

13.2.2019

Eläketurvakeskuksen lausunto henkilötunnuksen uudistamista koskevan työryhmän johtoryhmän väliraportista

Nykytilan ongelmat

Onko työryhmä mielestänne tunnistanut oikeat haasteet nykyjärjestelmässä? Onko tiedossanne sellaisia ongelmia, jotka tulisi näiden lisäksi huomioida?

Työeläkealalla nykymallinen henkilötunnus on laajasti käytössä ja sen käytössä ei ole esiintynyt suuria ongelmia. Työeläkealallakin tunnistetaan raportissa mainittuja ongelmia, mutta suuri osa näistä voitaneen ratkaista muullakin tavoin kuin korvaamalla henkilötunnus täysin uudenmallisella tunnuksella.

Työryhmä kuvaa laajasti nykytilan ongelmia. Ne liittyvät henkilötunnuksen muodostamiseen kansainvälistyvässä muuttoliikkeessä, henkilötunnuksen sukupuolittuneisuuteen ja sen aiheuttamiin haittoihin, ja tunnuksen laajan käytön aiheuttamaan tietoturva-aasteisiin. Näiden ongelmien kokoluokkaa ja muita ratkaisuvaihtoehtoja kuin identiteetin hallinnan uudistamista, ei käsitellä. Näin ollen myöskään eri vaihtoehtojen kustannusvaikutukset eivät mitenkään ole esillä.

Kaksi ongelmaa liittyy itse tunnukseen, muut henkilötunnuksen väärään käyttötarkoitukseen tai tarpeettoman laajaan käyttöön. Työeläkejärjestelmässä mm. sukupuoli ja ikä ovat tarpeellisia tietoja.

Nykytilassa työeläkejärjestelmä saa henkilötunnuksia Suomeen muuttaneille varsin hitaasti. Tästä aiheutuu ylimääräistä työtä, kun henkilöille joudutaan antamaan väliajaksi keinotunnuksia.

Erityisesti hitaus koskee ulkomailta Suomeen lähetettyjen työntekijöiden todistuksiin haettujen Suomen henkilötunnuspyyntöjä, joissa tunnuksen saaminen voi kestää jopa kolme kuukautta. Näissä tilanteissa ei anneta keinotunnuksia. Hitaudesta aiheutuu työeläkevakuutamiseen liittyvää ylimääräistä selvittelytyötä.

Onko järjestelmässä sellaisia elementtejä, joista ei mielestänne saisi luopua?

Yksi yhtenäinen henkilön yksilöivä tunniste (nykyisin henkilötunnus, tulevaisuudessa mahdollisesti jokin muu yhtenäinen tunniste), joka on kaikkien toimijoiden käytössä samanlaisena. Yksi kansallinen taho tarvitaan henkilötunnusten hallinnointiin.

Tulevaisuuden näkymät ja haasteet

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

13.2.2019

Kansainvälisen tietojenvaihdon digitalisoiminen (ml. Single Digital Gateway –asetuksen toimeenpano) vaatii toimivia EU-tason tunnistamisratkaisuja toteutuakseen tehokkaasti. Mailla tulisi olla yksi kansallinen taho, joka yhdistää ulkomaisen ja kotimaisen identiteetin.

Miten näette nykyisen henkilötunnusjärjestelmän mahdollisuudet vastata tulevaisuuden haasteisiin?

Jos ongelmana on henkilötunnusten riittävyys, kun tietyissä tilanteissa käytetään syntymäpäivänä vuoden ensimmäistä päivää, niin eräänä ratkaisuna on ottaa käyttöön järjestyksessä seuraavat päivät tunnusten loppuessa. Väestörekisterikeskushan pitää jo nykyisellään kirjata vapaina olevista tunnuksista.

Biometria

Miten näette biometrian hyödyntämismahdollisuudet uudistuksessa?

