

Lausunto henkilötunnuksen uudistamista pohtineen työryhmän loppuraportista

Kela yhtyy loppuraportin näkemyksiin nykyisen henkilötunnusjärjestelmän kehittämiseen liittyvistä tarpeista. Henkilötunnusuudistuksella on liittymäkohtia myös useaan muuhun henkilön yksilöintiin liittyvään muutokseen ja Kela katsoo, että tavoitetilan ratkaisun tulisi vastata kansallisiin ja kansainvälisiin henkilön yksilöintiin liittyviin vaatimuksiin.

1. Toimintatapoihin liittyvät suorat ja epäsuorat vaikutukset

Raportissa todetaan, että henkilön yksilöinnin prosessin tulisi olla riittävän yksiselitteinen ja ainutkertainen, jonka avulla henkilö voidaan identifioida riittävän luotettavasti ja yhdenmukaisesti yhdeksi henkilöksi kaikissa yhteiskunnan palveluissa heti ensimmäisestä asiointihetkestä alkaen. Loppuraportissa esitetty ratkaisuvaihtoehto henkilötunnuksen laajentamisesta uusiin asiakasryhmiin muuttaisi merkittävästi nykyisiä henkilöiden yksilöinti- ja identifiointiprosesseja.

Loppuraportin mukaan uuden tunnusjärjestelmän tavoitteena on luoda ns. rekisteri-henkilöllisyys eli yksi henkilöllisyys kaikissa viranomaisrekistereissä, ottamatta kantaa siihen, onko henkilö se, joka väittää olevansa. Tunnuksen matalampi myöntämiskynnys mahdollistaisi esimerkiksi paperittomien ulkomaalaisten asiointiin heti maahantulosta lähtien. Henkilötunnuksen myöntäminen entistä laajemmalle joukolla ja erityisesti heuttomien tunnistaminen on myös toivottu muutos, sillä tällä hetkellä keinotunnuksia luodaan useissa viranomaisissa, eikä keinotunnusellisten tietoja vaihdeta organisaatioiden välillä.

Kela katsoo, että loppuraportissa esitetty malli henkilötunnuksen laajentamisesta uusien ryhmien käyttöön lisäisi kuitenkin myös useamman rekisteri-identiteetin syntymahdollisuuksia. Esimerkiksi asiointitilanteessa henkilö voidaan tunnistaa eri viranomaisissa hieman eri perustiedoin, minkä seurauksena ei välttämättä tunnisteta henkilöllä jo olemassa olevaa tunnusta. Keskitetty järjestelmä tuo myös lisähaasteita ns. tuplatunnuksiin liittyvissä selvittelyissä: eri viranomaisten kesken tulisi selvittää eri tunnusten käytöstä, päättää passivoitava tunnus ja sopia muista käytännön toimenpiteistä. Loppuraportissa ei ollut selvitystä siitä, miten usean tahon ylläpitämää keskitettyä tunnusjärjestelmä ja siinä havaittuja poikkeamia hoidettaisiin käytännössä, mikä Kelan näkemyksen mukaan olisi oleellista, jotta voidaan arvioida keskitetyn ja laajennetun tunnusjärjestelmän hyötyjä ja kustannuksia.

Biometriikka esitettiin yhtenä tuplatunnusten torjumiseen liittyvänä keinona, mutta jos biometriikan käyttöä tunnistamistilanteissa ei laajenneta, mikä vaikutus tällä olisi tuplatunnusten syntymisen ehkäisyssä? Miten esimerkiksi asiointitilanteessa voitaisiin todeta biometriikan avulla aikoinaan tunnistetun, mutta nimen ja syntymäajan osalta

epäluotettavan tason tiedoilla olevan henkilön olevan sama, kuin asiointitilanteessa kyseiseksi henkilöksi esittäytyvän henkilön, jos biometrisia tunnisteita ei voida todentaa? Kela katsoo biometriikan käytön laajentamisen asiana, jota ei tule tehdä tässä yhteydessä kustannusvaikutusten ja siihen liittyvien selvittämättömien asioiden, kuten esimerkiksi lainsäädännön, tietoruvan ja toimintatapojen vuoksi.

