

## **Traficomin vastaus lausuntopyyntöön VN/10378/2019 henkilötunnuksen uudistamista pohtineen työryhmän loppuraportista**

### **1 Henkilötunnistuksen uudistaminen ja Traficomin palvelut**

#### ***Yleiset kommentit henkilötunnuksen uudistamista pohtineen työryhmän loppuraporttiin***

Liikenne- ja viestintävirasto (jäljempänä Traficom) toimii liikenteen ja viestinnän kansallisena lupa-, valvonta- ja rekisteriviranomaisena ja käsittelee siten toiminnassaan henkilötietoja. Henkilötietojen käsittelyssä henkilötunnuksella on keskeinen merkitys Traficomin tietojärjestelmissä.

Loppuraportti kuvaa hyvin työryhmän työskentelyt taustat, tavoitteet sekä selvittää aiotun muutoksen toteuttamisen.

Henkilötunnuksen ja rekisterihenkilöllisyyden hallinnointi keskitetysti ja se, että tunnus on yhtenäinen läpi kaikkien toimijoiden, on perusteltu konsepti.

Täsmennystä tunnistettiin vaativan:

- raportissa lisäyksenä mainitut henkilötunnukseen lisättävät tunnistetiedot (kuten tunnistuksen tapa ja henkilötietojen lähde) eli mitä tämä voi tarkoittaa eri toimijoille tietokyselyissä.
- tunnuksen liitettävien tietojen täydentämisen mahdollisuudet (maininta siitä, että henkilö on ensirekisteröity niin, ettei hänen tietojaan ole voitu varmentaa, mutta varmentaminen onnistuu myöhemmässä vaiheessa luotettavasti).
- tilanteet, joissa henkilötunnus voitaisiin myöntää viranomaisaloitteisesti henkilöä tunnistamatta.
- ohjeistus siitä, miten viranomaiset voivat vaihtaa ja/tai täydentää henkilöön liittyviä tietoja
- rekisteröityjen autentikointi ja tietojen verifiointi (tietojen eheys ja luotettavuus)
- mikä taho (tai tahot) voi toimia henkilön ensitunnistajan roolissa
- sähköisen asiointitunnuksen rooli henkilötunnusmuutoksessa
- asiointiprosessin alkuun esitetyn tunnuksen luonnin prosessintarkennus (miten tietokyselyt eri tietojärjestelmien välillä suositetaan tehtäväksi)

Koska henkilötunnus ei enää jatkossa sisällä henkilöä yksilöiviä tietoja, eri tavoin toteutettujen henkilöllisyyden todentamismenetelmien rooli korostuu. Palveluntuottajien vastuu kasvaa henkilötietojen todentamiselle ja tunnistamistavan ja henkilötietojen lähteen luotettavuuden arvioimiselle.

Uuden tunnusjärjestelmän käyttöönoton ohjeistus tulee toimittaa hyvissä ajoin tiedoksi organisaatioille, jotta vaikutukset voidaan arvioida ja valmistautua potentiaalisesti mittaviin muutoksiin siirtymäaikaan.

***Tietotekniset vaikutukset***

Suunniteltu henkilötunnuksen uudistaminen aiheuttaa laajoja tietoteknisiä vaikutuksia kymmeniin viraston tietojärjestelmiin.

Vaikka henkilötunnuksen tunnusteen pituus säilyisi samana, ei kaikissa Traficomien tietojärjestelmissä ole yhtenäistä henkilötunnus -kenttää. Useissa tietojärjestelmissä on myös tehty henkilötunnuksen osalta päätelmiä henkilön sukupuolesta. Joissain tietojärjestelmissä on toteutettu myös tarkastuksia henkilötunnuksen muodon oikeellisuudesta.

Jonkin verran Traficomissa käytetään myös keinotekoisia henkilötunnuksia, koska henkilötunnus on tietojärjestelmissä pakollinen tieto, joka yksilöi henkilön. Näiden kohdalla haettaisiin jatkossa tiedot keskitetyksi, joka muuttaisi nykyistä toimintamallia.

