

Asia: VN/10378/2019

Lausuntopyyntö henkilötunnuksen uudistamista pohtineen työryhmän loppuraportista

Lausunnonantajan huomiot ehdotuksen vaikutuksista oman organisaation näkökulmasta

Toimintatapoihin liittyvät suorat ja epäsuorat vaikutukset

Aikaisemmin esillä ollut minimimalli, jossa tehtäisiin mahdollisimman vähän muutoksia nykyiseen toimintamalliin ja henkilötunnukseen, olisi ollut Maanmittauslaitoksen toiminnan nykyisiin tarpeisiin riittävä vaihtoehto. Vaikka lopullisena tavoitteena olisi paremmin tulevaisuuden tarpeet täyttävä muu malli, minimimallin toteuttaminen olisi antanut lisää aikaa valmistautua laajempaan muutokseen.

Loppuraportissa esitetyn mallin vahvuuksina voidaan pitää ajatusta siitä, että tunnus ja siihen liittyvät tiedot hallittaisiin nykyistä kokonaisvaltaisemmin ja, tietosuojannäkökulmasta siten, että kokonaan uusimuotoisesta tunnuksesta ei numero- tai merkkisarjana voisi päätellä ylimääräisiä tietoja. Tunnusta ei tämän takia olisi liioin tarvetta muuttaa tai korjata. Koska uusimuotoinen tunnus voidaan myöntää kaikille (heti asiointitapahtuman alussa) ja erikseen tallennettaville tiedoille voidaan tallentaa ns. varmuusaste, se antaa käytölle sekä joustavuutta että luotettavuutta (identiteetin varmistaminen biometrisesti voidaan tehdä myöhemmin).

Arvioidut kustannusvaikutukset

Maanmittauslaitokselle uudistuksen kustannusvaikutukset ovat arviolta noin 3,3 Milj. €.

Tietokantojen tietomallimuutokset ovat aikaisempien kokemusten perusteella yleensä aina olleet suurta kehitystyötä ja kustannuksia aiheuttavia sekä vaativat huolellista testausta.

Tietomallimuutokset aiheuttavat yleensä vaikutuksia lähes kaikkiin muihin sovellusosiin (mm. käyttöliittymät, sisäiset ja ulkoiset integraatiot, ulkoiset rajapintapalvelut).

Maanmittauslaitoksen rajapintapalveluilla on paljon asiakasovelluksia, jotka asiakkaiden tarvitsee sopeuttaa muutoksiin. Näitä kustannuksia ei ole otettu huomioon Maanmittauslaitoksen arviossa.

Maanmittauslaitos esittää huolensa siitä, onko nykyisessä haastavassa taloustilanteessa yksittäisen valtion viraston tai laitoksen ja laajemmin ajateltuna valtionhallinnossa realistista käynnistää näin laajamittainen ja kokonaiskustannuksiltaan mittava uudistus. Uudistuksen tuottama toiminnallinen lisäarvo ja hyöty on myös vähäinen suhteessa sen aiheuttamiin kustannuksiin.

Muut vaikutukset

Ulkomaalaisille, joilla ei ole ollut suomalaista henkilötunnusta (eikä sitä ole heille voinut myöntää), muodostetaan uusi yksilöivä tunnus. Vastaisuudessa tämä yksilöivä tunnus eli uusi henkilötunnus voitaisiin tallentaa Maanmittauslaitoksen kirjauspäätöksiin keskitetystä järjestelmästä muodostettuna. Kattava ja yhtenäinen tunnusjärjestelmä nopeuttaa ja selkeyttää asioiden käsittelyprosesseja sekä tuo lisää luotettavuutta ja turvallisuutta rekisteritietojen käytölle. Kun rekisterissä kaikilla omistuksilla ja muilla kirjauspäätöksillä on tallennettuna yksilöivät tunnukset, pääosa asiakkaista voi jatkossa asioida myös sähköisten asiointipalveluiden kautta.

Eryteisesti ulkomaalaisiin henkilöihin ja heidän yksilöimiseensä lainhuuto- ja kiinnitysrekisterissä ja osakehuoneistorekisterissä uudistus ei välttämättä tuo ratkaisua ulkomaalaisten sähköiseen tunnistamiseen ja siten heidän mahdollisuuksiinsa käyttää sellaisia sähköisiä asiointipalveluita. Maanmittauslaitoksen ylläpitämässä Kiinteistövähdannan palvelussa vaaditaan vahvaa sähköistä tunnistamista ja lisäksi oikeus toimia palvelussa edellyttää, että henkilö on kirjattu rekisteriin sen oikeuden haltijaksi, josta hän aikoo palvelussa jollakin tavalla määrätä. Näillä henkilöillä ei yleensä ole suomalaista tunnistusvälinettä. He käyttävät todennäköisesti omassa maassaan myönnettyjä tunnistusvälineitä. Näitä tullaan vastavuoroisuuden periaatteella jatkossa tunnustamaan eri maissa eli Suomessa tulee tietysti edellytyksin kelpaamaan muissa jäsenvaltioissa myönnettyt tunnistusvälineet. Tunnistautumisen yhteydessä ulkomainen tunnistuspalvelun tarjoaja tuskin antaa ko. henkilöstä sellaista yksilöivää tunnistetietoa, joka sanotulle henkilölle ehkä on Suomessa annettu esim. Maanmittauslaitoksen ylläpitämään rekisteriin tehdyn kirjauksen yhteydessä. Sen sijaan ulkomaiselta tunnistuspalvelujen tarjoajalta tulee mahdollisesti henkilön rekisteröintimaan hänelle antama henkilötunnus tai jokin muu tieto. Olisikin tärkeätä, että rekisterikirjaukset, esim. lainhuudot, kirjattaisiin, nimen ym. lisäksi, tällaisille autenttisille ulkomaisille henkilötunnusteille.

