

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?

Oikeusministeriöllä ei ole lisättävää väliraportissa tunnistettuihin haasteisiin. Oikeusministeriö on ollut edustettuna työryhmän johtoryhmässä.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota eri hallinnonalojen poikkihallinnollisiin prosesseihin ja tietojärjestelmien kehittämistarpeisiin ja näiden välisiin integraatioihin. Lisäksi kiinnitetään huomiota tietyissä valtakunnallisissa toiminnoissa oleviin erityispiirteisiin – esimerkkinä vaalien järjestäminen. Vaalien suhteen on päätetty pysyä äänestysjärjestelmän osalta paperipohjaisessa prosessissa erityisesti tieto- ja kyberturvallisuussyistä. Vaaleissa toimitsijat käsittelevät mm. äänestyspaikalla henkilötunnuksia. Vaalien järjestämistä saattaa hankaloittaa, jos henkilöihin liittyvien tunnisteiden käsittelyyn tulee monimutkaisuutta tai muuta hankaluutta esimerkiksi niiden muodon tai hajautetun mallin pakottaman lisätietojen pyytämisen aiheuttamana.

Onko järjestelmässä sellaisia elementtejä, joista ei mielestänne saisi luopua?

Oikeusministeriö näkee nykytilassa sellaiseksi elementiksi ominaisuuden, että henkilötunnus on joka yhteydessä sama ja muuttumaton sekä sen, että tietyt henkilötiedot ovat keskitettyjä Väestörekisterikeskuksen hallinnoimaan Väestötietojärjestelmään.

Tulevaisuuden näkymät ja haasteet

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

-

Miten näette nykyisen henkilötunnusjärjestelmän mahdollisuudet vastata tulevaisuuden haasteisiin?

Oikeusministeriö näkee nykyisen henkilötunnusjärjestelmän 'hetuttomiin' liittyvät prosessit ja vaihtelevat käytänteet tulevaisuudessa vieläkin hankalammiksi. Tarve olisi saada joka tilanteessa

samana pysyvä tunniste, joka on muuttumaton, myös 'hetuttomille'. Lisäksi on tarve ratkaista tunnistettuja ongelmia jollakin aikavälillä, jotta digitalisaation ja keskinäisriippuvuuksien kasvamisen myötä ei synnytetä lisää nykyiseen henkilötunnuksen muotoon sidottuja riippuvuuksia sekä henkilötunnuksen käyttämistä esim. sähköisessä ja fyysisessä asiointissa henkilön tunnistamiseen.

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

-

Biometria

Miten näette biometrian hyödyntämismahdollisuudet uudistuksessa?

Oikeusministeriö katsoo, että biometriaa voitaisiin hyvin suunniteltuna ja toteutettuna hyödyntää nykyistä laajemmin tietyissä rajatuissa käyttötapauksissa. Esimerkiksi tunnistamisesta vastaava viranomainen voisi ensitunnistamisen yhteydessä hyödyntää biometriaa laajemmin, mikä vähentäisi merkittävästi myöhempää tarvetta perustaa useita henkilötunnuksia samalle henkilölle.

Millaisia mahdollisuuksia biometria tarjoaa?

Oikeusministeriö katsoo, että tietyissä valvotuissa tilanteissa suoritettu biometrinen tunnistaminen lisää henkilön identiteetin varmistamiseen luotettavuutta.

Millaisia riskejä näette biometrian hyödyntämisessä?

