

Asia: VN/10378/2019

## **Lausuntopyyntö henkilötunnuksen uudistamista pohtineen työryhmän loppuraportista**

### Lausunnonantajan huomiot ehdotuksen vaikutuksista oman organisaation näkökulmasta

#### **Toimintatapoihin liittyvät suorat ja epäsuorat vaikutukset**

Suomen keskitetty väestötietojärjestelmä on yleisestikin tunnustusta saanut perusrekisteri, joka on pitkään ja luotettavasti toiminut yhteiskuntamme tietohuollon perustana. Haluamme vahvasti kehittää väestötietojärjestelmää edelleen ja näemme sen roolin vahvana myös hajautuneessa tietojen vaihdossa ydinidentiteetin tarjoajana yhteiskunnan käyttöön. Ydinidentiteetti liittää tunnuksen ja henkilötiedot luonnolliseen henkilöön.

Väestötietojärjestelmän tiedot ovat julkisesti luotettavia. Identiteettiin liitettyjä tietoja ei ole tarpeen kysyä asiakkaalta erikseen vaan organisaatiot saavat tiedot keskitetyn rekisterin välityksellä erilaisia reaaliaikaisia rajapintoja hyödyntäen sekä muuttuneita tietoja välittäen. Koska väestötietojärjestelmän tietoja käytetään viranomaistoiminnoissa, joissa tietojen luotettavuus on erityisen tärkeää, väestötietojärjestelmien tietoihin tulee voida luottaa jatkossakin. Esim. vaalien toimittamiseen liittyvän äänioikeusrekisterin tiedot otetaan suoraan väestötietojärjestelmästä.

Globalisaatio ja digitalisaatio lisäävät rajat ylittävää liikkumista ja asiointia. Tästä johtuen on selkeä tarve antaa yksilöivä tunnus myös ryhmille, joille nykyisin henkilötunnuksen myöntämisen kriteerit eivät täyty. Väestötietojärjestelmä on luonnollinen paikka myös näiden identiteettien keskitetyksi rekisteriksi, sillä henkilötunnuksen antamiseen ja tietojen välittämiseen liittyvät vuosia käytössä olleet käytännöt ja toiminnot voidaan ottaa käyttöön myös uusien henkilöryhmien identiteetinhallinnan välineeksi. Kun henkilö voidaan identifioida jo aikaisessa vaiheessa esim. turvapaikkaa tai opiskelupaikkaa hakiessa, identiteettien hallintaan liittyvä manuaalinen selvittelytyö ja identiteettien yhdistäminen vähentyy DVV:ssä. Tämä koskee myös niitä organisaatioita, jotka tällä hetkellä joutuvat luomaan omiin tietojärjestelmiinsä henkilötunnuksen muotoisia ns. keinohenkilötunnuksia henkilöille, joilla ei ole henkilötunnusta. Tietojen vaihto eri organisaatioiden välillä on mahdollista luotettavasti yksilöiden ja samalla vähenee riski moni-identiteettien

syntymiselle. Nykyjärjestelmä ei aukottomasti estä usean tunnuksen muodostamista yhdelle ja samalle henkilölle, mikä lisää riskiä myös väärinkäytöksille.

Jatkotyössä on sovittava, millä organisaatioilla on mahdollisuus antaa matalamman vahvuustason tunnuksia. Jos paperittomat turvapaikanhakijat, kiintiöpakolaiset ja oleskeluluvan hakijat saavat hakemusta tehdessään henkilötunnuksen Migrin kautta, työmäärän lisäys DVV:ssä jäänee tältä osin vähäiseksi. Muiden uusien henkilötunnuksen saavien ryhmien osalta tilanne työmäärän osalta säilyy nykyisensuuruisena, sillä rekisterinpitäjävastuu säilyisi kuitenkin virastollamme riippumatta mahdollisista toimivaltamuutoksista.

Edellä mainittu mahdollisuus antaa yksilöivä tunnus henkilöryhmille, jotka eivät tällä hetkellä saa henkilötunnusta tarkoittaa, että näitä tunnuksia annettaisiin ja tunnuksen liitettäisiin henkilötietoja nykyistä lievemmillä tunnistamis- ja asiakirjavaatimuksilla. Toisaalta yhteiskunta tarvitsee myös eri viranomaisstarpeisiin nykyisten vaatimusten mukaisia rekisterihenkilöllisyyksiä, esimerkiksi vaaleja varten. Tästä syystä loppuraportin ehdottaman mukaisesti on välttämätöntä pystyä erottelemaan toisistaan nykyvaatimusten mukaiset tiedot lievempien vaatimusten mukaisista tiedoista. Loppuraportin ehdotus tunnistuksen tapaa ja tietojen lähdettä koskevien tietojen liittämisestä ydinidentiteettiin on kannatettava vaihtoehto. Ainoa toinen vaihtoehto on, että lievempien vaatimusten mukaisesti annettujen tunnusten muoto on hieman erilainen kuin nykyisten henkilötunnusten. Muussa tapauksessa loppuraportin tavoitteita ei voida saavuttaa. Erityisesti ikää, perhesuhteita, kansalaisuutta ja syntymävaltiota koskevilla tiedoilla voi olla merkitystä esimerkiksi palveluihin, etuuksiin, äänioikeuteen ja matkustamiseen. Perusrekisterin tulee voida luovuttaa tietoja niin, että tietojen hyödyntäjän toiminnan edellyttämät vaatimukset täyttyvät, esimerkiksi niin että äänioikeusrekisteriin luovutetaan vain korkeimman vahvuustason tietoja, kun taas yrityksen asiakasrekisterin päivitykseen voidaan luovuttaa myös lievempiin asiakirjavaatimukseen perustuvia tietoja. Tunnistuksen tapaa ja tietojen lähdettä kuvaavia tietoja tulee voida välittää eteenpäin näitä tietoja tarvitseville.