Aikataulu ja siirtymäajat

Maanmittauslaitoksen käsityksen perusteella työryhmän loppuraportissa esitetty aikataulu on erittäin haastava sekä yksittäisen viraston että koko valtionhallinnon näkökulmasta tarkasteltuna ottaen huomioon uudistuksen laajuus ja vaikutukset sekä viranomaisten toimintaprosesseihin että tietojärjestelmiin.

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Maanmittauslaitos kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainministeriön pyyntöön 8.4.2020 VN/10378/2019.

Lausunnonantajan huomioidut ehdotuksen vaikutuksista oman organisaation näkökulmasta.

Loppuraportissa olisi ollut hyödyllistä käsitellä yksityiskohtaisemmin, miten pohjoismaissa ja muissa EU:n jäsenmaissa on ratkaistu luonnollisten henkilöiden yksilöintiin liittyvä kysymys. Raportissa on joissakin kohdissa viitattu muiden maiden käytäntöihin, kuitenkin yksilöimättä millainen tilanne muissa maissa on, edes yleisellä tasolla. Tulevaisuudessa on oletettavaa tai vähintäänkin mahdollista, että henkilöiden liikkuminen ainakin EU:ssa lisääntyy, jolloin voidaan kysyä, riittääkö edes nykyiseen järjestelmään perustuva merkkimäärä, vai joudutaanko myös uutta järjestelmää uudistamaan noin kymmenen vuoden päästä. Raportissa ei ole tuotu esille, mikä on tulevaisuudessa oletettava tarve uusille henkilötunnuksille, ja onko todennäköistä, että nyt kaavailtu uudistus edes teknisesti pystyy vastaamaan tähän tarpeeseen. Mahdollisessa jatkovalmistelussa olisi syytä kiinnittää tältä osin tapahtuvaan vaikutustenarviointiin vielä enemmän huomiota.

Maanmittauslaitoksen näkemyksen mukaan jatkoselvityksessä tulisi tarkentaa uudistuksen suhdetta maiden rajat ylittävään asiointiin (eIDAS-järjestelmä ja sen vaatimukset, digitaalinen palveluväylän (SDG) perustamista koskevan asetuksen vaatimukset sähköiselle asiointille sekä digitaalinen identiteetti -hanke).

Lisäksi jatkoselvityksessä tulee tarkentaa nykyisen henkilötunnuksen elinkaaren pituutta. Maanmittauslaitoksessa on valtava määrä erilaisia asiakirjoja ja arkistomateriaalia, joissa henkilön yksilöinti perustuu nykyiseen henkilötunnukseen. Tätä materiaalia ei voida migraatiolla muuntaa uuteen tunnuksen perustavaksi, jolloin uuden ja vanhan tunnuksen välinen jäljitettävyyden tulee selvittää manuaalisesti.

Loppuraportissa kuvattuja viranomaisten uusia vastuita liittyen siihen, että henkilölle luodaan yksilöivä tunnus keskitetystä järjestelmästä (VTJ) heti ensimmäisen viranomaisen asiointiprosessissa, tulee selvittää ja tarkentaa lisää (ensitunnistus, yksilöivän tunnisteen luominen sekä lisätiedot henkilön tunnistuksesta ja perushenkilötietojen lähteestä).

Hankkeen keskeisenä tavoitteena on, että Suomessa asioivalla henkilöllä on vain yksi identiteetti ja yksi rekisterihenkilöllisyys. Ns. ensitunnistamisen hallinta on tähän liittyen keskiössä. Ehdotuksesta ei kuitenkaan ilmene, miten ehdotetuista ratkaisuista huolimatta tosiasiallisesti estetään se, että ulkomaiselle henkilölle ei synny useita rinnakkaisia identiteettejä. Tämä onkin todettu kuuluvan jatkotyössä selvitetäviin asioihin. Tähän liittyen Digitaalinen identiteetti – hankkeen suhde HETU-uudistukseen tulisi selkeyttää ja jatkaa hankkeita tiiviissä yhteistyössä.

Uudistus liittyy keskeisesti henkilön tunnistamiseen eri asiointitapahtumissa, minkä takia yksilöiminen ja tunnistaminen tulisi käsitellä yhtenä kokonaisuutena eri ratkaisuvaihtoehtoja

harkittaessa. Raportissa on todettu, että väestötietojärjestelmässä olevia lisätietoja käytävällä taholla, jolla olisi lailla säädetty oikeus näitä tietoja käsitellä, olisi mahdollisuus tehdä tallennettujen lisätietojen perusteella arviointia henkilötietojen ja henkilötunnuksen takana olevan henkilön identiteetin luotettavuudesta sen omassa toiminnassa. Tällainen vapaus on ilmeisesti tarpeellinen, mutta samalla herää kysymys, onko kuitenkin tällaisessakin tilanteessa syytä määritellä luotettavuuden tasot ja niiden täytyminen ja riittävyys eri asiointitapahtumissa. Tällä estettäisiin siirtyminen järjestelmään, jossa eri viranomaiset arvioivat luotettavuutta eri kriteereillä tilanteissa, joissa asiointitapahtumalla on de facto samankaltaiset tai identtiset oikeusvaikutukset henkilön oikeudelliseen asemaan.

Nurmikari Jussi

Maanmittauslaitos - Pääjohtaja Arvo Kokkonen ja ylijohtaja Petri Korpinen