

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?**

Elinkeinoelämän Keskusliitto EK kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja esittää yleisesti seuraavan.

- Henkilötunnusjärjestelmä on niin yritysten kuin kansalaisten parissa luotettu ja toimiva järjestelmä, jolla on pitkä, vakiintunut historia. Tunnus on tae, että henkilötiedot on jollain varmuudella kyetty varmentamaan viranomaisten toimesta. Se on myös hallinnollinen avain valtionhallinnossa ja elinkeinoelämässä, ja niiden rajapinnassa. Henkilötunnuksen luoma tiedon eheys on keskeistä koko yhteiskunnan toiminnalle ja sujuvan asioinnin perusta.
- Systeemin muuttaminen tarkoittaisi suuria teknisiä ja yhteiskunnallisesti merkittäviä muutoksia. Jo pelkästään pankki- ja vakuutusallalla yksinkertaisestakin muutoksesta voidaan arvioida olevan satojen miljoonien eurojen kustannukset, mikä kertautuessaan eri sektoreilla tarkoittaisi kansantaloudellisesti erittäin huomattavaa kustannuserää. Raportissa ei ole tunnistettavissa vastaavaa muutoksen tarvetta tai kompensoivaa hyötyä.
- Henkilötunnus on erilaisten tietojärjestelmien yhteensopivuuden ja liitettävyyden kannalta keskeinen tieto. Sitä käytetään tyypillisesti yksilöimään tietty henkilö uniikisti, jolloin on mahdollista yhdistää kyseistä henkilöä koskevia eri tietojärjestelmissä olevia tietoja. Myös tilastointi ja tutkimus hyödyntävät mm. tästä syystä henkilötunnusta laajasti. Henkilötunnusten muutoksella ei tule vaarantaa digitalisaatiokehitystä tästä näkökulmasta.

- Olemassaolevien henkilötunnusten muuttaminen tarkoittaisi niiden käyttöön tottuneille kansalaisille merkittäviä muutoksia, aiheuttaisi hallinnollista taakkaa ja vaikeuksia oman henkilötunnuksen käyttämisessä ja hallinnoinnissa. On vaikea uskoa, että muutos saisi kansalaisten kannatusta, ellei muutoksella pystytä osoittamaan olevan merkittäviä hyötyjä.
- Raportissa on kuvailtu keskeisiä tunnusta, tunnistautumista, identiteettiä ja varmentamiseen liittyviä käsitteitä. Lisäksi on nostettu esiin henkilötunnuksen ongelmakohtia maahanmuuton, tunnuksen sukupuolittuneisuuden ja iän sekä tietoturvaasteiden osalta. Raportissa yksittäiset haasteet tulevat hyvin korostetusti esiin, mutta arvioinnissa tulisi kuitenkin huomioida nykyisen systeemin yleinen toimivuus ja punnita muutostarpeista aiheutuvia hyötyjä suhteessa niiden edellä kuvattuihin kustannuksiin.
- Konkreettisista muutoksista ja muutosvaihtoehdoista tulee laatia kattavat yksityisen ja julkisen sektorin käsittävät vaikutusarvioinnit ja ne tulee valmistella laajasti sidosryhmiä ja elinkeinoelämää kuullen sekä relevantit kansainväliset kokemukset huomioiden.

