

Asia: VM068:00/2017

Kuuleminen henkilötunnuksen uudistamista koskevan työryhmän johtoryhmän väliraportista

Nykytilan ongelmat

Onko työryhmä mielestänne tunnistanut oikeat haasteet nykyjärjestelmässä? Onko tiedossanne sellaisia ongelmia, jotka tulisi näiden lisäksi huomioida?

Opetushallitus toteaa, että nykymuotoinen henkilötunnus saattaa tulevaisuudessa muuttua epäkäytännölliseksi ja paljastaa välittömästi tarpeettoman paljon tietoja henkilöstä. Nykyisessä yleisessä muodossa oleva henkilötunnus mahdollistaa tietojen yhdistämisen eri lähteistä turhankin helposti. Väärinkäyttötapauksissa tunnuksen vaihtaminen on haasteellista. Koska tunnuksen rakenteen mukainen merkkiyhdistelmien määrä on rajallinen, tämä saattaa jatkossa muodostua tunnuksen käyttöä rajoittavaksi ongelmaksi. Lisäksi välimerkki (-, + tai A) on osoittautunut vähän hankalaksi, mikä on käytännössä aiheuttanut tunnusten sekaantumisen vaaraa erityisesti 2000-luvulla syntyneiden kohdalla.

Opetushallitus katsoo, ettei ikä- ja sukupuolitietojen tarvitsisi olla tunnistettavissa varsinaisesta henkilötunnuksesta, vaan tunnisteiden pitäisi olla luonteeltaan neutraali. Identiteettiin yhdistettävät tiedot - esim. tilastointia varten - voitaisiin kerätä henkilötunnukseen linkittyviin taustatietoihin (esim. ikä, sukupuoli). Ehdotuksessa todetaan, että kolmannen sukupuolen lisääminen olisi isompi kokonaisuus ja vaatisi lisäselvitystä. ”Muunsukupuolisia” koskeva asia olisi luontevaa ratkaista osana henkilötunnuksen uudistamiseen liittyvää kokonaisuutta. Mikäli sukupuoli jatkossa linkittyy henkilötunnukseen, niin myös sukupuolen vaihtamiseen mahdollisesti liittyvät henkilötunnuksen päivitystarpeet tulisi ottaa huomioon. Sukupuolen muutos ei saisi vaikuttaa takautuvasti tilastoihin.

Onko järjestelmässä sellaisia elementtejä, joista ei mielestänne saisi luopua?

-

Tulevaisuuden näkymät ja haasteet

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

Tunnuksen pitäisi olla tarvittaessa vaihdettavissa, ei kertoa ihmisen sukupuolta eikä välttämättä ikääkään. Mikäli henkilöllä ei vielä ole virallista henkilötunnusta, niin väliaikainen tunnus tulisi olla mahdollista myös luoda keskitetysti niin, että eri viranomaisilla olisi käytössään sama väliaikainen tunnus.

Miten näette nykyisen henkilötunnusjärjestelmän mahdollisuudet vastata tulevaisuuden haasteisiin?

-

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

Erittäin keskeinen asia on ulkomaalaisten identiteetin tunnistaminen. Opetushallitukselle on tärkeää varmistua henkilön henkilöllisyydestä (henkilötunnus) sekä mahdollistaa sähköinen asiointi Opetushallituksen palveluissa. Opetushallituksessa on pohdittu mahdollisuutta hyödyntää ns. väliaikaisia tunnuksia, jotka voitaisiin myöntää vähän kevyemmin kuin varsinainen henkilötunnus.

Opetushallituksella on ulkomaisia asiakkaita muun muassa tutkintojen tunnustamisen ja apurahojen hakemisen prosesseissa. Näissä on huomioitava, että palveluiden käyttämiseksi asiakas ei ole välttämättä Suomessa ennen kuin päätös on syntynyt, joten asiakkaalta ei voida edellyttää vahvaa ensitunnistautumista jossakin Suomessa olevassa toimipisteessä.

