

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?

Työryhmä on tunnistanut pääasiallisesti oikeat haasteet nykyjärjestelmässä.

Tällä hetkellä samalle henkilölle on saatettu perustaa useita henkilötunnuksia ja on jouduttu suorittamaan myöhemmin tietojärjestelmissä henkilöiden yhdistämiä. Osalle oikeushallinnon prosesseihin tulevista ei ole perustettu henkilötunnusta ollenkaan, mistä syystä välillä on jouduttu hyödyntämään vaihtoehtoisia tunnisteita, kuten esimerkiksi Maahanmuuttoviraston asianumeroa. Tämän kaltaisten poikkeustapausten käsittely on hankalaa ja niistä toivottaisiin päästävän eroon.

Selkeintä olisi, jos tunnistamisesta vastaavan viranomaisen toimenpiteiden jälkeen muut viranomaiset saisivat aina käyttöönsä stabiilin rekisterihenkilöllisyyden, jonka osalta korkeintaan liitetyt tiedot voisivat myöhemmin tarkentua. Kansallisen henkilötunnuksiin liittyvän järjestelyn pitäisikin tukea toimintamallia, jossa yksittäisten viranomaisten ei tarvitse tietojärjestelmien ja tietoliittymien näkökulmasta ratkaista ”hetuttomien ongelmaa”.

Lisäksi tulisi huomioida vaaleihin liittyvät erityispiirteet. Suomalainen äänestysjärjestelmä on päätetty jättää, erityisesti tietoturvallisuuden vuoksi, toistaiseksi paperipohjaiseksi. Toimitsijat käsittelevät prosessin aikana mm. äänestyspaikalla henkilötunnuksia. Mikäli henkilöihin liittyvien tunnisteiden käsittely on hankalaa esimerkiksi niiden muodon tai hajautetun mallin pakottaman lisätietojen pyytämisen aiheuttamana, tämä saattaa hankaloittaa vaalien järjestämistä.

Onko järjestelmässä sellaisia elementtejä, joista ei mielestänne saisi luopua?

Yksittäisen henkilön näkökulmasta henkilötunnuksen olisi hyvä olla joka yhteydessä sama ja muuttumaton. Muutokset henkilötunnuksiin saattavat olla hankalia erityisesti digitaidottomien ja vanhusten näkökulmasta.

Tulevaisuuden näkymät ja haasteet

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

Merkittävimmät ilmiöt ovat käsitelty kattavasti lausunnon kohteena olevassa väliraportissa.

Miten näette nykyisen henkilötunnusjärjestelmän mahdollisuudet vastata tulevaisuuden haasteisiin?

Osa väliraportissa tunnistetuista nykyjärjestelmän haasteista on luonteeltaan teoreettisia, eikä muodosta käytännössä ongelmia. Käytännön ongelmia aiheuttaa näkökulmastamme lähinnä se, että henkilötunnusta ei automaattisesti myönnetä kaikille viranomaisten prosesseihin tuleville henkilöille. Tarve yksiselitteiselle joka tilanteessa käytettävissä olevalle tunnisteelle on jatkossakin ilmeinen.

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

Väliraportissa olevat ratkaisumallit käsittelevät tarpeita ja erilaisia ratkaisuja kattavasti.

Biometria

Miten näette biometrian hyödyntämismahdollisuudet uudistuksessa?

Biometriaa voitaisiin hyödyntää nykyistä laajemmin nk. ensitunnistamisessa, jolloin samoille henkilöille ei olisi enää jatkossa mahdollista perustaa useita henkilötunnuksia.

Millaisia mahdollisuuksia biometria tarjoaa?

Valvotussa tilanteessa suoritettu biometrinen tunnistaminen on hyvä ja luotettava keino varmistaa henkilön identiteetti ja estää päällekkäisten henkilötunnusten perustaminen.

Millaisia riskejä näette biometrian hyödyntämisessä?

Biometriaan liittyvät riskit eivät ole realisoituneet, koska biometriaa on hyödynnetty varsin vähän. Käytön asteen noustessa ja käyttötapojen laajentuessa biometriaan liittyy kuitenkin muutamia konkreettisia haasteita.

