

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?**

Raportissa kuvattiin laajalti nykyiseen henkilötunnusjärjestelmään liittyvää problematiikkaa. Näkökulma, jota ei niinkään tuotu esiin on henkilötunnuksen käyttö tiedonvälityksessä ja siinä havaitut haasteet. Kelan näkökulmasta tällaisia tulee esiin etenkin kansainvälisen tiedonvaihdon ja maahanmuuttajia koskevien henkilötunnusmuutosten tai useampien rekisteri-identiteettien havaitsemisen yhteydessä. Tällöin on usein tarpeellista informoida tiedonvaihdon kumppaneita muuttuneesta tunnuksesta sekä huolehtia tunnuksiin liittyvien tietojen yhteensovittamisesta eri järjestelmissä. Rinnakkaiset rekisteri-identiteetit aiheuttavat eroavaisuuksia viranomaisten ja tiedonvaihdon kumppaneiden välisissä tiedoissa ja voi täten hankaloittaa asiakkaan asioimista, aiheuttaa väärinkäsityksiä ja –käytöksiä sekä vääriä viranomaispäätöksiä.

Väliraportissa ei myöskään ollut pohdintaa henkilön yksilöinnistä testausnäkökulmasta katsottuna. Testaus on henkilötietointensiivistä siinä suhteessa, että järjestelmien avaintietona toimii tyypillisesti henkilötunnus. Kansallisesti viranomaiset käyttävät 900-sarjan henkilötunnusta testaukseen, mikä on ollut toimiva ja selkeä käytäntö lukuun ottamatta sitä seikkaa, että 900-sarjan tunnuksia käytetään myös keinotunnuksina. Henkilötunnusuudistuksen yhteydessä olisikin hyvä, jos myös testauksen tarpeet huomioitaisiin jo heti alkuvaiheessa. Jos tuleva tunnus tulee olemaan sellainen, että sillä on jokin selkeä muoto ja mahdollisesti myös syntaksi, olisi suotavaa, että uudistuksen yhteydessä varattaisiin jokin selkeä sarja kansallisesti testauksen käytettäväksi. Tällainen menettely helpottaisi järjestelmäkehitystä, kun eri toimijoilla olisi selkeä ymmärrys siitä, millaisia henkilön yksilöiviä tunnuksia voidaan käyttää kansallisessa testauksessa.

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

Eri viranomaisten tietotarpeet ovat jokseenkin yhteneväisiä ja joissakin tilanteissa myös ydintietojen tietosisällön kannalta yhdenmukaisuutta vaativia. Kela näkee, että mallin valinnasta riippumatta jonkin tahon hallinnoima keskusrekisteri olisi järkevää säilyttää jatkossakin. Ydinhenkilötiedot tulee

määritellä niin, että viranomaiset saavat tarvittavat tiedot toimivaltaansa kuuluvien lainsäädäntöjen toimeenpanemiseksi.

Tunnuksen muotoon liittyvissä asioissa Kela toivoo järjestelmämuutosten kustannusten hillitsemiseksi, että uuden tunnuksen merkkimäärä säilyisi nykyisen henkilötunnuksen mittaisena. Lisäksi tunnuksen oikeellisuuden tarkastaminen jollakin tapaa olisi hyvä pystyä tekemään myös jatkossa.

## Tulevaisuuden näkymät ja haasteet

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

Tulevan mallin tulisi huomioida lisääntyvä kansallinen ja kansainvälinen tiedonvaihto, ihmisten liikkuminen (maasta- ja maahanmuutto) sekä tästä aiheutuvat seuraukset, kuten esimerkiksi tarpeet eriasteisille henkilön yksilöinneille (kertakäyttöiset tunnuksot, keino-tunnuksot, tunnuksot joiden tiedot laajemmat/luotettavia jne.). Tilapäisten tunnuksot käyttö ja henkilön luotettava tunnistaminen ovat tärkeitä elementtejä etenkin sote-palveluissa ja Kelan paperittomien asiakkaiden palvelemiseksi. Kela toivoo uudessa mallissa kiinnitettävän huomiota keino-tunnuksot ongelmien ratkaisuun niin asiakkaan turvallisuuden ja tietosuojan varmistamiseksi, kansallisten toimijoiden välisen yhteentoimivuuden parantamiseksi kuin virheellisten viranomaispäätösten ja väärinkäytösten estämiseksi. Ratkaisu ei kuitenkaan saa tarpeettomasti hidastaa ja monimutkaistaa viranomaisen toimintaa tai asiakkaan sujuvaa asiointia.

