

VM - valtiovarainministeriö

VM068:00/2017

Kuuleminen henkilötunnuksen uudistamista koskevan työryhmän johtoryhmän väliraportista

Finanssiala ry suosittelee mahdollisimman maltillisia muutoksia henkilötunnuksen rakenteeseen

- Kokonaisuutena väliraportti on selkeä ja hyvin jäsennelty sekä eri vaihtoehtoihin liittyvät haasteet on tunnistettu. Raportissa nykytilan ongelmista korostuvat kuitenkin yksittäiset poikkeustapaukset ja huonosti toimivat prosessit, joita voisi ratkaista jopa minimimallia kevyemminkin vaihtoehdoin. Suomen henkilötunnuksen perustuva järjestelmä on todettu hyväksi ja toimivaksi. Muutoksia tehtäessä onkin tarkasti arvioitava muutosten kustannukset ja vaikutukset suhteessa niistä saataviin todellisiin hyötyihin.
- Nykyisellään pankki- ja vakuutus toiminnassa käytetään henkilötunnusta avaimena kaikessa asiointissa ja järjestelmissä. Mikäli vanhoista henkilötunnuksista luovuttaisiin tai niiden muotoa muutettaisiin, se vaatisi suuria teknisiä muutoksia tietokantoihin, tiedonvälityksen rajapintoihin ja käyttöliittymiin. Muutosten kustannuksia on tässä vaiheessa vaikea arvioida, mutta karkeana arviona voidaan esittää, että henkilötunnuksen muodon muuttaminen kokonaan toisen laiseksi aiheuttaisi finanssialalle useiden satojen miljoonien eurojen kustannukset, joita vastaavia hyötyjä ei ole näkyvissä.
- Henkilötunnus ja henkilön tunnistaminen liittyvät varsin tiiviisti toisiinsa ja myös väliraportissa on kosketeltu myös henkilön tunnistamista koskevia asioita. Parhaillaan on meneillään selvitystyöt valtion mahdollisesta sähköisestä tunnistamisvälineestä ja sähköisestä henkilökortista. Mielestämme näiden selvitysten koordinoiminen olisi tarpeellista; muussa tapauksessa näemme vaarana, että toisessa kehityshankkeessa tehdään ratkaisuja, jotka eivät ole toisen hankkeen tarpeiden kanssa yhdenmukaisia ja tavoitteiden mukaisia.

Nykytilan ongelmat

Työryhmä kuvaa laajasti nykytilan ongelmia. Ne liittyvät henkilötunnuksen muodostamiseen kansainvälistyvässä muuttoliikkeessä, henkilötunnuksen sukupuolittuneisuuteen ja iän näkymiseen henkilötunnuksesta ja näistä aiheutuneisiin haittoihin sekä tunnuksen laajan käytön aiheuttamiin tietoturva haasteisiin. Osa ongelmista liittyy itse tunnukseen, osa taas henkilötunnuksen väärään käyttötarkoitukseen tai tarpeettoman laajaan käyttöön. Näiden ongelmien kokoluokkaa ja muita ratkaisuvaihtoehtoja niihin kuin identiteetin hallinnan uudistamista ei raportissa juurikaan käsitellä.

Henkilötunnuksen puuttumisen aiheuttamista ongelmista raportissa todetaan:
”Henkilötunnuksettomalla henkilöllä ei ole mahdollisuutta saada tunnistusvälinettä,

pankkitunnisteita, mobiilivarmennetta tai henkilökorttiin sisältyvää kansalaisvarmennetta, mikä estää myös sähköisten viranomaispalveluiden käytön.” Haluamme huomauttaa, että ensimmäinen edellytys asiakassuhteen perustamiselle pankissa on henkilön henkilöllisyyden todentaminen. Jos henkilöllä ei ole tunnistamisasiakirjaa, josta hänen henkilöllisyytensä voitaisiin luotettavasti todentaa, ei asiakkuutta voida avata eikä myöskään tunnistusvälineitä antaa. Pelkästään henkilötunnuksen antaminen tällaiselle henkilölle ei siis ratkaisisi tunnistusvälineen saamisen ongelmaa.