Valvomattomassa tilanteessa suoritettu biometrinen tunnistus mahdollistaa erilaiset väärinkäytökset. Biometriset sensorit johtavat periaatteessa kohteen kuvantamisen kautta sarjan tunnistamistekijöitä, jotka ovat yksilöllisiä. Ongelmallista on se, että jokainen ihminen käytännössä kaiuttaa biometrisia tunnisteitaan ympäristöönsä jatkuvasti ja ne ovat varsin helposti kopioitavissa. Valvomattomassa tilanteessa on mahdollista syöttää sensorille esimerkiksi kuva toisen henkilön sormenjäljestä. Tähän mennessä tiedossa olevat suojausmenetelmät ovat varsin alkeellisia ja esimerkiksi kyberrikollisten näkökulmasta helposti kierrettävissä.

Jos viranomaisten ratkaisuisa tallennetaan biometriasta johdettujen tunnistamistekijöiden sijaan varsinaiset biometriset tiedot, myös tämä saattaa aiheuttaa ongelmia. Pahimmillaan saatetaan menettää tietovuodossa esimerkiksi jokaisen Suomen kansalaisen sormenjäljen kuva. Tämä voisi aiheuttaa massiiviset ongelmat, erityisesti jos biotunnisteita käytettäisiin laajasti tunnistautumiseen valvomattomissa tilanteissa. Keskitetyt kokoelmat, jotka sisältävät laajasti biometrisiä tietoja, ovat kyberrikollisten ja kansallisten tiedustelupalvelujen näkökulmasta arvokkaita kohteita, joiden haltuun saamiseen ollaan valmiita panostamaan merkittävästi. Tästä syystä ainoastaan johdettujen tunnistamistekijöiden tallentamisen ja vertailun tulisi olla sallittua.

Ratkaisumallien arviointi

Kommentteja minimimallista

Varsinaisia esteitä minimimallin toteutukselle ei ole tunnistettavissa.

Yksinkertaisinta olisi, jos vanhat tunnukset säilytettäisiin ja uudet henkilöt rekisteröitäisiin uuden mallin mukaisesti. Tämä poistaisi tarpeen muuntaa mm. tietojärjestelmiin ja asiakirjoihin tallennetut tiedot. Jos päätetään muuttaa myös vanhat tunnukset, vastaavuustietojen saatavuus on kriittisen tärkeää. Lisäksi jos sekä vanha että uusi tunnus voivat olla henkilöllä samanaikaisesti käytettävissä, tämä saattaa vaatia lisäinvestointeja tietojärjestelmiin. Tyypillisesti toteutukset perustuvat siihen, että henkilöllä on vain yksi tunniste.

On kyseenalaista riittääkö ei-pakottava ohjeistus ja tiedotus vähentämään henkilötunnuksen käyttämistä tunnistamisen välineenä. Esimerkiksi puhelinpalvelutyypissä tilanteissa kynnys siirtyä toisen tyyppiin menettelyihin saattaa olla yllättävän korkealla. Suosittelemme edelleen selvittämään mahdollisuuksia rajoittaa henkilötunnuksen käyttöä tunnistamistarkoituksiin lainsäädännöllä.

Kommentteja keskitetystä mallista

Varsinaisia esteitä keskitetyn mallin toteutukselle ei ole tunnistettavissa.

Vaihtoehto aiheuttaa joka tapauksessa mittavat investointitarpeet tietojärjestelmiin. Koska ratkaisumalli vaikuttaa myös viranomaisten välisiin tietoliittymiin, vaihtoehdon toteutus vaatii mittavaa kehityksen aikataulujen ja järjestelmäpäivitysten koordinoitua.

Pitkällä aikavälillä keskitetty malli olisi todennäköisesti esitetystä malleista toimivin, koska se on lopulta varsin suoraviivainen ja mahdollistaisi tunnistettujen nykyratkaisun ongelmakohtien aukottoman ratkaisemisen. Toimintamalliin sisältyvä ”yhden luukun periaate” olisi hajautettua mallia helpompi hallittavaksi ja myös tekniset toteutukset olisivat yksinkertaisempia.