Henkilötunnuksot uudistuksen yhteydessä tulisi selvittää, miten eIDAS-tunnuksot voisi hyödyntää eri viranomaisten tekemässä identifioinnissa ja tiedonhallinnassa. Selvitettäessä vaihtoehtoja henkilön tunnistamiseksi ja identifioimiseksi tulee lainsäädännöllisiä reunaehtoja arvioitaessa huomioida eIDAS –asetuksen lisäksi myös Single Digital Gateway –asetuksesta (SDG-asetus 2018/1724) johtuvat velvoitteet. Asetus tietoja, menettelyjä sekä neuvonta- ja ongelmanratkaisupalveluja saataville tarjoavan yhteisen digitaalisen palveluväylän perustamisesta tuli voimaan joulukuussa 2018. Asetus edellyttää hallinnollisten menettelyjen digitalisointia ja yksinkertaistamista.

SDG-asetuksen soveltaminen alkaa joulukuussa 2020. Tällöin tulee olla luotuna menettelyt pääsyyllä viranomaisten tietoihin. Asioiden hoitamiseksi digitaalisen palveluväylän kautta on asetettu viiden vuoden siirtymäaika eli 2023 mennessä on EU-jäsenmailla velvollisuus luoda pääsy menettelyihin eli menettelyt tulisi voida hoitaa sähköisesti rajojen yli. Tämä asettaa haasteita henkilön tunnistamiselle ja identifioimiselle. Menettelyjä on yli 20 jakautuen eri hallinnonaloille. Asetukseen liittyy myös rajat ylittävä yhden kerran periaate eli asiakkaalta ei tulisi kysyä samoja tietoja, joita on jo aiemmin toimitettu toiselle viranomaiselle, mikä myös edellyttää henkilön vahvaa tunnistamista ja identifioimista.

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

Nykyisen henkilötunnuksen paljastama tietosisältö tekee tunnuksen käytöstä ongelmallista raportissakin mainittujen syiden vuoksi. Lisäksi soveltamisala on kapea, mikä on johtanut kirjaviin keinotunnuskäytäntöihin eri viranomaisten kesken. Keinotunnukset, joilla soveltamisalan ulkopuolelle jääviä ryhmiä käsitellään, ovat olleet ongelmallisia tietojen pirstaloitumisen takia (terveydenhuollossa voi tulla esiin tilanteita, joissa tämä on jopa hengenvaarallista).

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

Kela näkee, että yhdistelemällä ja jatkotyöstämällä väliraportissa esitettyjen ratkaisumallien ominaisuuksia on mahdollista vastata tunnistettuihin tarpeisiin.

## **Biometria**

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

Biometrian käyttöön liittyy raportissakin kuvattuja haasteita. Mikäli keinotunnukset ja viranomaisaloitteiset henkilötunnuspyynnöt korvataan uudella yksilöivällä tunnukseella, ei Kelalla ole tarvetta eikä suurimmassa osassa tapauksista edes mahdollisuutta kerätä biometrisia tunnisteita.

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

Biometriikan hyödyntäminen voisi varmentaa henkilön identiteetin joissakin ensirekisteröinnin tilanteissa sekä niissä henkilöllisyystodistuksissa, joihin on sisällytettävä biometriset tiedot kansainvälisten sopimusten mukaisesti. Biometrinen tunnisteiden hyödyntämisen aloittaminen vaatisi pitkää siirtymäaika henkilotunnuksen koulutuksen sekä tarvittavien resurssien varmistamisen vuoksi.