Kuten raportissa on kuvattu, biometrinen tunnistaminen keräämiseen ja tallettamiseen liittyy erityisiä riskejä. Jos biometrisiä tunnistamismenetelmiä käytetään laajasti henkilön tunnistamiseen ja jos valvomattomassa tilanteessa suoritetaan biometrinen tunnistaminen, biometrisiä tunnistamismenetelmiä sisältävät tietokannat ovat myös kyberrikollisten kannalta houkuttelevia kohteita. Jos biometrinen tunnistaminen joutuu tahallisesti tai tahattomasti väärin käsiin, se ei ole vaihdettavissa toiseksi niin kuin muissa tunnistamismenetelmissä. Kuten raportissakin on todettu, eduskunnan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota biometrisiä tunnistamismenetelmiä sisältäviin laajoihin tietokantoihin liittyviin riskeihin. Valiokunta on muun muassa todennut, että tällaisiin tietokantoihin saattaa liittyä tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp). Valiokunta on myös korostanut biometriin tunnistamismenetelmiin liittyvää erityistä tarvetta huolehtia järjestelmän suojaamisesta väärinkäytöksiltä ja laittomalta käytöltä (PeVL 29/2016 vp).

Näistä syistä biometrisiä tunnistamismenetelmiä sisältävien tietokantojen perustamiseen tulee suhtautua varoen ja tietojen käyttötarkoitus tulee säätää suppeaksi. Perustuslakivaliokunta on suhtautunut kielteisesti biometrinen tietojen käyttämiseen muuhun kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen, esimerkiksi rikostutkintaan (PeVL 51/2018 vp).

Ratkaisumallien arviointi

Kommentteja minimimallista

Väliraportissa hahmoteltuun minimimalliin sisältyisi edelleen tieto syntymäajasta. Kuten raportissakin todetaan, henkilön ikää tai sukupuolta koskevan tiedon ilmeneminen

henkilötunnuksesta ei ole tarpeen kaikissa henkilötunnuksen käsittelemistä edellyttävissä tapauksissa ja on siten vastoin tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettua tietojen minimoinnin periaatetta. Ikää ja sukupuolta ilmaisevia tietoja ei siten pitäisi jatkossa sisällyttää henkilötunnukseen.

Minimimalliin sisältyisi lisäksi tietojärjestelmiin liittyviä kustannuksia, vaikka muutokset olisivatkin pieniä tai kohtuullisia. Monet tietojärjestelmät varmistavat annetusta tunnuksesta nykyisellään useita ominaisuuksia. Erityisesti tietojärjestelmäkustannukset kasvavat, mikäli sallitaan vanhan ja uuden tunnuksen samanaikainen käyttö.

Keskitetty kevyt- tai keinotunnusten rekisteri vaikuttaa mahdolliselta siirtymäajan ratkaisulta.

Oikeusministeriö yhtyy siihen väliraportissa esitettyyn huomioon, että on tärkeää purkaa niitä yksityisen ja julkisen sektorin toimintamalleja, joissa henkilötunnusta käytetään tunnistamisen välineenä. Vaikka raportissa arvioidaankin, että puhelimesta tai kasvokkain tapahtuvat tunnistustilanteet tulevat vähenemään sähköisten palveluiden yleistyessä, tietyn tyyppisissä palveluissa, esimerkiksi terveydenhuollossa ja vaalien järjestämisessä, tällainen tarve edelleen säilyy. Puhelinasiointia varten on syytä selvittää mahdollisuuksia lisätä esimerkiksi vahvan sähköisen tunnistuksen käyttöä. Kuitenkin esimerkiksi terveydenhuollon asiakkaina on paljon henkilöitä, joilla ei ole tähän tarvittavia taitoja tai välineitä, joten yhdenvertaisuuden varmistamiseksi sitä ei voida kaikilta vaatia. On myös syytä arvioida sitä, milloin tietosuoja-asetuksessa omaksuttu riskiperusteisuus sallii puhelinasiointissa henkilötietojen käsittelyn, vaikka asiakasta ei olekaan vahvasti tunnistettu. Tunnistamisella suojataan henkilön yksityisyyden suoja ja henkilötietojen suoja, joskin on syytä huomata, että tunnistamista koskevien vaatimusten ei tulisi vaarantaa muiden perusoikeuksien, esimerkiksi perustuslain 19 §:ssä suojattujen sosiaaliturvaan ja terveyteen liittyvien oikeuksien toteutumista.