Raportin mukaan sukupuolitiedon näkyminen henkilötunnuksesta voi olla hankalaa sellaisille henkilöille, jotka eivät koe tämän tiedon vastaavan identiteettiään. Sukupuolenvaihdostilanteissahan henkilötunnuksen vaihtaminen on jo tälläkin hetkellä mahdollista. Toivoisimme tarkempaa analyysia ongelman laajuudesta sekä siitä, kuinka ison osan siitä henkilötunnuksen rakenteen muuttaminen ratkaisisi. Ymmärtääksemme esim. sukupuolenvaihdostilanteissa henkilön pitäisi uusia myös kaikki vanhat asiakirjat (työtodistukset yms.), jotta entinen sukupuoli ei paljastuisi. Täydellinen sukupuolineutraalius edellyttäisi myös kolmannen (neutraalin) sukupuolen käyttöönottoa, mm. tapauksissa, joissa vastasyntyneen sukupuoli on epäselvä, sekä luopumista jaottelusta naisten ja miesten nimiin. Huomattava on myös, että sukupuolitieto on erillisenä tietona nähtävissä myös fyysisissä tunnistamisasiakirjoissa (passissa ja henkilökortissa).

Raportissa mainitsemattomana ongelmana finanssialalla on, että nykytilassa työeläkejärjestelmä saa henkilötunnuksia varsin hitaasti. Tästä aiheutuu ylimääräistä työtä, kun henkilöille joudutaan antamaan väliajaksi keinotunnuksia. Erityisesti hitaus koskee ulkomailta Suomeen lähetettyjen työntekijöiden todistuksiin haettujen Suomen henkilötunnuspyyntöjä, joissa tunnuksen saaminen voi kestää jopa kolme kuukautta. Näissä tilanteissa ei anneta keinotunnuksia. Hitaudesta aiheutuu työeläkevakuuttamiseen liittyvää ylimääräistä selvittelytyötä.

Onko järjestelmässä sellaisia elementtejä, joista ei mielestänne saisi luopua?

Tietoa henkilön iästä ja sukupuolesta tarvitaan finanssialalla esim. täysivaltaisuuden toteamista sekä vakuutusten hinnoittelua ja vastuovelkalaskentaa varten. Myös työeläkejärjestelmässä sukupuoli ja ikä ovat tarpeellisia tietoja. Mikäli nämä tiedot eivät kävisi ilmi henkilötunnuksesta, tulisi niiden olla saatavissa helpolla sähköisellä tavalla keskitetystä henkilörekisteristä.

Fyysisessä asiointitilanteessa tieto henkilön iästä ja sukupuolesta ovat henkilöllisyyden todentamisen kannalta tärkeitä. Mikäli nämä tiedot eivät kävisi ilmi henkilötunnuksesta, tulee huolehtia, että ne kuitenkin (edelleenkin) löytyvät virallisina henkilötodistuksina käytettävistä asiakirjoista.

Yksi yhtenäinen henkilön yksilöivä tunniste, joka on kaikkien toimijoiden käytössä samanlaisena, on etu tiedon eheyden kannalta ja tarvitaan jatkossakin.

Tulevaisuuden näkymät ja haasteet

Millaisten ilmiöiden oletatte vaikuttavan henkilön yksilöinnin ja identiteetin tarpeisiin tulevaisuudessa? Onko joihinkin muutostrendeihin reagoiminen erityisen kriittistä tulevaa ratkaisua suunniteltaessa?

Kansainvälisen tietojenvaihdon digitalisoiminen (ml. Single Digital Gateway –asetuksen toimeenpano) vaatii toimivia EU-tason henkilön tunnistamisratkaisuja toteutuakseen tehokkaasti. Mailla tulisi olla yksi kansallinen taho, joka yhdistää ulkomaisen ja kotimaisen identiteetin. Tämän kansallisen tahon tulisi toimia henkilötunnusten hallinnoijana niin, että päällekkäisiä identiteettejä ei synny, henkilötietojen eheys parane ja henkilötunnuksen saamisen prosessi nopeutuisi.

