckningarnas tillräcklighet, eftersom beteckningarna skulle bli fler i bara några år. Konsekvenserna av att könsbundenheten slopas har bedömts av den arbetsgrupp som utrett förnyandet av personbeteckningen och hanteringen av den av staten garanterade identiteten samt vid den påföljande tjänstemannaberedningen. Att slopa personbeteckningens könsbundenhet skulle föranleda sådana ändringar av informationssystem och av processerna och rutinerna för behandling av personbeteckningar att lösningen inte är möjlig att genomföra tillräckligt snabbt. Målet är dock att slopa könsbundenheten och göra personbeteckningarna könsneutrala i ett senare skede av projektet för att förnya personbeteckningen och hantera den av

staten garanterade identiteten, och avsikten är att den beredningen ska ske senare inom ramen för projektet.

**Urvalet av tecken i personbeteckningen och sättet att räkna ut kontrollbeteckningen ändras.** I detta lösningsalternativ skulle uträkningen av personbeteckningens kontrollbeteckning ändras med olika variationer, till exempel så att skiljemarkören som anger födelseårhundradet ändras till en siffra och man går över till att använda alla de tio siffrorna i personbeteckningen när kontrollbeteckningen räknas ut. Ett annat alternativ är att det individuella numret ändras till en individuell del där också bokstäver ingår (exempel: 100150A01BY). Kontrollbeteckningen skulle då räknas ut på basis av den sju eller åtta tecken långa sifferserie som uppkommer på detta sätt. Att ändra formeln för uträkning av kontrollbeteckningen skulle emellertid vara en synnerligen stor ändring och föranleda mycket stora och omfattande informationssystemändringar.

**Födelse tiden går att sluta sig till utgående från personbeteckningen.** För att det ska säkerställas att personbeteckningarna räcker till skulle personbeteckningen kunna revideras så att det utgående från personbeteckningen är möjligt att sluta sig till en persons födelse tid med hjälp av en formel, till exempel så att något av talen 20, 40, 60 eller 80 läggs till det tal som anger månaden (exempel: 102150A100H). Dragandet av slutsatser om födelse tiden skulle ändå ofrånkomligen föranleda också andra systemändringar. Bland annat skulle kontrollalgoritmen behöva ändras, vilket skulle ge upphov till synnerligen stora kostnader.

**Nästa dag som är ledig anges i födelse tidsdelen.** I fråga om de dagar för vars del de återstående personbeteckningarna är få eller inga alls skulle nästa dag som är ledig kunna anges i födelse tidsdelen. Då skulle födelse tiden i personbeteckningarna inte längre utvisa personens faktiska födelse tid i samtliga fall, och efter hand skulle beteckningarna av detta slag bli fler. I befolkningsdatasystemets informationstjänster skulle födelse tiden förmedlas som en separat uppgift till alla som behandlar personbeteckningen, alternativt skulle aktörer med behov av att få veta födelse tiden inhämta uppgiften skilt för sig på något annat sätt, till exempel genom att fråga personen vilken den är. Beteckningen skulle vara individualiserande liksom nu. Detta alternativ skulle kräva stora ändringar i systemen och rutinerna för behandling av personbeteckningar. En frikoppling av födelse datumet i personbeteckningen från det riktiga födelse datumet skulle också förutsätta en juridisk bedömning av rättssäkerhets- och rättsskyddsaspekterna. Sannolikt skulle risken för fel också vara stor. I många system dras slutsatser om en persons födelse tid direkt utgående från personbeteckningens begynnelse del. Det är alltså fråga om en ändring av födelse tidsdelen som har bedömts föranleda större ändringar i informationssystemen än till exempel alternativen att könsbundenheten slopas eller nya skiljemarkörer införs. Till skillnad från den ändring av skiljemarkören som nu föreslås skulle denna ändring förutsätta författningsändringar på lagnivå. Lösningen skulle också kräva en längre övergångstid, och ändringarna skulle inte hinna genomföras inom den tid som lösningen av tillräcklighetsproblemet kräver.

