

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?

Työryhmä on tunnistanut olemassa olevat haasteet kattavasti.

Onko järjestelmässä sellaisia elementtejä, joista ei mielestänne saisi luopua?

Yksilöintitunnusten ja keskeisten henkilötietojen keskitetty rekisteri: Yksilöintitunnuksia ja niiden kytkentää tarvitaan tietojen välittämiseen eri rekistereiden ja sähköisten palvelujen välillä. Eri sähköisissä palveluissa asioidessa ei tarvitse ilmoittaa henkilötietojaan joka kerta erikseen, vaan tiedot haetaan väestötietojärjestelmästä suoraan.

Varmennettujen henkilötietojen asiakirjavaatimukset: On käyttötapauksia, joissa on tärkeää käsitellä nimenomaan viranomaisen varmentamia tietoja ja varmistaa, että sama henkilö ei voi esiintyä useammalla eri henkilöllisyydellä. Esimerkkeinä voidaan mainita vaalit, sosiaali-turvaetuuksien hakeminen sekä muut kansalaisten lakisääteisiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvät asiointitilanteet.

Tulevaisuuden näkymät ja haasteet

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

Sähköisen asioinnin lisääntyminen. Esimerkkinä lisääntymisestä on suomi.fi tunnistuspalvelun käytön lisääntyminen. Vuonna 2018 Suomi.fi tunnistus -palvelun kautta välitettiin 86,6 miljoonaa tunnistustapahtumaa julkisen hallinnon asiointipalveluille ja vuonna 2017 palvelun kautta välitettyjen tunnistustapahtumien kokonaismäärä oli 57,0 miljoonaa. Tunnistus-tapahtumien määrä

on ollut nopeassa kasvussa julkishallinnon toimijoiden laajentaessa sähköisten asiointipalvelujen tarjontaa ja kasvun oletetaan jatkuvan myös tulevana vuosina voimakkaana.

Maahanmuuton ja henkilöiden kansainvälisen liikkuvuuden lisääntyminen. Siihen liittyviä keskeisiä ongelmia ovat yksilöintitunnusten riittävyyden varmistaminen sekä parempien toimintatapojen luonti tilanteisiin, joissa henkilöllä ei ole mahdollisuutta esittää luotettavaa asiakirjaselvitystä henkilötiedoistaan tai hänellä ei ole tarkkaa syntymäpäivää.

Identiteettivarkauksien lisääntyminen. Tulevaisuudessa tarvitaan sulkulista ei pelkästään sähköisille tunnistusvälineille vaan myös niille henkilösisäisyyssasiakirjoille, joita käytetään tunnistamiseen fyysisessä asiointissa. Näin voitaisiin tehokkaasti estää varastetun henkilösisäisyyssasiakirjan käyttö, kun sen on havaittu joutuneen väriin käsiin.

EIDAS-asetuksen mukaan julkisen hallinnon on hyväksyttävä sähköisten palveluidensa käytössä myös varmuustasoltaan vastaavien toisen jäsenvaltion tunnistusvälineiden käyttö 30.9.2018 alkaen silloin, kun kansallinen verkkopalvelu vaatii ko. varmuustasoa.

Miten näette nykyisen henkilötunnusjärjestelmän mahdollisuudet vastata tulevaisuuden haasteisiin?

Perusrakenne on hyvä, mutta erityistilanteisiin tarvitaan uusia ratkaisuja. Näistä ainakin seuraavat ovat tarpeelliset: syntymäajan ja sukupuolen poistaminen yksilöintitunnuksesta, henkilötietojen luotettavuuden luokittelu sekä joko henkilötunnuksen myöntäminen nykyistä laajemmalle henkilökunnalle taikka toisenlaisen yksilöintitunnuksen myöntämistä keskitetystä rekisteristä niille, joille henkilötunnusta ei voida antaa.

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

Yksi nykyisen henkilötunnusjärjestelmän heikkouksista on tunnuksen käyttäminen asiointissa yksinään henkilön tunnistamiseen. Tätä korvaamaan olisi saatava käyttöön helppo ja luotettava tapa tunnistaa henkilö ilman tietoteknistä osaamista mm. fyysisessä asiointissa ja puhelinasiointissa henkilötunnuksen kysymisen sijaan.

Biometria

Miten näette biometrian hyödyntämismahdollisuudet uudistuksessa?

Biometrian avulla voidaan selkeästi vähentää useampikertaisen identiteetin muodostumista ensirekisteröinnissä tai myönnettäessä tunnistusvälinettä.

Millaisia mahdollisuuksia biometria tarjoaa?

Biometriikkaa tulisi ensisijaisesti hyödyntää henkilön ensirekisteröinnin yhteydessä, mutta biometriikan hyödyntämistä laajemmin myös tavanomaisissa asiointitilanteissa olisi hyödyllistä arvioida ja tutkia tarkemmin.