Tällä hetkellä Kela pyytää Digi- ja väestötietovirastoa myöntämään henkilötunnuksen mm. silloin, kun tilapäisesti Suomessa asuva jättää henkilötunnushakemuksen Kelaan (Laki väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista 22 §). Kelalla on myös tietyissä tilanteissa tarve saada henkilötunnus ulkomailla asuvalle henkilölle. Mikäli Kelalla olisi oikeus luoda väestötietojärjestelmään henkilötunnus, ensirekisteröinnin tekeminen edellyttäisi laintasolla säädellyn tunnistamismenetelmän ja yhdenmukaiset ohjeet. Henkilötunnusjärjestelmään tallennettavat tunnistamisen tasot tulisivatkin määritellä niin, että voitaisiin varmistua viranomaisten yhdenmukaisista toimintatavoista. Näin varmistettaisiin myös tietojen käytettävyys. Myös Kelan oikeudesta saada tieto tunnistuksen tavasta ja ydinhenkilötietojen saantitavasta tai tietolähteestä sekä mahdollisuudesta täydentää tietoja väestötietojärjestelmään olisi säädettävä lailla. Samalla tulisi määritellä eri osapuolten vastuut kuten esimerkiksi se, vastaako Digi- ja väestötietovirasto rekisterinpitäjänä edelleen esimerkiksi tietojen sisällöstä.

Väestötietojärjestelmään liittyvien vastuiden laajentaminen edellyttää myös tietojen laadun varmistamista. Kelan ydintoiminnot sekä kansallinen ja kansainvälinen tiedonvaihto pohjaa luotettavaan henkilön yksilöintiin ja tunnistamiseen, minkä vuoksi väestötietojärjestelmän tietojen laadulla on suuri merkitys. Raportissa ehdotetun mallin mukaisesti henkilötietojen luotettavuuden taso voi kuitenkin muodostua hyvinkin eritasoiseksi riippuen siitä, minkälainen on ensimmäinen asiointitapahtuma, jonka perusteella ensirekisteröinti tehtäisiin. Jonkin toisen toimijan asiointitapahtuman tarjoaminen ei välttämättä vaadi henkilötietojen luotettavuudelta tai lähteeltä vastaavaa tasoa kuin mitä Kela vaatii omassa toiminnassaan. Kela katsookin, että viranomaisaloitteiset rekisteröinnit väestötietojärjestelmään ja henkilötunnuksen antoalueen laajentaminen on niin iso ja perustavaa laatua oleva muutos, ettei sitä tule ryhtyä toteuttamaan ilman perusteellista analyysia muutoksen vaikutuksista ja uusien identifointiprosessien konkretisointia.

Loppuraportissa esitetyssä mallissa henkilötunnuksesta poistettaisiin ikä- ja sukupuoli-riippuvuus. Kelan toiminnassa edellä mainituilla tiedoilla on keskeinen merkitys ja Kelan tulee jatkossakin saada tietää henkilön syntymäaika ja sukupuoli. Kelassa tämä tarkoittaisi sitä, että sukupuoli- ja syntymäaikatiedot olisi tarkistettava erillisinä luovutettavista henkilöön liitettävistä tiedoista aina silloin kun sukupuoli tai ikä vaikuttaa tuen myöntämiseen.

Puhelinasiointia ei mainittu loppuraportissa esitetyissä asiointitavoissa. Jos sähköinen tunnistautuminen soveltuisi myös puhelinasiointiin, se parantaisi tietosuojaa. Sähköistä tunnistautumista edellyttävien asiointimahdollisuuksien tarjoamisessa on otettava huomioon erityisryhmät, joilla ei ole mahdollisuutta tai osaamista käyttää sähköisen asiointin palveluita.

2. Arvioidut kustannusvaikutukset

Kelan näkemyksen mukaan loppuraportissa esitetyn mallin taloudelliset vaikutukset tässä talouden tilassa olisivat kohtuuttomat. Uudistus vaatisi massiivisia järjestelmäuudistuksia sekä muutoksia etuus- ja asiointiprosesseihin. Kela katsoo, että uudistuksen toteuttamiseen liittyy myös kysymys osaavan työvoiman riittävydestä.

Loppuraportissa todettiin, ettei kaikkia muutokseen liittyviä tekijöitä ei ole selvitetty, joten kokonaiskustannusten arviointi on mahdotonta, mikä lisää esitettyyn uudistukseen liittyviä riskejä. Kelan näkemyksen mukaan uudistuksen toimeenpanoa on selvitetty liian ohuesti, jotta voitaisiin luotettavasti arvioida uuden tunnusjärjestelmän käyttöön liittyviä hyöty- ja kustannusvaikutuksia.

Kela on antanut DVV:lle useita erillisiä arvioita eri tunnusvaihtoehtojen kustannuksista hetu-työryhmän työskentelyn yhteydessä. Loppuraportissa esitetty malli poikkeaa joiltakin osin aiemmin esitetystä, mutta periaatteiltaan samanlaisesta mallista, jonka kustannuksien suuruudeksi Kela arvioi vähintään 16milj. euroa. Arvioiduissa kustannuksissa ei pystytty tietojen vähyden vuoksi huomioimaan uudistuksen toimeenpanoon liittyviä tekijöitä, sillä malli oli esitetty yleisellä tasolla. Kelan arvio on, että loppuraportissa esitetty malli kasvattaa kustannuksia aikaisemmin arvioidusta mallista.