Identiteettivarkaudet ja -väärinkäytökset todennäköisesti lisääntyvät jatkuvasti ja tähän liittyvät näkökulmat olisi hyvä ottaa huomioon.

Miten näette nykyisen henkilötunnusjärjestelmän mahdollisuudet vastata tulevaisuuden haasteisiin?

Väliraportissa listatuista ongelmista useat olisivat näkemyksemme mukaan kohtuullisen helposti ratkaistavissa ilman henkilötunnuksen perusteellista uudistamistakin ja näitä keinoja on tuotu esille jo väliraportissakin.

Jos ongelmana on henkilötunnusten riittävyys, kun syntymäpäivätiedon puuttuessa käytetään vuoden ensimmäistä päivää, niin ratkaisuna voisi olla ottaa käyttöön järjestyksessä seuraavat päivät tunnusten loppuessa. Väestörekisterikeskushan nykyisellään jo pitää kirjaa vapaina olleista tunnuksista.

Henkilötunnuksen sukupuolisidonnaisuus taas on helposti poistettavissa, jos luovutaan siitä säännöstä, jonka mukaan tunnuksen toiseksi viimeisin numero ilmaisee sukupuolen.

Henkilötunnuksen käyttäminen sellaisissakin yhteyksissä, joissa sitä ei tarvita, tai sen käyttäminen henkilön tunnistamiseen, ovat henkilötunnuksen käyttötapoihin, ei itse tunnukseen liittyviä ongelmia.

Identiteettivarkauksien osalta raportissakin on todettu, että ei ole varmuutta siitä, voisiko henkilötunnuksen rakenteen muuttaminen esim. satunnaisesti merkkinä estää niitä. Toisaalta myös nykyisen henkilötunnuksen vaihtaminen uudeksi identiteettivarkauksien tapauksessa pitäisi ymmärtääksemme olla teknisesti aivan yhtä mahdollista kuin jonkin muunkin muotoisen tunnuksen vaihtaminen.

Oletteko tunnistaneeet sellaisia jo olemassa olevia tarpeita, joihin väliraportissa esitetyt ratkaisumallit eivät kykene vastaamaan?

Finanssialalla ei ole tunnistettu henkilötunnukseen liittyviä erityisiä ongelmia aiemmin mainittua henkilötunnuksen saamisen viivettä lukuun ottamatta. Kaikki raportissa esitetyt ratkaisumallit, jotka johtaisivat henkilötunnuksen rakenteen muuttamiseen, aiheuttaisivat toisaalta toimialalle suuria kustannuksia, joita vastaavaa hyötyä ei siis olisi saatavissa.

Biometria

Miten näette biometrian hyödyntämismahdollisuudet uudistuksessa?

Biometriaa voitaneen hyödyntää henkilön ensitunnistamisessa annettaessa yksilöivää tunnistetta, kuten raportissakin mainitaan. Biometrinen tunnistus ei kuitenkaan voine toimia yksinomaisena henkilön yksilöivänä tunnisteenä, vaan

nykyisen HETUn kaltainen, myös ei-koneellisesti luettava tunniste tarvitaan jatkossakin.

Millaisia mahdollisuuksia biometria tarjoaa?

On tehtävä ero henkilön yksilöinnin ja tunnistamisen välillä. Henkilön yksilöinnin välineenä biometrinen tunniste on hankala, koska se on ainoastaan koneellisesti luettava (ks. edellinen kohta). Biometriset tunnisteet voivat tuoda lisää vaihtoehtoja henkilön tunnistamiseen (henkilöllisyyden todentamiseen), mutta on vaikea nähdä niiden ainakaan lähitulevaisuudessa korvaavan kokonaan nykyisiä tunnistusvälineitä.

Millaisia riskejä näette biometrian hyödyntämisessä?

Kuten yllä todettu, pelkkää biometrasta tunnistetta ei käsityksemme mukaan ainakaan lähitulevaisuudessa voida käyttää henkilön yksilöivänä tunnisteena, koska se on ainoastaan koneellisesti luettava.

