

Valtiovarainministeriö
Lausuntopalvelu.fi

Viite: Lausuntopyyntö henkilötunnuksen uudistamista pohtineen työryhmän loppuraportista VN/10378/2019

Lausunto henkilötunnuksen uudistamista selvittäneen työryhmän loppuraportista final

1 Tausta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa henkilötunnuksen uudistamista pohtineen työryhmän loppuraportista.

Valtiovarainministeriö asetti työryhmän selvittämään henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman henkilön identiteetin hallinnoimista. Työryhmän asettamisen taustalla oli se, että nykyisen henkilötunnuksen rakenteen, muodostamistavan sekä myöntö- ja käyttötapojen ei katsottu vastavan yhteiskunnan tarpeita pitkällä tähtäimellä.

Työryhmän tehtävänä oli

- kartoittaa henkilön yksilöivän tunnuksen lähitulevaisuuden ja pidemmän aikavälin kehitystarpeet
- kartoittaa vaihtoehtoisia ratkaisumalleja henkilön yksilöiväksi tunnukseksi myös niille henkilöryhmille, joille ei nykyisin voida myöntää suomalaista henkilötunnusta
- toteuttaa vaikutusten arviointi keskeisimpien vaikutusten osalta sisältäen myös henkilötunnuksen sukupuolisidonnaisuudesta luopumisen vaikutukset
- laatia ehdotus henkilötunnuksen kehittämisestä sekä henkilön yksilöivästä tunnuksesta, sen hallintamallista ja uudistuksen aikataulusta.

Työryhmässä oli edustettuina valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö sekä ulkoministeriö. Työryhmän tukena toimi asiantuntijaryhmä, jossa oli edustettuina Digi- ja väestötietovirasto, Kansaneläkelaitos, Länsi-Suomen maistraatti, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus ja Verohallinto. Lisäksi työryhmän tukena oli teemakohtaisia ryhmiä, joissa oli edustettuna myös yksityisen sektorin toimijoita.

Loppuraportissaan työryhmä esittää uudenmuotoisen henkilötunnuksen käyttöönottoa. Uuden tunnuksen esitetään olevan sukupuoli- ja syntymäaikaneutraali. Tunnus olisi rakenteeltaan nykyisen henkilötunnuksen kaltainen, mutta koostuisi satunnaisista merkeistä ja siinä oleva välimerkki voisi olla jokin muu kuin nykyisin käytössä oleva, syntymävuosisataa osoittava merkki.

Uudenmuotoinen tunnus voitaisiin myöntää nykyistä laajemmalle henkilökunnalle eri tasoilla tehdyn tunnistamisen nojalla. Kulloinkin käytetystä tunnustamisesta ja tietojen lähteestä tehtäisiin kirjaus henkilön tietoihin väestötietojärjestelmään.

Loppuraportissa esitettyyn toteutusmalliin liittyvät seuraavat toimenpiteet ja niiden viitteelliset aikataulut:

- nykyisen kaltaisia henkilötunnuksia aletaan myöntää siten, että ne eivät enää osoita sukupuolietoa (vuonna 2023)
- laajennetaan henkilötunnuksen saajien joukkoa (vuonna 2023)
- tallennetaan väestötietojärjestelmään tunnustamisen tapa ja tietojen lähde (vuonna 2023)
- otetaan käyttöön uusi tunnus nykyisen rinnalla ja siirtymäkausi alkaa (vuonna 2023)
- luovutaan nykyisen henkilötunnuksen käytöstä (vuonna 2027)

Poliisihallitus ilmoittaa lausuntonaan otsikossa mainitussa asiassa seuraavaa:

