

Asia: VN/10378/2019

## **Lausuntopyyntö henkilötunnuksen uudistamista pohtineen työryhmän loppuraportista**

Lausunnonantajan huomiot ehdotuksen vaikutuksista oman organisaation näkökulmasta

**Toimintatapoihin liittyvät suorat ja epäsuorat vaikutukset**

-

**Arvioidut kustannusvaikutukset**

-

**Muut vaikutukset**

-

**Aikataulu ja siirtymäajat**

-

Lausunnonantajan lausunto

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

LAUSUNTO

1. JOHDANTO

Valtiovarainministeriö esittää 8.4.2020 päivätyssä lausuntopyynnössä kysymyksiä henkilötunnuksen uusimista pohtineen työryhmän loppuraportista. Lausuntopyynnössä toivotaan erityisesti kommentteja loppuraportissa esitettyjen ehdotusten vaikutuksista.

Kiitämme lausuntopyynnöstä ja esitämme seuraavassa kommentteja työryhmän työstä tietojohtamisen ja sähköisen hallinnon (e-government) tieteenalojen tutkijoiden näkökulmasta. Yleisesti voimme todeta, että työryhmän työn kohde, henkilötunnus, on kansallisen tietoarkkitehtuurin kulmakiviä. Työryhmän työ onkin digitaalisen hallinnon kehittämiseksi ensiarvoisen tärkeää ja on erittäin mielenkiintoista seurata näin kauaskantoista työtä.

Selvyyden vuoksi toteamme, että lausunto esitetään tutkijan näkökulmasta, eikä se ole allekirjoittaneiden työnantajien tai sidosorganisaatioiden virallinen näkökanta. Työryhmän loppuraporttiin viitataan tekstissä sivunumerolla ja tarvittaessa alaotsikko- tai kappalenumerolla.

## 2 KOMMENTIT

### 2.1 KOMMENTTI 1: TARVE TULEVAISUUDEN SKENAARIOANALYYSILLE

Työryhmän työssä on yhtäältä erinomaisesti kartoitettu nykytilan vaatimukset ja haasteet sekä toisaalta selvitetty tulevaisuuden tarpeita. Selvitys on kuitenkin tehty nykytiedon ja tämänhetkisten toimintamallien pohjalta, ja siksi sitä olisikin syytä tarkentaa tulevaisuudentutkimuksen näkökulmasta ja skenaariotyön keinoin. Tämän tarpeen työryhmä on itsekin todennut loppuraporttinsa viimeisessä kappaleessa (s. 30).

Skenaariotyöskentelyn tulisi kohdistua sekä teknologian kehittymisen tuomiin mahdollisuuksiin että toiminnalliseen näkökulmaan eli siihen, miten toimintaympäristöjen muutos voi vaikuttaa yksilöivään tunnuksen kohdistuviin vaateisiin seuraavien 10–30 vuoden kuluessa. Seuraavassa kappaleissa esitetään kolme esimerkkiä sellaisista tulevaisuuden kehityskuluista, joita olisi hyvä käydä läpi skenaariotyöskentelyssä.

Ensinnäkin, jo nyt on näkyvissä, että identiteetinhallinnasta tulee tärkeä globaali markkina-alue. Tällä hetkellä toimijat kuten Google, Apple, Microsoft ja Facebook tarjoavat omia tunnus- ja tunnistautumispalveluitaan. Toistaiseksi ne eivät kykene vahvaan tunnistamiseen, mutta tämä saattaa tulevaisuudessa muuttua. Tällöin suomalaisen identiteetinhallinnan pitää kyetä keskustelemaan kansainvälisten toimijoiden kanssa.