Korkeakouluhauissa henkilötunnuksettomia henkilöitä ei ole mahdollista tunnistaa vahvasti. Tasa-arvoisen kohtelun näkökulmasta on kyseenalaista, että henkilötunnuksettomat hakijat voivat haussa ottaa opiskelupaikan vastaan sähköisesti ilman vahvaa tunnistautumista, mutta henkilötunnuksen omaavilta henkilöiltä edellytetään vahvaa tunnistautumista. Tällaisten henkilötunnuksettomien asiakkaiden osalta tulisi miettiä myös kokonaisvaltainen ratkaisu, joka kytkeytyy henkilötunnusjärjestelmään (esim. väliaikainen tunnus).

Opetushallituksen palveluiden piiriin kuuluu alaikäisiä henkilöitä, joiden osalta tunnistautuminen ja henkilötunnusten käyttö on ratkaistava. Erityisenä käyttötapauksena on saada alaikäisten asiakkaiden huoltajien käyttöoikeudet linkitettyä alaikäiset tietoihin siltä osin kuin laki näin edellyttää. Henkilöiden tietojen linkitys tulee myös eteen sellaisissa tilanteissa, joissa on myönnettävä oikeus katsella opiskelijan tietoja esimerkiksi opiskelijaa ohjaavalle työnantajan edustajalle. Manuaalisesti toteutettava yksilöintiprosessi on hyvin virihealtis.

Biometria

Miten näette biometrian hyödyntämismahdollisuudet uudistuksessa?

Biometria on kohtalaisen uusi asia ja sen kanssa pitää huolehtia ihmisen yksityisyydestä erityisen tarkasti, kuten tietosuojasetus linjaa. Sen avulla on kuitenkin mahdollista toteuttaa henkilön ensitunnistaminen luotettavammin kuin muuten olisi mahdollista.

Biometria kannattaisi pitää erillään henkilötunnuksesta, mutta vastaavasti biometriaa tulisi voida käyttää tunnistamisessa aivan niin kuin passeissa ja henkilökorteissa on mukana biometrisiä ominaisuuksia.

Millaisia mahdollisuuksia biometria tarjoaa?

Henkilö, jolla ei ole virallisia todisteita henkilöllisyydestä, tunnistamisen, kuten selvityksessä todetaan.

Millaisia riskejä näette biometrian hyödyntämisessä?

Biometrinen tunnusten vääriin käsiin joutuminen saattaa olla ongelma. Biometrinen tietojen tallentaminen sirulle kortille tai passiin saattaa auttaa tähän. Jokin osa tiedoista pitänee kuitenkin olla keskitetyt tallessa ja sen suojauksesta tulee määrätä erityisen hyvin.

Biometrinen tietojen tallentaminen Opetushallituksessa ei olisi perusteltua. Mutta käyttäjä voisi halutessaan esim. tunnistautua biometrisillä tiedoilla, jos siihen olisi keskitetty tunnistautumispalvelu.

Ratkaisumallien arviointi

Kommentteja minimimallista

Tämä malli rajoittanee mahdollisia tulevia muutostarpeita varsin paljon.

Todennäköisesti halvin ratkaisu toteuttaa virastokohtaisesti (ja koko valtion hallinnossa). Opetushallituksen rekistereissä ja tietovarannoissa henkilön identiteetti yhdistyy jo nyt ns. oppijanumeroon ja henkilötunnuksen käyttö on vähäistä. Siksi mahdollisten muutosten kustannukset eivät olisi kovin merkittäviä.

Kuten raportissa todetaan, minimimallilla pitää kuitenkin ratkaista erikseen esim. henkilötunnuksettomien henkilöiden ongelma. Opetushallitus kannattaa vaihtoehtoa, jossa henkilötunnuksettomalle henkilölle ei luotaisi tapauskohtaista keinotunnusta, vaan asiointi viranomaisessa käynnistäisi prosessin, jossa henkilölle luodaan keskitetyt väliaikainen tunnistus, joka tarvittaessa myöhemmin vahvistetaan tai muutetaan varsinaiseksi henkilötunnukseksi.