2 Lausunnonantajan huomiot ehdotuksen vaikutuksista oman organisaation näkökulmasta

2.1 Toimintatapoihin liittyvät suorat ja epäsuorat vaikutukset

Poliisin toimintaympäristössä henkilötunnus on henkilön yksilöivänä tunnuksena käytössä sadoissa eri järjestelmissä. Poliisin näkökulmasta nykyisten henkilötunnusten käyttöön ei ole liittynyt olennaisia haasteita. Keinotekoisia tunnuksia ei poliisin järjestelmissä juurikaan ole käytössä, joten siltä osin muutos ei erityisesti vaikuta poliisin toimintatapoihin. Sen sijaan vanhojen henkilötunnusten korvaaminen uusilla tunnuksilla ja satojen tietojärjestelmien muutostyöt ovat kustannuksiltaan sekä työmäärältään valtava kokonaisuus. Näitä tietojärjestelmämuutoksia ja niiden kustannuksia kuvataan tarkemmin tämän lausunnon muissa kohdissa. Mikäli uudistus toteutetaan, on varmistettava siitä, että siirtymäaika näiden muutosten toteuttamiselle on riittävän pitkä ja sidottavissa järjestelmien muihin muutoksiin. Ottaen huomioon myös sen, että muutoksia ei tarvitsisi toteuttaa vanhentuviin ja käytöstä poistuviin järjestelmiin.

Poliisin toimintojen näkökulmasta on tärkeää, että mahdollisuus vanhan mallisten henkilötunnusten käsittelyyn esimerkiksi rikostorjunnan prosesseissa säilyy riittävän pitkän ajan. Vanhojen asioiden osalta, järjestelmätuetuista nykymuotoisista henkilötunnuksista voidaan luopua vasta sen jälkeen, kun jäljellä olevien vanhanmuotoisten asioiden määrät ovat riittävän vähäiset, jotta manuaaliset henkilötunnusten hallintakeinot riittävät. On

myös tärkeä varmistua niistä menettelyistä, joilla fyysisissä asiakirjoissa vanhalla henkilötunnuksella olevat tiedot kyetään tarvittaessa yhdistämään uudella henkilötunnuksella olevaan henkilöön ja tietoihin.

Poliisin käytännön työskentelyssä on henkilötunnuksesta ilmenevää syntymävuosi- ja sukupuolitietoa voitu hyödyntää tehtäessä alustavaa tulkintaa siitä, kuuluuko esitetty henkilötunnus kyseiselle henkilölle. Uudistuksen myötä tällaista alustavaa arviointia ei ole mahdollista suorittaa ja väärinkäytökset saattavat jäädä nykyistä helpommin huomaamatta.

Uudistuksen jälkeen poliisin työssä on tärkeää selkeästi tunnistaa ne henkilötunnukselliset henkilöt, joiden osalta tunnistaminen on tehty rajallisin tiedoin, tunnistamisen alemmilla tasoilla.

Poliisi vastaa passien ja henkilökorttien myöntämisestä, joihin muun muassa henkilötunnukset merkitään. Nämä henkilöllisyysdokumentit ovat voimassa viisi vuotta myöntämisestä lukien. Näin ollen siirtymäajan jälkeen on vielä viiden vuoden ajan käytössä henkilödokumentteja, joista ei selviä henkilön uusi henkilötunnus. Tämä on otettava huomioon erilaisissa asiainnin tilanteissa, joissa henkilöllisyys varmistetaan näiltä henkilödokumenteilta. Asiointiprosessiin on tällöin lisättävä vaihe, jossa henkilön uusi tunnus hankitaan esimerkiksi väestötietojärjestelmästä tietojen käsittelyä kuten tallentamista varten. Tällöin on myös voitava tehdä henkilön mahdollisesti eri tunnuksilla olevien tietojen yhdistämiset.

Uudistuksessa on tarkoin huolehdittava siitä, että tiedonvälitys väestötietojärjestelmästä voidaan toteuttaa uudistuksen eri vaiheissa kattavasti asiakasorganisaatioille. Tällöin on varmistuttava väestötietojärjestelmään tehtävien teknisten toteutusten lisäksi siitä, että koko tiedonsiirtoprosessi asiakasorganisaatioille eri tietopalvelumuodoissaan, niin tekniseltä kuin lupahallinnon osalta, on siten varmistettu, että palvelu voidaan asiakkaille häiriöttä toteuttaa.