#### Nykytilan haasteet:

- Henkilötunnuksen tarpeetonta käyttöä on pyrittävä rajoittamaan väärinkäytösten estämiseksi. Henkilötunnuksen käytöstä säädellään jo tietosuojalainsäädännössä ja se voi perustua vain laissa määriteltyihin perusteisiin. Raportissa tunnistettiin ohjauskeinojen tarpeellisuus rajoittamaan henkilötunnuksen turhaa käyttöä. Henkilötunnuksen huolellinen käyttö vähentää rekistereiden virhemahdollisuuksia ja väärinkäytösriskejä, ja näin osaltaan lisää yksilön tietosuojaa. EK painottaa riittävää tietoturvan tasoa väärinkäytösten ja identiteettivarkauksien estämiseksi. EK huomauttaa, että myös muun muotoiset tunnuksot ja biometriset tunnisteet voivat päätyä väärään käyttöön nykyisen henkilötunnuksen tavoin.
- Sukupuolitetiedon näkyminen henkilötunnuksesta on hankalaa henkilöille, joiden identiteettiä tunnuksesta oleva tieto ei vastaa. Raportti nostaa esille henkilötunnuksen sukupuolittuneisuuteen liittyviä haasteita. Sukupuolenvaihdon jälkeen henkilötunnus voidaan vaihtaa identiteettiä vastaavaksi. Kuitenkin esim. työnhakutilanteessa todistuksissa saattaa olla vanha henkilötunnus sukupuolenvaihdon jälkeen. Vanhojen asiakirjojen suhteen ongelma ulottuu kuitenkin pelkkää henkilötunnusta pidemmälle, jos entinen nimi on sukupuolittunut ja vaihdettu vastaamaan uutta identiteettiä. EK:n toiminnan lähtökohta on edistää tasa-arvon toteutumista työhaussa ja työelämässä. Toivoisimme tarkempaa selvitystä, miten koettuja ongelmakohtia voitaisiin parantaa ilman, että koko henkilötunnusjärjestelmä joudutaan uusimaan.
- Epäluotettavat rekisteri-identiteetit, alkuperäisen tunnistamisen vaikeus ja henkilötunnusten riittävyys. Raportti nostaa esille ongelmat henkilötunnuksen myöntämisessä, kun se tehdään olosuhteiden pakosta vaillinaisen dokumentaation perusteella tai jopa kokonaan puuttuessa. Tällöin henkilölle on voitu luoda useita tunnuksia, joita on myöhemmin ollut vaikea yhdistää tai poistaa. Ongelma ei kuitenkaan liity varsinaisesti henkilötunnukseen, vaan henkilön identiteetin

varmentamisen vaikeuteen. Henkilötunnusten mahdollisen loppumisen suhteen voidaan etsiä kansainvälisten esimerkkien mukaisesti käytännön ratkaisua ja esimerkiksi hyödyntää uusia päivämääräyhdistelmiä. Jos henkilön tarkka syntymäpäivä ei ole tiedossa, voitaneen jälkikäteen antaa seuraava vapaana oleva tunnus rekisteristä. Raportista ei selviä, onko todellisuudessa tullut vastaan yhtään tilannetta, jossa henkilötunnukset olisivat loppuneet.

- Luotettavan tunnistamisen haasteet: Henkilötunnus ja henkilön tunnistaminen liittyvät kiinteästi toisiinsa, mutta osa raportissa viitatuista luotettavan tunnistamisen haasteista eivät liity varsinaisesti henkilötunnuksen muotoon. Tunnistamista koskevin osin selvitystä olisi syytä koordinoita sähköiseen tunnistamiseen liittyvien hankkeiden kanssa tavoitteiden ja keinojen yhdenmukaisuuden varmistamiseksi.

### **Onko järjestelmässä sellaisia elementtejä, joista ei mielestänne saisi luopua?**

- Henkilötunnuksen luoma tiedon eheys on keskeistä koko yhteiskunnan toiminnalle. Tämä lisää luottamusta järjestelmään ja sujuvoittaa koko yhteiskunnan toimintaa. Tietoa iästä ja sukupuolesta tarvitaan asioinnin sujuvaksi toimimiseksi useassa tilanteessa ja viranomaisten ja elinkeinoelämän rajapinnassa. Esimerkiksi vakuutusosalalla ikä ja sukupuoli ovat keskeisiä vakuutusten hinnoittelua ja vastuuvälkalaskentaa varten, lisäksi tiedot ovat tarpeellisia työeläkejärjestelmässä.
- Ikää koskeva tieto on tarpeen tunnistamis- ja asiointitilanteissa täysi-ikäisyyden todentamiseksi. Ikä ja sukupuoli ovat keskeisiä tietoja myös tunnistettaessa henkilö fyysisesti.
- Ikä ja sukupuoli henkilötunnuksen osana on keskeistä luotettavalle yhteiskunnalliselle tilastoinnille ja tutkimukselle. Suurten otoksien tilastointi on perustunut henkilötunnuksen käyttöön tietomassan hallinnassa. Jos esimerkiksi ikä- ja sukupuolitieto poistettaisiin aineistoista, tulisi jatkossa hankalaksi, ellei mahdottomaksi, tehdä tutkimusta esimerkiksi palkkatasa-arvon toteutumisesta. Ikään ja sukupuoli ovat ensisijaisen tärkeää tietoa tuottaessa tutkimusta yhteiskunnallisen päätöksenteon pohjaksi. Tutkimus ja tilastot myös hyödyntävät laajasti henkilötunnuksen luomaa mahdollisuutta eri tietolähteiden yhdistämiseen.

