

VN/10378/2019

Lausunto henkilötunnuksen uudistamista pohtineen työryhmän loppuraportista**Henkilötunnukseen liittyvät ongelmat tulee ratkaista kustannustehokkaasti**

- Henkilötunnuksen uudistamisella on laajat kustannus- ja prosessivaikutukset sekä julkiselle, yksityiselle että kolmannelle sektorille. Nykyisessä taloustilanteessa ei ole edellytyksiä näin mittavan uudistuksen edistämiseksi.
- Raportissa esitetyt ongelmat eivät pääosin ole henkilötunnukseen muotoon liittyviä. Digitaalisen asioinnin kehittäminen ei myöskään vaadi henkilötunnuksen muodon muuttamista.
- Uudistuksen valmistelu on tehty liian suppeasti eikä kokonaisuudistukselle vaihtoehtoisia, kustannustehokkaampia ratkaisutapoja esimerkiksi sukupuolisidonnaisuudesta luopumiseen ole esitetty.
- Uusien ratkaisumallien kehittäminen on tehtävä huolella ja siihen on otettava mukaan myös yksityinen sektori.

Henkilötunnuksen laajamittainen uudistaminen aiheuttaisi massiivisia IT- ja prosessikustannuksia sekä julkisella, yksityisellä että kolmannella sektorilla kaikille toimijoille, joilla on käytössään henkilötunnuksia sisältäviä rekistereitä ja asiakasjärjestelmiä. Koronavirusepidemian negatiiviset taloudelliset vaikutukset tulevat kohdistumaan myös näihin samoihin toimijoihin. Erityisesti finanssisektorin resursseja tarvitaan epidemian jälkeinkin talouden nostamiseen rahoituksen avulla. Tämän vuoksi ei ole järkevää tällä hetkellä jatkaa uudistuksen valmistelua muuten kuin muuttamalla ohjeistusta koskien henkilötunnuksen antamista henkilölle, joiden syntymäpäivä ei ole tiedossa.

Mikäli uudistuksen valmistelua katsotaan taloustilanteen parannuttua tarpeelliseksi jatkaa, tulee keskittyä etsimään ratkaisuja, joiden taloudelliset ja prosessuaaliset vaikutukset olisivat pienimmät mahdolliset. Ratkaisumallien kehittämiseen on otettava mukaan kaikki sellaiset toimijat, myös yksityiseltä sektorilta, jotka tarvitsevat ja käsittelevät henkilötunnuksia laajamittaisesti toiminnassaan.

Jatkovalmistelussa on otettava huomioon, että suurin osa raportissa esitetyistä henkilötunnuksen muuttamisen perusteluista ei liity lainkaan henkilötunnuksen tietosisältöön. Tunnuksen muodon tai sisällön muuttaminen ei ratkaise prosessien toimimattomuuden tai henkilötunnuksen väärän käytön ongelmia. Jatkotyöstössä tulee siis pyrkiä etsimään kuhunkin ongelmaan parhaiten tehoavat, kustannustehokkaat ratkaisut.

Raportissa on kustannusvaikutukset arvioitu vain osasta valtion toimijoita ja vain IT-muutuskustannusten osalta. Lisäksi tulee kustannuksia esimerkiksi uusien ja vanhojen tietojen yhdistelemisestä ja selvittelemisestä. Vaikutusarvioita tulee täydentää ja ratkaisujen etsimisessä on kiinnitettävä enemmän huomiota esitettävistä ratkaisuksista saataviin höytyihin sekä eri ratkaisujen kustannus-höydyvertailuihin.

Henkilötunnuksen sukupuolisidonnaisuudesta luopuminen on kirjattu hallitusohjelmaan. Sukupuolisidonnaisuuden ongelmat liittyvät henkilöihin, jotka korjaavat sukupuoltaan tai ovat muunsukupuolisia, eli joiden sukupuoli-identiteetti ei ole miehen eikä naisen. Sukupuolenkorjaajien tilannetta pystyttäisiin helpottamaan myös sujuvoittamalla henkilötunnuksen vaihtamisen prosesseja ja muunsukupuolisten osalta tulee etsiä kustannuksiltaan kohtuullisempia ratkaisuja. Pelkän sukupuoliedon poistaminen henkilötunnuksesta olisi Finanssialan arvion mukaan selvästi helpommin ja edullisemmin toteutettava kuin henkilötunnuksen kokonaisuudistus.

Maahantulijoiden rekisteröintiä ja yksilöintiä tulee myös tarkastella varsinaisen henkilötunnuksen uudistamisesta erillisenä kysymyksenä.