Loppuraportti esittää tietyissä tilanteissa tehtävää biometrinen tunnistamisen hyödyntämistä yksilöivän tunnisteen myöntämisen yhteydessä. Tämä toteutettaisiin loppuraportin mukaan nykyisten viranomaisten toimintoja kehittämällä. Asiaan liittyy merkittävästi jatkoselvittelyn tarvetta. Poliisin käsityksen mukaan vasta asian jatkoselvittämisen jälkeen on mahdollista tehdä asiassa lopullinen päätös. Mahdollinen biometrinen tunnistamisen hyödyntämisen muutostarve kohdistuisi poliisin osalta muun muassa tunnistusprosessiin sekä mahdollisesti poliisin hallinnoimaan henkilökortti- ja passijärjestelmään.

Mikäli henkilöllä olisi esimerkiksi pelkkien nimitietojen sijaan yksilöivä henkilötunniste, pystyttäisiin saman henkilön tiedot nykyistä helpommin järjestelmässä tunnistamaan ja tarvittaessa yhdistämään toisiinsa. Erityisesti tämä onnistuisi silloin, kun tiedot olisi sidottu biometriikkaan. Jos esimerkiksi tilapäisesti Suomessa oleskeleva henkilö otettaisiin rikosperusteisesti kiinni ja hänen tietonsa tallennetaan rikosasioiden tietojärjestelmään, voitaisiin myöhemmin tehtävät kirjaukset liittää suoraan saman henkilön alle.

Oma kysymyksensä on se, voidaanko henkilöille, joiden tunnistuksessa on ollut käytettävissä vain puutteellisesti tietoja, myöntää jokin dokumentti, jos-

ta uusi henkilötunnus on tarkistettavissa. Kyse voi olla henkilöstä, joka on tunnistettu biometriikan avulla tai toisaalta loppuraportissa mainitulla kevyemmällä menettelyllä tunnistettu henkilö. Mikäli tällainen, mahdollisesti kuvallinen, dokumentti olisi käytössä, voitaisiin asiointin yhteydessä jollain tasolla varmistua tunnuksen kuuluminen ko. henkilölle. Kaikilla toimijoilla ei varmastikaan ole mahdollisuutta tai oikeutta varmistaa asiointin yhteydessä henkilön henkilöllisyyttä esimerkiksi erityisiin tietoryhmiin kuuluvista sormenjäljistä. Arvioitaessa tätä dokumenttien tarvetta voitaisiin mahdollisesti selvittää fyysisen todistuksen rinnalla sähköisen henkilökortin hyödyntämisen mahdollisuutta.

Nykyisten organisaatiokohtaisten keinotekoisten tunnusten korvaaminen yhtenäisellä uudella tunnuksella toisi varmastikin yhteiskunnan tasolla hyötyä. Yhteisen tunnuksen käyttöönoton myötä jokaisen organisaation ei erikseen tarvitsisi vastata näiden tunnusten luomisesta ja hallinnoinnista ja samaa tunnusta voitaisiin ainakin jossain määrin hyödyntää eri järjestelmissä muun muassa tiedon yhdistämiseen. Myös poliisilla on määrätyissä tilanteissa tarve nykyistä laajemmin yksilöidä tietojärjestelmissä ja rekistereissä henkilöitä, joilla ei ole käytössä henkilötunnusta yksilöivänä tunnuksena. Esitetty nykyistä laajempi yhtenäisen yksilöivän tunnisteen käyttö mahdollistaa henkilötietoon liittyvän datan laadun ja tarkkuuden parantamisen tietojärjestelmissä ja rekistereissä.