Kommentteja keskitetystä mallista

Keskitetty malli on askel oikeaan suuntaan, ja vaatineeh ehkä vähemmän muutoksi järjestelmiin. Lyhyellä aikajänteellä Opetushallitus kannattaa ajatusta siitä, että henkilötunnus olisi neutraali tunnus ja pysyvä tunniste, johon kytketään erilaisia tietoja. Perustelluissa tapauksissa henkilötunnuksen takaa saisi esim. ikä- ja sukupuolitiedot. Onko se kuitenkin riittävän suuri muutos? Keskitetty malli on kuitenkin suotavampi malli kuin se, että tietoja olisi hajanaisesti useissa eri rekistereissä

Kommentteja hajautetusta mallista

Hajautettu malli voisi olla pitkällä aikavälillä paras. Jo nyt on nähtävissä eri viranomaisten tarve saada luotettava tunnus kaikille heidän asiakkailleen, riippumatta siitä onko heillä suomen kansalaisuus ja henkilötunnus. Haasteeksi voi muodostua sen tunnistaminen, mitä kaikkia tietoja missäkin rekisterissä on. Katoaako master data -ajattelu, jos samaa tietoa voi olla useammassa rekisterissä ja vielä keskenään ristiriidassa.

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

Keskittyä hajautetun mallin kehittämiseen.

Mitä elementtejä malleista puuttuu tai haluaisitteko esittää kokonaan toisenlaista ratkaisumallia?

Hajautetun mallin jatkokehittelyä: Voisiko henkilöillä olla useampia yksilöiviä tunnisteita? VRK henkilötunnus absoluuttiseksi tunnukseksi, joka olisi pysyvä. Suomi.fi asiointitunnus, jota käytettäisiin erilaisissa asioinneissa. Lisäksi kansalaisten käytössä voisi olla palvelu, jossa henkilö voisi luoda kerta-asiointitunnuksen jotain asiointitarkoitusta varten, kuten esim. järjestelmä, jossa luottolaitokselle tai operaattorille voisi antaa muuttuvan tunnisteiden asian hoitamista varten, jolla väestörekisteristä saisi haettua tarvittavat henkilötiedot.

Hybridimallissa Suomessa on vain yksi taho, joka tietää henkilön tiedot, mutta sitä hyödynnetään hajautetusti siten, että asiakkaasta jää asiointijälki eri organisaatioiden tietovarantoihin. Asiakkaalle luodaan organisaatiokohtainen asiointitunnus, joka voidaan tarvittaessa liittää henkilön identiteettiin luotettavan tahon, kuten VRK, kautta.

Jos käytössä olisi kryptografinen avain, asiakas voisi luoda aina asiointia varten asiointitunnisteiden luotettavan tahon avulla. Asiointitunniste voisi olla asiakkaan yksilöivä tunnus organisaatiolle, jossa asiakas asioi. Koska asiointitunniste on allekirjoitettu asiakkaan ja luotettavan kolmannen osapuolen osalta, se toimii myös luottamuksen avaimena eli, jos joudutaan riitatilanteisiin, niin asiointitunniste voidaan tarvittaessa liittää henkilön identiteettiin viranomaisen prosesseissa. Organisaatio ei kuitenkaan saa tietää henkilön identiteettiä, mutta voi luottaa siihen, että asiakas on oikea henkilö.

Luotettavan kolmannen osapuolen toimiessa välittäjänä julkishallinnon prosessit voidaan kytkeä tekemään tarkistus ilman, että henkilön identiteettiä tai tietoja tarvitsee tietää tarkistuksen tekevässä prosessissa. Viranomaisprosesseissa luotettava taho voi linkittää erilaiset asiakkaan

antaman asiointitunnisteeseen liittyvät asiakasta palvelevan organisaation tekemät tarkistuspyynnöt henkilöidentiteettiin ja välittää ne tarkistavalle taholle tarkistavan tahon asiointitunnuksen kera. Tarkistava taho palauttaa tarkistuksen tuloksen, jonka luotettava taho välittää takaisin tarkistuksen tekijälle, ilman että identiteetti paljastuu tarkistuksen tekeväälle taholle tai tarkistavalle taholle.

Tämän tyyppinen ratkaisu vähentäisi merkittävästi eri organisaatiolle kohdistuvaa henkilötietojen suojaamiseen liittyvää kustannusta. Henkilötietoihin liittyvät tietosuoja ja tietoturva asiat nostavat järjestelmien kustannuksia mutta myös koko organisaation kyvykkyyksiin liittyviä kustannuksia. Joissakin tapauksissa organisaatiot kehittävät itse tietosuojaan liittyvää kyvykkyyttä sen sijaan, että koko kyvykkyys ulkoistettaisiin siihen erikoistuneelle toimijalle.

