



Valtiovarainministeriö

Sisäministeriön lausunto; henkilötunnuksen uudistamista pohtineen työryhmän loppuraportti

Tausta

Valtiovarainministeriö asetti 21.8.2017 työryhmän selvittämään henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman henkilön identiteetin hallinnoimista. Työryhmä asetettiin, koska nykyisen henkilötunnuksen rakenteen, muodostamistavan sekä myöntö- ja käyttötapojen ei katsottu vastaavan yhteiskunnan tarpeita pitkällä tähtäimellä. Pyydettyä lausuntonaan sisäministeriö toteaa seuraavaa.

Yksilöintiprosessi

Turvallisuusviranomaisten toiminnan kannalta keskeistä on tieto siitä, että henkilö on se, joka väittää olevansa. Tällöin henkilötunnusta myönnettäessä henkilöllisyys tulee varmistaa luotettavalla tavalla mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ja parhaassa vaihtoehdossa ensimmäisestä asiointihetkestä alkaen. Rekisterihenkilöllisyyden kytkeminen oikeaan identiteettiin näyttäisi vaativan esimerkiksi aiemmin myönnetyn henkilöllisyyden todentavan asiakirjan kuten passin hyödyntämistä ensirekisteröinnin yhteydessä, mikäli kyseessä ei olisi esimerkiksi Suomessa syntyneen rekisteröinti.

Nykytilassa haasteena henkilötunnuksen käytettävyyttä mietittäessä on se, että henkilötunnus yksilöi haltijansa, mutta henkilötunnuksen avulla ei voida tunnistaa sen esittäjää. Henkilötunnuksen ilmoittaminen asiointissa ei takaa, että kyseinen henkilö on se henkilö, joka ilmoittaa olevansa. Myös niin sanotuista moninkertaisista henkilötunnuksista voi olla haittaa sekä viranomaisille että henkilölle itselleen ja tämä heikentää myös väestötietojärjestelmän ja muiden viranomaisrekisterien luotettavuutta.

Henkilöllisyyden rakentuminen ajan kanssa eri viranomaisissa asioitaessa ei viranomaistoiminnan kannalta vaikuta toivottavalta kehityssuuntaukselta ottaen huomioon myös viranomaisille säädetyt velvoitteet. Myös yksityisellä sektorilla on toimintoja, joissa henkilön henkilöllisyyden luotettava todentaminen var-

Lausunto

SM2016656

01.06.2020

00.02.04

SMDno-2020-948

haisessa vaiheessa on keskeistä (esim. finanssisektori). Muun muassa pankeilla on keskeinen asema rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnassa.

Sisäisen turvallisuuden näkökulmasta on tärkeää välttää väestötietojärjestelmän tietojen luotettavuuden rapautumista yhteiskunnan toimivuuden ja turvallisuusviranomaisten toiminnan kannalta. Lisäksi on otettava huomioon väestötietojärjestelmään kohdistuvat ulkoiset uhkatekijät kuten ulkopuolisten tahojen kiinnostus tai pyrkimys vaikuttaa väestötietojärjestelmän tietosisältöön.

Työryhmän loppuraportin mukaan yhtenä tavoitteena on esitetty, että Suomessa julkisen hallinnon kanssa fyysisesti tai digitaalisesti asioivalla henkilöllä on ainoastaan yksi identiteetti ja ainoastaan yksi rekisterihenkilöllisyys. Henkilö tunnistettaisiin joko fyysisesti tai sähköistä todentamista hyödyntäen.