Keinotekoisten tunnusten myöntämistä ja hallinnointia yhtenäistävä malli ei sulje pois mahdollisuutta, että jatkossakin samalle henkilölle annetaan eri asiointitapahtumien yhteydessä useampi rinnakkainen tunnus tai, että joissain tilanteissa henkilö tarkoituksellisesti hankkii useamman tunnuksen. Tämä voi tapahtua pyrkimyksenä häivyttää oikeaa identiteettiään mahdollisesti rikollisiin syyllistyäkseen ja tutkintaa vaikeuttaakseen.

Edellä mainitun keskitetyn mallin luominen nykyisten keinotunnusten sijaan voisi kuitenkin olla mahdollista toteuttaa myös ilman koko väestöön kohdistuvaa uudenmallisen tunnuksen luomista. Tällöin keinotunnusten myöntäminen voitaisiin yhtenäistää, jolloin ne luodaan ja hallinnoidaan yhdestä keskitetystä paikasta yhteisen muotoisina.

2.2 Arvioidut kustannusvaikutukset

Raportissa esitetyllä mallilla on erittäin merkittäviä kustannusvaikutuksia poliisin toimintaan. Kustannukset muodostuvat merkittävältä osin tietojärjestelmiin tehtävien muutosten aiheuttamista kustannuksista.

Loppuraportissa on myös yleisellä tasolla nostettu esille kysymys henkilön tunnistamisen suorittavista organisaatioista ja tietyissä tapauksissa tehtävästä henkilön biometrinen tunnistamisen keräämisestä. Mikäli raportissa esitettyä henkilöiden tunnistamista ja biometrinen tietojen keräämistä tehtäisiin poliisin toimesta, liittyy tähän henkilöresurssikustannuksia sekä mahdollisesti muita kustannuksia kuten laitteisto- ja toimitilakustannuksia. Kustannuksia liittyy myös mahdollisista poliisin järjestelmiin tehtävistä muutoksista esitykseen liittyvien biometrinen tunnusten käyttöönotosta. Näiden muutosten osalta loppuraportissa on todettu tarve jatkoselvittelyyn, eikä tässä esitetyt järjestelmäkustannukset siten sisällä näiden muutosten

kustannuksia. Vasta jatkoselvittelyn jälkeen, jolloin myös kustannukset ovat selvillä, tulee tehdä lopullinen ratkaisu asiassa.

Poliisin osalta lähes sadassa tietojärjestelmässä tulisi tehtäväksi erilaisia rakenteellisia muutoksia. Uuden yksilöivän tunnisteiden sekä rinnakkaisesti tapahtuvan, vanhan muotoisen henkilötunnuksen käytön ja ylläpidon vaatimien muutosten kustannukset poliisin tietojärjestelmiin vaihtelevat tietojärjestelmittäin.

Arvioitaessa mahdollisen muutoksen aiheuttamia vaikutuksia kokonaisuutena, on syytä muistaa, että vaikka vaikutukset ja kustannukset yksittäisiin järjestelmiin voitaisiinkin miettiä järjestelmäkohtaisesti, ovat järjestelmät ketjuja ja nimenomaan henkilötunnus linkittää ketjut yhteen ja on siten keskeinen tekijä yhteentoimivuuden mahdollistajana.

Poliisihallitus on jo aiemmin, osana henkilötunnuksen uudistamista selvittäen työryhmän asiantuntijatyötä, toimittanut lausuntoja muutosten aiheuttamista kustannuksista poliisin järjestelmiin. Näihin lausuntoihin viitataan myös tässä yhteydessä. Näissä on arvioitu, että yhden järjestelmän muutuskustannukset (henkilötyö, toimittajakustannukset, järjestelmämuutokset, käyttönotot) voivat vaihdella arviolta 10 000 €:n ja yli 500 000 €:n välillä. Keskiarvoisen järjestelmäkohtaisen muutuskustannuksen ollessa mahdollisesti noin 50 000 €.