Toinen yleinen trendi ovat valtioiden rajat ylittävät palvelut, joihin myös Euroopan Unionin SDG-asetus tähtää. Työryhmän loppuraportissa esitetään, että uuden yksilöivän tunnuksen myöntäminen vaatisi henkilöltä fyysisen käynnin Suomen viranomaisten luona (esim. loppuraportti 2.1, 2 kappale, s.19). Tämä oletus voi tulevaisuudessa muodostua hankalaksi, kun digitaalinen kansainvälinen yhteistyö lisääntyy. On nimittäin nähtävissä, että tulevaisuudessa riittävän vahva tunnistautuminen voidaan tehdä ilman, että henkilön tarvitsee astua Suomen rajojen sisälle. Näin ollen pitäisikin

varautua siihen, että tulevaisuudessa henkilötunnukset myönnetään ulkomaiden kansalaisille automaattisesti silloin, kun maat ovat tunnustaneet toistensa identiteetinhallintajärjestelmät riittävän vahvoiksi.

Kolmanneksi, työryhmä esittää, että myös käyntiasioissa henkilön voisi tunnistaa sähköisesti (loppuraportti s.29, kolmas kappale). Tämä on erittäin kannatettava ajatus. Jo tällä hetkellä älypuhelimissa on sormenjäljenlukijoita ja kasvopiirteiden tunnistus. Myös silmän iiriksen tai silmänpohjan tunnistukseen perustuvia ratkaisuja on markkinoilla. Verrattuna henkilöllisyystodistukseen, jossa tunnistus tapahtuu yleensä hyvin huonotasaisen ja mahdollisesti vanhan kasvokuvan perusteella, älypuhelimien hallussapitoon ja samanaikaiseen biometriseen tunnistukseen perustuva ratkaisu on luotettavuudeltaan ylivoimainen. Ei siis ole mahdoton ajatus, että 10–30 vuoden kuluessa älylaite joko korvaa nykyiset passit tai että passit muuttuvat itsessään älylaitteiksi, jotka tunnistavat käyttäjänsä.

Kaikkiaan yllä kuvatun kaltaisesta skenaariotyöstä olisi myös se etu, että se toisi käsillä olevan, laajan IT-projektin hyötyjä paremmin esille. Tällä hetkellä hyödyt saattavat jäädä piiloon teknisten yksityiskohtien taakse.

## 2.2 KOMMENTTI 2: UUDEN YKSILÖIVÄN TUNNUKSEN TOTEUTUS – ULOS RAUTAHÄKISTÄ?

Intitutionaalinen tutkimus on osoittanut, että instituutio voi olla ”rautahäkki”, joka lukitsee katseen tuttuihin ratkaisumalleihin ja estää näkemästä niiden ulkopuolisia mahdollisuuksia. Suomalaisessa henkilötunnuskeskustelussa kuuluvat historialliset kerrostumat – ja myös kansainväliset vaikutteet. Institutionaalisen teorian tutkimus on havainnut, että organisaatiot alkavat muistuttaa toisiaan, vaikka mitään ulkoista pakottavaa tekijää siihen ei olisi (DiMaggio & Powell 1983). Näinpä suomalainen henkilötunnus muistuttaa huomattavasti esimerkiksi Ruotsissa ja Norjassa käytössä olevia tunnuksia. Uuden henkilötunnuksen kehittämistyöryhmän ehdotukset ammentavat vahvasti vanhoista institutionaalisista perinteistä.

Loppuraportissa esitetään esimerkiksi, että uusi tunnus koostuisi yhdeksästä numeerisesta merkistä sekä tarkisteesta. Tätä päätöstä ei kuitenkaan juurikaan perustella, vaikka kyseessä on kauaskantoinen ratkaisuehdotus. Yhdeksän numeerista merkkiä mahdollistaa nimittäin enintään miljardin henkilön yksilöimisen. Käytännössä määrä on kuitenkin pienempi, sillä osa numeroavaruudesta jouduttaneen varaamaan testitarkoituksiin ja väliaikaisille tunnusteille. Näin ollen ehdotettu yksilöivä tunnus vaikuttaa alimitoitetulta, sillä se kattaa vain murto-osan maapallon tämänhetkisestä väkiluvusta.