Huomioitavaa kuitenkin on, että ehdotuksen mukaan henkilötunnus voitaisiin myöntää myös viranomaisaloitteisesti henkilöä tunnistamatta. Henkilöstä väestötietojärjestelmään tallennettavat tiedot voisivat perustua henkilön esittämän matkustusasiakirjan tietoihin tai ne voisivat olla hänen itsensä ilmoittamia ilman että niiden oikeellisuuden tueksi on esitetty matkustusasiakirjaa tai tiedot voitaisiin saada toisen maan viranomaisen rekisteristä. Väestötietojärjestelmä ei myöskään tekisi automaattista henkilötietojen luotettavuuden profilointia, vaan siellä olisivat ainoastaan tiedot henkilön tunnistamisen tavasta (esim. tunnistettu passista) sekä henkilön perustietojen lähteestä (esim. tarkistettu passista). Sisäministeriön näkemyksen mukaan, mikäli rekisteriin muodostuu eri luotettavuustasolla tunnistettujen henkilöiden profiileja, tulisi arvioida, mikä vaikutus tällä olisi koko väestötietojärjestelmän luotettavuuteen ja tietojen käytettävyyteen sekä viranomaistoimintaan. Työryhmä on ehdottanut, että henkilötunnus voitaisiin antaa nykyistä laajemmalle henkilöryhmälle vuodesta 2023 alkaen. Tavoiteaikataulu vaikuttaa jokseenkin epärealistiselta kokonaisuus ja avoinna olevien asioiden laajuus huomioon ottaen. Kannatettavana voidaan kuitenkin pitää sitä, että työryhmä on arvioinut kattavan henkilötunnusjärjestelmän soveltuvuutta kaikkiin Suomessa asioiviin henkilöihin.

Biometriset tunnisteet

Sisäministeriö kannattaa työryhmän loppuraportissa esitettyä tavoitetta siitä, että Suomessa julkisen hallinnon kanssa asioivalla olisi ainoastaan yksi identiteetti ja yksi rekisterihenkilöllisyys. Tämä todennäköisesti edellyttää ainakin joissakin tapauksissa biometrinen tunnisteiden nykyistä laajempaa hyödyntämistä.

Sisäministeriö on ehdotuksen kanssa yhtä mieltä siitä, että biometrinen tunnisteiden käsittelyn tietoturva- ja tietosuojariskit pystytään hallitsemaan parhaiten, kun biometrinen tunnisteiden käsittelytilanteita, tallennusaloja tai käsittelyyn oikeutettuja ei laajenneta nykyisestä (poliisi, Maahanmuuttovirasto).

Ulkomaalaiselle annettava syntymäaika ja henkilötunnus

Nykyisin ulkomaalaiselle, joka ei tiedä tarkkaa syntymäaikaansa, on määritetty syntymäajaksi vuoden ensimmäinen tai viimeinen päivä. Käytäntö on ongelmallinen, koska nykymuotoisia henkilötunnuksia on vain rajallinen määrä päivää kohti. Työryhmä ehdottaa, että viranomaisohjeistusta syntymäpäivän merkitsemisestä muutetaan tilanteissa, joissa rekisteröitävän ulkomaalaisen

henkilön tarkka syntymäpäivä ei ole tiedossa. Sisäministeriö pitää ehdotusta kannatettavana, koska sillä voidaan ratkaista akuutein ongelma nykymuotoisten henkilötunnusten riittävydestä kyseisinä päivinä.

Toisen maan tunnisteiden käyttäminen

Kannatettavana voidaan pitää myös, jos henkilöllä on käytössään hyvin yksilöivä ja luotettava tunniste toisesta maasta ja henkilölle ei ole erityistä tarvetta myöntää suomalaista tunnistetta, tulisi tavoitetilassa henkilölle antaa mahdollisuus asioida viranomaisen kanssa hyödyntäen myös oman maansa tunnistetta.

Sukupuoli ja syntymäaika

Henkilötunnuksesta tallennetaan tietojärjestelmiin henkilön syntymäaika ja sukupuoli, jotka tulevat myös aina automaattisesti luovutetuiksi samalla kun henkilötunnus luovutetaan. Monissa asiointitilanteissa näiden tietojen ilmeminen suoraan henkilötunnuksesta on kuitenkin tarpeetonta. Kannatettavana voidaan pitää uudistuksen lähtökohtaa, jonka mukaan tunniste olisi sellainen, että siitä ei voisi päätellä henkilötietoja. Tunniste ja siihen liitetyt henkilötiedot kulkisivat tietojärjestelmissä erikseen. Henkilötunnuksesta syntymäaika- ja sukupuolitietojen poistaminen ehkäisisi paremmin myös identiteettivarkauksia ja jatkotyössä muitakin mahdollisia keinoja tulisi selvittää. Sisäministeriö nostaa tässä yhteydessä esille kuitenkin sen, että tieto henkilön iästä ja sukupuolesta on välttämätön tieto useille turvallisuusviranomaisille, joten tämän tiedon saanti myös jatkossa on huomioitava.

