

Asia: VN/10378/2019

Lausuntopyyntö henkilötunnuksen uudistamista pohtineen työryhmän loppuraportista

Lausunnonantajan huomiot ehdotuksen vaikutuksista oman organisaation näkökulmasta

Toimintatapoihin liittyvät suorat ja epäsuorat vaikutukset

Loppuraportin tavoitteet ovat lähtökohtaisesti kannatettavia ja perusteltuja. Esitetyillä ratkaisuvaihtoehdoilla tulisi olemaan merkittäviä vaikutuksia toimintatapoihin ja asioiden käsittelyprosesseihin.

Toimintatapoihin liittyvät vaikutukset johtuvat siitä, että henkilön tunnistaminen perustuu henkilötunnuksen käyttöön ainoana luotettavana yksilöivänä tunnisteena tietojärjestelmissä, mutta myös tietojärjestelmien ulkopuolisessa tietojen käsittelyssä. Käytössä on laajasti väestötietojärjestelmään perustuvia muutostietopalveluita ja henkilötietojen päivitystoimintoja, jotka rakentuvat henkilötunnuksen varaan. Sähköisten palveluiden lisääntyessä, vahva tunnistautumisen vaatimus korostuu, etenkin kun asiakkaalla on tarve saada tietoja salassa pidettävistä henkilörekistereistä.

Sähköisten palveluiden laajentaminen koskemaan henkilöitä, joilla ei ole tällä hetkellä suomalaista henkilötunnusta on kannatettava. Tavoitetilakuvauksen mukaan henkilötunnuksia tulisi olemaan useampaa kategoriaa. Jos henkilötunnus ei ole vahvasti yksilöivä, ei se poista nykytilan ongelmaa, joka syntyy, kun ulkomaalaisille henkilöille ei voida myöntää suomalaista henkilötunnusta ja esim. pankkiasiointi sekä vahvasti tunnistautuneena tehtävä sähköinen asiointi ei ole mahdollista.

Erityistä huomiota tulisi kiinnittää henkilön yksilöinnin prosessiin, joka tulisi olla riittävän yksiselitteinen ja oikea-aikainen. Loppuraportissa todetaan, että henkilötunnuksen luominen edellyttää riittävän luotettavaa todennustapahtumaa, jossa fyysinen henkilö tunnistetaan ja hänelle

luodaan yksilöivä tunniste. Alkuvaiheen tunnistaminen tulisi näin korostumaan ja tunnistamisen tekeviä viranomaisia tulisi olla riittävästi, jotta luotettavia tunnistustapahtumia tulee tehtyä riittävästi. Näin voidaan varmistaa, että suoritettu tunnistus ja saadut henkilötiedot riittävät aiottuun asiointiin.

Arvioidut kustannusvaikutukset

Tarkka kustannusvaikutusten arviointi on tässä vaiheessa haastavaa, koska useat tekijät ovat vielä epäselviä. Näitä ovat mm.

1) Väestötietojärjestelmän tarjoamat tukitoiminnallisuudet. Mikäli samalla henkilöllä voi olla ylimenokauden aikana käytössä samanaikaisesti sekä vanha että uusi tunnus, osassa tietojärjestelmistä tarvitaan muunnostaulukkoa vastaavuuksien löytämiseksi. Tarve saattaa tulla vastaan erityisesti tilanteissa, joissa vanhan järjestelmän kehittäminen on haastavaa tai kun eri viranomaisten välisessä tiedonvaihdossa toinen osapuoli käyttää pääasiallisesti vanhaa ja toinen uutta muotoa. Väestötietojärjestelmän puitteissa olisi hyvä tarjota julkiselle hallinnolle palvelu, josta voidaan kysellä tehokkaasti henkilötunnuksen vastaavuudet, jolloin eri viranomaiset eivät joudu itse toteuttamaan vastaavaa sisäistä palvelua. Palvelun ei tarvitse välittää muita tietoja, vaan yksinkertaisesti tarjota muunnokset erittäin korkealla suorituskyvyllä ja toimintavarmuudella.