Kommentteja keskitetystä mallista

Jaksossa 4.2 esitetyillä perusteilla oikeusministeriö kannattaa ikää ja sukupuolta koskevien tietojen poistamista henkilötunnuksesta. Kyseisiä tietoja voidaan väliraportissa esitetyn mukaan pitää tarpeettomina ja sen lisäksi ne voivat altistaa ihmisiä syrjinnälle. Sukupuolineutraali henkilötunnus voisi osaltaan pienentää muun muassa transihmisten riskiä joutua syrjityksi tai viharikosten kohteeksi. EU:n perusoikeusviraston HLBT-tutkimuksessa Being Trans in the European Union: Comparative analysis of EU LGBT survey data (2014) todetaan, että syrjintää ja väkivaltaa esiintyy usein silloin, kun sukupuolen ilmaisu poikkeaa ihmisten odotuksista. Tutkimuksen tulokset osoittavat, että transihmisten perusoikeuksia loukataan toistuvasti: syrjintä, väkivalta ja ahdistelu kohdistuvat kaikki hieman voimakkaammin transihmisiin kuin samaan kyselyyn vastanneisiin lesboihin, homoihin tai biseksuaaleihin. Nämä kokemukset herättävät jatkuvia pelon tunteita ja saavat osan transihmisistä välttelemään tiettyjä paikkoja ja kätkemään tai peittämään todellisen sukupuoli identiteettinsä, mikä rajoittaa heidän oikeuksiaan entisestään. Sukupuoli identiteetin tai sukupuolen ilmaisun mukaisen henkilöllisyystodistuksen puuttuminen voi tutkimuksen mukaan johtaa syrjintään: Joka kolmas transvastaaja tunsi itsensä syrjityksi tutkimusta edeltäneiden 12

kuukauden aikana näyttäessään henkilöllisyystodistustaan tai muuta virallista asiakirjaa, johon on merkitty sukupuoli. Osana oikeusministeriön Rainbow Rights Promoting LGBTI Equality in Europe – hanketta julkaistiin vuonna 2018 selvitys ”Koko ajan jännittyneenä - Moniperusteinen syrjintä seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien kokemana”. Myös tässä selvityksessä transihmisten kohdalla nousee ongelmallisena esille tilanteet, joissa katsotaan henkilöpapereita, jotka monilla transihmisillä ovat ristiriidassa ulkoisen olemuksen kanssa.

Myös ikää koskevan tiedon poistaminen henkilötunnuksesta on perusteltua jaksossa 4.2 esitetyillä perusteilla.

Oikeusministeriö pitää keskitetyn mallin vahvuutena sitä, että henkilöllä olisi neutraali tunnus, johon liitettävät tiedot voisivat muuttua ilman että itse tunnus muuttuu. Tarpeettomia tietoja, kuten ikää ja sukupuolta kuvaavia tietoja, ei ilmenisi suoraan tunnuksesta. Oikeusministeriö pitää mallin etuna myös sitä, että pitkän sattumanvaraisen merkijonon käyttäminen tunnuksesta ehkäisisi sen tunnistuskäyttöä. Keskitetyssä mallissa voitaisiin purkaa tarpeettomia ja riskialttiita ratkaisuja, joissa tietojärjestelmien henkilön tunnistus, tunnistuskäyttö ja jopa sähköinen asiointi ovat sidottu tunnukseseen, vaikka tieto nykyisestä tunnuksesta ei mitenkään todista tunnistautuvan henkilöllisyyttä. Mahdollisuus määritellä tietojen yhteydessä niiden varmuusaste voisi edistää tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukaista periaatetta, jonka mukaan ”henkilötietojen on oltava täsmällisiä ja tarvittaessa päivitettyjä; on toteutettava kaikki mahdolliset kohtuulliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että käsittelyn tarkoituksiin nähden epätarkat ja virheelliset henkilötiedot poistetaan tai oikaistaan viipymättä”.