Työryhmän ehdotukseen on saattanut vaikuttaa se, että väliraporttiin annetuissa lausunnoissa nykymuotoista muistuttava tunnus katsotaan usein helpompana teknisenä ratkaisuna kuin siirtymä uudenmuotoiseen tunnuksen. Tämä on kuitenkin lyhytnäköistä ajattelua, sillä nyt tehtävien

ratkaisujen pitäisi kestää useita kymmeniä vuosia. Pieni säästö tässä kohtaa saattaa olla kohtalokas tulevaisuuden hyötyjen realisoitumisen kannalta.

Institutionaaliset perinteet kuultavat väistämättä myös käyttäjälähtöisissä argumenteissa. Käyttäjien näkökulmasta mainitaan usein nykyisen tunnuksen helppokäyttöisyys: moni voi vielä tarkastaa henkilön iän henkilötunnuksesta, vaikka syntymäaika näkyy henkilöllisyystodistuksessa myös helpommin luettavassa muodossa. Myös kuitteihin saatetaan kirjoittaa henkilötunnuksen loppuosa osoittamaan, että henkilöllisyystodistus todella on tarkastettu. Lyhyttä tunnusta voidaan perustella myös sen helpolla muistettavuudella. Nämä ovat kuitenkin ennemminkin esimerkkejä nykyisen tunnuksen institutionalisoitumisesta kuin sen helppokäyttöisyydestä.

Monissa nykyisen henkilötunnuksen käyttötapauksissa ei lopulta ole kyse henkilötunnuksen tarpeesta. Henkilön iän tarkastamiseen ei tarvita henkilön yksilöintiä – siihen riittää syntymäaika, ja vielä helpompaa on, jos sovellus tarjoaa suoraan asiakkaan iän. Niissä tapauksissa, kun esimerkiksi tunnustustapahtuma palauttaa nykymallisen henkilötunnuksen, on aivan varmasti teknisesti mahdollista palauttaa myös rakenteinen tietoyksikkö, jossa on sovelluksen tarvitsemat tiedot henkilöstä. Tekninen kehitys voi hyvin tehdä tunnuksen muistamisesta tarpeetonta – samaan tapaan, kuin se on tehnyt turhaksi puhelinnumeroiden muistamisen ulkoa.

Joissakin tilanteissa tämänkaltaisista käyttäjälähtöisistä toimintatavoista on myös haittaa, kuten työryhmän loppuraporttissakin selvästi todetaan. Myyntitilanteessa henkilötunnuksen loppuosan käyttäminen henkilön tunnistamiseen on yksiselitteisen väärin, koska loppuosan muistamisesta ei voi päätellä, kuka henkilö oikeasti on kyseessä. Yksilöivän tunnuksen muuttamisen mukanaan tuoma murros saattaisi osaltaan auttaa rikkomaan näitä käytänteitä. Tulevalle uudistustyölle toivoisikin rohkeutta kyseenalaistaa nykyisiä toimintamalleja ja miettiä, miten edellä kuvatun kaltaiset henkilötunnuksen käyttötapaukset voitaisiin ratkaista helpommin ja suoraviivaisemmin.

### 2.3 KOMMENTTI 3: TARVITAAN TAVOITETILAN JÄRJESTELMÄARKKITEHTUURI

Työryhmän tehtävänä oli ”laatia ehdotus henkilötunnuksen kehittämisestä, henkilön yksilöivästä tunnuksesta, sen hallintamallista ja uudistuksen aikataulusta.” (s. 13). Tehtävänantoon ei sisällynyt vielä tulevaisuuden tieto- ja järjestelmäarkkitehtuurin kuvaus, mutta sellaista tarvitaan uudistuksen hyötyjen näkyväksi tekemiseksi ja teknisen toteutuksen konkretisoimiseksi.