Vaikutukset

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

Vaikutusten arvioinnissa lähtökohta on nykyinen toimintamalli, jossa eri valtiohallinnon toimijat ovat erillisiä ja tuottavat palvelua itsenäisesti asiakkailleen. Pitäisikö tavoitetilassa kuitenkin lähteä siitä, että asiakkaille palvelut tarjotaan yhden luukun periaatteella ja valtiohallinnon palvelut riippumatta siitä missä organisaatioissa ne toteutetaan, näyttäytyvät asiakkaalle loogisesti yhtenä kokonaisuutena. Tällöin henkilön tunnistautuminen näihin palveluihin tapahtuisi aina samalla tavalla ja palvelut kytkeytyisivät tämän identiteetin ympärille.

Toinen periaatteellisen tason pohdinta pitäisi käydä sen ympärillä, että onko eri prosesseissa tarve tietää henkilön identiteetti? Asiakkaan ilmaantuessa ja tunnistautuessa hän ei välttämättä tarvitse kertoa kuka hän on, vaan ainoastaan prosessin tarvitsevat elämäntilannetta kuvaavat ominaisuudet. Tärkeintä on, että syntyy luottamus asiakkaan ja palvelutuottajan välille. Ominaisuuksien luotettava tarkistaminen pitäisi nostaa esille sen sijaan, että tunnistetaan luotettavasti, kuka henkilö on. Prosessien osalta olisi tunnistettava, mitä luotettavaa tietoa niissä käsitellään ja tunnistaa ne tahot, jotka voivat vahvistaa tiedon luotettavuuden. Luotettavuuden tarkistaminen voidaan tehdä luotettavan kolmannen osapuolen toimiessa välittäjänä tarkistuspyynnön tekijän ja tarkistajan välillä. Prosessin lopputuloksena syntyvä viranomaispäätös voidaan kytkeä asiakkaan ominaisuuksiin ilman, että koko prosessissa käy ilmi henkilön identiteetti. Päätöksen tehneestä organisaatiosta tulee kyseisen tiedon vahvistava taho muille organisaatioille. Esimerkiksi Opetushallituksen KOSKI-järjestelmä voidaan henkilön suostumuksella tarkistaa, onko henkilöllä voimassa oleva opiskeluoikeus.

Kolmas periaatteellisen tason pohdinta tulisi käydä sen ympärillä, että onko henkilötunnus henkilön tiedossa vai hallussa? Nykyisen henkilötunnuksen etuna on, että se on helppo muistaa mutta onko ominaisuus tarpeellinen tulevaisuudessa? Voiko tunnus olla enemmän jotain hallussa olevaa, kuten esimerkiksi medialle tallennettu kryptografinen avain. Biometrinen tunniste on henkilön hallussa mutta ei henkilön tiedossa sikäli, että henkilö ei voi kertoa sitä esimerkiksi puhelimitse. Biometrisen tunnisteen muodostaminen ei onnistu muuta kuin tuomalla biometriseen tunnisteen paikalle.

Oppijanumero on mahdollista muistaa ja mutta ei välttämätöntä ja harva näin myöskään tekee. Asiakas muistaa tavan kirjautua palveluun, jolloin käytetään jotain muuta tunnistetta, kuten pankkitunnusta, jonka kautta löydetään oikea tunnus. Jos jossain historian tilanteessa olisi tehty toisenlainen päätös, kirjautumiseen käytettävä tunnus voisi hyvinkin olla esimerkiksi henkilötunnus. Onneksi näin ei kuitenkaan ole ja henkilölle tärkeämpää palvelun käytön näkökulmasta onkin muistaa pankkitunnuksensa kuin henkilötunnuksensa.

Eidas-direktiivi tulee kuitenkin aiheuttamaan itsessään paljon muutoksia, jotka otettava huomioon.

Mitä tahoja olisi mielestänne tärkeää kuulla vaikutuksia arvioitaessa?