Keskitetty malli edellyttää merkittäviä investointeja tietojärjestelmien muutoksiin sekä erityistä huomion kiinnittämistä tietojärjestelmien välisiin tietovirtoihin ja integraatio-toteutuksiin. Vaikka yksittäisen tietojärjestelmän osalta investointitarpeet olisivatkin kohtuullisia, monissa tietojärjestelmissä syntyy merkittäviä haasteita yhtäaikaisen kehittämisen seurauksena uusien tietojärjestelmäversioiden yhteentoimivuuden varmistamisesta läpi hallinnonalarajat ylittävissä prosesseissa ja tietojen käsittelyssä. Erityisesti kustannuksia syntyy tarvittavasta yhteistyöstä riippuvuuksien tunnistamiseksi, muutosten aikatauluttamiseksi sekä uusien tietojärjestelmäversioiden testaamiseksi, jotta tietojärjestelmien yhteentoimivuus ja merkittävät (ja toistuvat) häiriötilanteet voidaan ennaltaehkäistä.

Keskitetty malli on kustannuksistaan huolimatta minimimallia kannatettavampi pidemmällä tähtäimellä, ja sen myötä nykyisen ratkaisun ongelmiin saadaan toimivia ratkaisuja. Keskitetty malli on hajautettua mallia helpommin hallittavissa. Keskitetyssä mallissa tietojärjestelmien tekniset ratkaisut ovat todennäköisesti yksinkertaisempia, turvallisempia ja samalla myös kustannuksiltaan hieman paremmin ennustettavampia kuin vastaavan kokoluokan investointitarpeen omaavassa hajautetussa mallissa.

Kommentteja hajautetusta mallista

Oikeusministeriö pitää tärkeänä hajautetun mallin lähtökohtaa, jonka mukaan henkilö itse olisi keskiössä itseään koskevien henkilötietojen hallinnassa, ja lähtökohtana olisi, että hän voi antaa suostumuksensa eri identiteettiavaruuksien yhdistämiseen. Luopuminen keskitetystä henkilötunnuksesta, jonka perusteella voidaan suoraan yhdistää henkilöä koskevat tietojoukot, antaa esimerkiksi kuluttajalle entistä suuremman mahdollisuuden vaikuttaa siihen, mitkä yritykset voivat yhdistää omia tietojoukkojaan profiloititarkoituksessa. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että hajautetussa mallissa todennäköisesti synnytetään lisää henkilötiedoiksi laskettavia tietoja. Erityisesti hajautettuun malliin liittyvät rekisterien väliset sidokset muodostavat uusia henkilötietoja, joihin kohdistuu riskejä. Esimerkiksi sidokset saattavat mahdollistaa henkilöllisyyden päättelyn sekä profiloinnin.

Hajautettu malli edellyttää merkittäviä investointeja tietojärjestelmien muutoksiin sekä erityistä huomion kiinnittämistä tietojärjestelmien välisiin tietovirtoihin ja integraatio-toteutuksiin – näiltä osin vastaavan kokoluokan kuin keskitetyssä mallissa, mutta todennäköisesti vaikeammin ennakoitavan. Hajautettu malli edellyttää panostamista hallinnointiin sekä lisäksi ohjauksen ja valvonnan kasvavaan tarpeeseen.

Oikeusministeriö pitää tarpeellisena kiinnittää erityistä huomiota keskeisten henkilön ydintietojen säilyttämiseen sekä näiden luotettavuuteen. Ydintietojen hallinnointi ja niihin pääsyn varmistaminen ovat tärkeitä julkisen vallan tehtäviä.

Hajautettuun malliin siirtymisellä on vaikutuksia lainsäädäntöön sisältyviin tiedonluovutussäännöksiin, mikä tulee ottaa huomioon mahdollisessa uudessa tunnussääntelyssä.