Millaisia riskejä näette biometrian hyödyntämisessä?

Tehtäessä päätöstä biometrinen tietojen hyödyntämisestä on tarkoin harkittava, missä tietojärjestelmässä niitä voidaan säilyttää. Rekisterin tulee olla korkean turvatason teknisessä ympäristössä, johon pitää olla rajoitettu pääsy rajatulle joukolle viranomaisia. Biometrinen tietoa käsittelevien henkilöiden tulee olla tähän koulutettuja asiantuntijoita. Tunnistamisen, biometriikan ja identiteettien yhdistämisen tehtävien antaminen liian laajalle toimijajoukolle aiheuttaa epäluotettavien rekisteröintien riskin. Tämä voi pahimmillaan romuttaa luottamuksen menettelyyn ja sitä kautta menettelyn käyttökelpoisuuden.

Tunnistamisalgoritmiä on uudistettava määräajoin, jolloin olemassa olevat biometriset tunnisteet kerätään aina vaiheittain uudelleen uudella tunnistusalgoritilla. Tämä pienentää väärinkäyttömahdollisuuksia.

Biometriikkaa hyödyntävään ratkaisuun tulisi kuulua myös sulkulistatoiminto, jolla kaapatun henkilöllisyyden käyttö on estettävissä.

Ratkaisumallien arviointi

Kommentteja minimimallista

Minimimalli saattaisi toimia siirtymäajan ratkaisuna ennen täysin uuden, henkilötunnuksen korvaavan tunnuksen käyttöönottoa. Minimimalli mahdollistaisi sukupuoliriippumattoman henkilötunnuksen ilman mittavia muutoksia tietojärjestelmiin, ja samalla taattaisiin tunnusten riittäminen pitemmäksi ajaksi. Periaatteessa olisi mahdollisuus poistaa henkilötunnuksesta myös syntymäaikatieto ja ilmoittaa se erillisenä tietona.

Kuten raportissa todetaan, minimimallilla ei todennäköisesti pystyittäisi ratkaisemaan nykyistä keino-tunnuksiin liittyvää ongelmaa, ellei erikseen päätettäisi mahdollistaa nykyisen henkilötunnuksen tai muun uuden tunnuksen antamista huomattavasti nykyistä laajemmalle joukolle.

Minimimallissakin tietojärjestelmissä on varauduttava käsittelemään rinnakkain nykyisen muotoisia henkilötunnuksia ja mahdollisia uuden muotoisia tunnuksia pitkälle tulevaisuuteen. Varsinkaan tietojärjestelmien kehittämistä ei tule lukita tukemaan vain minimimallia, koska siinä on selkeät raportissa todetut rajoitteensa.

Kommentteja keskitetystä mallista

Keskitetyn mallin vahvuuksiin kuuluu se, että henkilön (ydin)tunnus ei muuttuisi, vaikka hänen tietojensa luotettavuustaso nousisi myöhemmin. Tunnus olisi siis pysyvä henkilön koko eliniän

Suomessa ja ydinhenkilötiedot kerättäisiin keskitettyyn rekisteriin. Lisäksi tällä mallilla taattaisiin sähköisten palveluiden helppo käyttö nykyiseen tapaan mm. eri viranomaisten välillä, koska toteutustapa olisi hyvin lähellä nykyistä VTJ:ään perustuvaa ratkaisua ja ydin-henkilötiedot ovat saatavissa palveluille keskitetystä rekisteristä.

Jatkovalmistelussa on ratkaistava, missä prosessissa esim. eIDAS -tunnus ja nykyiseen henkilötunnukseen kytketty sähköinen identiteetti voidaan yhdistää, jos henkilöllä on hallussaan molempien identiteettien tunnisteet.

Kommentteja hajautetusta mallista

Hajautettu malli soveltuisi osaksi nykyistä, keskitettyyn rekisteriin perustuvaa toimintamallia tai sen rinnalle. Hajautettu malli edellyttää joka tapauksessa keskusrekisteripohjaista ”ankkuri-ID:tä”, joka liittää identiteetit toisiinsa.