Loppuraportissa esitetyillä tiedoilla ja siirtymäajalla voidaan alustavasti arvioida tietojärjestelmien määrään, kokoon ja monimutkaisuuteen perustuen muutostöiden kustannusten olevan poliisin osalta yhteensä vähintään noin 2 - 4 miljoonaa euroa. Tämän lisäksi tulevat tuotantoonsiirtokustannukset, jotka koostuvat järjestelmien toiminnan ja tiedon sekä tietojärjestelmien välisten rajapintojen testaamiseen ja käyttöönottoihin liittyvistä töistä. Nämä tuotantoonsiirtokustannukset voivat olla jopa 10 miljoonaa euroa. Jos tuotantoonsiirtoja joudutaan tekemään enemmän kuin yksi per järjestelmä uudistuksen myötä kustannukset nousevat tästä alustavasta summasta.

Muutosten toteuttamisen yhteydessä voidaan mahdollisesti toteuttaa muitakin pakollisia tietojärjestelmien muutoksia, jos näiden siirtymäajat ovat yhdenmukaiset ja riittävän pitkät. Väestötietojärjestelmän tietosisältöön liittyen on tällä hetkellä suunnitteilla myös muita merkittäviä muutoksia (UTF-8 -merkistömuutos sekä useamman kielitiedon merkitseminen). Kustannusten minimoinnin mahdollistamiseksi nämä muutokset tulisi voida toteuttaa uuden yksilöivän tunnisteiden aiheuttaman muutoksen yhteydessä. Mikäli nämä muutokset voidaan toteuttaa samalla siirtymäaikataululla ja samalla kertaa, säästyisi järjestelmien käyttöönottoihin liittyviä, väestötietojärjestelmän muutoksista johtuvia kustannuksia merkittävästi.

Poliisihallitus arvioi, edellä mainittukin muutosten yhdellä kertaa toteuttamisenkin huomioiden, että loppuraportissa esitetyn kokonaan uuden tunnusjärjestelmän edellyttämät muutokset aiheuttaisivat pelkästään poliisin järjestelmien kehittämisessä miljoonien, alustavan arvion mukaan jopa yli 10 miljoonan euron kustannukset. Tämän lisäksi tulevat muut kustannukset kuten muutostöihin ja tunnistamiseen tarvittavien henkilöresursseihin liittyvät kustannukset. Uuden tunnuksen käyttöön ottoon liittyen ei ole nähtävissä juurikaan poliisin toimintaan ulottuvaa kustannussäästöä.

Poliisin näkökulmasta olisi tärkeää voida vielä varmistaa, voisiko selvitystyön tavoitteena olleiden keskeisten muutosten toteuttaminen olla tehtävissä tavalla, jonka kustannusvaikutukset olisivat selkeästi pienemmät. Loppuraportin liitteessä neljä on työryhmän työn aikana vertailtuja eri toteutusmalleja, joista osan kustannusvaikutukset olisivat huomattavasti maltillisemmat kuin nyt esitetyn mallin.

2.3 Muut vaikutukset

Tavoitetilaksi loppuraportissa on todettu se, että jatkossa käytössä olisi henkilötunnuksen kaltainen tunnus, joka korvaisi ainakin julkishallinnossa keinotekoisien henkilötunnusten käyttötarpeen. Sen myöntämisen kynns olisi matala ja myös viranomaiset voisivat olla aloitteellisia sen saamiseksi.

Keinotekoisien henkilötunnusten myöntämisen ja hallinnoinnin keskittäminen on kannatettava tavoite, johon liittyy kuitenkin tiettyjä haasteita.