Uuden tunnusjärjestelmän käyttöönotto aiheuttaa muutoksia väestötietojärjestelmässä ja DVV:n palveluissa. Henkilötunnusta käytetään yksilöintitietona väestötietojärjestelmässä ja henkilötietoja välittävissä ja päivittävissä palveluissa, joihin tunnuksen muodon, laskentasäännön tai pituuden muutokset aiheuttavat muutoksia. Kuten joissakin DVV:n omissa palveluissa, myös monissa henkilötietoja käyttävissä asiakasjärjestelmissä henkilön ikä päätellään henkilötunnuksen kautta ja syntymäaika- sekä sukupuoli tieto saadaan suoraan henkilötunnuksesta. Syntymäaika- ja sukupuoli tieto ovat väestötietojärjestelmässä kuitenkin erillisenä tietona.

Loppuraportissa esitetty malli tarkoittaa väestötietojärjestelmän kannalta ratkaisua, jossa toteutetaan nykyisen henkilötunnusjärjestelmän rinnalle uusi tunnusjärjestelmä, jonka käyttöön vaiheittain siirryttäisiin. Primäärinä tunnuksena olisi siirtymäaikana henkilötunnus ja siirtymäajan jälkeen uusi tunnus. Siirtymäajan jälkeen nykyinen tunnus muuttuisi sekundaariseksi tunnukseksi ja sitä hyödynnettäisiin erilaisissa hauissa. Kahden tunnusjärjestelmän rinnakkainen käyttö edellyttää vielä tarkempaa suunnittelua DVV:ssä ja yhteistyössä väestötietojärjestelmää hyödyntävien organisaatioiden kanssa.

Eräiden DVV:n palveluiden kannalta kahden eri tunnuksen yhtäaikainen voimassaolo voi aiheuttaa ongelmia palveluissa. Loppuraportissa esitettiin, että samalla kun annetaan uudenmallinen tunnus erillisellä vahvuustiedolla, annetaan myös siirtymäajalla vanhan mallinen henkilötunnus. Näin organisaatiot saisivat tietoja henkilötunnuksella tai uudenmallisella tunnuksesta riippuen siitä, olisivatko tehneet tarvittavat tietojärjestelmämuutokset uuden tunnuksen käyttöönottamiseksi. Tunnusten hallintamallin kehittämiseksi tulee varata riittävästi aikaa, jotta nykypalvelujen jatkuvuus varmistetaan ja samalla hallitaan uuden tunnusjärjestelmän käyttöönotto väestötietojärjestelmässä ja sitä hyödyntävissä organisaatioissa.

Eräiden DVV:n palveluiden kannalta kahden eri tunnuksen yhtäaikainen voimassaolo voi aiheuttaa ongelmia palveluissa. Loppuraportissa esitettiin, että samalla kun annetaan uudenmallinen tunnus erillisellä vahvuustiedolla, annetaan myös siirtymäajalla vanhan mallinen henkilötunnus. Näin organisaatiot saisivat tietoja henkilötunnuksella tai uudenmallisella tunnuksesta riippuen siitä, olisivatko tehneet tarvittavat tietojärjestelmämuutokset uuden tunnuksen käyttöönottamiseksi. Tunnusten hallintamallin kehittämiseksi tulee varata riittävästi aikaa, jotta nykypalvelujen jatkuvuus varmistetaan ja samalla hallitaan uuden tunnusjärjestelmän käyttöönotto väestötietojärjestelmässä ja sitä hyödyntävissä organisaatioissa.

### **Arvioidut kustannusvaikutukset**

Muutoksen kustannusvaikutuksia on vaikea arvioida tarkasti, koska yksityiskohdat ovat vielä avoimia. Muutos toteutettuna tiiviisti integroituna väestötietojärjestelmään on kustannustehokkain vaihtoehto. Väestötietojärjestelmälle aiheutuvat kustannukset sisältäen tietokantamuutokset, identiteetin vahvuustietojen käsittelyn, tietopalvelutuotteet (mm. rajapinta, muutostietopalvelu, poiminnat), identiteetin käsittelyyn liittyvien henkilö- ja rakennustietosovellusten muutokset, teknisen infrastruktuurin muutokset sekä muutoksesta aiheutuvat henkilötyömäärälisäykset ovat yhteensä n. 2,2 miljoonaa euroa. Jos ulkomaalaisten identiteetinhallinta toteutettaisiin irrallisen väestötietojärjestelmästä, kustannukset olisivat vähintään 5,3 miljoonaa euroa. Kaikki palvelut olisi rakennettava uuteen ympäristöön uusina toimintoina, mistä aiheutuu huomattavia lisäkustannuksia.