Tavoitetilan järjestelmäarkkitehtuuri konkretisoi myös identiteetinhallinnan kansainvälisen ulottuvuuden. Tätä asiaa työryhmä jo sivusi väliraportissaan esittäessään kysymyksen hajautetusta identiteetinhallinnasta, joka myöhemmin hylättiin lausuntojen pohjalta. Tässä yhteydessä työryhmää pitää kuitenkin kiittää ennakkoluottomasta työstä uusien toimintamallien ja mahdollisuuksien kartoittamiseksi.

Vaikka hajautettua hallintamallia ei valittu jatkoanalyysiin, sen parissa tehty työ on hyödyksi, sillä kansainvälisellä tasolla identiteettihallinta tulee väistämättä olemaan hajautettua. Kysymys onkin eritoten siitä, miten kansainvälisen tason kompleksisuus hallitaan kansallisella tasolla. Esimerkkinä käy vaikkapa Tulorekisterin käyttöohje, jossa kerrotaan, mitä lukuisia erilaisia tunnuksia henkilölle voi ilmoittaa tuloja ilmoitettaessa. Koska tällä hetkellä jokaiselle tulonsaajalle ei riitä yhtä yksilöivää tunnusta, Tulorekisteri joutuu käsittelemään tämän kompleksisuuden itse.

Se, että jokaiselle tulonsaajalle luotaisiin oma yksilöivä tunnus, ja henkilön yhdistäminen muiden maiden ja mahdollisesti yksityisten toimijoiden identifioiviin tunnuksiin tapahtuisi esimerkiksi VTJ:ssä, on tulkittavissa loppuraportin esittämäksi tavoitetilaksi. Työtä kannattaisikin nyt jatkaa siten, että tavoitetilasta luodaan järjestelmäarkkitehtuurin kuvaus. Tämä suunnitteluvaihe auttaisi näkemään ja konkretisoimaan uudesta yksilöivästä tunnuksesta saatavia järjestelmätason hyötyjä.

#### 2.4 KOMMENTTI 4: "SUKUPUOLINEUTRAALI HENKILÖTUNNUS" – VÄLIVAIHEEN RATKAISU?

Työryhmä ehdottaa, että "vuodesta 2023 alkaen muutoin nykyisenkaltainen henkilötunnus annettaisiin sukupuolineutraalina henkilölle, jonka tiedot merkitään ensimmäistä kertaa väestötietojärjestelmään" (3.1, s.23). Sukupuolineutraali henkilötunnus esitetään "kevyenä esiversiona" uudesta yksilöivästä tunnuksesta.

Ehdotettu muutos saattaa kuitenkin rikkoa tietojärjestelmiä ja aiheuttaa joka tapauksessa niille vähintään testaustarpeen. Jos järjestelmä päättää henkilön sukupuolen henkilötunnuksesta tai tarkastaa annetun tunnuksen oikeellisuuden erikseen syötetyn sukupuolitiedon perusteella, järjestelmä toimii uudessa tilanteessa tavalla tai toisella odottamattomasti.

### 3 LOPUKSI

Kiitämme työryhmää kattavasta ja selkeästi esitetystä työstä. Toivomme, että esittämistämme kommentteista on apua jatkotyötä linjatessa. Vastaamme mielellämme jatkokysymyksiin, mikäli kommenttimme niitä herättävät.

Kunnioittavasti,

Juha Lemmetti

Väitöskirjatutkija, tietojohdaminen

Samuli Pekkola

Professori, tietojohdaminen, Johtamisen ja talouden tiedekunta, Tampereen Yliopisto

Lähteet:

DiMaggio & Powell 1983: Paul J. DiMaggio and Walter W. Powell: The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields, *American Sociological Review*, Vol. 48, No. 2 (Apr., 1983), pp. 147-160

Tulorekisteri: <https://www.vero.fi/tulorekisteri/tietoa-meist%C3%A4/usein-kysytty%C3%A4-tulorekisterist%C3%A4/palkkatietoilmoitus/tulonsaajan-tiedot/>

Juha Lemmetti