Matalalla kynnyksellä myönnettyjen tunnusten osalta on todennäköistä, että samalle henkilölle kertyy näitä useampiakin. Pääallekkäisten tunnusten tunnistaminen ja mahdollinen yhdistäminen tulee olemaan haastavaa. Useisiin tunnuksiin voi liittyä myös tarkoituksellista erehdyttämistä ja mahdollisesti rikollisia tarkoituksia, mikä osaltaan voi lisätä niin poliisin työtä kuin muualla yhteiskunnassa tehtävää työtä asian selvittämiseksi.

Tunnusten myöntämisen on loppuraportin mukaan arvioitu voivan tapahtua osana asiointiprosessia. Henkilödokumentteja käsittelevien ja erityisesti henkilön tunnistamista suorittavien toimijoiden määrä nousee nykyisestä. On myös mahdollista, että osa joukosta tekee tätä toimintoa harvoin. On tärkeää selkeästi määritellä, mitkä tahot voivat tunnistamisia tehdä ja onko joukon sisällä eroja esimerkiksi sen suhteen, voivatko kaikki tehdä korkeimman tason tunnistamista. Väestötietojärjestelmään tulevat tunnistuksen tasot on myös tärkeä määritellä tarkoin sekä huolehtia siitä, että korkeimman tason tunnistamisia tekevillä on aidosti tähän riittävä osaaminen, jottei ns. luotettavasti tunnistettujen, mutta joiden henkilöllisyys on virheellinen, määrä tule kasvamaan.

Loppuraportissa on todettu tunnistuksen yhteydessä voitavan tietyissä tilanteissa hyödyntää biometrisiä tunnistamismenetelmiä. Tämä aihe on suurelta osin jätetty jatkotyöstämisen varaan. Biometrisiä tunnistamismenetelmiä käytettäessä voidaan tunnistaa hyvinkin aukottomasti henkilö yhdeksi ja samaksi, mitä sinänsä voidaan pitää tavoiteltavana tilana. Loppuraportissa on todettu tiettyjen viranomaisten ottavan henkilöiltä biometriä tunnistamismenetelmiä ja, että jatkossakin nämä voisivat toimia tässä roolissa. On tärkeä kartoittaa jatkotyön osana, millä tavoin ja missä määrin tällainen biometristen tunnistamismenetelmien kerääminen tulisi jatkossa työllistämään esimerkiksi poliisiorganisaatiota ja varmistaa, kustannukset sekä se, että sillä on käytössä tähän tarvittavat resurssit. Päätös asiassa on tehtävä vasta jatkoselvityksen jälkeen. Jatkoselvityksessä tultaneen ottamaan myös kantaa siihen, ketkä ja missä tilanteissa voivat verrata henkilön biometrisiä tunnistamismenetelmiä järjestelmässä oleviin tunnistamismenetelmiin. Ratkaistava on myös se, miten esimerkiksi asiointitapahtuman yhteydessä varmistetaan biometriikan avulla tunnistetun henkilön henkilöllisyydestä.

Muuna vaikutuksena on syytä huomioida se, että näin laajan uudistuksen toteuttaminen koko yhteiskunnan tasolla merkitsee erittäin merkittävän IT-panoksen, erityisesti henkilöpanoksen, kiinnittämistä tähän uudistukseen, mikä on hyvä ottaa huomioon siirtymäajan pituutta arvioitaessa. On myös huomioitava se, että resurssien kiinnittäminen uudistukseen voi merkittävästikin heikentää muihin IT-kehitystehtäviin ja -hankkeisiin tarvittavien resurssien saatavuutta sekä riittävyttä ja tällä voi olla vaikutusta organisaatioiden mahdollisuuteen kehittää tietojärjestelmiään ja toimintaansa muilta osin.

3 Ehdotuksen aikataulu ja siirtymäajat

Uuden tunnuksen sujuvan käyttöönoton näkökulmasta on olennaista, että muutokselle varattu siirtymäaika on riittävän pitkä. Tunnuksen käyttöönotto ensisijaisena tunnuksena edellyttää sitä, että kaikki henkilötunnusta hyödyntävät järjestelmät on päivitetty siten, että niissä voidaan käyttää uudenmuotoista tunnusta. Pitkällä siirtymäajalla voidaan hillitä muutosten aiheuttamia kustannuksia, koska muutokset voidaan aikatauluttaa muiden suunniteltujen kehitystoimien yhteyteen ja huomioida järjestelmien vanhenemisaikataulut.