Hajautettua mallia voitaisiin harkita käytettävän erityisesti sellaisten ulkomaan kansalaisten rekisteröintiin, joiden henkilötietoja on käsiteltävä jonkin Suomen viranomaisen tietojärjestelmässä yksittäisen asian hoitamiseksi tai velvoitteen täyttämiseksi Suomessa. Esimerkkitapauksia voisivat olla leskenä sosiaalietuutta Suomesta hakeva ulkomaan kansalainen, joka ei koskaan ehkä edes käy Suomessa, taikka Suomessa lyhyen määräajan työskentelevä ulko-maalainen. Näiden henkilöiden tietojen luotettavuustaso olisi alhainen, mutta heidät voisi kuitenkin rekisteröidä yhteiseen tunnusjärjestelmään. Ensi vaiheessa tiedot kertyisivät vain henkilön asiointiprosessia hoitavalle taholle, mutta jatkossa tietoja voitaisiin yhdistellä eri tahojen välillä käyttäen edellä esitettyä ”ankkuri-ID:tä” ja/tai henkilön käyttämää tunnistusvälinettä, kuten toisen EU-valtion eIDAS-tunnistusta. Henkilö voisi myöhemmin tarpeen mukaan korottaa tietojensa luotettavuuden korkeammalle tasolle esittämällä luotettavat henkilöllisyysasiakirjat asianomaiselle rekisteriviranomaiselle, jonka jälkeen hän voisi nauttia myös henkilöllisyyden korkean luotettavuustason edellyttämiä oikeuksia.

Kääntöpuolena hajautettu malli laajasti käyttöön otettuna voisi mahdollistaa keskitettyä mallia helpommin useisiin eri tunnisteisiin liitettyjen identiteettien tehtailun, joiden avulla henkilö voisi esiintyä ja esimerkiksi saada etuuksia usealla henkilöllisyydellä. Siksi ydinhenkilötietojen luotettavuuden varmistaminen luotettavista asiakirjoista ja sen varmistaminen, että henkilö voi esiintyä vain yhdellä identiteetillä, on edelleen tarpeen tietyissä käyttöta-pauksissa myös hajautetussa mallissa. Jos hajautettu malli perustuisi ankkuri-ID-ajatukseen, väärinkäyttöä voitaisiin vähentää huomattavasti edellyttäen, että eri identiteettien yhdistäminen tapahtuu luotettavasti.

On nähtävissä, että hajautettu malli on jo muodostunut vallitsevaksi tilanteeksi, koska henkilöt ovat rekisteröityneet jo nyt erilaisin asiakas- ja henkilönumeroin eri yhteiskunnan järjestelmiin. Lisäksi eIDAS-menettely mahdollistaa sen, että henkilöllä on useampia eri tunnisteita ja rinnakkaisia henkilöllisyyksiä/identiteettejä, ja erityisesti EU-maiden välillä maiden väliset rajat hälvenevät

asiointitapahtumien kohdalla. Tästä johtuen hajautettu malli on huomioitava, vaikka valittava ratkaisu perustuisikin pääpiirteiltään keskitettyyn järjestelmään.

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

Valittavalla ratkaisulla ei tulisi romuttaa nykyistä hyvin toimivaa järjestelmää liiaksi hajautetun järjestelmän suuntaan. Nykyistä toimintatapaa voitaisiin pitää pohjaratkaisuna, jota täydentäisi tietojen luokittelu. Tämän avulla syntyisi nykytilannetta parantamaan menettely, jolla tunnuksen saisi myös matalamman luotettavuustason tiedoilla helposti ja henkilö pystyisi integroitumaan yhteiskuntaan nopeammin kuin nykyisin.

Ratkaisun tulee sisältää mekanismit, joilla eliminoidaan korkeimmille luotettavuusluokille merkittävien tietojen osalta tuplahenkilöllisyyksien syntyminen.

Jatkotarkastelussa tulisi kartoittaa, missä tilanteissa ydinhenkilötietojen kerääminen keskitettyyn rekisteriin on asian hoitamisen kannalta välttämätöntä ja missä tilanteissa voitaisiin tukeutua hajautettujen rekisterien sopimusperustaisiin luottosuhteisiin toimijoiden välillä tai identiteettitietojen välittäjään/välittäjiin pohjautuvaan ratkaisuun. Varmistus koskisi tällöin sitä, että kyseessä on todellinen olemassa oleva henkilö ilman, että tähän prosessiin tarvit-sisi liittyy muuta tietoa. Tämä voisi myös vähentää samojen henkilötietojen kertymistä useisiin järjestelmiin.

Mitä elementtejä malleista puuttuu tai haluaisitteko esittää kokonaan toisenlaista ratkaisumallia?

Olemme tuoneet esille kaikki näkemyksemme edellä olevissa kohdissa.

Vaikutukset

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

Lainvalmistelun edellyttämä vaikutustenarviointi.

Mitä tahoja olisi mielestänne tärkeää kuulla vaikutuksia arvioitaessa?

Laajasti yhteiskunnan eri tahoja.

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

- A) henkilötunnuksen välimerkki muutetaan tai lisätään uusi välimerkki
- B) henkilötunnuksesta poistetaan sukupuolitieto
- C) henkilötunnuksesta poistetaan syntymäaika
- D) henkilötunnuksen muoto muutetaan kokonaisuudessaan erilaiseksi merkkisarjaksi

A) henkilötunnuksen välimerkki muutetaan tai lisätään uusi välimerkki

Vaikutus väestötietojärjestelmään pienempi kuin kohta C tai D.