### **Millaisia riskejä näette biometrian hyödyntämisessä?**

Biometrian käyttöön liittyy tietosuoja- ja osaamisriskejä, jotka voivat olla merkittäviä, jos biometriaa käytetään myös jokapäiväisissä tunnistustilanteissa.

## **Ratkaisumallien arviointi**

### **Kommentteja minimimallista**

Minimalli vastaa työryhmän esittämiin keskeisimpiin henkilötunnusta ja henkilön identifiointia haasteisiin, eli tunnusten riittävyyden, yksityisyyden suojan kysymyksiin sekä tunnusten rajoitetun soveltamisalan tuomiin lieveilmiöihin. Minimimallissa ei kuitenkaan esitetty syntymäaikatiedon muuttamista/poistamista henkilön yksilöivästä tunnuksesta. Mallia jatkotyöstettäessä tulisikin pohtia, voitaisiinko jatkossa myöntää merkkimäärältään nykyistä henkilötunnusta vastaava, sisällöltään täysin neutraali tunnus.

Syntymäaikatiedon poistaminen yhtä aikaa muiden tunnukseen liittyvien muutosten rinnalla varmistaisi sen, että syntymäajan poistamista varten ei tarvitsisi tehdä myöhemmin uutta muutosta. Syntymäajan poiston myötä minimimalli vastaisi paremmin myös identiteettivarkauksien estämispyrkimyksiin, kun tunnus itsessään ei sisältäisi merkityksellistä tietoa ja olisi siten vaikeammin muistettavissa.

Syntymäaikatiedon poistaminen lisäisi järjestelmämuutostarpeita ja häivyttäisi henkilötunnuksen muistamista auttavia tietoja, mutta Kelan näkökulmasta näille löytyisi perusteet. Henkilötunnuksen ulkoa muistamiselle ei jatkossa olisi nykyisen kaltaista tarvetta, sillä suuntauksena on ollut vähentää henkilön tunnistamista pelkän henkilötunnuksen perusteella ja nojautua tunnistustilanteessa viralliseen identiteettiasiakirjaan tai vahvan tunnistuksen välineistöön. Syntymäajan sisältyminen yksilöivään tunnukseen aiheuttaa myös tarpeen vaihtaa tunnusta, mikäli syntymäaika on kirjattu virheellisesti ensirekisteröinnin yhteydessä. Tunnusmuutokset taas aiheuttavat toimenpiteitä asiakkaan tunnistusvälineistöön sekä tunnusmuutoksen huomioimiseen tietojärjestelmissä ja eri tiedonvaihdon kumppaneiden kesken.

Väliraportissa esitettiin, että henkilö voisi halutessaan muuttaa vanhanmallisen tunnuksen uuteen. Järjestelmä- ja tietojen välityksen näkökulmasta olisi kuitenkin selkeämpää, jos vanhanmallista henkilötunnusta ei voisi perusteetta muuttaa uudenmalliseksi, vaan uusia henkilötunnuksia annetaan tietystä hetkestä alkaen.

Minimimallin yhteydessä esitettiin myös ajatus keskitetystä keinotunnusrekisteristä. Kansallinen keinotunnusjärjestelmä voisi mahdollistaa rekisteriä käyttävälle taholle sellaisten tietojen saamisen järjestelmän kautta, joita yksittäinen viranomainen ei nykyisessä viranomaiskohtaisten keinotunnusten järjestelmässä rekisteröidyltä henkilöltä välttämättä saa ja joista olisi hyötyä viranomaispäätöksen tekemiseksi. Tämä tehostaisi viranomaistoimintaa ja viranomaisvelvoitteiden täyttämistä sekä varmistaisi henkilöä koskevien päätösten oikeellisuutta. Myös rinnakkaisten rekisteri-identiteettien syntyminen vähentyisi, mikä osaltaan sujuvoittaisi henkilön viranomaisasiointia, vähentäisi rekisteröidyn tarvetta luovuttaa samoja tietoja eri viranomaisille sekä helpottaisi rekisteröidyn henkilötietojen hallinnointia.