Raportin lähtökohdat ja –olettamat

Henkilötunnuksen sisältämien tietojen käsittely

Raportissa esitetty perusongelma on, että henkilötunnuksen luovutuksen yhteydessä tulevat luovutetuiksi myös ikä- ja sukupuoli-tieto. Henkilötunnus on henkilö-tieto, johon sovelletaan EU:n tietosuojaa-asetusta (GDPR), jonka mukaan tiedolle pitää olla lainmukainen käsittelyperuste. Myös henkilötunnuksen sisältämät ikä- ja sukupuoli-tieto ovat henkilö-tietoja, ja niiden käsittelyä erillisenä tietona pitää myös tarkastella tietosuojalainsäädännön näkökulmasta.

Henkilötunnuksen käyttöä on jo nykyisin GDPR-periaatteiden mukaisesti rajattu tietosuojalaissa (5.12.2018/1050) vain tiettyihin tehtäviin ja säädetty, että sitä ei tule merkitä tarpeettomasti henkilörekisterin perusteella tulostettuihin tai laadittuihin asiakirjoihin. Tietosuojalaki suojaa henkilöitä näin ollen jo nyt ikä- ja sukupuoli-tiedon tarpeettomalta paljastumiselta.

Raportin mukaan ongelmana yksilön kannalta on, että henkilötunnus mahdollistaa tietojen liian laajan yhdistämisen eri organisaatioiden välillä. Raportista ei kuitenkaan käy ilmi, missä tällaista väärää tietojen yhdistämistä tapahtuu ja millä tavalla uudenmuotoinen tunnus estäisi vastaavan jatkossa. Mikäli tietojen yhdistely tarkoittaa tietosuojasääntelyn rikkomista, pitää siihen puuttua tietosuojasääntelyn suomin keinoin.

Henkilötunnuksen käyttäminen tunnistamiseen

Raportissa on tuotu esille, että henkilötunnusta käytetään virheellisesti henkilöiden tunnistamiseen. Raportissa todetaan: ”Käynti- tai puhelinasiointissa taas henkilötunnuksen rooli on vääristynyt, sillä usein jo pelkästään henkilötunnuksen ilmaisemalla henkilö voi ”tunnistautua” vaikka asiakastilin omistajaksi tai hallussaan olevan luottokortin oikeaksi haltijaksi tai hänet ”tunnistetaan” palvelussa suullisen ilmoittautumisen kautta pyytämällä kertomaan henkilötunnus, eikä henkilöllisyyttä varmisteta virallisen henkilöllisyysasiakirjan tai sähköisen tunnistamisen avulla.”

Raportti ei kuitenkaan anna vastausta siihen, millä tavalla henkilötunnuksen tietosisällön muuttaminen estäisi virheellisen käytön jatkossa.

Kun henkilö tunnistetaan sähköisessä asiointissa vahvasti, välittyy asiointipalveluun henkilön nimi ja henkilötunnus. Pelkän nimen perusteella ei henkilöä voida asiointipalvelussa riittävän varmasti identifoida, joten ankkuri-identiteetin on jatkossakin välityttävä tunnistustapahtumissa. Se, tallennetaanko henkilötunnus asiointipalvelun tietokantoihin ja miten sitä siellä käsitellään, kuuluu edellä kuvatun mukaisesti tietosuojalainsäädännön alle.

Kun henkilöllisyys pitää todentaa fyysisessä asiointissa, käytetään henkilöllisyyden todentamisasiakirjaa eli passia tai henkilökorttia, jotka sisältävät henkilötunnuksen lisäksi myös tiedon henkilön syntymäajasta ja sukupuolesta. Nämä tiedot siis tulevat todennuksen tekevän henkilön tietoon, vaikka ne poistettaisiinkin henkilötunnuksesta.

Henkilötunnuksen muodon muuttaminen ei auta raportin kuvaamaan ongelmaan, jossa todentamisasiakirjan sijaan henkilöllisyys varmistetaan vain henkilötunnusta kysymällä. Työryhmän ajatus siitä, että vaikeammin muistettava sisällöllisesti merkityksetön henkilötunnus estäisi tällaisen käytön ei korreloi sen tosiasian kanssa, että ihmiset pystyvät muistamaan monia sinänsä merkityksettömiä numerosarjoja, esim. puhelinnumeroita tai käyttäjätunnuksia. Mikäli henkilötunnus lisäksi olisi henkilön itsensä saatavissa erilaisista asiakirjoista tai tietojärjestelmistä, ei edes mahdollisesti vaikeampi muistettavuus estäisi käytön jatkumista ennallaan, ellei väriä käyttötapoja kitketä muilla tavoin.