Biometriaa voitaneen hyödyntää henkilön ensitunnistamisessa ja annettaessa yksilöivää tunnistetta, kuten raportissakin mainitaan. Biometriset tunnistetietot voivat tulevaisuudessa tuoda lisää vaihtoehtoja tunnistamiselle, mutta on vaikea nähdä ainakaan lähitulevaisuudessa biometristen tunnistetietojen korvaavan nykyisiä tunnistusvälineitä.

Ratkaisumallien arviointi

Kommentteja minimimallista

Nykytilassa henkilötunnuksen syntymäaika ja tunnuksen loppuosa tallennetaan työeläkejärjestelmän yhteiseen henkilörekisteriin, syntymäaika sisältää myös välimerkistä päätellyn vuosisadan. Myös tunnuksen loppuosasta päätelty sukupuoli-tieto tallennetaan omaan kenttään. Sukupuolitiedon poistaminen varsinaisesta henkilötunnuksesta ja uusien välimerkkien käyttöönotto ei aiheuttaisi suuria muutoksia yksittäisiin tietojärjestelmiin. Työeläkealalla on kuitenkin satoja järjestelmiä, joihin kyseisillä muutoksilla olisi vaikutuksia ja kokonaisuutena kustannusvaikutukset voivat olla suuria. Lisäksi kyseiset muutokset tulisi tehdä samanaikaisesti ansiotietoja työeläkealalle ilmoittavien vakuutustenottajien järjestelmiin.

Sukupuolietieto on jo tällä hetkellä saatavissa VTJ:stä erillisenä tietona ja sen vastaanottamiseen olisi jo tällä hetkellä valmius. Oletettavasti tämänkin mallin käyttöönottamiseksi tarvittaisiin jonkinlainen siirtymäaika.

Kaikkien toimijoiden käytössä oleva yhtenäinen keino-tunnus, joka fyysisesti sijaitsisi keskitetyssä rekisterissä, vähentäisi eri toimijoilla olevien rinnakkaisten henkilöllisyyksien olemassaoloa. Uusien keino-tunnusten antamisen tulisi olla nopeaa ja sujuvaa. Kustannuksia aiheutuisi mahdollisesti liittymän rakentamisesta keskitettyyn keino-tunnusten rekisteriin.

Kohdassa 4.2 on todettu, että sukupuolta koskeva tieto voi tarpeettomasti raskauttaa esimerkiksi sellaisen henkilön elämää, jonka oma tuntemus ei vastaa virallista sukupuolta tai joka on vaihtanut sukupuolta. Pelkkä sukupuolitiedon poistaminen henkilötunnuksesta ei kuitenkaan poista kohdassa esitettyjä ongelmia, sillä vaikka henkilöllä olisikin ollut syntymästään lähtien sukupuolineutraali henkilötunnus, paljastaa henkilön etunimi usein henkilön todellisen tai aiemman sukupuolen. Tällöin henkilön pitäisi uusia myös kaikki vanhat asiakirjat (työtodistukset yms.), jotta entinen sukupuoli ei paljastuisi. Täydellinen sukupuolineutraalius edellyttäisi myös kolmannen (neutraalin) sukupuolen käyttöönottoa, mm. tapauksissa,

13.2.2019

joissa vastasyntyneen sukupuoli on epäselvä. Kolmannen sukupuolen käyttöönotto vaatisi merkittäviä muutoksia sekä lainsäädäntöön että tietojärjestelmiin.

Kommentteja keskitetystä mallista

Kokonaan uuden yksilöivän tunnuksen käyttöönotolla olisi suuria vaikutuksia kaikkiin työeläkealan henkilötunnusta käyttäviin järjestelmiin. Uuden tunnuksen käyttöönotto tarkoittaisi sanomamuutoksia lähes kaikkiin järjestelmiin ja lisäksi kantamuutoksia tarvittaisiin joihinkin työeläkealan yhteisiin järjestelmiin. Kustannuksiltaan uudistus tulisi olemaan erittäin suuri.