Traficomissa henkilötietojen käsittelyä on mm. asiakasjärjestelmässä, josta tietoja haetaan muihin operatiivisiin tietojärjestelmiin. Henkilötunnustietoja käsitellään myös erikseen taustajärjestelmissä, joissa henkilötunnusta käytetään yksityishenkilön yksilöintiin. Traficomissa hyödynnetään myös omaa (henkilötunnuksesta riippumatonta) asiakastunnusta joidenkin tietojärjestelmien välisessä henkilöiden tunnistamisessa. Teknisiin henkilötietokyselyihin Digi- ja väestövirastosta kohdistuu jatkossa muutostarpeita (tietosisältöjen muutos), jotka vaikuttavat niin sähköiseen asiointiin kuin taustajärjestelmiin.

***Tietosuojaan liittyvät vaikutukset***

Uudenmuotoinen henkilötunnus ei sisältäisi tietoja henkilön sukupuolesta tai syntymäajasta. Traficom katsoo, että tietosuojanäkökulmasta, erityisesti henkilötietojen minimointiperiaatteen toteutumisen vuoksi, on perusteltua, ettei henkilötunnus jatkossa sisältäisi tietoja sukupuolesta tai syntymäajasta. Nykyisestä henkilötunnuksesta ilmenevää sukupuolitietoa on kuitenkin hyödynnetty esimerkiksi sukupuolijakaumaa kuvaavassa tilastoinnissa. Jos tällaisia sukupuolijakaumaa kuvaavia tilastoja halutaan jatkossakin tuottaa ja sukupuolitieto poistuu henkilötunnuksesta, on sukupuolta kysyttävä erikseen, mikä kasvattaa puolestaan järjestelmien kehittämiskustannuksia

Traficom katsoo, että henkilötunnuksen uudistaminen edellyttää tietosuoja-asetuksessa tarkoitetun tietosuojan vaikutustenarvioinnin toteuttamista osana jatkovalmistelua. Väestötietojärjestelmän tietojen käyttäjille tulisi mahdolliseksi määrittää omassa toiminnassaan henkilön identiteetin luotettavuuden taso. Tämä voisi johtaa merkittäviin toimintaa ja vaatimuksia koskeviin eroihin eri viranomaisissa ja aiheuttaisi yksityiskohtaisen ohjeistamisen tarvetta. Siten vaikutukset myös muihin perusoikeuksiin, kuten yhdenvertaisuuteen on syytä arvioida mm. siltä osin tulevatko henkilöt arvioiduksi yhdenvertaisin periaattein henkilön tunnistamistavasta riippuen. Myös hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen on huomioitava.

Rekisteröidyn näkökulmasta on merkityksellistä, mitkä viranomaiset voisivat toimia henkilön ensitunnistajan roolissa ja miten henkilön tietojen käsittelyyn osallistuvat viranomaiset voivat vaihtaa tietoja. Rekisteröidyn kannalta olisi tarkoituksenmukaista se, että henkilö tunnistettaisiin kerran tai tietoja henkilöltä

kysyttäisiin vain kerran huolimatta siitä, minkä viranomaisen luona henkilö asioi ensimmäistä kertaa. Traficom katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota periaatteisiin ja yhdenmukaisuuteen henkilöstä tunnistamisen perusteella kerättäviin tietoihin.

Traficom katsoo, että jatkovalmistelussa tulee kiinnittää huomiota mahdollisiin lainsäädäntömuutostarpeisiin esimerkiksi viranomaisten välisen tiedonvaihdon edistämiseksi. Jatkovalmistelun yhteydessä on määriteltävä, millä tavalla muutokset vaikuttavat henkilötunnuksen luonteeseen henkilötietotyyppinä, ja henkilötunnuksen käsittelyn oikeusperusteeseen. Lisäksi tulee arvioida erikseen mahdolliset lainsäädäntömuutostarpeet, mikäli biometristä tunnistetta tullaan hyödyntämään yhtenä henkilön tunnistamisen keinona.

### ***Kustannusvaikutukset***

Henkilötunnuksen muuttuminen aiheuttaa muutoksia Traficomien tietojärjestelmiin. Alustavan selvityksen pohjalta muutokset aiheuttavat noin kahden miljoonan euron kertakustannuksen ja muutosten myötä myös jatkuvat palvelukulut voivat nousta merkittävästi nykyisestä. Kustannukset täsmentyvät, kun muutoksen vaikutukset on läpikäyty tietojärjestelmäalueittain.