Identiteettivarkauksien osalta on huomattava, että osa biometrisista tunnisteista voidaan jo nykyisilläänkin tekniikoilla "varastaa" (kopioida), ja toisin kuin HETUn, ei biometrisen tunnisteiden vaihtaminen tällaisessa tilanteessa ole mahdollista. Eri biometrisillä tunnisteilla on lisäksi erilaiset turvatasot.

Ratkaisumallien arviointi

Kommentteja minimimallista

Finanssiala kannattaa mallia, jossa nykyiseen henkilötunnukseen tehdään mahdollisimman vähän muutoksia, tai pidättäytyään henkilötunnuksen muutoksista ja vain henkilötunnukseen liittyvät prosessuaaliset ongelmat korjataan. Jo minimimallin mukainen sukupuolitetiedon poistaminen tunnuksesta vaatisi kaikkien niiden järjestelmien läpikäymisen ja mahdollisen muuttamisen, joissa sukupuolitetietoa käsitellään. Sukupuolitetiedon hakemiseen väestötietorekisteristä pitäisi myös rakentaa toiminnallisuus.

Kannatamme minimimallissa esitettyä kaikkien toimijoiden käytössä olevaa yhtenäistä keino tunnusta, joka fyysisesti sijaitsee keskitetyssä rekisterissä. Tämä vähentäisi eri toimijoilla olevien samaa henkilöä koskevien rinnakkaisten henkilöllisyyksien olemassaoloa. Uusien keino tunnusten antamisen tulisi olla nopeaa ja sujuvaa.

Yhdellä finanssialan toimijalla voi olla satoja järjestelmiä, jotka hyödyntävät henkilötunnusta. Kaikkien näiden järjestelmien läpikäynti muutosten tekemiseksi vaatii runsaasti aikaa. Lisäksi tarvitaan aikaa järjestelmien yhteensopivuuden varmistamiseen ja tietojenvaihdon turvaamiseen. Arviomme mukaan vaadittava siirtymäaika minimimallissakin olisi vähintään viisi vuotta.

Kommentteja keskitetystä mallista

Kokonaan uuden yksilöivän tunnuksen käyttöönotolla olisi erittäin suuria vaikutuksia kaikkien finanssialan toimijoiden järjestelmiin. Kustannuksiltaan käyttöönotto tulisi olemaan suuri, ja se aiheuttaisi korotuspaineita palvelumaksuihin ja mm. työeläkemaksuun.

Syntymäaika ja sukupuoli ovat sellaisia tietoja, joita finanssialan toimijat tarvitsevat jatkossakin palveluidensa toimeenpanossa. Koska miesten ja naisten elinaika eroaa, tarvitaan syntymäaika- ja sukupuolietoa esimerkiksi vakuutusmaksujen ja eläkevastuiden riittävyyden arvioinnissa. Mikäli käyttöön otettaisiin kokonaan uudenmallinen tunnus, on sukupuoli- ja syntymäaikatiedot saatava jatkossakin omina tietoinaan helposti ja sähköisesti.

Silloin kun tietoja vaihdetaan eri toimijoiden kesken, voi uuden ja vanhan tunnuksen rinnakkaisessa käytössä ilmetä ongelmia tilanteissa, joissa toisella toimijalla on jo käytössä uusi tunnus, mutta toisella toimijalla on edelleen käytössään vanhan mallinen tunnus. Uuden tunnuksen käyttöönoton tulisi tapahtua koordinoitusti, tai tarvitaan konversiopalvelu, joka etsii uutta tunnusta vastaavan vanhanmallisen tunnuksen tai päinvastoin. Tällainen konversiopalvelu olisi syytä olla saatavissa keskitetystä rekisteristä.

Vanhanmallinen henkilötunnus ja uusi yksilöivä tunnus tulisi siirtymäajan jälkeenkin olla yhdistettävissä toisiinsa. Jos uutta yksilöivää tunnusta ei anneta kuolleille, niin mahdollisuus hakea henkilön tietoja vanhalla henkilötunnuksella tulisi säilyttää järjestelmissä hyvin pitkän aikaa.