Syntymäaika ja sukupuoli ovat sellaisia tietoja, jotka työeläkejärjestelmä tarvitsee jatkossakin eläketurvan toimeenpanossa. Näitä tietoja tarvitaan mm. vakuutusmaksujen ja eläkevas-tuiden riittävyuden arvioinnissa. Mikäli käyttöön otettaisiin kokonaan uudenmallinen tunnus, on sukupuoli ja syntymäaika tiedot saatava jatkossakin omina tietoinaan.

Siirtymäajan pituutta mietittäessä tulisi huomioida järjestelmien luonnollinen elinkaari. Lisäksi käyttöönoton tulisi tapahtua koordinoitusti, jotta uuden ja vanhan tunnuksen rinnak-kaisesta käytöstä aiheutuvat ongelmat saataisiin minimoitua.

Henkilötunnus ja uusi yksilöivä tunnus tulisi siirtymäajan jälkeenkin olla yhdistettävissä toi-siinsa. Annettaisiinko uusi yksilöivä tunnus myös kuolleille? Jos uutta tunnusta ei annettaisi kuolleille, niin mahdollisuus hakea henkilön tietoja vanhalla henkilötunnuksella tulisi säilyt-tää järjestelmissä hyvin pitkän aikaa.

Tässä mallissa toimivan toimintamallin rakentaminen on ensiarvoisen tärkeää mm. kuka yksilöiviä tunnuksia voisi antaa? Oletettavasti korkeimman luokan varmuusasteen tunnusten myöntäminen olisi jatkossakin vain rekisteriviranomaisella. Alemman luokan varmuusasteen tunnuksia (vrt. nykyiset keino-tunnukset), pitäisi pystyä antamaan joustavasti muidenkin toimijoiden (kuten ETK) toimesta. Pohdittavaksi tulisi myös, miten eri varmuusasteella varmistettuja tunnuksia käsiteltäisiin eri tietojärjestelmissä.

Kommentteja hajautetusta mallista

Mikäli henkilön tiedot olisi täysin hajautettu eri toimijoille, tarkoittaisi se rajapintojen ja tunnustietojen yhdistämisen rakentamista lukuisten eri toimijoiden välillä tietojen vaihta-mista varten.

Uudistuksella olisi erittäin suuria kustannusvaikutuksia.

Henkilön ydintiedot tulisi jatkossakin säilyttää keskitetyssä paikassa. Myös yksi yhtenäinen henkilön yksilöivä tunnus helpottaisi eri toimijoiden välistä asiointia.

Erilaisista tunnuksista johtuvat eroavaisuudet aiheuttaisivat runsaasti selvittelytyötä kaikissa henkilötietoja käsittelevissä organisaatioissa ja kasvattaisivat hallinnollisia kustannuksia.

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

Eläketurvakeskus pitää kannatettavana, että viestinnällä pyrittäisiin vaikuttamaan eri toimi-joiden toimintatapoihin niin, ettei henkilötunnusta kysytä asiointitilanteissa tarpeettomasti.

13.2.2019

Raportissa esitetään ongelmallisena erilaisissa tunnistamisen välineissä (henkilökortti, passi) näkyvä henkilön syntymäaika. Vaikka henkilön iän tietäminen ei ole kaikissa tunnistamistilanteissa tarpeen, on tärkeää kuitenkin muistaa, että henkilökorttia käytetään usein nimenomaan iän osoittamiseen esim. täysi-ikäisyyden osoittaminen erilaisissa ostotilanteissa. Ei liene tavoiteltavaa, että henkilöllä olisi useita eri manuaalisia tunnistamisvälineitä erilaisiin asiointitilanteisiin.

Mitä elementtejä malleista puuttuu tai haluaisitteko esittää kokonaan toisenlaista ratkaisumallia?