Viraston järjestelmiin toteutettavat muutokset aiheuttavat lisäkustannuksia myös järjestelmien tietoturvan uudelleenarviointitarpeen johdosta. Näitä kustannuksia ei voida etukäteen tarkasti arvioida.

## **2 Henkilötunnuksen uudistaminen ja sähköinen tunnistaminen**

Traficom valvoo vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain (617/2009) nojalla vahvoja sähköisiä tunnistuspalveluita ja osallistuu lisäksi EU:n nk. eIDAS-asetuksen (EU) rajat ylittävän tunnistuksen toimeenpanon yhteistyöhön. Näiden tehtävien näkökulmasta Traficomien kommentit esitetään seuraavissa kohdissa.

### ***VTJ perusrekisterinä ja yksilöinti henkilötunnuksella***

Raportissa todetaan, että tavoitetilassa henkilön yksilöintiin ja henkilötietojen yhdistelyyn eri tietojärjestelmien välillä käytetään edelleen väestötietojärjestelmästä keskitetysti myönnettävää suomalaista henkilötunnusta.

Traficom kannattaa tavoitetta. Henkilön yksilöivä tunnus on olennainen tekijä sähköisessä tunnistamisessa sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Väestötietojärjestelmä on nyt ja sen täytyy myös jatkossa olla se luotettu perusrekisteri, jossa henkilöt yksilöidään ja johon voidaan sähköisessä tunnistamisessa tukeutua.

Traficom toteaa, että raportissa kuvatut henkilötunnuksen formaatin ominaisuudet vaikuttavat vastaavan nykyisen sähköisen asiointitunnuksen (SATU) ominaisuuksia. Raportissa ei käsitellä perusteita sille, miksi SATU ei ole käyttökelpoinen henkilötunnuksen (HETUn) korvaajana eikä siitä ilmene, säilyisikö SATU käytössä uuden henkilön yksilöivän tunnuksen (HYTin) rinnalla. Mahdollisesti asia on arvioitu hankkeen aikaisemmissa vaiheissa.

***Henkilötunnuksen myöntäminen sekä tietojen lisääminen ja muuttaminen***

Raportissa todetaan, että tunnuksen myöntämisen kynnys olisi mahdollisimman matala ja tunnuksen voisi tilanteesta riippuen hakea henkilö itse tai viranomainen. Tunnus voitaisiin edelleen myöntää myös viranomaisaloitteisesti silloin, kun myöntämiselle on tarve, vaikka henkilö itse ei oleskele Suomessa. Raportissa tuodaan esille mm. ns. muulit, joille haetaan henkilötunnukset väärennetyin perustein ja saatuja henkilötunnuksia sekä niihin liitettyjä henkilötietoja käytetään rikolliseen toimintaan. Tämän ehkäiseminen edellyttää merkittäviä muutoksia henkilötietojen varmentamisen käytäntöihin rekisteröintiä ja palveluja tuottavissa organisaatioissa.

Raportissa todetaan myös, että henkilöön liittyvien tietojen lisääminen tai muuttaminen väestötietojärjestelmässä olisi mahdollista eri viranomaisten toimesta, toisen viranomaisen ylläpitämästä rekisteristä tai tietyissä tapauksissa henkilön omalla ilmoituksella, kuten nykyisin.

Traficom kannattaa sitä, että nykyinen tavallisia ja keino-tunnuksia sisältävä järjestelmä selkeytetään ja yhdenmukaistetaan ja että lisäksi luodaan yhdenmukainen sapluuna erilaisille tilanteille. Sähköisen tunnistamisen tarpeet koskevat digitaalisessa yhteiskunnassa monenlaisessa asemassa olevia henkilöitä ja siltä kannalta perusrekisterissä on tarpeen ja tarkoituksenmukaista huomioida eri tilanteissa olevat ihmiset.

Traficom toteaa tässä yhteydessä, että luonnollisesti tiukka tietoturvasäilytys on edellytys väestötietojärjestelmän eheyden takaamiseksi ja tarpeet ulottuvat myös niihin teknisiin yhteyksiin, joilla muut viranomaiset lisäävät tietoja rekisteriin. Kaiken kaikkiaan tietojen ylläpidossa ja henkilötietojen lähteiden riskinhallinnassa syntynee uudenlaisia vaatimuksia, samoin kuin virheenselvitykselle ja luottavien osapuolten informoimiselle, jos vääriksi osoittautuviin tietoihin on tukeuduttu.