Välimerkki ei ole tarkastusmerkin laskennassa mukana ja tästä johtuen arvioimme tämän vaikutukset keskisuureksi (työmääräarviot näihin kohtiin on luokiteltu tässä vaiheessa vain karkealla luokituksella pieni/keskisuuri/suuri/erittäin suuri, keskisuuri tarkoittaa tässä kohdin useamman henkilötyökuukauden työpanosta). Todettakoon kuitenkin, että tämä muutos ei lisäisi vapaita käytettävissä olevia tunnuksia, jos tunnuksen antoperiaate säilytetään ennallaan.

Mikäli taas välimerkiksi otetaan joitain uusia merkkejä ja nämä huomioidaan tarkastusmerkin laskentakaavaan, henkilötunnusten antoavaruutta saadaan lisättyä. Tällöin kuitenkin nykyisten henkilötunnusten (välimerkki -. + tai A osalta tarkastusmerkin laskentakaava pysyisi ennallaan (jotta ei tarvitse luoda kaikille olemassa oleville uutta henkilötunnusta). Näissä tapauksissa siis nykyisen tarkastusmerkin laskenta-algoritmin lisäksi jouduttaisiin muodostamaan uusi erillinen laskentakaava muita välimerkkejä koskien ja sisältäen laskentakaavassa myös ao. välimerkin arvon.

B) henkilötunnuksesta poistetaan sukupuolitieto

Vaikutus väestötietojärjestelmään on pienin johtuen siitä, että tarkastusmerkin algoritmin laskenta säilyy ennallaan. Tämä ei auta kovinkaan paljon henkilötunnuksen riittävyysongelmaan. Lisäksi voi olla, että eri järjestelmissä yhä pääteltäisiin tunnuksesta sukupuoli, vaikka sukupuolitieto olisi siitä virallisesti poistettu.

C) henkilötunnuksesta poistetaan syntymäaika

Vaikutus väestötietojärjestelmään on pieni edellyttäen, ettei tarkastusmerkin laskennan algoritmi muutu ja kuuden ensimmäisen merkin kalenterinmukaisuus säilyy. Jos kalenterinmukaisuus ei säily, vaikutus on samanlainen kuin kohdassa D. Tässä on riskinä myös se, että edelleen luotetaan syntymäaikatiedon olevan osa henkilötunnusta erillisen syntymäaikatiedon sijaan.

D) henkilötunnuksen muoto muutetaan kokonaisuudessaan erilaiseksi merkkisarjaksi

Vaikutus väestötietojärjestelmään on erittäin suuri, jos tunnuksen pituus muuttuu nykyisestä. Joka tapauksessa kokonaan erilaisen merkkisarjan kohdalla tarkastusmerkin laskenta-sääntö on määritettävä uudelleen. Muutoksella on vaikutusta kattavasti miltei kaikkiin väestötietojärjestelmän sovelluksiin, koska esim. tunnuksesta ei voisi enää päätellä syntymäaikaa eikä sukupuolta. Tämä vaihtoehto edellyttää sekä tietokanta-, merkittäviä sovellus- että tarkastusmerkin algoritmin muutoksia. Jos tunnuksen pituus säilyy samana, vaikutus väestötietojärjestelmään on mahdollisesti vain suuri, erittäin suuren sijaan. Tämä johtuu siitä, että tässä tapauksessa keskitytään sisällön muutoksiin eikä tietokantaa tai väestötietojärjestelmän eri liittymiä tarvitse välttämättä muuttaa yhtä laajasti.

Muut kommentit

Muita kommentteja väliraportista tai selvityksen kohteesta

On syytä huomioida, että kaikissa edellä esitetyissä vaihtoehtoissa seurannaisvaikutukset muun yhteiskunnan tietojärjestelmiin olisivat mahdollisesti merkittävästi suuremmat kuin väestötietojärjestelmän tekniset muutokset. Siirtymävaihe edellyttää väestötietojärjestelmän organisaatiokäyttäjille mahdollisuutta ottaa uudenmuotoinen tunnus käyttöön omassa järjestelmäkehitysaikataulussaan vaiheittain. Väestötietojärjestelmän kannalta tämä tarkoittaa sitä, että palveluita on tarjottava hyödyntäen sekä vanhaa että uutta tunnusta.

Avoim vastauskenttä

Tähän voitte kirjoittaa vapaasti jäsennellyn avovastauksen

-

Salovaara Timo
Väestörekisterikeskus

Kupari Anneli
Väestörekisterikeskus - Lausunnon allekirjoittajat ylijohdaja Janne Viskari ja johtaja Timo Salovaara. Lausunnon allekirjoitettu kappale arkistoitu Väestörekisterikeskuksessa.