#### 4. Bemyndigande att utfärda förordning

Enligt 11 § 2 mom. i lagen om befolkningsdatasystemet och de certifikattjänster som tillhandahålls av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata (661/2009) är personbeteckningen individuell och består av födelsestiden, ett individuellt nummer och en kontrollbeteckning. Det individuella numret särskiljer personer som är födda samma dag och innehåller information om personens könstillhörighet. Närmare bestämmelser om det detaljerade innehållet i personbeteckningen utfärdas genom förordning av statsrådet.

#### 5. Detaljmotivering

Det föreslås att 2 § 2 mom. i statsrådets förordning om befolkningsdatasystemet (128/2010) ändras. Avsikten är att det i momentet alltså ska föreskrivas om angivande av födelsestiden i personbeteckningen. Momentets nuvarande första mening delas upp i två meningar. Orden 'och en skiljemarkör' läggs till i den första av dessa meningar som en komponent för angivande av födelseårhundradet i personbeteckningen. I den andra meningen konstateras i likhet med den nuvarande förordningen att den första och den andra av siffrorna anger dagen, den tredje och den fjärde månaden, den femte årtiondet och den sjätte året.

Enligt förslaget ändras i 2 § 2 mom. andra meningen bestämmelsen om skiljemarkör som anger födelseårhundradet så att nya bokstäver läggs till som möjliga skiljemarkörer. För dem som är födda på 2000-talet tas enligt förslaget bokstäverna B, C, D, E, F, H, J, K, L och M i bruk som skiljemarkörer utöver den nuvarande bokstaven A. För dem som är födda på 1900-talet tas bokstäverna Y, X, W, V, U, T, S, R, P och N i bruk som skiljemarkörer utöver det nuvarande bindestrecket (-). För dem som är födda på 1800-talet förblir det nuvarande plustecknet (+) den enda skiljemarkören, den ändras inte.

Det är meningen att de bokstäver som föreslås som nya skiljemarkörer ska användas i versal form så att för dem som är födda på 2000-talet används samma serie i alfabetisk ordning efter A som nu är i bruk, börjande med B. För dem som är födda på 1900-talet används de nya bokstäverna i omvänd alfabetisk ordning från slutet, börjande med Y. De skandinaviska bokstäverna Å, Ä och Ö ska enligt förslaget inte användas. Inte heller ska bokstäverna G, I, O, Q och Z användas, eftersom de i skriven form kan förväxlas med siffror. Siffrorna 0, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8 och 9 föreslås inte bli använda som nya markörer på grund av att siffror inte heller tidigare har använts som skiljemarkörer i personbeteckningen. Siffrorna på var sin sida om markören framträder tydligare när ett tecken som inte är en siffra finns mellan dem. Som nya skiljemarkörer föreslås inga andra tecken än bokstäver, till exempel \*, ?, ! eller =. Användningen av sådana tecken skulle medföra teckenuppsättningsproblem och problem i informationssystemens programkoder, där dessa tecken har kunnat reserveras för annat bruk.

Det är meningen att de nya bokstäver som anger födelseårhundradet ska tas i bruk efter att de nuvarande födelsedatumsspecifika individuella nummer som används tillsammans med de nuvarande skiljemarkörerna har förbrukats. Förslaget innebär att personbeteckningen i fortsättningen är individualiserande som hel teckensträng, skiljemarkören inbegripen, eftersom skiljemarkören skulle kunna vara det enda tecken i personbeteckningen som skiljer åt personbeteckningarna för personer med samma födelsedatum.

