

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

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa henkilötunnuksen uudistamista pohtineen työryhmän loppuraportista. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) esittää lausuntonaan seuraavaa:

Lausunnonantajan huomiot ehdotuksen vaikutuksista oman organisaation näkökulmasta

KKV:n näkemyksen mukaan valtion eri virastoille aiheutuvat kustannukset tulisi arvioida keskitetysti, koska moni virasto käyttää yhteisiä ulkoistettuja palveluja kuten Palkeet ja yksittäisen viraston on vaikeaa arvioida, miten mahdollisesti tehtävät muutokset vaikuttavat tuleviin palvelumaksuihin.

Lausunnonantajan lausunto

Uudistuksen ehdotettu toteutustapa

Henkilötunnuksen uudistamista koskevan työryhmän johtoryhmän väliraportissa (VM/1158/00.01.00.01/2017) esiteltiin useita vaihtoehtoisia malleja henkilötunnuksen uudistamiseksi. Loppuraportissa uudistus ehdotetaan tehtäväksi laajimman ja toimijoiden kannalta kalleimman vaihtoehdon mukaisesti ilman, että valintaa olisi juurikaan perusteltu. Ehdotettu uudistusvaihtoehto aiheuttaisi läpi yrityskentän ja julkishallinnon vaikutuksiltaan ja kustannuksiltaan mittavia muutoksia.

Loppuraportissa ei ole arvioitu, miten näitä muutoksia käytännössä toteutettaisiin. KKV katsookin, että jatkovalmistelussa tulisi ottaa huomioon myös työryhmän johtoryhmän väliraportissa esitetyt suppeammat vaihtoehdot, jotka aiheuttaisivat yrityksille ja julkisille toimijoille selvästi pienemmät muutostuotokset.

Jatkovalmistelussa ratkaistavaksi on jätetty huomattava määrä käytännön toimia, mistä syystä KKV pitää loppuraportissa ehdotettua uudistuksen alustavaa aikataulua osin epärealistisena. KKV pitää tärkeänä myös, että jatkovalmistelu ja mahdolliset muutokset toteutetaan yhteistyössä yksityisen sektorin kanssa ja että uudistuksen vaiheista viestitään avoimesti ja ajantasaisesti hankkeen edetessä.

Jatkotyössä tulisi arvioida henkilötunnuksen hakijan yksilöintiprosessia sekä henkilötietojärjestelmän tietosisällön luotettavuutta ja käytettävyyttä tiedonhallinnan eri vaiheissa ja eri tahojen näkökulmasta. Lisäksi olisi syytä ottaa huomioon, että uudistuksella voi olla paitsi välittömiä myös välillisiä vaikutuksia yksityisille organisaatioille ja yksityishenkilöille, näin varsinkin, mikäli henkilötunnuksen sijaan keskeisiksi muodostuvat muut tietosisällöt. Henkilötunnuksen uudistamisella on liityntöjä sekä sähköisen tunnistamisen kehitykseen että laajemmin digitaalisen identiteetin hallinnointiin yksityishenkilön itsensä tai muiden toimesta.

Henkilöllisyyden todentaminen

KKV kiinnittää huomiota siihen, että työryhmän loppuraportissa henkilötunnuksen uudistusta arvioidaan lähinnä asiointipalvelujen kannalta ja siitä näkökulmasta, miten tarpeellista henkilötunnuksen käyttö on eri asiointitilanteissa. Valittu lähestymistapa on KKV:n arvion mukaan kapea: mikäli henkilötunnus päätetään uudistaa loppuraportissa ehdotetulla tavalla, uudistus vaikuttaa yhteiskunnassa paljon laajemminkin kuin vain asiointipalveluihin. Uudistus vaikuttaisi

merkittävästi esimerkiksi yrityksiin ja yhteisöihin, joiden palveluksessa on henkilöitä, joille maksetaan palkkaa tai muita korvauksia. Palkkaa maksavien yritysten tulee jatkossakin tallentaa henkilötunnus omiin rekistereihinsä, jotta lakisääteiset ilmoitukset eri julkisille ja yksityisille tahoille saadaan hoidettua. Näihin tahoihin kuuluvat ainakin verohallinto, Kela, eläkevakuutusyhtiöt, työterveyshuolto ja vakuutusyhtiöt. Laaja henkilötunnuksen uudistus edellyttäisi merkittäviä muutoksia sekä työnantajien toimintatapoihin että tietojärjestelmiin, minkä vuoksi kustannukset yhteiskunnalle olisivat huomattavat suhteessa henkilötunnuksen uudistuksella tavoiteltaviin päämääriin.

KKV toteaa, että ikätieto on tärkeä henkilön oikeustoimikelpoisuuden ja itse-määräämisoikeuden varmistamiseksi sekä julkisen että yksityisen puolen asiointitilanteissa. Mikäli ikää koskeva tieto poistettaisiin henkilötunnuksesta, tiedon olisi syytä edelleen olla sitä tarvitsevien saatavilla. Ikää koskevan tiedon poistaminen henkilötunnuksesta saattaa luoda tarpeen tallentaa ikää koskeva tieto erikseen. Toisaalta ilman ikätietoa voi vaikeutua fyysisessä asiointitapahtumassa tapahtuva tunnistaminen.