## **Tulevaisuuden näkymät ja haasteet**

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

- Kansainvälinen sääntelykehitys: Kuten raportissa todetaan, asiassa on meneillään useita kansainvälisiä hankkeita sekä pohjoismaisella että EU-tasolla. Rajapintaa kansainvälisen ja kansallisen identiteetin tarpeisiin tulee kehittää ennakoiden EU:n digitalisaatiokehitystä. Yhtenä keskeisimmistä on EU:n komission aloite eurooppalaisen sosiaalivakuutusnumerosta, joka mahdollisesti voisi toimia rinnakkaisena järjestelmänä kansallisten tunnusten kanssa rajat ylittävissä

tapauksissa. Myöskin kansainvälisen tietojenvaihdon digitalisoiminen EU-tasolla (Single Digital Gateway) tulee ottaa huomioon työryhmän jatkotyössä.

- Sähköinen tunnistaminen. Yllä mainitulla tavalla sähköisen tunnistautumisen hankkeet voivat edesauttaa löytämään ratkaisuja raportissa esitettyihin luotettavan tunnistamisen haasteisiin. Lisäksi EU:n sähköisestä tunnistamisesta ja luottamuspalveluista annettu eIDAS-asetus (910/2014) ja sen yhteensovittaminen on otettava huomioon jatkovalmistelussa. On kuitenkin voitava kehittää järjestelmää lähtökohdista, joissa ulkomainen sähköinen tunnistaminen ei aiheuta koko kansallisen henkilötunnusjärjestelmän uudelleenjärjestämistä. Tietoturvan tason ja ohjauksen tulee olla riittävällä tasolla henkilötunnuksen turvallisen käytön varmistamiseksi.

### **Miten näette nykyisen henkilötunnusjärjestelmän mahdollisuudet vastata tulevaisuuden haasteisiin?**

EK katsoo, että raportissa esitettyihin ongelmiin olisi löydettävissä ratkaisu yhteiskunnallisten hyötyjen kannalta kustannustehokkaasti edellä esitetyn mukaisesti. Myös raportissa nostetaan esille useita ratkaisukeinoja. EK toteaa vielä, että useat esitetyt ongelmat liittyvät joko henkilötunnuksen väärin käyttötapoihin tai henkilön identiteetin varmentamisongelmaan ja ovat siten riippumattomia itse henkilötunnuksesta.

Lisäksi on muistettava, että myös vaihtoehtoiset tunnisteet voivat joutua identiteettivarkauksien tai väärinkäytösten kohteeksi. Tältä osin tulisikin selvittää, miten luotettavuutta lisätään mm. alkuperäisessä tunnistamisessa, ja käytänteitä parannetaan esimerkiksi sähköisen tunnistamisen avulla.

### **Oletteko tunnistanee sellaisia jo olemassa olevia tarpeita, joihin väliraportissa esitetyt ratkaisumallit eivät kykene vastaamaan?**

Nykyisellään työperäinen maahanmuuton yhteydessä henkilötunnuksen saaminen on hidasta. Tunnuksen antamisen viivästyessä joudutaan turvautumaan väliaikaisiin järjestelyihin ja keinotunnuksiin, mikä lisää tarpeettomasti työtä ja kustannuksia mm. työnantajille ja eläkevakuutuslaitoksille. Ongelman ratkaisu on kuitenkin hallinnon tehostamisessa, ja EK painottaakin, että henkilötunnus olisi selvissä tilanteissa saatava heti ja viimeistään kuukauden kuluessa pyynnöstä.

## **Biometria**

### **Miten näette biometrian hyödyntämismahdollisuudet uudistuksessa?**

Asiaa tulee mahdollisuuksien mukaan selvittää lisää, mutta vain todellisen, yksilöidyn tarpeen lähtökohdasta. Alustavasti biometriset tunnisteet voisivat toimia henkilötunnusta täydentävänä, mutta on vaikea nähdä niitä henkilötunnuksen korvaavana tunnisteena. Henkilötunnus tulisi säilyttää avaimena, jolla koordinoidaan eri toimijoiden tiedonhallintaa.

### **Millaisia mahdollisuuksia biometria tarjoaa?**

Biometrinen tunnistaminen avulla voitaisiin osittain yrittää korjata epäluotettavien rekisteri-identiteettien ongelmaa ja estää esimerkiksi päällekkäisten rekisteri-identiteettien syntyminen. Asian selvittämisessä tulisi kuitenkin keskittyä ongelmien ratkaisemiseen parantamalla nykyisiä käytänteitä, eikä tulisi luoda ylimääräistä tunnistajärjestelmää ilman välttämätöntä tarvetta.