## 6. Konsekvenser

I detta förslag bedöms också konsekvenserna av att kretsen av personer som kan få en personbeteckning utvidgas, även om en sådan utvidgning inte ingår i målsättningen för detta förslag. Att utvidga den krets som kan ges en personbeteckning är målet för en senare etapp av projektet för att förnya personbeteckningen och hantera den av staten garanterade identiteten. Eftersom målet för att ändra personbeteckningens uppbyggnad är att säkerställa de tillgängliga personbeteckningarnas tillräcklighet även för att möjliggöra att kretsen av personer som kan få en personbeteckning utvidgas, finns det anledning att redan i detta förslag bedöma också vilka konsekvenser en utvidgning av kretsen får.

### *Ekonomiska konsekvenser*

#### Ändring av informationssystemen

#### Olika sektorer samt kommunerna

De kostnader som uppstår i och med att informationssystemen behöver ändras till följd av att nya skiljemarkörer införs i personbeteckningen har uppskattats med hjälp av intervjuer och en enkät om kostnadseffekterna. Begäran om kostnadsuppskattningar sändes till de sektorer som enligt en bedömning kommer att drabbas av de största kostnaderna till följd av de ändringar som föreslås. Sektorerna är energiindustrin, finanssektorn, organisationer och sammanslutningar, handeln, datakommunikationsbranschen, social- och hälsovården samt arbetspensionssektorn. Energiindustrin rf och Finsk Handel bistod vid insamlingen av kostnadsuppskattningar inom sin respektive sektor. Finanssiala ry bistod vid insamlingen av svar från finanssektorn. Datakommunikationsbranschens kostnadsuppskattningar samlades in med Finnet-förbundets hjälp. Sjukvårdsdistriktens kostnadsuppskattningar samlades in av Kommunförbundet och svaren från de privata aktörerna inom social- och hälsovården samlades in av Hyvinvointiala HALI ry. Även av kommuner begärdes och erhöles kostnadsuppskattningar. Dessutom har leverantörer av kund- och patientdatasystem samt leverantörer av informationssystem för personalförvaltning intervjuats.



Av svaren att döma varierar den föreslagna ändringens konsekvenser för olika aktörers informationssystem kraftigt. En del av respondenterna uttryckte att ökningen av urvalet av skiljemarkörer är en relativt liten systemändring som inte väntas medföra stora kostnader. Särskilt inom arbetspensionssektorn, finanssektorn och social- och hälsovården kommer införandet av nya skiljemarkörer att föranleda betydande kostnader av engångsnatur. Hur stora kostnaderna blir påverkas i huvudsak av antalet system som behöver ändras och antalet integrationer mellan dem, arkitekturen och den föreslagna tidsplanen för införandet. Inom social- och hälsovården blir kostnaderna höga av dessa orsaker och dessutom på grund av de krav som ställs på systemens driftsäkerhet. Sätten att behandla personbeteckningarna i systemen samt systemens ålder och livscykelns inverkar på kostnadernas storleksordning, särskilt inom finanssektorn. Prissättningsstrukturen i de avtal som ingåtts med systemleverantörerna inverkar även de på kostnadernas storleksordning. De kontinuerliga systemkostnader som införandet av nya skiljemarkörer föranleder respondenterna väntas vara små i förhållande till engångskostnaderna.

Eftersom de inlämnade kostnadsuppskattningarna i allmänhet omfattade bara en del av aktörerna inom respektive sektor var det nödvändigt att skala dem för att bedöma de sektorvisa totala kostnaderna. Kostnadsuppskattningarna skalades sektorvis beroende på de tillgängliga sifferuppgifterna. I en del sektorer grundades uppskattningen på respondenternas omsättning, som jämfördes med de sektorvisa omsättningarna. Med hjälp av omsättningarna räknades det ut vilken andel av respektive sektors omsättning respondenternas omsättning står för. Respondenternas sammanräknade kostnader multiplicerades i samma proportion.