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

Raportissa viitataan siihen, että nykymuotoiset henkilötunnukset ovat vaarassa loppua kesken joiltakin päivältä mahdollisesti 2040-luvulta alkaen. Lisäksi yhden päivämäärä-sukupuoli-kombinaation osalta on olemassa riski, että tunnukset loppuvat jo 2020-luvulla. Oikeusministeriön käsitys on, että tunnusten loppuessa osa ihmisistä ei enää saa henkilötunnusta ja he saattavat tässä tilanteessa jäädä joidenkin julkisten tai yksityisten palveluiden ulkopuolelle. Tämä olisi ongelmallista perustuslain 6 §:ssä turvatus yhdenvertaisuuden kannalta. Tästä syystä riittävyysongelma on tärkeä ratkaista lähivuosina. Jatkotyössä olisi syytä arvioida ensin, onko tunnusten riittävyyden turvaamiseksi tarpeen edetä erikseen minimimallilla.

Minimimallissa henkilötunnukseen kuitenkin edelleen sisällytettäisiin tarpeettomasti tieto henkilön syntymäajasta ja sukupuolesta, joten tämän tyyppisestä tunnuksesta tulisi siirtyä toisenlaiseen tunnusmalliin esimerkiksi keskitetyn mallin mukaisesti.

Perusoikeusnäkökulmasta arvioituna hajautettuun malliin liittyy vahvuuksia, mutta myös riskejä, joten sitä olisi hyödyllistä selvittää edelleen.

Mitä elementtejä malleista puuttuu tai haluaisitteko esittää kokonaan toisenlaista ratkaisumallia?

-

Vaikutukset

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

Kustannusvaikutuksia ja riippuvuuksia (ml. tietojärjestelmät) tulee selvittää tarkemmin ja laaja-alaisesti. Merkittävät ja laajasti vaikuttavat muutokset (keskitetty ja hajautettu malli) sekä näiden todennäköinen monivaiheisuus edellyttävät myös keskitettyä koordinoitua ja tukea sekä todennäköisesti siirtymäajoista ja toteutuksista aikatauluista päättämistä. Näissä on merkittäviä keskinäisriippuvuuksia. Lisäksi keskitetyn tai hajautetun mallin osalta tieto- ja kyberturvallisuuden sekä tietosuojan tarkempia vaikutuksia on syytä arvioida tarkempien suunnitelmien ja mahdollisten vaihtoehtoisten skenaarioiden kautta.

Mitä tahoja olisi mielestänne tärkeää kuulla vaikutuksia arvioitaessa?

Kaikkia julkisen hallinnon viranomaisia sekä merkittäviä valtakunnallisia palveluita tarjoavia yrityksiä.

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

Oikeusministeriön hallinnonalalla on kymmeniä tietojärjestelmiä, joita muutos koskettaisi, lisäksi useita toimintaan liittyviä prosesseja ja käytänteitä, joihin henkilötunnus ja henkilön tunnistamisen ratkaisut keskeisesti vaikuttavat. Tarkempi vaikutusarvio edellyttäisi erillistä suunnitteluprojektia, jotta tietojärjestelmien henkilötunnuksiin liittyvät riippuvuudet tunnistetaan ja kustannukset saataisiin tarkemmin arvioitua.

Tilanteiden A) ja B) vaikutukset voidaan nykytiedoilla arvioida olevan vähäisiä, jos vanhoja tunnuksia ei muuteta. Tietojärjestelmissä on kuitenkin henkilötunnuksen muodon tarkistuksia sekä muutettavat tai lisättävät välimerkit tulisi huomioida. Käytännössä tietojärjestelmät sekä niiden tietovirrat ja integraatiot jouduttaisiin muutoksissa joka tapauksessa testaamaan. Mikäli vanhoja tunnuksia ei muuteta, kustannusten arvioidaan olevan kokoluokkaa 0,5 M€. Mikäli vanhatkin tunnuksiset muutetaan, kustannusten arvioidaan olevan kokoluokkaa 1 M€.