Poliisihallitus katsoo, että työryhmän loppuraportissa esitettyä siirtymäsuunnitelmaa voidaan jossain määrin pitää kohtuullisena. Esitetty siirtymäaika vaikuttaisi ainakin osin mahdollistavan tietojärjestelmiin edellytettujen muutosten toteuttamisen tietojärjestelmien elinkaaren mukaisesti suunnitellun ylläpidon ja pienkehittämisen yhteydessä. Tämä mahdollistaa muutostokustannusten hallitsemisen, eikä uuden yksilöivän tunnisteiden käyttöönoton takia syntyisi niinkään täysin erillisiä järjestelmäkohtaisia muutostarpeita ja tuotantoonsiirron kustannuksia.

Vaikka loppuraportissa on esitetty tietojärjestelmien kannalta suhteellisen perusteltu siirtymäaika, voi tästä huolimatta aiheutua haasteita määrätyissä tilanteissa, jotka tulee huomioida siirtymäaikaa suunniteltaessa.

Järjestelmien uudistustyöhön voidaan ryhtyä vasta silloin, kun uudistuksen yksityiskohdat ovat selvillä. Uudistuksen aikataulutuksessa on huomioitava se, jos aikataulutuksen alkuvaiheessa olevia toimenpiteitä ei syystä tai toisesta pystytä tekemään suunnitellussa aikataulussa, on kaikkien myöhempien vaiheiden osalta tehtävä vastaava pidennys aikatauluun.

Siirtymäajan ja sen mahdollisten porrastusten suunnittelun osalta on hyvä huomata, että henkilöillä on käytössään vanhalla henkilötunnuksella olevia henkilöllisyysasiakirjoja vielä viiden vuoden ajan siitä, kun uudet tunnukset otetaan käyttöön. Näistä asiakirjoista ei voida varmistaa henkilön uutta tunnusta.

Yhteiskunnan eri tietojärjestelmien, joissa henkilötunnusta hyödynnetään, tulisi kyetä käsittelemään nykyistä tunnusta uuden tunnuksen rinnalla vielä ainakin vanhojen tunnusten sisältämien henkilöllisyystodistusten voimassaoloajan. Lisäksi olisi aukottomasti turvattava se, että uusi tunnus on vanhan tunnisteiden avulla haettavissa esimerkiksi väestötietojärjestelmästä.

Poliisi esimerkiksi tarkastaa suurin määrin henkilöiden tietoja henkilötodistuksista, jolloin vanhan tunnuksen sisältävästä todistuksesta löytyvien tietojen avulla on kyettävä löytämään uusi tunnus, jonka avulla henkilön tiedot tarvittaessa tallennetaan järjestelmään.

Siirtymäajan mahdollisen porrastuksen näkökulmasta voidaan toisaalta arvioida, onko uutta tunnusta perustelua käyttää henkilöllisyysasiakirjoissa vasta siinä vaiheessa, kun yhteiskunnan järjestelmät kattavasti käyttävät tätä uutta tunnusta.

Jos puolestaan lähdetään laajamittaiseen passien ja henkilökorttien uusi-miseen niiden voimassaoloaikana tai näiden dokumenttien voimassaoloai-kaa lyhennetään uudistuksen vuoksi, aiheutuu toimenpiteestä merkittävät kustannusvaikutukset sekä henkilöresurssitarve. Molemmissa vaihtoeh-doissa vaikutukset henkilödokumenttien haltijoille ovat huomattavat.