Inom finanssektorn användes premieinkomsterna och marknadsandelarna vid skalningen. Inom social- och hälsovårdssektorn skalades kostnadsuppskattningarna för sjukvårdsdistriktens del med utnyttjande av invånarantalet i respektive distrikt och antalet distrikt. För kommunernas vidkommande skalades kostnaderna med hjälp av kommunernas it-budgetar genom att kostnaderna som de kommuner som svarat hade uppgett ställdes i proportion till hela kommunsektorns it-budget.

Organisationernas och sammanslutningarnas kostnader gick inte att skala på grund av att sektorn är heterogen och det fanns en enda respondent. Inom arbetspensionssektorn antogs respondenterna täcka hela sektorn, så ingen skalning företogs.

#### Statsförvaltningen och Folkpensionsanstalten

Som ett inslag i en förutredning som Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata gjorde inför projektet för att utveckla den digitala identiteten företogs hösten 2020 en preciserande utredning om vilka konsekvenser personbeteckningssystemet i sin framtida form har som en lösning som ersätter de konstgjorda personbe-

teckningarna. Som ett led i utredningen uppskattades också de ekonomiska konsekvenserna av att en könsneutral personbeteckning med nya skiljemarkörer införs. De ekonomiska konsekvenserna uppskattades för utredningens bruk av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, Pensionsskyddscentralen, Folkpensionsanstalten, Migrationsverket, Lantmäteriverket, Utbildningsstyrelsen och Skatteförvaltningen.

Statsförvaltningens skalade engångskostnader har uppskattats utifrån de preliminära uppskattningar av kostnaderna av engångsnatur som getts av Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, Migrationsverket, Lantmäteriverket, Utbildningsstyrelsen och Skatteförvaltningen. Inför skalningen var det nödvändigt att fördela de uppskattade kostnaderna och allokera dem till de kostnader som införandet av nya skiljemarkörer i personbeteckningen föranleder. Skalningen gjordes genom att dessa myndigheters sammanräknade it-budgetar för år 2019 ställdes i proportion till statens sammanräknade IKT-upphandlingar. Folkpensionsanstaltens IKT-upphandlingar ingår inte i statsförvaltningens IKT-upphandlingar som ligger till grund för skalningen, så de kostnader av engångsnatur som Folkpensionsanstalten uppgett lades till den skalade kostnadsuppskattningen.

#### Sammandrag av de skalade kostnadsuppskattningarna

I nedanstående tabell anges de skalade kostnader av engångsnatur som de nya skiljemarkörer som föreslås i personbeteckningen föranleder sektorvis.

Skalningens slutresultat är endast approximativa sektorvisa storleksklasser för de uppskattade kostnaderna, och det är inte möjligt att utifrån dem dra direkta slutsatser om informationssystemändringarnas kostnadseffekter för enskilda aktörer.

#### *Sektorvisa skalade kostnader av engångsnatur som följer av skiljemarkörerna*

Sektor	Kostnader av engångsnatur i euro: nya skiljemarkörer
Energiindustrin	5 900 000
Arbetspensionssektorn	4 500 000
Datakommunikation	1 400 000
Finanssektorn	35 000 000
Handeln	7 900 000
Social- och hälsovården: Sjukvårdsdistrikten	Medelvärde av kostnaderna uppskattade på basis av antalet invånare och antalet sjukvårdsdistrikt: 11 800 000
Social- och hälsovården: De privata aktörerna	1 600 000

Kommuner och städer	7 900 000
Statsförvaltningen	6 400 000
<b>Totalt</b>	<b>82 400 000</b>

År 2019 uppgick det sammanlagda beloppet av statens upphandlingar av IKT-tjänster och programvaror till över 1 miljard euro. För kommunernas del var motsvarande belopp över 120 miljoner euro.