### **Millaisia riskejä näette biometriian hyödyntämisessä?**

Biometrinen tunnistaminen osalta tulee ottaa huomioon niiden käytön perustuslainmukaisuus ja tietoturvallisuuteen liittyvät seikat. Myös biometriset tunnistimet voivat joutua väärin käsiin. Henkilö voi muuttaa vaikka nimeä tai henkilötunnusta, mutta ei sormenjälkeään.

## **Ratkaisumallien arviointi**

### **Kommentteja minimimallista**

EK kannattaa lähtökohtaisesti kehitystä vähimmäismuutoksiin perustuen tavalla, joka keskittyy yllä esitetyllä tavalla konkreettisten ongelmien ratkaisuun hallitusti. Yrityksille ja julkiselle sektorille nykymuotoisesta henkilötunnuksesta luopuminen aiheuttaisi huomattavia kustannuksia tarvittavien tietojärjestelmien muutosten vuoksi. Tämä koskee myös minimimallia, koska se aiheuttaisi tarpeen muuttaa käytännössä kaikkia tietokantoja, joissa käsitellään henkilötunnusta. Edellä arvioidun mukaisesti pelkästään pankki- ja vakuutusalaalla yksinkertaisestakin muutoksesta voidaan arvioida olevan satojen miljoonien eurojen kustannukset, mikä kertautuessaan eri sektoreilla tarkoittaisi kansantaloudellisesti erittäin huomattavaa kustannuserää.

EU-tason identiteetti- ja tunnistautumiskehitystä on seurattava ja kansalliset muutokset voivat olla tässä vaiheessa ennenaikaisia.

### **Kommentteja keskitetystä mallista**

Tunnuksen kokonaan uusimisella olisi laajakantoisia ja merkittäviä seurauksia kansalaisille sekä koko yhteiskunnalle.

Kuten edellä on esitetty, ikä ja sukupuoli ovat tietoja, joita edelleen tullaan tarvitsemaan laajasti ja jokapäiväisesti niin asiointissa kuin yhteiskunnalle tärkeiden rakenteiden ylläpitämisessä. Mikäli luotaisiin uusi tunnus, tulisi varmistaa, että jatkossakin nämä tiedot olisivat helposti ja kustannustehokkaasti saatavilla.

Siirtymätilanteesta aiheutuisi huomattavia kustannuksia ja mahdollisia ongelmatilanteita. Vanhojen tietokantojen ja niihin liittyvien ohjelmistojen konversio ja siirtymähallinta aiheuttaisi mahdollisesti huomattaviakin lisäkustannuksia, jotka näkyisivät sekä hintojen että verojen korotuspaineina. Lisäksi tulisi huolehtia erikseen tiedon eheyden jatkuvuudesta, ettei keskeisten yhteiskunnallisten palvelujen saatavuus vaarantuisi esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalveluiden, eläkkeiden tai pankkipalvelujen suhteen. Tietojärjestelmien yhteensovittamisen sekä tutkimuksen ja tilastoinnin tarpeet olisi myös pystyttävä ratkaisemaan.

Lisäksi mallilla luotaisiin pysyvä tarve uusille hallinnollisille rakenteille. Keskitetyssä mallissa kun tulisi ratkaista, ketkä tahot saisivat myöntää ja hallinnoida tunnuksia.

Toisaalta on mahdollista, että laajempi muutos myös luo erilaisia uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja mahdollisuuksia edistää digitalisaatiota ja datan laajempaa hyödyntämistä kuin minimimuutoksiin perustuva malli.

### **Kommentteja hajautetusta mallista**

Raportin perusteella jää epäselväksi, miten hajautettu malli käytännössä toimisi. Mikäli tiedot olisi hajautettu eri toimijoille, lisäksi tämä huomattavasti kustannuksia ja päällekkäisyyksiä jo yllä mainittujen keskitetyn mallin haasteiden lisäksi. Lisäksi on epäselvää, vastaisiko hajautettu malli tunnistettuihin ongelmiin, kuten päällekkäisten ja epäluotettavien rekisteri-identiteettien kohdalla. Hajautetun mallin voi katsoa aiheuttavan mahdollisia hallinnollisia lisätarpeita mm. seuraavien seikkojen suhteen:

- Erilaisten tunnusten myöntäminen lisäksi tarvetta yhteensovittaa tietoja ja hallinnoida näitä tunnuksia eri toimijoiden välillä
- Eri toimijoiden välille tulisi rakentaa uudet rajapinnat tietojenluovutukseen
- Eroavaisuudet voivat aiheuttaa merkittävää selvittely- ja koordinoimistyötä

Mikäli kuitenkin hajautettuun malliin mentäisiin, tulisi mallissa selvittää nykymuotoisen henkilötunnuksen käyttömahdollisuuksien jatkamista osana systeemiä.