Keinotunnusjärjestelmän jatkoselvittelyssä tulisi kuitenkin selvittää tietojen luovutukseen ja tietojensaantioikeuteen liittyvät asiat. Mitä viranomaisen asiakkaalta saamia tietoja voi luovuttaa toiselle ja millä perustein? Tulee myös selvittää, ollaanko muodostamassa yhteisrekisteriä vai osarekistereistä koostuvaa rekisteriä, jossa jokainen viranomainen omistaa omat tietonsa ja on rekisterinpitäjänä niiden osalta?

Kelan toimintaa ohjaavista lakisäateisistä ratkaisuaajoista johtuen sekä jouhevan asiakaspalvelun takaamiseksi Kela pitää kuitenkin tärkeänä, että keinotunnusjärjestelmän käyttö olisi mahdollisimman vaivatonta ja viranomaistoimintaa hidastamaton. Keinotunnusrekisterin perustaminen tulisi tehdä kartoittamalla nykyisiä käytänteitä ja luomalla mahdollisimman toimintavarma ja tarpeita palveleva järjestelmä. Tämän vuoksi keskitetyn keinotunnusrekisterin tavoitteet ja soveltamisala olisi pohdittava tarkkaan. Keskeisinä keinotunnusrekisterin soveltamisalaan liittyvinä ratkaistavina asioina onkin, missä tilanteissa henkilölle myönnettäisiin kansallinen keinotunnus ja missä tapauksissa viranomaiskohtainen tekninen tunnus riittäisi ja olisi kokonaisuutta tarkastellen asianmukainen.

Mikäli keiotunnuksen myöntämiseen vaadittaisiin henkilön biometrinen tunnistaminen keräämistä, jäisi edelleen järjestelmän ulkopuolelle sellaisia henkilöitä joilta tunnistetta ei voi kerätä. Nämä tilanteet liittyisivät Kelan näkökulmasta pääosin kansainvälisiin tilanteisiin, joissa etuuden saamiseen liittyville henkilöille on tarpeen luoda identiteetti etuutta käsittelevän viranomaisen rekisteriin. Tämän vuoksi biometrinen tunnistaminen ei pitäisi olla välttämätöntä kaikissa tilanteissa tai sitten joiltain osin nykyisen viranomaiskohtaisen keiotunnusmenettely jatkuisi kansallisen keiotunnusjärjestelmän ja henkilötunnusjärjestelmän rinnalla.

Kela ehdottaa, että keiotunnusjärjestelmän ja -rekisterin perustamis- ja ylläpitotyö tai vähintään siitä vastaaminen olisi viranomaistoimintaa. Jotta keiotunnusrekisteri hyödyttäisi sen piirissä olevia toimijoita, tulisi linjata vastuut ja käytänteet erityisesti keiotunnusten myöntämiselle, tietojen ylläpitämiselle, tunnusten yhdistämiselle sekä poistamiselle. Yksi keskitetyn keiotunnusjärjestelmän keskeisimmistä haasteista tulisi todennäköisesti olemaan tunnusten yhdistämiskäytännön luominen. Erityisen tarkkaa ja ennalta sovittua käytäntöä pitäisi noudattaa sen suhteen, ettei keiotunnusten yhdistäminen missään tapauksessa johtaisi tosiasiallisesti kahden eri henkilön rekisteri-identiteettien sulauttamiseen yhden keiotunnuksen yhteyteen. Tällä voisi olla merkittäviä henkilön tieto- ja oikeussuojaa heikentäviä vaikutuksia ja tästä aiheutuisi ylimääräistä työtä myös eri viranomaisissa.