Kommentteja hajautetusta mallista

Varsinaisia esteitä hajautetun mallin toteutukselle ei ole tunnistettavissa.

On kuitenkin huomattava, että hajautettu malli saattaa muihin vaihtoehtoihin verrattuna lisätä tietojen käyttöön liittyvää hallinnollista ja teknistä työtä. Vaihtoehto aiheuttaa keskitettyä mallia vastaavat investointitarpeet tietojärjestelmiin. Lisäksi on investoitava välitystoiminnan vaatimiin ratkaisuihin ja sen hallinointiin, valvontaan ja ohjaukseen. Yleensäkin kannattaa arvioida tarvitaanko monimutkaisempaa mallia, vai riittäisikö keskitetty yksinkertaisempi malli ratkaisemaan tärkeimmät haasteet.

Riskinä vaihtoehdossa on, että synnytetään uudentyypisiä henkilötietoja. Erityisesti rekisterien väliset sidokset itsessään muodostavat uusia henkilötietoja, jotka saattavat mahdollistaa 3. osapuolille kattavan profiloinnin. Tällöin yksittäisestä satunnaisesta tunnisteestakin on mahdollista päätellä henkilöllisyys tarkastikin, eikä yksi uudistuksen tavoitteista välttämättä täyty. Erityisesti lohkoketjut toteutusteknologiana saattaisivat niiden julkisuuden luonteen vuoksi pahentaa tilannetta näiltä osin.

Hajautettu malli saattaa houkutellessa rakentamaan identiteettien hallinnan ympärille myös kaupallista yhteistyötä kilpailullisella menetelmällä. Vaikka tämä on toisaalta mahdollisuus, myös riskit ovat huomattavat. Kokemus on osoittanut hajautettujen mallien turvallisuuden olevan usein heikomman lenkin varassa, mistä syystä valvontatoiminnan ja ohjeistuksen vaatimukset korostuvat nopeasti.

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

Suosittellemme kiinnittämään erityisesti huomioita ratkaisujen monimutkaisuuden kautta niiden toteuttamiskelpoisuuteen ja tarvittavien ylimenokausien järjestelyihin. Vaikka toivomme lyhyellä aikavälillä, että suuria muutoksia ei tehtäisi, pitkällä aikavälillä keskitetyn mallin tarkempi selvittäminen on vähintäänkin suositeltavaa.

Mitä elementtejä malleista puuttuu tai haluaisitteko esittää kokonaan toisenlaista ratkaisumallia?

Kannattaa lisäksi arvioida vaiheittaista toteutusta, jossa ensin vapautetaan uusille henkilöille tunnuksen loppuosasta lisää merkkejä ja pidemmällä aikavälillä toteutetaan esimerkiksi esitetyn mukainen keskitetyn mallin ratkaisu.

Vaikutukset

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

Kustannusvaikutuksia tulisi selvittää tarkemmin. Lisäksi rahoitusmalli tulisi päättää. Osassa vaihtoehtoista puhutaan merkittävistä kustannuksista, joiden rahoitus olisiärkevintä järjestää keskitetysti. Tarkempaan suunnitteluun kannattaisi tarjota esim. VM:n erillinen tukirahoitus.

Mitä tahoja olisi mielestänne tärkeää kuulla vaikutuksia arvioitaessa?

Kannattaa järjestää kysely kustannusvaikutuksista kaikille julkisen hallinnon virastoille/vastaaville. Lisäksi vaikutukset vaalien järjestelyihin kannattaa selvittää tarkemmin.

Miten arvioisitte vaikutuksia järjestelmiinne tai toimintaanne seuraavissa tilanteissa, olettaen mahdollisuuden kohtuulliseen siirtymäaikaan:

A) henkilötunnuksen välimerkki muutetaan tai lisätään uusi välimerkki

B) henkilötunnuksesta poistetaan sukupuoli tieto

C) henkilötunnuksesta poistetaan syntymäaika

D) henkilötunnuksen muoto muutetaan kokonaisuudessaan erilaiseksi merkkisarjaksi

Oikeushallinnolla on tietojärjestelmiä, joita muutos koskettaisi, karkeasti arvioituna 50 kpl. Tarkkojen arvioiden antaminen vaatisi erillisen suunnitteluprojektin, jossa järjestelmien toteutus tarkastetaan henkilötunnuksen käytön osalta. Tässä vaiheessa on kuitenkin mahdollista antaa suuntaa-antavia arvioita.