Kela esittää, että ehdotetun uudistuksen kustannusten arviointia ja muutoksen toimeenpanoa varten haettaisiin vertailukohtia tutkimalla aiemmin tapahtuneita, laaja-alaisesti vaikuttaneita muutoksia kuten esimerkiksi euroon liittyminen tai vuosituhanen vaihtuminen.

3. Muut vaikutukset

Kehitettävän tunnusjärjestelmän tulisi vastata kansallisiin ja kansainvälisiin henkilön yksilöintiin liittyviin vaatimuksiin (eIDAS, SDG, digipalvelulaki, palveluiden digitalisointuminen) ja olla yhteensopiva eri toimijoiden välisessä tiedonvaihdossa. Kaiken kaikkiaan Kela kuitenkin katsoo, että henkilötunnusjärjestelmän laajentaminen uusiin käyttötarkoituksiin edellyttäisi loppuraporttia syvempää analyysia ja kuvausta kehitettävästä järjestelmästä toiminnallisuuksineen, jotta saavutettavat hyödyt ja toisaalta uuteen järjestelmään liittyvät epäkohdat voitaisiin havaita konkreettisemmin jo suunnitteluvaiheessa. Nykyjärjestelmässä esiintyvien ongelmien ratkaisuun olisi kartoitettava ongelmien kriittisyyden lisäksi myös muita mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja ja arvioitava niiden kustannustehokkuutta.

Edellä mainittuun pohjautuen, Kela esittää

- henkilötunnusuudistuksen rajaamista vain pakkolisiin tunnuksen muotoon liittyviin muutoksiin henkilötunnusten riittävyden takaamiseksi.

- henkilötunnuksen käytöstä ohjattavan/säädeltävän tarkemmin.
- väestötietojärjestelmään tehtävän rekisteröinnin tapahtuvan jatkossakin hallitusti muutamien tahojen toimesta nykyisiä toimintamalleja kehittäen. Kela katsoo, että väestötietojärjestelmän tietojen luotettavuus tulee ehdottomasti turvata, sillä yhteiskunnan eri toiminnot pohjautuvat luotettaviin henkilötietoihin.
- ulkomaalaisten rekisteröinnin ja yksilöinnin ratkaisemista erillisen selvityksen puitteissa, jossa huomioitaisiin siihen keskeisesti vaikuttavat muutokset (eIDAS- ja SDG-asetusten vaatimukset, pohjoismainen yhteistyö, palvelualustoissa tapahtuva modernisointi jne). Digi- ja väestötietoviraston tulisi ottaa kokonaisvastuu kansallisten ratkaisujen edistämiseksi ja tähän olisi myös varattava riittävät resurssit.
- analysoidaan nykyisen henkilötunnusjärjestelmän jäljelle jääviä ongelmia ja etsitään kustannustehokkaampia vaihtoehtoja niiden ratkaisemiseksi.

4. Aikataulu ja siirtymäajat

Uudenmallisia tunnuksia alettaisiin raportin aikatauluehdotuksen mukaan hyödyntää jo 2023. Kela katsoo esitetyn aikataulun olevan liian tiukka siihen nähden, miten keskeisiä tunnusjärjestelmään ja henkilön yksilöintiin liittyviä asioita on vielä selvittämättä. Jos lainvalmistelu kestää vuoteen 2022, ei muutoksia ehditä toteuttamaan vuoden 2023 mennessä. Kela esittää

- aikatauluun liittyvää uudelleenarviointia myös eIDAS- ja SDG -asetusten vaatimusten valossa,
- aikataulutuksesta sopimista yhteistyössä eri toimijoiden kesken, jotta voidaan huomioida eri toimijoiden väliset riippuvuudet. Kelalla on laajoja kansallisia- ja kansainvälisiä tiedonvaihdon yhteyksiä, joten uusi tunnus tulee ottaa hallitusti käyttöön,
- siirtymäajan pidentämistä ehdotetusta, jotta esimerkiksi ennen uudistusta annetut dokumentit (esim. lääkereseptit ja EHIC-kortit) on mahdollista liittää oikeaan henkilöön,
- henkilötunnusmuutoksen toteuttamista yhdellä kertaa siten, että henkilöllä olisi käytössä vain yksi aktiivi tunnus samanaikaisesti ja että
- uudenmallisia tunnuksia annetaan vain tietystä hetkestä alkaen väestötietojärjestelmään rekisteröitäville ja vanhanmalliset henkilötunnukset säilyisivät niillä, joilla se jo on.