Teknisen tietoturvallisuuden lisäksi Traficom tuo esille sen, että rekisteröityjen omissa ilmoitusmenettelyissä on hyvä kiinnittää huomiota siihen, miten ilmoittaja autentikoidaan ja tiedot verifioidaan. eIDAS-vertaisarvioinneissa, joissa eri jäsenvaltioiden asiantuntijat perehtyvät notifiointiin tunnistusjärjestelmiin, on useissa yhteyksissä kiinnitetty huomiota esimerkiksi siihen, miten osoitteenmuutosten oikeellisuus varmistetaan. Virallisella osoitteella on merkitystä tunnistusvälineiden luotettavassa toimittamisessa.

***Henkilötunnuksen varmuustasot ja rekisterin hyödyntäminen***

Raportissa todetaan, että tunniste myönnettäisiin keskitetysti varustettuna tarvittavilla lisätiedoilla tunnistuksen tavasta ja rekisteröityjen perushenkilötietojen lähteestä. Tunnuksen sitominen henkilöön tapahtuisi henkilöllisyysasiakirjojen, biometrinen tunnistaminen tai muiden tietojen avulla.

Raportissa todetaan myös, että pelkän henkilötunnuksen perusteella ei voi päätellä, miten henkilö on tunnistettu ja mistä henkilötiedot on saatu. Lisätiedot ovat ainoastaan tunnukselle liitettyinä erillisinä ominaisuustietoina järjestelmässä vastaavasti kuin muutkin henkilön tiedot. Lisäksi väestötietojärjestelmään tallennetaan uutta tietosisältöä henkilön tunnistamisen tavasta sekä henkilöstä talletettujen henkilötietojen lähteestä.

Traficom kannattaa sähköisen tunnistamisen kannalta myös sitä, että identiteetille luodaan selkeästi varmuustasot ja läpinäkyvät perusteet varmuustasoille. Tällainen

29.5.2020

luokitteluajattelu vastaa sähköisen tunnistamisen menetelmien varmuustasoajattelua.

Raportissa todetaan, että henkilön tietoihin liitettävät tiedot henkilön tunnistamistavasta ja tietojen lähteestä lisäävät asiointipalveluita tarjoavien toimijoiden vastuuta ja itsearviointia siitä, voidaanko väestötietojärjestelmään tallennettua henkilöllisyyttä ja henkilötietoja käyttää perusteina erilaisille tapahtumille tai toimenpiteille. Käytännössä identiteettiin liittyviin tietoihin on toteutettava menetelmä tietojen luotettavuustason esittämiseksi. Edelleen todetaan, että tämä asettaa palvelutuottajille vaatimuksen tarvittaessa tarkistaa henkilön tiedot henkilötiedon tuottavalta toimijalta ja itse arvioida henkilön tunnistamistavan ja henkilötietojen lähteen perusteella tehtävien toimien laajuutta. Viranomaisten välinen yhteistyö henkilöön liittyvien henkilötietojen välittämisessä vähentäisi henkilöön kohdistuvaa hallinnollista taakkaa ja samalla parantaisi viranomaisten käytössä olevan tiedon laatua.

Traficom toteaa, että julkisen sektorin palvelut ovat keskeinen henkilötunnuksen käyttäjäryhmä, mutta henkilön yksilöintitieto on tärkeä avaintieto myös yksityisellä sektorilla. Tiedon hyödyntäminen yksityisellä sektorilla ja esimerkiksi erilaisissa henkilön omien tietojen hallinnointia ja käytön luvitusta (MyData) tarjoavissa palveluissa voidaan mahdollistaa VTJ:n rajapintojen ja tiedonluovutusikäntöjen puitteissa.

### ***Henkilön henkilötiedot ja sähköiset tunnistusmenetelmät***

Raportissa todetaan, että käytännössä ihmisen ei tarvitse muistaa aktiivisesti omaa tunnustaan, koska sitä ei pitäisi tarvita missään henkilökohtaisessa asiointissa. Henkilön tunnistamiseen liittyvät tapahtumat eivät perustuisi yksilöivän tunnisteen muistamiseen, vaan tunnistaminen tulee toteuttaa erilaisiin tunnistamistapoihin ja -välineisiin perustuen.