## **Kommentteja keskitetystä mallista**

Kela tarvitsee tietoja useilta ulkoisilta yhteistyökumppaneilta ja toimittaa tietoja sidosryhmille. Keskitetyn mallin vahvuutena nähdäänkin tunnuksen pysyvyys ja tietojenvaihdon helpottuminen, kun kaikilla olisi käytössä sama pysyvä tunnus. Rinnakkaisten rekisteri-identiteettien syntyminen olisi kuitenkin todennäköisestä, koska kaikista henkilöistä ei ole saatavilla varmennettuja henkilötietoja tai biometrisia tunnistuksia. Mallissa olisikin luotava kriteeristö sille, miten ja millä perusteilla rekisteritietojen lisääminen tunnuksen yhteyteen olisi mahdollista ja miten kyseisten tietojen karttuminen lisäisi tunnuksen luotettavuutta. Olisi myös luotava yhtenäiset käytännöt tunnusten yhdistämiselle ja sen päättelemiselle, onko kyse samaa henkilöä koskevista rekisteri-identiteeteistä.

Mallia voisi täydentää biometrisillä tunnistuksilla, esimerkiksi kun haluttaisiin lisätä sellaisen identiteetin varmuutta, johon ei ole vielä liitetty muita tunnistetietoja. Biometrinen tunnistaminen ei saisi kuitenkaan olla este tunnuksen luomiselle, muutoin järjestelmän ulkopuolelle jäisi edelleen sellaisten henkilöiden ja tapausten ryhmä joille viranomaisten pitää edelleen myöntää ja ylläpitää sisäisten keiotunnusten järjestelmää.

Olisi pohdittava, missä määrin keskitetty malli vastaa rinnakkaisten rekisteri-identiteettien ehkäisyyn ja mihin suuntaan järjestelmä muuttaisi nykykäytäntöjä. Miten eri luotettavuustasojen tunnusten kanssa asioivien ihmisten palvelu sujuu yhdenmukaisesti ja luotettavasti viranomaisesta riippumatta? Lisääkö eri luotettavuustason tunnukset väärinkäytösten mahdollisuuksia? Muuttuuko

henkilön tunnistaminen raskaammaksi, jopa mahdottomaksi tilanteissa, joissa tunnistettavasta henkilöstä ei ole saatavissa luotettavia tietoja, mutta jolle löytyy keskitetystä rekisteristä useita vastineita? Tulisiko luotettavuudeltaan eri tasoisten tunnusten käytöstä erilaisissa asiointitilanteissa tehdä kansallisesti vai viranomaiskohtaisesti yhtenäistä selvitystä ja ohjeistusta?

Keskitetyssä mallissa olisi ratkaistavana myös tietosuoja-asetuksen mukaiset vaatimukset ja rekisterinpitoon liittyvät kysymykset. Mitä viranomaisen asiakkaalta saamia tietoja voi luovuttaa toiselle ja millä perustein? Kuka omistaa tiedot ja kuka on rekisterinpitäjä? Kuka vastaa tietosisällöstä missäkin tilanteessa?

### **Kommentteja hajautetusta mallista**

Hajautettu malli kuvaa osittain nykytilaa, koska osa viranomaisista käyttää nytkin omia asiakasnumeroita (esim. Verottaja, Migri). Malli siis korostaisi organisaatiokohtaisia tunnuksia ja edellyttäisi, että jatkossakin tarvittaisiin keskitettyä tunnusta muiden viranomaisten tunnusten linkittämiseen.

Mallissa esitetty ajatus henkilöstä itsestään tietojensa hallitsijana mahdollistaisi sen, että henkilö antaisi toisistaan poikkeavia tietoja eri tahoille tai estäisi osan tiedoista siirtymisen toimijalta toiselle. Viranomaisten toiminta perustuu pääsääntöisesti lakiin, eikä henkilön tietojen hallinta ole tällöin suostumuksenvaraista. Epäselväksi jää, mitkä olisivat henkilön todelliset mahdollisuudet omien tietojensa hallintaan. Toisaalta myös nykymalli sisältää työkaluja omien tietojen hallinnan suhteen. Esimerkiksi turvakielto- tai muilla väestötietojärjestelmään merkittävillä tietojenluovutuskieltojen perusteella voi estää henkilön VTJ-tietojen siirron ja käsittelyn muiden kuin lain nojalla erikseen luvan saaneiden tahojen osalta.