Tässä mallissa toimivan toimintamallin rakentaminen on ensiarvoisen tärkeää, mm. se kuka yksilöiviä tunnuksia voisi antaa. Korkeimman luokan varmuusasteen tunnusten antaminen tulisi edelleenkin olla vain rekisteriviranomaisella. Alemman varmuusasteen tunnuksissakin (ns. keinotunnukset) olisi tärkeää estää se, että yhdellä henkilöllä olisi useampia yksilöiviä tunnuksia. Tämä voitaisiin käsityksemme mukaan toteuttaa niin, että keinotunnuksetkin hallinnoitaisiin keskitetyssä rekisterissä, johon tietyillä toimijoilla olisi pääsy tunnusten hakemiseksi. Näin myös alemman tason tunnuksilla olevat henkilöt löytyisivät ajan tasaisesti keskitetystä rekisteristä ja toisaalta tunnusten käyttöön saaminen olisi joustavaa.

Tämä malli vaatisi pitemmän valmistelu- ja siirtymäajan kuin minimimalli.

Kommentteja hajautetusta mallista

Mikäli tiedot olisi täysin hajautettu eri toimijoille, tarkoittaisi se rajapintojen rakentamista lukuisten eri toimijoiden välillä. Tällä hetkellä henkilön perustiedot ovat saatavissa yhdestä paikasta. Hajautettu malli lisäisi myös runsaasti erilaisia selvittelyitä kaikissa henkilötietoja käsittelevissä organisaatioissa.

Kustannuksiltaan täysin hajautetun mallin käyttöönotto olisi erittäin suuri ja se aiheuttaisi paljon korotuspaineita palvelu- ja työeläkemaksuihin. Todennäköisesti erilaiset tunnuksista johtuvat eroavaisuudet aiheuttaisivat ylimääräistä selvittelytyötä ja kasvattaisivat myös hallinnollisia kustannuksia. Vaadittava valmistelu- ja siirtymäaika olisi huomattavan pitkä.

Mielestämme henkilön ydintiedot tulisi jatkossakin säilyttää keskitetyssä paikassa ja mielestämme myös yksi yhtenäinen henkilön yksilöivä tunnus tarvitaan jatkossakin. Tämän keskitetyn identiteetin lisänä ja rinnalla voi olla muita rekistereitä ja identiteettejä, joita voidaan käyttää esim. tunnistamiseen sellaisissa palveluissa, joissa ei tarvita vahvaa sähköistä tunnistamista.

Millä tavalla työtä tulisi mielestänne jatkossa suunnata? Mitkä elementit esitetyistä malleista ovat mielestänne tarkoituksenmukaisia jatkoselvityksen kannalta?

Kannatamme mallia, jossa pyritään pitämään henkilötunnuksen muotoon kohdistuvat muutokset mahdollisimman pieninä.

Raportissakin mainittu ajatus, että pyrittäisiin viestinnällä vaikuttamaan eri toimijoilla nykyisin käytössä oleviin toimintatapoihin, joissa henkilötunnusta kysytään sellaisissakin asiointitilanteissa, joissa se ei olisi tarpeellista, on kannatettava.

Uudet henkilötunnukset tulisi välittää Väestörekisterikeskuksen kautta keskitetysti nykyisille hyödyntäjille. Muutoksen ei pitäisi perustua asiakkaiden omaan ilmoitukseen eikä sen pitäisi johtaa asiakkaan uuteen tunnistamiseen.

Mitä elementtejä malleista puuttuu tai haluaisitteko esittää kokonaan toisenlaista ratkaisumallia?

Yksi selvittävä vaihtoehto voisi mahdollisesti olla sellainen, että henkilöillä olisi pysyvästi kaksi henkilötunnusta (nykyinen) ja uuden muotoinen, josta henkilön ikää tai sukupuolta ei erottaisi. Siirtymäajan jälkeen vanhanmuotoista tunnusta saisivat käyttää vain ne toimijat, joilla on tarve henkilön iän ja sukupuolen käsittelyyn eli esim. sosiaali- ja terveydenhuolto ja finanssitoimiala.