Traficom kannattaa kaikkia toimia, jotka vähentävät pelkkään henkilötunnuksen kertomiseen perustuvaa asiointia, sillä se altistaa henkilöllisyyden alttiiksi väärinkäytöksille. Traficom katsoo, että tehokkain keino parantaa tunnistamisen turvallisuutta on huolehtia siitä, että turvallisia sähköisiä tunnistustapoja on tarjolla asiointipalveluille ja tunnistuspalveluiden kirjo vastaa digitaalisten palveluiden tarpeita. Turvalliset sähköiset tunnistusmenetelmät edellyttävät sitä, että tunnistusvälineen todentamistekijät kytketään teknisesti luotettavasti henkilöön, kun tunnistusväline myönnetään ja tässä mm. henkilön yksilöintitieto on tarpeen.

Traficom tuo tässä yhteydessä esille sen, että sinänsä vahva sähköinen tunnistus ei edellytä henkilötietojen välittämistä luottavalle osapuolelle, vaikka tämä onkin tällä hetkellä markkinoilla vallitseva palvelun toteutustapa. Tavallisin vahvan tunnistuksen tarjonnan tapa on välittää ja vahvistaa luottavalle osapuolelle käyttäjästä tunnistustapahtumassa henkilötiedot, joiden perusteella henkilöllisyys voidaan yksilöidä. Vahvan tunnistamisen sääntely on kuitenkin neutraalia siten, että tunnistamisessa voi myös köyhdyttää tietoja ja vaikkapa vahvistaa vain käyttäjän täysi-ikäisyyden. Tällaiset vahvistukset ovat tunnistuspalvelun lakisääteisten lokitietojen perusteella yhdistettävissä henkilöön, joten vaikka ne ovat asiointipalvelulle anonyymejä, henkilötietojen sääntelyn kannalta ne ovat pseudonyymejä. Tunnistuspalvelu voi tarjota muita rikastettuja tietoja yleistä henkilötietojen suojan sääntelyä tai mahdollista toimialakohtaista sääntelyä noudattaen.

Traficom katsoo, että on hyvä edistää mahdollisuuksia sellaiselle kehitykselle, että tunnistuspalvelut voivat rikastaa tai köyhdyttää välitettäviä henkilötietoja. VTJ:n ja muiden luotettujen rekistereiden rajapintojen yhteentoimiva toteutus edistäisi myös sellaisia tunnistusarkkitehtuureja, joissa henkilötietoja ei tarpeettomasti liikutella osapuolten välillä tunnistussanomissa vaan autentikoidaan luotettavasti henkilön antama lupa henkilötietojensa luovutukselle tai osoittamiselle asiointipalvelulle eri rekistereistä (self sovereign identity). Perinteisten API-rajapintojen sijaan tulevaisuudessa yhteentoimivuuden tekninen toteutustapa voi perustua myös lohkoketjuun.

Suhteessa eIDAS-asetukseen Traficom toteaa, että kuvatuunlainen lähestymistapa vastaa täysin eIDAS-asetusta. Tunnistusmenetelmien varmuustason määrittelyssä eIDAS-asetusta tarkentavassa komission varmuustasoasetuksessa erotetaan loogisesti luotettavat lähteet ja tunnistusmenetelmä. Luotettavat lähteet säädetään kansallisesti ja niiden perusteella todennetaan, että tunnistusvälineen hakijan on se henkilö, joka väittää olevansa. Suomessa luotettavia lähteitä ovat tässä mielessä vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja luottamuspalveluista annetun lain valossa VTJ ja tiettyjen valtioiden viranomaisten myöntämät passit ja henkilökortit. Luotettavaksi lähteeksi voidaan luonnehtia myös vahvaa sähköistä tunnistusvälinettä, koska uusi tunnistusväline voidaan myöntää tunnistamalla hakija sähköisesti vähintään saman varmuustason vahvalla sähköisellä tunnistusvälineellä, joka sekin pohjautuu joko suoraan tai myöntämisketjun kautta valtion takaamaan identiteettiin.