Puhelinpalvelussa henkilötunnusta kysytään usein esim. viranomaisasiointissa, jossa on välttämätöntä varmistua siitä, että käsitellään oikean henkilön tietoja. Raportista ei löydy konkreettista ehdotusta, miten asia tulisi jatkossa hoitaa. Henkilötunnuksen muodon muuttaminen ei poista tarvetta henkilön tarkkaan identifioimiseen.

Henkilötunnusten riittävyys

Henkilötunnusten riittävyys on esitetty raportissa akuutisti ratkaistavaksi ongelmaksi. Erityisen kriittisiä ovat 1.1. päivämäärälle kuuluvat henkilötunnukset tietyiltä vuosilta 1990-luvun alusta. Riittävyysongelmaa voidaan ratkoa monin muinkin tavoin kuin muuttamalla koko henkilötunnuksen tietosisältö ja raportissa onkin esitetty ohjeistuksen muuttamista henkilötunnuksen antamisesta henkilöille, joiden tarkka syntymäpäivä ei ole tiedossa. Ohjeen muuttaminen pitäisi tehdä välittömästi. Myös pelkkä kevyimmällä mahdollisella tavalla toteutettu sukupuolisidonnaisuudesta luopuminen parantaisi tunnusten riittävyyttä.

Toimintatapoihin liittyvät suorat ja epäsuorat vaikutukset

Nykyisten keino-hetujen tuominen samaan järjestelmään ja numeroavaruuteen varsinaisten henkilötunnusten kanssa ja siihen liittyvä luotettavuustiedon lisäys henkilötunnukseen toisi uusia ratkaistavia kysymyksiä eri toimijoille. Miten eri asiointitilanteissa, esim. puhelinasiointissa, todennettaisiin tunnuksen luotettavuus, jos tieto on saatavissa sähköisesti erillisenä väestötietorekisteristä. Ratkaistavaksi tulisi myös, miten eri luotettavuustason henkilöitä käsiteltäisiin palvelussa ja mitä palveluita tietyn luotettavuustason tunnuksella voitaisiin myöntää. Toimijoille jäävä velvoite arvioida, voidaanko väestötietojärjestelmään tallennettua henkilöllisyyttä ja henkilötietoa käyttää perusteena toimenpiteille, lisäisi hallinnollista taakkaa ja olisi merkittävä muutos toimintatapoihin.

Raportin hahmottelema ongelma henkilötunnuksen käyttämisestä tunnistamiseen ei ratkea henkilötunnuksen muotoa muuttamalla. Tämän mahdollisen ongelman ratkaisemiseen tulisi näin ollen etsiä muita keinoja.

Koska osa henkilöä koskevasta dokumentaatiosta on edelleen paperimuodossa tai digitaalisesti arkistoituna muotoon, jota ei voida koneellisesti käsitellä, tulee toimijoilla olla pitkään (useita kymmeniä vuosia) mahdollisuus hakea henkilön tietoja sekä uudella että vanhalla henkilötunnuksella. Tästä aiheutuu sekä järjestelmä- että prosessikustannuksia. Oikeus ja käytännön mahdollisuudet käsitellä (säilytys mukaan lukien) vanhoja henkilötunnuksia uusien rinnalla pitää varmistaa lainsäädännöllä ja käytännön toimilla – kuten esim. luovutus Väestötietojärjestelmästä – organisaatioille, jotka niitä toiminnassaan tarvitsevat.

Mikäli sähköisessä tunnistamisessa liikkuu yksilöintitietona uuden muotoinen henkilötunnus, pitää kaikkien toimijoiden, jotka tarvitsevat ja saavat käsitellä ikä- ja sukupuolittietoa, hakea se erikseen väestötietojärjestelmästä. Tällaisten hakujen rakentaminen ja suorittaminen tuottaa lisäkustannuksia. Toinen vaihtoehto on muuttaa sähköisen tunnistamisen järjestelmiä niin, että ikä ja sukupuoli annetaan erillisinä attribuutteina sellaisille toimijoille, joilla on oikeus näiden tietojen käsittelyyn. Tämä monimutkaistaisi tunnistamisen järjestelmää huomattavasti ja edellyttäisi todennäköisesti jonkinlaista rekisteröintiä tai sertifikaattia, jolla asiointipalvelu todentaisi oikeutensa näihin tietoihin.

Arvioidut kustannusvaikutukset

Raportin kustannusvaikutusanalyysi on puutteellinen. Yksityisten yritysten, kuntien tai kolmannen sektorin kustannuksia ei ole arvioitu.