4 Lausunnonantajan lausunto

Lausuntopyyntöä esitettyihin kysymyksiin annettujen vastausten lisäksi Poliisihallitus toteaa seuraavaa:

Loppuraportissa on tuotu selkeästi esille ne yhteiskunnalliset tarpeet, joi-den vuoksi nykymuotoisen tunnuksen uudistaminen nähdään tarpeellisena. Uudistuskohteina on todettu ovat muun muassa hallitusohjelmassakin mai-nittu henkilötunnuksen sukupuolisidonnaisuuden poistaminen, yksityisyy-den suojan varmistaminen, yksilöivät tunnukset eri syistä rajalliset henkilö-tiedot omaaville henkilöille sekä keinotunnusten keskitetty hallintamalli. Henkilötunnusten mahdollinen riittämättömyys tulevaisuudessa on myös merkittävä haaste, johon on luonnollista puuttua.

Poliisihallitus toteaa, että loppuraportissa esitetyn mallin olevan työryhmän selvittämistä vaihtoehtoista kattavin, mutta myös kallein. Lisäksi osa esite-tyn uudistuksen keskeisistä vaiheista on todettu jätettävän jatkoselvityksen varaan kuten tunnistamisen käytännön toteutus ja poliisin rooli siinä sekä biometristen tunnisteiden käyttäminen. Näillä voi olla merkittäviä vaikutuk-sia poliisin toimintaan ja kustannuksiin, joten vasta tarkan jatkoselvityksen jälkeen tulisi näistä tehdä ratkaisut.

Ylipäätään esitetyssä uudistuksessa on kyse hyvin mittavasta muutokses-ta, johon liittyy erittäin suuret kustannusvaikutukset yhteiskunnan tasolla. Pelkästään poliisin osalta kustannukset ovat jopa yli kymmenen miljoonaa euroa ja uudistus vaikuttaa merkittävästi poliisin toimintaan.

Työryhmän väliraportissa ja vaikutusten arvioinnissa on käsitelty myös vaihtoehtoisia malleja. Tunnuksen sukupuolineutraalisuus, keinohenkilö-tunnusten keskitetty myöntäminen sekä henkilötunnusten riittävyys vaikut-taisivat olla saavutettavissa yhteiskunnan kannalta pienemmällä kokonais-panoksella näillä vaihtoehtoisilla malleilla. Tällöin nykyisin käytössä olevat henkilötunnukset jäisivät pääosin sellaisenaan käyttöön.

Henkilötunnus on erittäin merkittävässä asemassa suomalaisen yhteiskun-nan tietojärjestelmissä - erityisesti julkishallinnossa, mutta myös yksityis-sektorilla. Ottaen huomioon sen tosiasiallisen merkityksen sekä uudistuk-

seen liittyvät erittäin suuret kustannukset, Poliisihallitus katsoo, että on tarkoin punnittava uudistuksella saatavia hyötyjä suhteessa edellä mainittuihin kustannuksiin ja muihin vaikutuksiin ottaen lisäksi huomioon talouteen ainakin tällä hetkellä liittyvän epävarmuuden.

Mikäli loppuraportissa esitettyä muutosta lähdetään jatkovalmistelemaan, on valmistelussa tarkoin selvitettävä nyt avoinna olevat kysymykset ja uudistuksen yhteiskunnallinen hyöty suhteessa kustannuksiin ja sen muihin vaikutuksiin. Jos uudistus toteutetaan, on huolehdittava siitä, että kattava rahoitus muutosten toteuttamiselle varmistetaan nykyisiä toimintoja vaarantamatta.

Poliisiylijohdaja

Seppo Kolehmainen

Ryhmäpäällikkö

Päivi Pösö

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 01.06.2020 klo 18:39. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimosta.

Liitteet

<Kirjoita tähän>

Jakelu

<Kirjoita tähän tai kaksoisnapsauta>

Tiedoksi

<Kirjoita tähän tai kaksoisnapsauta>