-

Miten arvioisitte vaikutuksia järjestelmiinne tai toimintaanne seuraavissa tilanteissa, olettaen mahdollisuuden kohtuulliseen siirtymäaikaan:

A) henkilötunnuksen välimerkki muutetaan tai lisätään uusi välimerkki

B) henkilötunnuksesta poistetaan sukupuolietieto

C) henkilötunnuksesta poistetaan syntymäaika

D) henkilötunnuksen muoto muutetaan kokonaisuudessaan erilaiseksi merkkisarjaksi

Henkilötunnuksen muodossa tapahtuvat muutokset eivät aiheuta Opetushallituksessa merkittäviä muutoksia tietojärjestelmiin. Opetushallituksen tietojärjestelmät käsittelevät opetushallinnon sisäistä keino-tunnusta eli oppijanumeroa, joka on liitetty VTJ järjestelmän tietoihin. Joissakin palveluissa käyttäjien on rekisteröidyttävä ja annettava henkilötietoja, kuten esimerkiksi Opetushallituksen verkkokaupassa. Verkkokaupassa ei kuitenkaan kysytä henkilötunnusta lainkaan. Joissakin prosesseissa käytetään lomakkeita, kuten tutkintojen tunnustaminen ja apurahahakemukset, ja näihin asiakkaat syöttävät myös henkilötunnuksensa, jos sellainen on. Näissä palveluissa asiakas voi olla ulkomaalainen, jolloin hetun muotoa ei ole rajoitettu. Rajapintapalvelussa on mahdollistettu henkilön luonti tilanteissa, joissa henkilöä ei ole vielä järjestelmässä ja halutaan siirtää tietoja järjestelmästä toiseen. Tällöin järjestelmien välillä liikkuu myös henkilötunnus.

Opetushallituksen sidosryhmissä, kuten koulutuksen järjestäjillä, henkilötunnuksen muutos voi kuitenkin aiheuttaa merkittäviä investointeja järjestelmäkehitykseen. Suomessa on käytössä eri toimittajien opintohallintojärjestelmiä ja kirjo niiden käyttötavassa on laaja. Opetushallinnon sisällä on meneillään selvityksiä käyttäjien tunnistautumiseen ja identiteetin hallintaan liittyen ja on tunnistettu tarve uudistaa kenttää toiminnan ketteröittämiseksi ja uusien palvelumarkkinoiden mahdollistamiseksi. Tämän tyyppinen uudistus olisi hyvä yhteensovittaa yleisen henkilötunnusten uudistusten yhteyteen.

Opetushallituksen sähköiset palvelut on rakennettu niin, ettei asiakaskäyntejä ole tarvetta tehdä. Opintopolkuun kirjaututaan käyttämällä Suomi.fi vahvaa tunnistautumista. Asiakkaan vahva ensitunnistautuminen on Suomi.fi -palvelun takana olevien palvelutarjoajien vastuulla.

Virkailijat kirjautuvat Opetushallituksen palveluihin käyttämällä Suomi.fi, Virtu tai Haka-kirjautumista, jolloin toimintaperiaate on sama.

Opetushallituksen palveluissa kerätään sukupuoleen ja ikään liittyviä tietoja raportointi- ja tilastointitarkoituksissa. Sukupuoli kerätään erillisenä tietona, mutta syntymäaika saatetaan joissakin tapauksissa päätellä henkilötunnuksesta. Näitä tietoja ei kuitenkaan ole tarvetta tarkastella henkilön identiteettiin kytkettynä tietona.

A) henkilötunnuksen välimerkki muutetaan tai lisätään uusi välimerkki

Pieniä muutoksia, mutta tehtävissä.

B) henkilötunnuksesta poistetaan sukupuolitieto

Ei suuria muutoksia tässäkään tapauksessa.

C) henkilötunnuksesta poistetaan syntymäaika

Useimmissa järjestelmissä tarvittava syntymäaika käsitellään erillisessä kentässä. Koska syntymäaikaa ei ole kytketty henkilötunnukseen, niin ei siis aiheuttane ongelmia.

D) henkilötunnuksen muoto muutetaan kokonaisuudessaan erilaiseksi merkkisarjaksi

Järjestelmämuutosten kannalta vaihtoehto D on suuritöisin, mutta Opetushallituksen näkemyksen mukaan ehkä silti tarpeen.

Muut kommentit

Muita kommentteja väliraportista tai selvityksen kohteesta

-

Avoin vastauskenttä

Tähän voitte kirjoittaa vapaasti jäsennellyn avovastauksen

-

Korvenoja Riikka
Opetushallitus