Ehdotetussa mallissa henkilön tiedot olisivat nykyistä hajautetummin eri tietovarannoissa. Kela näkee, että rinnakkaisten identiteettiavaruuksien hallinnoiminen ja järjestelmän ymmärtäminen vaatisivat kansalaiselta perehtyneisyyttä sekä ymmärrystä tekemiensä päätösten vaikutuksista suoraan tai välillisesti. Mallin monitahoisuus edellyttäisi kansalaisten ohjausta ja opastusta kuten myös lukuisia viranomaisten välisten sopimusten solmimista ja informointia sekä yhteistyökäytäntöjen luomista identiteettiavaruuksien tietojen hyödyntämiseen liittyvissä asioissa.

Hajautettua mallia pohdittaessa olisikin hyvä selvittää tarkemmin, millaisia seurauksia keskitetystä identiteetinhallinnasta luopuminen käytännössä tarkoittaisi. Olisi myös pohdittava hajautetun hallinnan ja eri identiteettiavaruuksien yhdistämiseen liittyvä riski ja mahdollisuuksia vastata identiteettivarkauksien estämiseen: mikäli jokin identiteettiavaruus ja tieto sidosteista muihin identiteettiavaruuksiin joutuisi väärin käsiin, olisi uhattuna usean eri tahon tiedot.

Rinnakkaisten rekisteri-identiteettien myötä syntyisi väistämättä myös luotettavuudeltaan eri tasoisia tunnisteita ja tunnisteisiin liitettyjä tietoja. Rinnakkaisten henkilöllisyyksien syntyminen henkilön itse harhauttaessa viranomaista tai tahattoman vahingon seurauksena saattaisi aiheuttaa vahinkoa esimerkiksi henkilön oikeusturvan, terveystieteiden ja viranomaispäätösten oikeellisuuden näkökulmasta. Rinnakkaisten henkilöllisyyksien paljastuminen aiheuttaisi mahdollisesti myös lisääntyvän tarpeen jo tehtyjen päätösten jälkikäteiseen tarkastamiseen ja väärinkäytösselvittelyyn. Toisaalta myös pelkkä epäily rinnakkaisista identiteeteistä ja asian selvittämiseen liittyvä työ voisi hidastaa esimerkiksi henkilön etuuspäätöksiä tai kasvattaa väärinkäytöselvitysten ja -selvitysten määrää nykyisestäään.

Hyväksyvä suhtautuminen rinnakkaisiin rekisteri-identiteetteihin on ristiriidassa väliraportissakin esitettyjen ongelmien kanssa – rinnakkaiset rekisteri-identiteetit ovat ongelmallisia niin viranomaisen tiedonhallinnan ja tietojen luotettavuuden kuin henkilön itsensäkin kannalta. Viranomaisilla on yhteneviä ja toisistaan riippuvaisia tietotarpeita. Raportissa todetaankin, ettei ehdotettu malli välttämättä poistaisi tarvetta nykyisen tyyppisiltä henkilön ydintiedoilta, jotka olisivat joko keskitetyksi hallinnoituja tai koostuisivat hajautetusti ylläpidetyistä tiedoista. Raportissa esitetty ydintietoihin liittyvää helposti muistettava tunniste, jota henkilö voisi käyttää fyysisessä asiointissa, ei kuitenkaan ratkaise identiteettivarkauksiin liittyvää ongelmaa. Ehdotettu erityinen tunniste muistuttaa myös vahvasti nykyisen kaltaista henkilötunnistetta, eikä näiden kahden eroa esitetä selvästi.

Mallin vahvuus on rekisteröidyn tiedon hallinnointimahdollisuuksien kasvattaminen. Toisaalta malli synnyttää tarpeita uudelle välittäjätoimijalle sekä eri toimijoiden tietojen ja myöntämien tunnisteiden luotettavuusjärjestelmälle. Järjestelmä voi myös tarpeettomasti monimutkaistaa henkilön tietojen hallintaa ja hajauttaa tietoja eri tietovarantoihin ilman, että henkilöllä on itsellään tarkkaa kuvaa siitä mistä ja mitä tietoja hänestä löytyy. Joissain tapauksissa malli voi myös aiheuttaa rekisteröidylle tarpeen ilmoittaa samoja tietoja eri viranomaisille. Malli voi myös johtaa siihen, että henkilön pitää muistaa nykyisen henkilötunnuksen sijasta usean eri palveluntarjoajan tunnisteet ja ymmärtää mihin tietoavaruuteen tai palveluun mikäkin tunniste liittyy.