Yksi selvitettävä vaihtoehto voisi mahdollisesti olla sellainen, että henkilöillä olisi pysyvästi kaksi henkilötunnusta (nykyinen) ja uuden muotoinen, josta henkilön ikää tai sukupuolta ei erottaisi. Siirtymäajan jälkeen vanhanmuotoista tunnusta saisivat käyttää vain ne toimijat, joilla on tarve henkilön iän ja sukupuolen käsittelyyn eli esim. sosiaali- ja terveydenhuolto ja työeläkeala.

Vaikutukset

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

Suomen henkilötunnukseen perustuva järjestelmä on kansainvälisestikin todettu hyväksi ja toimivaksi. Muutoksia tehtäessä onkin tarkasti arvioitava muutosten kustannukset ja vaikutukset on arvioitava tarkasti suhteessa (todellisiin) hyötyihin. Raportissa lähestytään nykytilan ongelmia yksittäisten poikkeustapausten ja huonosti toimivien prosessien kautta. Nämä saattaisivat olla ratkaistavissa jopa minimimallia kevyemminkin vaihtoehdoin.

Työeläkeala kannattaa ensisijaisena vaihtoehtona nykyisen tunnuksen käytön jatkamista. Raportissa esitetyistä vaihtoehdoista vain minimalli nähdään kehittämiskelpoisena vaihtoehtona.

Henkilötunnus on yksilöintiväline ja sen väärinkäyttö tunnistamisen välineenä tulisi minimoida. Henkilön tunnistamiseen tulisi käyttää ensisijaisesti muita tunnistamisen välineitä mm. digitaalisissa palveluissa on jo käytössä erilliset tunnisteet henkilön tunnistamista varten.

Jos päädytään selvittämään tarkemmin keskitettyä mallia tai hajautettua mallia, olisi syytä selvittää laajamittaisemmin millaisia käytäntöjä niillä mailla on, joissa on jo käytössään vastaavia malleja. Erityisesti tulisi selvittää miten eri ongelmatilanteet on näissä maissa ratkaistu, kuten esimerkiksi henkilön tunnistaminen ja tietojen vaihtaminen hajautetussa mallissa.

Pitkä siirtymäaika on välttämätön, jos päädytään ehdottamaan keskitettyä tai hajautettua mallia.

Mitä tahoja olisi mielestänne tärkeää kuulla vaikutuksia arvioitaessa?

13.2.2019

Vaikutuksia arvioitaessa olisi kuultava mahdollisimman laajasti sekä julkista, että yksityistä sektoria mm. työeläkesektoria.

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

A) henkilötunnuksen välimerkki muutetaan tai lisätään uusi välimerkki: Ei suuria vaikutuksia.

B) henkilötunnuksesta poistetaan sukupuoli: Merkittäviä vaikutuksia, sukupuoli-tieto pitäisi saada jatkossa erillisenä tietona.

C) henkilötunnuksesta poistetaan syntymäaika: Suuria vaikutuksia kaikkiin henkilötunnusta käyttäviin tietojärjestelmiin. Syntymäaika pitäisi saada jatkossa erillisenä tietona.

D) henkilötunnuksen muoto muutetaan kokonaisuudessaan erilaiseksi merkkisarjaksi: Vaikutuksia kaikkiin nykyistä henkilötunnusta käyttäviin tietojärjestelmiin ja uudistuksella olisi erittäin suuria kustannusvaikutuksia. Myös syntymäaika pitäisi saada jatkossa erillisenä tietona. Erittäin karkean kustannusarvion mukaisesti aiheutuisi muutoksesta työeläkealalle ja välillisesti työeläkemaksuun useiden kymmenien miljoonien euron kustannus.

Muut kommentit

Muita kommentteja väliraportista tai selvityksen kohteesta

Kokonaisuutena väliraportti on selkeä ja hyvin jäsennetty sekä eri vaihtoehtoihin liittyvät haasteet on tunnistettu.