Finantssialan yritysten arvioidut kustannukset työryhmän esittämästä henkilötunnuksen kokonaisuudistuksesta olisivat alustavien arvioiden mukaan noin 300 miljoonaa euroa. Uudistuksesta ei ole toimialalla saatavissa kustannus- eikä prosessihyötyjä.

Mittavat kustannukset johtuvat merkittävistä käyttöliittymä-, rajapinta-, tietokanta- sekä toimintalogiikkamuutoksista. Lisäksi kustannuksia tulee ohjeistamisesta ja prosessien muutoksista yleensä. Tarvittava pitkä siirtymäaika lisää osaltaan kustannuksia.

Finantssialan yrityksillä on useita tuote-, sopimus- jne. järjestelmiä, joissa henkilötunnus toimii asiakkaan yksilöintiavaimena, ja tämän vuoksi yrityskohtaiset kustannukset alalla ovat oletettavasti suuremmat kuin muilla yksityisen sektorin yrityksillä. On kuitenkin otettava huomioon, että muutostarve koskettaa kaikkia yrityksiä, joilla on asiakkaiden tai työntekijöiden henkilötunnuksia järjestelmissään, jolloin muidenkin yritysten kustannukset nousevat kumulatiivisesti erittäin korkeiksi. Myös yksityisille kansalaisille aiheutuu kustannuksia fyysisten asiakirjojen (henkilökortit, passit, ajokortit) uusimisesta.

Muut vaikutukset

Identiteettivarkauksien osalta raportti ei erittele fyysistä ja sähköistä asiointia eikä kerro tarkemmin, millä tavalla uusimuotoinen henkilötunnus vähentäisi

identiteettivarkauksien määrää eri asiointitavoissa. On huomattava, että nykyisen henkilötunnuksen sisältämät ikä- ja sukupuoli tieto osaltaan vaikeuttavat varastetun identiteetin käyttöä fyysisessä asiointissa. Toisaalta voidaan jopa väittää, että uuden henkilötunnuksen tallentaminen erilaisten muistilappujen muodossa voisi lisätä identiteettivarkauksien määrää. Identiteettivarkauden seurauksena ”menetetyn” henkilötunnuksen mitätöinti ja uuden tunnuksen saamisen helppous tai vaikeus ovat enemmänkin prosessuaalisia kuin tunnuksen sisältöön liittyviä kysymyksiä, joten niihin olisi etsittävä muita ratkaisuja kuin tunnuksen tietosisällön uudistaminen.

Raportti ei ota kantaa siihen, tuldtaiiinko ikä- ja sukupuoli tiedot poistamaan myös fyysisistä henkilöllisyysasiakirjoista eikä siihen, tuldtaiiinko väestörekisteriin lisäämään esim. niin sanottu kolmas sukupuoli nykyisten rinnalle. Koska sukupuoli tiedon poistamista on perusteltu sukupuoltaan vaihtavien tai muunsukupuolisten henkilöiden tarpeilla, jää ratkaisu puolitiehen ilman kannanottoa tähän asiaan.

Aikataulu ja siirtymäajat

Siirtymäaikaehdotuksessa mahdollistettaisiin uuden mallisten tunnusten hyödyntäminen jo vuonna 2023.

Uusiin tunnuksiin siirtyminen tulisi tapahtua eri organisaatioissa suunnitellusti ja koordinoitusti, jotta tietojen välittyminen ja eheys ei vaarannu. Mikäli esimerkiksi sähköisessä tunnistamisessa ryhdyttäisiin välittämään ainoastaan uuden muotoista tunnusta heti vuoden 2023 alusta lähtien, tulisi asiointipalveluilla olla myös valmiudet sen vastaanottamiseen. Eri toimijoiden täsmällisen yhtäaikainen siirtymä uusien tunnusten käyttöön on todennäköisesti mahdoton, joten käytössä tulisi olla jonkinlainen konversiopalvelu. Tällaisen palvelun rakentaminen, ylläpitäminen ja käyttö lisäisi uudistuksen kustannuksia entuudestaan.

Ehdotettu aikataulu vaikuttaa esityksen yksityiskohtien lisämäärittelytarve ja ennakoitavissa olevat käyttöönoton haasteet huomioiden mahdottomalta saavuttaa. Tarvittava siirtymäaika on huomattavasti pitempi kuin työryhmän esittämä. Pitkä siirtymäaika tulee osaltaan kasvattamaan hankkeen kustannuksia.

FINANSSIALA RY

Lea Mäntyniemi
Johtaja