Vaikutustendarviointi

Sisäministeriö toteaa, että pelkästään työryhmän loppuraportin perusteella ei ole ollut mahdollista arvioida kokonaisuutta, vaan se on edellyttänyt työryhmän väliraporttien, nykytilan kuvauksen sekä vaikutusarviointeihin perehtymistä. Aiemmista vaiheista voi myös päätellä, että työryhmän työskentelyssä vaihtoehdot ovat eläneet ja nyt lausuttavana olevassa loppuraportissa ei ole enää jaottelua kolmeen vaihtoehtoon kuten aiemmissa työryhmän työskentelyn vaiheissa. Tämän vuoksi myöskään kaikkia vaikutuksia ei ole mahdollista arvioida. Esimerkiksi kustannusten arvioinnista on esimerkkejä muutamasta julkishallinnon organisaatiosta silloisten esillä olleiden vaihtoehtojen osalta. Esitetystä luvuista voi päätellä, että erityisesti vaihtoehdossa A kustannukset ovat erityisen mittavia. Loppuraportissa esitetystä ehdotuksesta ei ole kustannusarvioita ollenkaan.

Kuten raportissa todetaan, uuden tunnusmallin käyttöönoton vaikutuksia ei ole arvioitu yksityisen sektorin osalta ollenkaan. Tämä on tarkoitus tehdä työryhmän jatkotyössä, mikä onkin kokonaisuuden ja aikataulun kannalta välttämätöntä. Loppuraportissa esitetyn perusteella sisäministeriö toteaa, että uudistus on haastava ja jatkoselvitystyölle on vielä tarvetta. Uudistuksen tuomia laaja-alaisia vaikutuksia mukaan lukien kustannusvaikutukset niin julkiselle kuin yksityisellekin sektorille tulisi arvioida kokonaisuutena.

Sisäministeriö toteaa, että jatkoselvitystä vaativat toimintatapojen, lainsäädäntömuutostarpeiden, järjestelmien muutostarpeiden sekä talousvaikutusten arviointi. Henkilötunnuksen uudistaminen työryhmän ehdottamalla tavalla aiheuttaa merkittäviä tietojärjestelmäkustannuksia. Työryhmän loppurapor-

Lausunto

SM2016656

01.06.2020

00.02.04

SMDno-2020-948

tissa ei ole varsinaisesti perusteltu, miksi on päädytty eri ratkaisumalleista juuri tähän vaihtoehtoon, eikä lopullisesta työryhmän ehdotuksesta ole pyydetty tarkennettuja kustannusarvioita, vaan kustannukset on arvioitava tarkemmin jatkotyössä. Tältä osin tulisikin varmistua siitä, että muutosten rahoitus turvataan. Uudistuksen kustannusvaikutukset ovat hyvin merkittäviä ja ne olisi ollut syytä nostaa nykyistä paremmin esille niin yhteenvetoon kuin itse raporttiin. Niin ikään nyt esitetyt kustannuslaskelmat eivät ole riittäviä ja jatkotyössä on arvioitava vaikutukset koko yhteiskunnan kannalta. Sisäministeriö nostaa tässä yhteydessä esille myös sen, onko valmistelutyössä kartoitettu väestötietojärjestelmässä kaikilla aktiivisena/passiivisena oleva nk. SATU eli sähköinen asiointitunnus ja sen hyödyntämismahdollisuus? Sisäministeriön näkemyksen mukaan tämän tunnuksen käyttöönotosta olisi tarpeellista laatia rinnakkainen kustannusvertailu. Kustannusvaikutusten arvioinnissa olisi syytä arvioida myös mahdollisuutta ohjeistuksella varmistaa vuorokaudessa luotavien henkilötunnusten riittävyys nykyjärjestelmää hyödyntäen. Samalla on toki otettava huomioon, että tässä tapauksessa sukupuolineutraalisuus ei toteudu.