#### *Konsekvenser för myndigheternas verksamhet och för aktörer inom den privata sektorn*

Myndigheter och aktörer inom den privata sektorn behöver i sin verksamhet klara av att behandla personbeteckningar med ändrad uppbyggnad. Detta har ekonomiska konsekvenser som beskrivs ovan, särskilt i fråga om myndigheternas och den privata sektorns informationssystem. Utöver detta måste myndigheter och aktörer inom den privata sektorn som behandlar personbeteckningar till exempel göra sin kundtjänstpersonal förtrogen med personbeteckningens nya uppbyggnad, liksom också sina övriga sakkunniga som behandlar personuppgifter, och beakta ändringen i sina egna anvisningar och processer samt i kommunikationen angående dem. Eftersom skiljemarkören kan vara det enda tecken som skiljer personbeteckningar från varandra skulle misstag där den nya skiljemarkören ersätts med en skiljemarkör som nu är i bruk kunna leda till skadliga förväxlingar av olika personers uppgifter.

Om en myndighet eller en aktör inom den privata sektorn behöver utnyttja manuella processer för att kunna behandla beteckningar som innehåller en ny skiljemarkör ökar dessa förfarandena organisationernas arbete, till exempel vid sammanställning av uppgifter ur olika källor. Användningen av manuella processer ökar också sannolikheten för förväxlingar och fel. Under de första åren efter att reformen trätt i kraft skulle det antal fall där beteckningar med ändrad uppbyggnad ges sannolikt vara litet i förhållande till det sammanlagda antal personbeteckningar som ges. På så sätt blir den eventuella ökningen av arbetsmängden sannolikt liten för respektive aktör.

Syftet med att ändra personbeteckningens uppbyggnad är att säkerställa de tillgängliga personbeteckningarnas tillräcklighet. Ett senare etappmål för projektet för att förnya personbeteckningen och hantera den av staten garanterade identiteten är att utvidga kretsen av personer som kan ges en personbeteckning, med andra ord att möjliggöra att också personer som för närvarande inte kan tilldelas en personbeteckning får en sådan. Ändringen av personbeteckningens uppbyggnad säkerställer att personbeteckningarna räcker till så att också kretsen av personer som

tilldelas en personbeteckning går att utvidga. Om kretsen av personer som kan få en personbeteckning utvidgas minskar behovet av individualiserande beteckningar som används i organisationernas egen verksamhet, alltså så kallade organisationsspecifika konstgjorda personbeteckningar, och de problem som användningen av dem föranleder. Enligt utredningen skulle givandet av konstgjorda personbeteckningar kunna minskas med 10–50 %, beroende på organisationen, om personbeteckningar kunde tilldelas i större utsträckning och tidigare än nu. En nedgång i antalet konstgjorda personbeteckningar skulle medföra fördelar i och med att processerna effektiviseras och servicen blir smidigare. Till exempel skulle en person som söker uppehållstillstånd eller internationellt skydd kunna ges en personbeteckning genast i början av ansökningsprocessen i stället för först efter att uppehållstillstånd beviljats, vilket nu är fallet.

#### *Konsekvenser för individens ställning*

De personbeteckningar som getts innan förordningsändringen trätt i kraft förblir oförändrade. Även efter ändringens ikraftträdande kommer personbeteckningar med den nuvarande uppbyggnaden att ges så länge som sådana personbeteckningar finns att tillgå för respektive födelsedatum och kön. Ställningen för personer med dessa personbeteckningar påverkas inte av ändringen.

Konsekvenserna för individens ställning gäller barn som föds efter att reformen har trätt i kraft, personer som invandrar till Finland och personer som sköter ärenden i Finland medan de befinner sig utomlands. En person som registreras i befolkningsdatasystemet efter att ändringen har trätt i kraft får en personbeteckning med ändrad uppbyggnad, om det för personen inte längre finns att tillgå en personbeteckning med nuvarande uppbyggnad. Eftersom de tillgängliga personbeteckningarna med nuvarande uppbyggnad först kommer att ta slut i fråga om enstaka födelsedatum som infallit på 1980- och 1990-talet, är det sannolikast att de som får en personbeteckning med ändrad uppbyggnad är personer vars uppgifter registreras första gången i befolkningsdatasystemet när personerna är i vuxen ålder. Det sannolikaste är alltså att de första som får personbeteckningar med ändrad uppbyggnad är utländska personer, till exempel invandrare. Personbeteckningens ändrade uppbyggnad påverkar inte personbeteckningens betydelse för personerna och ändrar inte de personuppgifter om en person som angetts i personbeteckningen.