Kuten keskitetyssä mallissa, myös hajautetussa mallissa on toisaalta mahdollista, että laajempi muutos myös luo erilaisia uusia liiketoimintamahdollisuuksia ja mahdollisuuksia edistää digitalisaatiota ja datan laajempaa hyödyntämistä kuin minimimuutoksiin perustuva malli. EK:n käsityksen mukaan hajautetun mallin ekosysteemihyötyjä on saavutettavissa myös säilytettäessä nykymuotoinen henkilötunnus.

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

Lähtökohtaisesti tarvetta tulisi selvittää vähimmäismuutoksiin perustuen. Monet syyt puoltavat nykyisen järjestelmän säilyttämistä. Tällä hetkellä raportista ei ilmene sellaista akuuttia tarvetta muuttaa nykyjärjestelmää, joka ylittäisi kustannukset ja haitat. Mikäli tällainen tarve tunnistettaisiin, tulisi se yksilöidä tarkasti ja konkreettisesti arvioinnin tekemiseksi.

Muutosten suhteen tulee tehdä perusteellinen tarve- ja vaikutusarviointi yhdessä julkisen sektorin, sidosryhmien ja

elinkeinoelämän kanssa.

Yllä kuvatuin tavoin, kansainvälinen kehitys tulee ottaa huomioon, kuitenkin siten, että pyritään ohjaamaan kansallista muutosta hallitusti.

### **Mitä elementtejä malleista puuttuu tai haluaisitteko esittää kokonaan toisenlaista ratkaisumallia?**

-

## **Vaikutukset**

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

EK painottaa, että lähtökohtana tulisi olla nykyisen järjestelmän toimivuuden parantaminen raportissakin ehdotetuilla tavoilla: henkilötunnuksen käyttämiskulttuuriin vaikuttamalla, tietosuojan parantamisella ja hallinnon tehostamisella. Jo nyt henkilötietolainsäädäntö rajoittaa henkilötunnuksen käyttöä, ja raportin nostamista ongelmista osa olisi ratkaistavissa jo huolellisen käytön tukemisella, viranomaisohjauksella ja valvonnalla.

Mikäli kuitenkin edettäisiin jatkoselvityksessä tarkastelemaan laajempia muutoksia, tulisi näistä esittää konkreettisin esimerkein suunnitelmat, miten yllä esitetyt ongelmat esimerkiksi henkilötunnuksen sisältämien tietojen menettämisestä, rajapintojen luomisesta, tiedonhallinnan eheydestä ja tunnusten hallinnoimisesta sekä tutkimuksen ja tilastoinnin tarpeista hoidettaisiin. Lisäksi olisi eri toimijoiden kannalta tarkasti arvioitava muutoksesta saatavat hyödyt sekä niistä aiheutuvat kustannukset.

### **Mitä tahoja olisi mielestänne tärkeää kuulla vaikutuksia arvioitaessa?**

Jatkovalmistelussa tulisi kuulla laajasti hallintoa, julkisten ja yksityisten palveluiden tuottajia, muita sidosryhmiä ja elinkeinoelämää sekä selvittää perusteellisesti hankkeen vaikutuksia julkisessa hallinnossa ja yksityissektorilla.

Koska mahdolliset muutokset voisivat olla laajakantoisia ja merkittäviä, tulisi työryhmän varata resursseja perusteellisen muutosehdotusten ja vaihtoehtojen kustannus- ja vaikutusarvioinnin tekemiseksi.

EK on mielellään mukana tiiviisti asian jatkovalmistelussa.

**Miten arvioisitte vaikutuksia järjestelmiinne tai toimintaan 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**

-

**Muut kommentit**

**Muita kommentteja väliraportista tai selvityksen kohteesta**

-

**Avoin vastauskenttä**

**Tähän voitte kirjoittaa vapaasti jäsennellyn avovastauksen**

-

Bertell Sanna-Maria

Elinkeinoelämän keskusliitto EK - Lainsäädäntö- ja hallinto