KKV kiinnittää huomiota siihen, että lainsäädäntö sisältää veloitteita henkilöllisyyden huolelliseen todentamiseen asiointitilanteissa. Esimerkiksi KSL 7:15:ssä luotonantajille asetetulla veloitteella on vaikutusta kulutusluottojen myöntämisen menettelytapoihin. Mikäli henkilötunnuksia myönnetään vailla varmistusta henkilön tiedoista, väestötietojärjestelmä menettää luotettavuuttaan ja käytettävyyttään myös näissä yhteyksissä.

Jos henkilötunnuksen myöntämisen edellytyksiä väljennetään, olisi arvioitava sitä, milloin ja millaisissa tilanteissa henkilötunnuksen käyttö enää on tarpeen. Nykyisin henkilötunnusta kysytään usein silloin, kun on tarve varmistua sen osoittamista tiedoista. Uudistuksen myötä lisätiedoista, kuten henkilöllisyyden todentamisen tasosta tai muista väestötietojärjestelmään ja viranomaisrekistereihin talletetuista tiedoista, ja ennen kaikkea niiden saamisesta viranomaisen vahvistamina voi tulla jopa varsinaista tunnusta keskeisempiä. Esimerkiksi henkilön, jonka henkilöllisyyttä ei ole todennettu riittävän korkealla varmuustasolla, voi jatkossakin olla vaikea saada vahvaa sähköisen tunnistamisen välinettä. Heikomman tasoisen tunnistamisvälineen saamiseen ei nykyisinkään aina edellytetä henkilöllisyyden todentamista vaan käyttäjätunnuksen tai kirjautumistiedot saattaa voida luoda ilmankin.

Liitynnät vahvaan sähköiseen tunnistamiseen

Uudistuksella olisi mahdollisesti kielteisiä vaikutuksia myös vahvan sähköisen tunnistusmarkkinan ja luottamusverkoston toimintaan. Uudistuksen myötä lähes kuka tahansa voisi saada uuden henkilötunnuksen. Loppuraportin perusteella ei kuitenkaan selviä, miten luottamusverkostossa toimivat yritykset saisivat tiedon siitä, miten vahvasti henkilö on tunnistettu. Tämän lisäksi uudistuksen yhteydessä tulisi huomioida se, välitetäänkö luottamusverkostossa jatkossa uuden

henkilötunnuksen lisäksi ne tiedot, jotka eivät olisi enää suoraan saatavissa henkilötunnuksesta eli ikä ja sukupuoli.

Siirtymäaikana luottamusverkostossa pitäisi välittää sekä uusi että vanha henkilötunnus. Kysymyksessä on merkittävä muutos, johon valmistautuminen kaikkien luottamusverkostossa toimivien yritysten tulisi aloittaa hyvissä ajoin. Sama koskee asiointipalveluja ja näiden tietojärjestelmiä. Muutosten sisällön ja aikataulun ollessa epävarmoja yritysten ei voi olettaa käynnistävän vaativia ja kalliita uudistuksia. KKV katsookin, että lopullisten ratkaisujen jälkeen toimijoille on jätettävä riittävän pitkä sopeutumisaika suunnitella ja toteuttaa vaaditut muutokset järjestelmiinsä.

Huomiota olisi kiinnitettävä myös siihen, että Digi- ja väestötietoviraston on tarkoitus suunnitella ja toteuttaa henkilötunnuksen uudistuksen edellyttämät muutokset väestötietojärjestelmään sekä mahdollisesti tuottaa valtion uusi tunnistusväline. Yksityisten toimijoiden tulee saada riittävän ajoissa tietoa tulossa olevista muutoksista, jotta niillä säilyy kiinnostus ja kannustimet kehittää toimintaansa luottamusverkostossa ja ettei Digi- ja väestötietovirasto saa niihin nähden kohtuutonta kilpailuetua.

Henkilötunnuksen sekä toisaalta digitaalisen identiteetin ja sähköisen tunnistamisen uudistushankkeita ei tulisi kuljettaa eteenpäin toisistaan irrallaan, koska asiat liittyvät toisiinsa kiinteästi. Henkilötunnuksen uudistamista koskevassa loppuraportissa näitä yhteyksiä ei tuoda esille.

KKV kiinnittää huomiota myös henkilötunnuksen uudistuksen merkitykseen eIDAS-asetuksen kannalta. Työryhmän loppuraportin perusteella vaikuttaa siltä, että uudistuksessa tavoitellaan mallia, jossa suomalaisia henkilötunnuksia myönnettäisiin matalalla kynnyksellä myös henkilöille, joille on jo aikaisemmin myönnetty EU:n sisällä toisen jäsenvaltion vahva sähköinen tunnistusväline. EU:n tavoitteena on luoda eIDAS-asetuksella verkosto, jossa eIDAS-vaatimukset täyttävät tunnistusvälineet hyväksytään muissa jäsenvaltioissa. Henkilön ei olisi siten tarvetta hankkia toisen jäsenvaltion tunnistusvälinettä asiointiin tämä valtion viranomaisten kanssa. Jos loppuraportissa ehdotettu toimintamalli tarkoittaisi sitä, että toisen jäsenvaltion alueella hyväksytyt tunnistusvälineet ei hyväksyttäisi Suomessa, tämä saattaisi rajoittaa kilpailua eri jäsenvaltioissa hyväksytyjen tunnistusvälineiden välillä.

Timo Mattila

pääjohtajan sijainen,

Anna Spikberg

johtava asiantuntija

ylijohtaja

Spikberg Anna
Kilpailu- ja kuluttajavirasto