Om en myndighet eller en aktör inom den privata sektorn i sitt system inte kan behandla personbeteckningar med ändrad uppbyggnad kan detta ha en negativ inverkan på personens ställning, till exempel i form av extra utredningar eller fördröjd tillgång till service. Under de första åren efter reformens ikraftträdande är det sannolikt att beteckningar med ändrad uppbyggnad ges endast i liten utsträckning i förhållande till det sammanlagda antalet personbeteckningar som ges. Det inne-

bär att eventuella negativa konsekvenser riktas bara mot ett begränsat antal personer och bara i relation till aktörer vars system inte klarar av att behandla personbeteckningar med ändrad uppbyggnad.

Syftet med att ändra personbeteckningens uppbyggnad är att säkerställa de tillgängliga personbeteckningarnas tillräcklighet. Ett senare etappmål för projektet för att förnya personbeteckningen och hantera den av staten garanterade identiteten är att utvidga den personkrets som kan få en personbeteckning. Ändringen av personbeteckningens uppbyggnad säkerställer personbeteckningarnas tillräcklighet också för att möjliggöra att den krets som kan få en personbeteckning utvidgas. När målen för de senare projektetapperna uppnås möjliggörs tilldelningen av personbeteckningar i ett tidigare skede än nu till dem som uträttar ärenden i det finländska samhället. Detta underlättar sådan behandling av ärenden som äger rum innan personen besöker en myndighet eller kommer till Finland och annan individualisering av en person och samkörning av uppgifter i systemen. Personerna skulle också kunna sköta sina ärenden själva lättare än nu redan före sin ankomst till Finland, om de fick en personbeteckning medan de ännu vistas utomlands. Om personbeteckningar tidigare än nu tilldelades utländska personer som redan vistas i Finland skulle de nuvarande problem i samband med överföring och sammankoppling av uppgifter som beror på att organisationsspecifika konstgjorda personbeteckningar används minska.

#### *Samhälleliga konsekvenser*

I det finländska samhället används personbeteckningen i stor utsträckning för att individualisera personer. I många informationssystem och situationer där uppgifter samkörs individualiseras personer i första hand genom personbeteckningen. Personer individualiseras i stor utsträckning genom personbeteckningen i olika situationer där behandling av personbeteckningar är tillåten enligt 29 § i dataskyddslagen (1050/2018). Utöver i myndigheternas verksamhet individualiseras personer genom personbeteckningen också till exempel vid kreditgivning och indrivning av fordringar, inom försäkrings-, kreditinstitut-, betaltjänst-, hyrnings- och utlåningsverksamhet samt i kreditupplysningsverksamhet. Genom denna förordningsändring eftersträvas det att personbeteckningarna är tillräckliga och entydigt individualiserande, vilket alltså är nödvändigt för olika samhällsverksamheters störningsfria kontinuitet och tillförlitlighet. Om erhållandet av personbeteckningar förhindras eller om det råder ovisshet kring hur pass individualiserande personbeteckningen är påverkas också personernas rättsskydd och åtkomst till tjänster.

#### *Ikraftträdande*

Förordningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. I synnerhet planeringen och genomförandet av de informationssystemändringar som revideringen av personbeteckningens uppbyggnad föranleder tar sin tid. I intervjuerna som gjordes för att utreda kostnaderna för att ändra informationssystemen frågades det också om aktörernas möjligheter att genomföra de behövliga ändringarna före ingången av år 2023. När det gällde ändringen av skiljemarkören i personbeteckningen meddelade många av de intervjuade organisationerna att övergångstiden är möjlig. En del av organisationerna uppgav ändå att det är en utmaning att hinna införa en beteckning med den föreslagna nya uppbyggnaden vid ingången av år 2023 och att tidtabellen innebär betydande risker för verksamhetens kontinuitet. En del aktörer klarar inte av att genomföra ändringarna under övergångstiden, utan det kan bli nödvändigt att ty sig till alternativa metoder och manuella processer i verksamheten.