Vaihtoehtojen A ja B vaikutukset ovat vähäiset, jos vanhoja tunnuksia ei muuteta. Osassa järjestelmistä joudutaan lisäämään tieto uudesta välimerkistä, mutta se ei ole suuri muutos. Sukupuolietoa on harvoin hyödynnetty. Lisäksi voitaisiin harkita tarkistesummasta luopumista, koska sillä ei ole käytännön vaikutusta toteutuksille. Käytännössä tietojärjestelmät sekä niiden tietoliittymät jouduttaisiin testaamaan uusilla sallituilla yhdistelmillä, jonka jälkeen havaitut ongelmat korjattaisiin. Tämä aiheuttaisi kokonaisuutena n. 0,5M€ kustannukset, jos vanhoja tunnuksia ei muuteta. Jos vanhat tunnuksiset muutetaan, kustannukset vähintään kaksinkertaistuvat.

Vaihtoehto C todennäköisesti vaikuttaa jo enemmän, koska joissakin toteutuksissa henkilön syntymäaika tietojärjestelmissä on johdettu henkilötunnuksesta. Tällöin saatetaan joutua rakentamaan lisää liittymiä Väestötietojärjestelmään syntymäaikojen selvittämiseksi. Tämä aiheuttaisi kokonaisuutena n. 1,5M€ kustannukset, jos vanhoja tunnuksia ei muuteta. Jos vanhat tunnuksiset muutetaan, kustannukset vähintään kaksinkertaistuvat.

Vaihtoehto D aiheuttaa mittavan tietojärjestelmien ja tietoliittymien uudelleenrakentamisen. Tietojärjestelmiin ja tietoliittymiin tehtävät kehitystyöt aiheuttaisivat n. 10M€ kustannukset, olettaen että viranomaisten välisessä toiminnassa on käytettävissä pitkät siirtymäajat. Lisäksi toteutettavien muutos laajuus ja koordinaation tarve pakottavat rakentamaan erikseen resursoidun projektiorganisaation, joka saattaa kasvattaa kokonaiskustannuksia.

Muut kommentit

Muita kommentteja väliraportista tai selvityksen kohteesta

Henkilötunnuksen kehittämisen lähtökohdat ovat hyvät ja kannatamme muutosten tekemistä. Toivomme kuitenkin, että eri vaihtoehtojen aiheuttamia vaikutuksia ei aliarvioitaisi. Erityisesti viranomaisten välisessä tiedonvaihdossa muutokset henkilötunnuksiin aiheuttavat tarpeita koordinoida muutosten suorittamista hallinnonalojen sekä virastojen välillä, mikä tekee muutoksista erityisen haastavaa. Joissakin tapauksissa yksittäiset viranomaisten järjestelmät saattavat lisäksi olla elinkaarensa loppupäässä, jolloin jopa järjestelmien kokonaisuudistus saatetaan joutua tekemään uudistuksen läpi viemiseksi.

Jos henkilötunnuksen muoto päätetään muuttaa kokonaan, se saattaa pitkällä aikavälillä osoittautua kannattavaksi. Henkilötunnuksen rooli tietojärjestelmissä on tällä hetkellä siinä määrin merkittävä, että kyse on kuitenkin suurimmasta koskaan julkisen hallinnon tietojärjestelmiin kohdistuneesta hankkeesta.

Avoim vastauskenttä

Tähän voitte kirjoittaa vapaasti jäsennellyn avovastauksen

-

Raatikainen Ritva-Liisa
Oikeusrekisterikeskus

Lehtisalo Mikko
Oikeusrekisterikeskus - Tietojärjestelmäpalvelut