Vaikutukset**Miten vaikutusarviointia olisi mielestänne tarkoituksenmukaista tehdä, kun jatkoselvityksen kohde on konkretisoitunut?**

Jos päädytään selvittämään tarkemmin keskitettyä mallia tai hajautettua mallia, olisi syytä selvittää laajamittaisemmin millaisia käytäntöjä niillä mailla on, joissa on jo käytössään vastaavia malleja. Miten eri ongelmatilanteet on näissä maissa ratkaistu, kuten henkilön tunnistaminen ja tietojen vaihtaminen, jos henkilöllä on käytössään useita erilaisia tunnuksia.

Vaikutusarviossa tulee tarkasti punnita muutoksesta saatavat hyödyt siitä aiheutuviin kustannuksiin verrattuna.

Mitä tahoja olisi mielestänne tärkeää kuulla vaikutuksia arvioitaessa?

Viranomaistahojen lisäksi yksityisen sektorin, mm. finanssialan toimijoiden kuuleminen olisi tärkeää. Henkilötunnuksella on erittäin tärkeä rooli kaikilla finanssialan sektoreilla. Henkilötunnusta käytetään laajasti henkilön yksilöimiseen ja lisäksi siitä johdettavilla syntymäaika- ja sukupuolیتiedoilla on tärkeä rooli palveluiden tuottamisessa.

Miten arvioisitte vaikutuksia järjestelmiinne tai toimintaanne seuraavissa tilanteissa, olettaen mahdollisuuden kohtuulliseen siirtymäaikaan:**A) henkilötunnuksen välimerkki muutetaan tai lisätään uusi välimerkki**

Muutos olisi teknisesti kohtuullisen helposti toteutettavissa kunhan siirtymäaika on riittävän pitkä. Muutoksesta ei kuitenkaan seuraa toimintaan sellaisia hyötyjä, jolla siitä aiheutuvat kustannukset saataisiin katettua.

B) henkilötunnuksesta poistetaan sukupuoli

Muutos olisi teknisesti kohtuullisen helposti toteutettavissa kunhan siirtymäaika on riittävän pitkä. Muutoksesta ei kuitenkaan seuraa toimintaan sellaisia hyötyjä, jolla siitä aiheutuvat kustannukset saataisiin katettua. Päinvastoin, sukupuoli tieto tarvitaan varsinkin vakuutustoiminnassa, joten se tulisi edelleen olla saatavissa sähköisesti henkilötietoja ylläpitävästä rekisteristä.

Sukupuoli tieto myös helpottaa henkilön kasvokkain tapahtuvaa tunnistamista ja sitä kautta osaltaan ehkäisee identiteettivarkauksia. Sukupuoli tulisi siis edelleen olla näkyvissä virallisissa tunnistamisasiakirjoissa.

C) henkilötunnuksesta poistetaan syntymäaika

Muutos olisi teknisesti toteutettavissa riittävän pitkällä siirtymäajalla. Muutoksesta ei kuitenkaan seuraa toimintaan sellaisia hyötyjä, jolla siitä aiheutuvat kustannukset saataisiin katettua. Henkilön ikätietoa tarvitaan finanssialan palveluissa mm. henkilön täysi-ikäisyyden toteamiseksi, vakuutusten myöntämiseksi sekä vastuuvielkalaskentaa varten. Se tulisi siis edelleen olla saatavissa sähköisesti henkilötietoja ylläpitävästä rekisteristä.

Ikätieto myös helpottaa henkilön kasvokkain tapahtuvaa tunnistamista ja sitä kautta osaltaan ehkäisee identiteettivarkauksia. Syntymäaika tulisi siis edelleen olla näkyvissä virallisissa tunnistamisasiakirjoissa.

D) henkilötunnuksen muoto muutetaan kokonaisuudessaan erilaiseksi merkkisarjaksi

Järjestelmäteknisesti tämä olisi kaikista raskain vaihtoehto. Sukupuoli- ja ikätieto tulisi kuitenkin edelleenkin saada sekä sähköisesti että kasvokkain tapahtuvaa tunnistamista varten tunnistamisasiakirjasta, kuten kohdissa B)-C)

Muut kommentit

FINANSSIALA RY

Lea Mäntyniemi