Suomi.fi- ja varmennepalveluiden sekä DVV:n muiden henkilötunnusta hyödyntävien palveluiden osalta muutuskustannusten arvioidaan olevan yhteensä noin 1 000 000 euroa.

Riittäväällä siirtymäajalla kustannukset pysyvät hallinnassa, koska muutoksia voidaan tehdä järjestelmien uusimisen normaaleissa sykleissä.

### **Muut vaikutukset**

Henkilötunnusten riittävyys tulee varmistaa varsinkin, jos siirtymävaiheen pituus kasvaa loppuraportissa esitetystä. DVV:n selvitysten mukaan nykykäytännön mukaisesti annettuna henkilötunnukset riittävät korkeintaan vuoteen 2024 joidenkin päivämäärien kohdalla. Henkilötunnusten riittävyys tulee varmistaa varsinkin, jos siirtymävaiheen pituus kasvaa loppuraportissa esitetystä. DVV:n selvitysten mukaan nykykäytännön mukaisesti annettuna henkilötunnukset riittävät korkeintaan vuoteen 2024 joidenkin päivämäärien kohdalla. Arviossa on

huomioitu jo se, että henkilöille, joiden syntymäaika ei ole tiedossa, tunnus annettaisiin muulle päivällä kuin 1.1 tai 31.12. Arvioinnissa ei ole huomioitu heikomman vahvuustason tunnusten määrän vaikutusta henkilötunnusten kulumiseen.

Uudistuksen hyötyjä on vaikea laskea euromääräisesti etenkin tietoturvan, henkilötietojen suojan ja ihmisoikeuksien turvaamisen osalta saavutettavissa olevien hyötyjen osalta. Korjattaessa henkilön syntymäaika- tai sukupuolitietoa, ei henkilötunnusta tarvitsisi muuttaa, jos syntymäaika ja sukupuoli eivät ilmenisi henkilötunnuksesta suoraan. Vaikka tiedot katoaisivat henkilötunnuksesta suoraan luettavina tai pääteltävinä, on huomattava, että nämä tiedot löytyvät kyllä rekisteristä sekä myös henkilöllisyysasiakirjoista (passi, henkilökortti) erillisinä tietoina aina niitä tarvittaessa.

### **Aikataulu ja siirtymäajat**

DVV on uusimassa väestötietojärjestelmän henkilötietojen ylläpidon osajärjestelmiä ja toivoo, ettei nykyiseen järjestelmään olisi tarpeen tehdä muutoksia, vaan muutokset toteutettaisiin väestötietojärjestelmän uudistuksen yhteydessä. Erityisesti identiteetin vahvuutta kuvaavien tietojen lisääminen nykyiseen henkilötunnusjärjestelmään voi osoittautua haasteelliseksi.

Jotta väestötietojärjestelmä voitaisiin saada valmiuteen tavoiteltujen muutosten osalta jo vuoden 2023 alussa, pitää järjestelmän ja lainsäädäntömuutosten määritysten olla valmiina viimeistään vuoden 2021 keväällä, jotta työryhmän esittämässä aikataulussa voidaan edetä. Väestötietojärjestelmän tietojen hyödyntäjät tarvitsevat myös tiedot aiotuista muutoksista riittävän ajoissa, jotta järjestelmämuutokset saadaan toteutettua myös käyttäjäorganisaatioiden järjestelmissä.

Henkilötunnuksen uudistamisen ehdotettua mallia tulee arvioida työryhmän loppuraportista annettavien lausuntojen perusteella. Uudistuksella on merkittäviä vaikutuksia yhteiskunnan toiminnoissa hyödynnettäville viranomaisten ja yritysten tietojärjestelmille, mutta uudistuksen kokonaiskustannuksia tulisi kuitenkin arvioida suhteessa siitä saataviin pitkän aikavälin hyötyihin. Digi- ja väestötietoviraston, kuten muidenkin toimijoiden intressissä on pyrkiä hakemaan tässä asiassa koko yhteiskunnan kannalta kustannustehokas ja kokonaistaloudellinen ratkaisu. Uudistuksen yksityiskohdat edellyttävät vielä laaja-alaisen valmistelun pohjalta tehtävää tarkentamista.

## **Lausunnonantajan lausunto**

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

-

Salovaara Timo  
Digi- ja väestötietovirasto

Kupari Anneli  
Digi- ja väestötietovirasto - DVV/Palvelut/rekisteripalvelut