Det är meningen att personbeteckningar med nuvarande uppbyggnad ska ges så länge som de är tillgängliga för respektive födelsedatum och kön. Därför är det sannolikt att beteckningar med ändrad uppbyggnad under de första åren efter ikraftträdandet ges endast i liten utsträckning i förhållande till det sammanlagda antalet personbeteckningar som ges. Om en aktör som behandlar personbeteckningar som individualiseringsätt har ett system som inte klarar av att behandla personbeteckningar med ändrad uppbyggnad, är den tvungen att behandla uppgifterna om en person till exempel med hjälp av en konstgjord personbeteckning tills systemet klarar av personbeteckningar med ändrad uppbyggnad. En konstgjord personbeteckning som används i systemet behöver till exempel med hjälp av en manuell process kopplas samman med en i befolkningsdatasystemet befintlig personbeteckning med ändrad uppbyggnad. De alternativa metoderna och de manuella processerna varierar från en aktör till en annan och från ett system till ett annat, och de kan också vara helt nya verksamhetssätt. Användningen av alternativa metoder och manuella processer inverkar också på individernas ställning.

Eftersom personbeteckningar med reviderad uppbyggnad inledningsvis kommer att förekomma bara i enstaka fall har det inte ansetts att användningen av alternativa metoder och manuella processer medför sådana negativa effekter som skulle förutsätta att ikraftträdandetidtabellen förskjuts. Om ikraftträdandet inte sker enligt den föreslagna tidtabellen utan senareläggs uppkommer också en accentuerad risk för att de tillgängliga personbeteckningarna tar slut för vissa enskilda dagars vidkommande, vilket skulle äventyra tilldelningen av personbeteckningar och användningen av dem i samhället på det sätt som beskrivs ovan. Av de följande etapperna för projektet för att förnya personbeteckningen och hantera den av staten garanterade identiteten har målet att minska användningen av konstgjorda personbeteckningar genom att personbeteckningar börjar tilldelas utländska personer smidigare än nu schemalagts i projektet så att genomförandet sker år 2023. Den författningsändring som säkerställer personbeteckningarnas tillräcklighet måste ha trätt i kraft när personbeteckningar börjar ges i större utsträckning än nu, och det

är inte möjligt att senarelägga denna förordningsändring utan att de senare projektetappernas ikraftträdandetidpunkter fördröjs.

## 7. Beredning

Beredningen av framställningen har skett som ett led i det projekt som finansministeriet den 1 december 2020 tillsatte för att förnya personbeteckningen och hantera den identitet som garanteras av staten. Tillsättandet av projektet föregicks av utredningsarbete i en arbetsgrupp med samma namn som finansministeriet den 21 augusti 2017 hade tillsatt utgående från en förutredning som Befolkningsregistercentralen hade utfört. Under sin mandatperiod 1.9.2017–31.12.2019 tog arbetsgruppen fram en beskrivning av nuläget i fråga om individualisering av personer, en internationell jämförelse av regleringslösningarna i vissa andra länder samt handlingsmodeller till underlag för det fortsatta arbetet och diskussioner. Materialet sammanställdes i arbetsgruppens slutrapport<sup>1</sup>. I sin slutrapport föreslog arbetsgruppen att det införs en helt ny form av personbeteckning som inte längre anger ålder, födelsetid, kön eller några andra uppgifter som gäller personen. Utifrån de erhållna utlåtandena och det fortsatta arbetet vid finansministeriet som skedde i form av tjänstemannaarbete kunde arbetsgruppens förslag ändå inte anses vara genomförbart i oförändrad form. Utgående från utlåtandena bereddes den ändring som presenteras i detta förslag och som begränsar sig till ändring av skiljemarkörerna i personbeteckningen. I förslaget bibehålls personbeteckningens nuvarande form i övrigt och personbeteckningens längd. Personbeteckningens uppbyggnad kompletteras endast genom att nya skiljemarkörer som anger födelseårhundradet läggs till, vilket ökar antalet tillgängliga beteckningar. Lösningssmodellen har på uppdrag av finansministeriet preciserats genom tjänstemannaarbete som Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata hösten 2020 utförde tillsammans med de centrala organisationerna inom den offentliga förvaltningen.