Kustannuksia on tässä vaiheessa kuitenkin hyvin vaikea arvioida, joten tässä lausunnossa esitetyt kustannusarviot ovat vain suuntaa-antavia ja saattavat muuttua merkittävästikin ratkaisujen toteutustavoista riippuen.

Tilanteessa C) voidaan arvioida kohtalaisia kustannusvaikutuksia, koska joissakin toteutuksissa henkilön syntymäaika tietojärjestelmissä on johdettu henkilötunnuksesta ja näin jouduttaisiin rakentamaan lisää tietojärjestelmien välisiä integraatioita sekä laajemmin lisää toiminnallisuuksia ja integraatioita Väestötietojärjestelmään syntymäaikojenkin selvittämiseksi. Mikäli vanhoja tunnuksia ei muuteta kustannukset arvioidaan olevan kokoluokkaa 1,5 M€. Mikäli vanhatkin tunnuksset muutetaan, kustannukset arvioidaan olevan kokoluokkaa 3 M€.

Tilanteessa D) voidaan arvioida olevan merkittäviä kustannusvaikutuksia, koska tietovirtojen ja tietojärjestelmien integraatioita on uudelleen rakennettava sekä kokonaisuutta on suunniteltava ja hallittava. Kustannuksien arvioidaan olevan tietojärjestelmien osalta kokoluokkaa yli 10 M€, ja lisäksi tunnistetaan merkittäviä yhteensovittamistarpeita viranomaisten välisen toiminnan riippuvuuksista ja niiden tunnistamisesta, arvioinnista sekä siirtymäaikatauluista johtuen. Mikäli siirtymäaikataulut ovat lyhyitä, kustannukset kasvavat edelleen ja saattavat muuttua erittäin hankaliksi toteuttaa rinnakkaisesta kehittämisestä, riippuvuuksista ja teknisten integraatio-osaaajien vähäisestä määrästä johtuen.

Muut kommentit

Muita kommentteja väliraportista tai selvityksen kohteesta

Henkilötunnukseen liittyvä kehittäminen on kannatettavaa ja tarpeellista. Pitkällä tähtäimellä henkilötunnuksen muodon muuttaminen voi osoittautua kannatettavaksi linjaukseksi. Tulee kuitenkin kiinnittää huomiota siihen, että merkittävien muutosten vaikutuksia, toteutusaikatauluja ja siirtymäaikoja ei tule aliarvioida. Mikäli merkittävään muutokseen lähdetään, tulee toiminnan ja tietojärjestelmien osalta arvioida mm. syntykö tarkennetuista skenaarioista muutokselle millaisia vaikutuksia sekä syntykö muutostarvetta merkittäviin toiminnan kehittämisen sekä tietojärjestelmien uudistamisen hankkeisiin. Panostusta ja lisäresursointia tarvitaan merkittävän muutoksen yhteiseen suunnitteluun sekä kehittämisen ja toteutusten yhteistyön koordinointiin. Lisäksi tavoiteaikataulut voivat muuttaa eri toimijoiden toiminnan kehittämisen ja tietojärjestelmien uudistamisen nykyistä priorisointia, jotta vanhoihin elinkaarensa päässä oleviin tietojärjestelmiin ja niihin liittyviin toimintatapoihin ja prosesseihin ei enää tehtäisi merkittäviä muutoksia, jotka eivät lisää toiminnan tehokkuutta.

Oikeusministeriö yhtyy väliraportissa esitettyyn siitä, että kolmannen tai muun sukupuolen lisääminen VTJ:n tietosisältöön on aivan eri asia kuin sukupuolta osoittavan tiedon poistaminen henkilötunnuksesta.

Avoin vastauskenttä

Tähän voitte kirjoittaa vapaasti jäsennellyn avovastauksen

-

Leinonen Antti
Oikeusministeriö

Vainio Niklas
OM