Ehdotuksessa kustannuksiin on pyritty vaikuttamaan siirtymäajalla, jolloin uudistus olisi mahdollista toteuttaa muiden järjestelmä uudistusten yhteydessä pitkällä aikavälillä. Työryhmän loppuraportissa tavoitteeksi on asetettu siirtymäajan päättymisen vuonna 2027, jolloin uudenmallinen tunnus olisi tarkoitus ottaa käyttöön koko yhteiskunnassa. Loppuraportissa kuitenkin todetaan, että siirtymäajan pituudesta on päätettävä tarkasti jatkovalmistelussa. Ehdotuksessa esitetty tavoitteellinen siirtymäaika vaikuttaa varsin optimistiselta näin suuren muutoksen toteuttamiseksi, kun huomioi miten laajasti henkilötunnusta ja siitä johdettavia tietoja käytetään yhteiskunnan eri tietojärjestelmissä, eikä uudistuksen vaatimia lainsäädäntömuutoksia ole edes vielä kokonaisuudessaan tunnistettu.

Lisäksi tulisi varmistua siitä, että siirtymäaikataulu on realistinen ja että väestötietojärjestelmän käytettävyys turvataan koko siirtymäkauden ajan. Esitetty aikataulutus, joka alkaisi lainsäädäntömuutosten valmistelulla vuonna 2020, vaikuttaa osin epärealistiselta useiden selvitettävien asioiden takia. Edelleen raportissa on tarkasteltu asioita ns. asiakasnäkökulmasta viitaten mm. ihmisten liikkuvuuteen, työperäiseen maahanmuuttoon tai rajat ylittävään asiointiin. Uudistamista koskevan kokonaisuuden tasapainoisen valmistelun varmistamiseksi turvallisuusnäkökulmiin ja riskienhallintaan tulee kiinnittää jatkotyössä huomiota.

Niin ikään työryhmän esityksiä tulisi mahdollisesti arvioida sähköistä tunnistamista koskevaa kehittämistyötä vasten.

Lopuksi sisäministeriö toteaa, että myös jatkovalmistelussa on kiinnitettävä erityistä huomiota synnyttävän järjestelyn/toimintatavan kokonaisuuden luotettavuuteen. Nykyistä henkitunnuksen rekisteröinnin toimintatapaa voidaan pitää vähintäänkin kohtalaisen luotettavana. Nyt uudistuksessa annetaan ymmärtää tunnusten rekisteröintien väljentyvän merkittävästi. Huolimatta mahdollisuudesta jälkepäin tapahtuvaan tietojen (esim. biometriikka/tunnistus) täydentämiseen, sisäministeriö pitää pääsääntöisesti välttämättömänä myös ns. ensimmäisen rekisteröinnin tekijän (tunnistettava taho/hlö) tiedon kytkemistä uuteen henkilötietoon sillä järjestelmässä olevan ja esitetyn henkilötiedon luotettavuus syntyy käytetyistä tiedoista (dokumentit, biometriset tunnistet) ja siitä kuka ne rekisteröi olettaen, että järjestelmän luotettavuudesta on muutoin huolehdittu.

Lausunto

SM2016656

00.02.04

01.06.2020

SMDno-2020-948

Kansliapäällikkö

Kirsi Pimiä

Johtava asiantuntija

Hanne Huvila

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Sisäministeriö 01.06.2020 klo 13:51. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimosta.

Tiedoksi

Sisäministeri Ohisalo
Valtiosihteeri Parviainen
Erityisavustajat Kerman ja Laaksonen
SM/PO
SM/RO
SM/KTY
SM/HKO/tietohallinto