Revideringen av personbeteckningen i enlighet med denna framställning är bara första etappen i projektet för att förnya personbeteckningen och hantera den identitet som garanteras av staten. Projektets mandatperiod är 1.12.2020–31.12.2022. Projektets mål är att lägga fram ett förslag till en nationell verksamhetsmodell för individualisering av personer i Finland och att beskriva myndigheternas roll vid hanteringen av grundläggande personuppgifter. Inom ramen för projektet försöker man lösa de frågor som uppstått kring användningen av den nuvarande personbeteckningen och verksamhetsätten i anslutning till den. Dessa frågor gäller bland annat behörigheten att bevilja personbeteckningar, utvidgningen av det nuvarande förfarandet för att bevilja personbeteckningar, identifieringen av personer i samband

---

<sup>1</sup> Arbetsgruppens slutrapport överlämnades den 6 april 2020 och remissbehandlades 8.4–1.6.2020 (<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-325-0>).

med beviljandet av personbeteckningar, de biometriska kännetecken som ska knytas till personbeteckningen, en könsneutral form för personbeteckningen, hanteeringsprocessen för personbeteckningen och uppgifterna om den person som beteckningen gäller samt användningen av personbeteckningen vid överföring av uppgifter från ett informationssystem till ett annat. Ett av målen för projektet är dessutom att skapa förutsättningar för att införa ett helt nytt beteckningssystem.

Projektet ska i sitt arbete beakta målen och tidtabellerna för projektet för att utveckla den digitala identiteten. Målen för projektet för att utveckla den digitala identiteten är bland annat att ge var och en lika förutsättningar att använda digital identitet inom samhällets tjänster och att skapa förutsättningar för registrering och elektronisk identifiering av utlänningar i Finland samt att möjliggöra gränsöverskridande elektronisk identifiering i Finland.

I projekten utreds möjligheten att utvidga den personkrets som för tillfället registreras i befolkningsdatasystemet. Att säkerställa personbeteckningarnas tillräcklighet är nödvändigt också för att det ska vara möjligt att nå projektens övriga mål. Ändringar i personbeteckningens uppbyggnad leder till stora ändringar i informationssystemen och därmed också till betydande kostnader. På grund av att personbeteckningen används i många sammanhang har vid beredningen betonats vikten av att ett stort antal intressentgrupper engageras för att de främsta konsekvenserna av de ändringar som planeras ska bli beaktade. I beredningen har deltagit representanter för finansministeriet, kommunikationsministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, justitieministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, inrikesministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, arbets- och näringsministeriet, utrikesministeriet, Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata, Folkpensionsanstalten, FPA:s Kanta-tjänster, Migrationsverket, Polisstyrelsen, Skatteförvaltningen, Lantmäteriverket, Utbildningsstyrelsen, Kommunförbundet, Institutet för hälsa och välfärd, Konkurrens- och konsumentverket, NTM-centralernas och TE-byråernas utvecklings- och förvaltningscenter (UF-centret), Posti, Electronic Frontier Finland – Effi ry, Ficom, Pensionskyddscentralen, Företagarna i Finland, Finlands näringsliv rf samt ett stort antal andra aktörer i den privata sektorn.

## 8. Ikraftträdande

Förordningen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023.