Epäselväksi jää mihin tämän hetken haasteisiin malli vastaa ja mitä uusia haasteita se synnyttää.

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

Esitetyissä malleissa on hyviä elementtejä, joiden yhdistämisellä ja jatkotyöstämisellä on mielestämme mahdollista rakentaa asiakasta ja viranomaistoimintaa palveleva malli.

Yhtenä vaihtoehtona voisi olla esimerkiksi seuraava yhdistelmämalli:

- Tunnukset myönnettäisiin minimimallin mukaisesti (kaksi tyyppiä, viralliset ja kevyet), kevyet myönnettäisiin keskitetystä rekisteristä.

- Tunnuksen muoto olisi sukupuoli- ja syntymäaikariippumaton.
- vanhanmallisten tunnusten käyttö mahdollista uusien rinnalla, eli tietojärjestelmissä tuettaisiin minimimallin tunnustyyppejä (viralliset ja kevyet) sekä nyt käytössä olevia henkilötunnuksia.
- Biometriikan hyödyntämistä voitaisiin harkita joissakin ensirekisteröinnin tilanteissa sekä niissä henkilöllisyystodistuksissa, joihin on sisällytettävä biometriset tiedot kansainvälisten sopimusten mukaisesti.

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

-

## **Vaikutukset**

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

Koska uudistuksesta aiheutuu merkittäviä muutostarpeita eri tietojärjestelmiin, on uudistukselle varattava riittävä siirtymäaika. Myös uudistuksen taloudelliset vaikutukset julkishallinnolle tulee arvioida huolella.

Uuden henkilötunnusmallin valintaa ja toimeenpanoon liittyviä asioita suunniteltaessa tulee kiinnittää huomiota eri järjestelmien välisiin riippuvuuksiin. Kansallisesti on paljon organisaatioiden välisiä tietovirtoja, joissa avaintietona toimii henkilötunnus. Muutosten hallittu käyttöönotto on suunniteltava hyvin, sillä muutos vaatii laajoja toimenpiteitä toimijoiden omissa järjestelmissä mutta myös tietoliikenteessä yhteistyökumppaneiden kanssa. Muutoksessa on varmistettava eri toimijoiden välisen tiedonvaihdon jatkuvuus, jottei asiakkaiden etuiksiin, oikeuksiin ja palveluihin tule katkoksia.

Henkilötunnuksen uudistamisessa tulee huomioida myös väestön moninaisuus, ikä, kielitaito, osaaminen, yhteiskunnan ymmärtäminen jne. Raportissa olisikin voinut olla enemmän analyysiä sen suhteen, miten muutos henkilötunnuksissa vaikuttaa ihmisten toimintaan, ja onko vaara, että henkilötunnusmuutos aiheuttaa haasteita joillekin ihmisryhmille. Henkilötunnuksen käyttäminen esimerkiksi viranomaistoiminnassa on niin keskeinen osa arkista toimintaamme, että olisi hyvä arvioida, millaisia riskejä mahdollinen henkilötunnuksen käytön logiikan suurikin muutos aiheuttaa esimerkiksi ryhmille, joiden toimintakyky on heikentynyt. Asiakasnäkökulmasta katsottuna siirtymäajan tulee olla riittävän pitkä ja prosessin selkeä. Asiakkaiden on saatava heille kuuluva palvelu ja etuudet, eikä henkilötunnuksen uudistaminen ei saa aiheuttaa esteitä asiakkaiden perusturvan hoitamiseen.

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



Vaikutusten arviointia tehtäessä olisi hyvä pyytää arvioita laajalti eri viranomaisilta ja toimijoilta sekä tietosuoja- ja tietoturva-asiantuntijoilta. Kelan osallistuu mielellään vaikutusten arviointiin ja kehottaa pyytämään lausuntoja laajalti eri asiakasryhmiltä, apteekkeilta, pankeilta, oppilaitoksilta sekä sote-palveluiden tuottajilta.

**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**

Kaikki edellä kuvatut muutokset aiheuttaisivat tietojärjestelmien muutos- ja päivitystarpeita sekä näiden muutostöiden koordinoimista. Vaihtoehto A aiheuttaa vähiten muutoksia, vaihtoehto D eniten. Vaihtoehtoa A ei yksinään vastaa henkilötunnusjärjestelmän muutostarpeisiin, vaan tarvitaan myös vaihtoehtoja B ja C, joskin riippuvuus sukupuolesta ja syntymäajasta voitaisiin poistaa vain loogisella tasolla tietojärjestelmistä. Näin syntymäaikatiedon tai sukupuolen muutostilanteet eivät aiheuttaisi henkilötunnuksen muutosta.

Muutostarpeita aiheutuisi ainakin

- Kela- ja EU-sairaanhoidon korttien uusimiseen,
- uuden tunnustyyppin huomioimiseen asiakasrajapinnoissa,
- henkilötunnuksen oikeellisuuden tarkastukseen,
- mahdollisen pituuden muuttumisen huomioimiseen,
- syntymäaika- ja sukupuolitiedon hakemisen VTJ-tiedoista/muista tiedoista niissä ohjelmissa ja palveluissa, joissa se tehdään henkilötunnuksesta sekä
- henkilötunnuksesta päätellyn syntymäaika- ja sukupuolitiedon poistamiseen ohjelmista ja muista käytännöistä.

Myös Kelaan tietoja luovuttavien tahojen sekä Kelasta tietoja vastaanottavien tahojen kanssa on sovittava yhteen uuden tunnuksen käyttöönotto sekä tehtävä tarvittavat muutokset tiedonvälityksen rajapintoihin ja ohjelmiin.

Seuraavat arviolaskelmat erilaisista henkilötunnusmuutoksista koskevat etuus- ja asiointipalveluille henkilötietoja tarjoavia tukijärjestelmiä:

- Minimimallin ja syntymäajan poiston muutosten tekemiseen pelkästään Kelan etuus- ja asiointipalveluja palveleviin tukijärjestelmiin menisi joidenkin arvioiden mukaan noin 15 000 tuntia.

- Pituuden ja tarkistussäännön muuttuminen, siirtymävaiheen koordinointi ja hetun muuttaminen kaikille konversioineen edellyttäisi em. järjestelmäkokonaisuudelle noin 150 000h työmäärää.
- Keskitetyn mallin työmääräarvio on 225 000h, hajautetun 450 000h.

Laskuista on jätetty huomiotta etuus- ja asiointijärjestelmät, muut tukijärjestelmät sekä Kelan ulkopuolisten toimijoiden väliin rakennetut järjestelmät (kansallinen ja kansainvälinen tietoliikenne esim. Eessi ja Kelmu, joiden kautta tietoja välitetään useille eri tahoille).

## Muut kommentit

### **Muita kommentteja väliraportista tai selvityksen kohteesta**

Väliraportin kohdassa 4.2 puhutaan useaan otteeseen sukupuolenvaihdosta. Työryhmän viittaamassa Tasa-arvovaltuutetun toimiston selvityksessä todetaan seuraavasti: ”Mediassa käytetyn termin ”sukupuolenvaihto” transsukupuoliset kokevat vääränä ja usein loukkaavana, koska termillä kyseenalaistetaan transsukupuolisen omaksi kokeman sukupuolen ensisijaisuus.”. Olisiko tässä yhteydessä käytettävä termiä sukupuolen korjaus?

## Avoin vastauskenttä

### **Tähän voitte kirjoittaa vapaasti jäsennellyn avovastauksen**

-

Aho Vuokko  
Kansaneläkelaitos