2) VTJ-kyselyrajapintojen kehitys. Mikäli joudutaan toteuttamaan järjestelmissä samanaikaisesti tuki useille VTJ-kyselyrajapinnoille, tämä kasvattaa kustannuksia. Eli jos ylimenokauden aikana joudutaan suorittamaan eri rajapinnoista vanhalla ja uudella henkilötunnuksen muodolla tehtävät kyselyt, tämä lisää toteutustyön määrää. Nykyisten rajapintojen kehityksen tarkalla suunnittelulla voitaisiin päästä tilanteeseen, jossa kaikki kyselyt voidaan ilman suuria muutoksia nykyjärjestelmiin ohjata rajapintaan, joka osaa vastata eri henkilötunnuksen muotoja sisältäviin kyselyihin. Kyselyrajapintojen kehityksen suunnitteluun kannattaa ottaa mukaan niiden käyttäjäorganisaatiot, jotta julkiselle hallinnolle syntyviä kokonaiskustannuksia voidaan hallita.

3) Miten vanhat henkilötunnukset käsitellään. Mikäli uuden muotoiset henkilötunnukset otetaan käyttöön vain uusille henkilöille, esitetyt vaihtoehtojen B ja C kustannusarviot ovat todennäköisesti melko luotettavia. Mikäli uuden muotoiset henkilötunnukset otetaan käyttöön myös vanhoille henkilöille, joille on annettu aiemmin annettu vanhan muotoiset henkilötunnukset, kustannusvaikutukset lähestyvät vaihtoehtoa A. Mm. erilaiset datan migraatiot ja toimintalogiikan muutokset on kuitenkin joka tapauksessa suoritettava. Vaikutus on siinä määrin merkittävä, että kannattaisi harkita siirtymistä suoraan vaihtoehtoon A, jossa myös henkilötunnuksen muoto muuttuu perinpohjaisesti. Toisaalta jos halutaan varmistaa uudistuksen kustannustehokkuus, nykyistä henkilötunnusta muodoltaan muistuttavat uusitut henkilötunnukset kannattaa ottaa käyttöön vain uusille henkilöille.

4) Organisaatiokohtaisten keino tunnisteiden korvaaminen. Oikeushallinnon tietojärjestelmissä esiintyy yksittäisiä henkilöitä, joille ei ole tiedossa varmuustasoltaan luotettavaa henkilöllisyyttä. Näitä tarpeita varten oikeushallinnon pääasiallinen VTJ-kyselykomponentti, nimeltään Yhteinen

Henkilö, sisältää ominaisuudet myös henkilötunnuksettomien henkilöiden käsittelyyn. Mikäli organisaatiokohtaisten keiotunnisteiden korvaaminen tullaan toteuttamaan ja kykenemme lisäämään palvelun sisältämien henkilöiden keiotunnisteisiin lisätietoja, oikeushallinnon oman ratkaisun tarve poistuu. Tämä saattaa yksinkertaistaa pitkällä aikavälillä tietoteknisiä ratkaisuja hieman ja alentaa kustannuksia.

5) Linjaukset siitä miten SDG/eIDAS on huomioitava jatkossa henkilötunnuksia käsiteltäessä. Henkilötunnuksen uudistamisen yhteydessä kannattaa harkita sitä, että viranomaiset ohjattaisiin tallentamaan myös kansalliset henkilötunnukset nk. eIDAS-muodossa, jolloin myöhemmin myös muiden jäsenvaltioiden kansalaisten asioiden käsittely prosesseissa voisi olla tietotekniikan osalta helpommin toteutettavissa. Vaikka tällä hetkellä ei ole tiedossa, että viranomaisille asetettaisiin laajaa velvoitetta tarjota palveluja myös muiden kansalaisille, henkilötunnuksen käsittelyn ohjaaminen saattaisi olla perusteltua ja helpottaa myöhemmin lainsäädännön kehitystä.

Käytettävissä olevilla tiedoilla voidaan kuitenkin arvioida kustannusvaikutuksia budjetäarisellä tasolla seuraavanlaisesti.

Oikeushallinnon tietojärjestelmissä (80 kpl) käytetään henkilötunnusta kohtalaisen laajasti mm. tietokannoissa, käyttöliittymissä ja tietoliittymissä avainkenttänä. Alustavan arvion mukaan muutoksia joudutaan tekemään minimaalisesti 15, jonkin verran 45, paljon 20 ja erityisen paljon 5 järjestelmään. Tietojärjestelmiin liittyvät muutokset aiheuttavat n. 9 M€ lisärahoitustarpeen.

Lisäksi on huomioitava muutoksenhallinnan kustannukset, jotka aiheutuvat pääosin useiden hallinnonalan tietojärjestelmien sekä muiden hallinnonalojen ja virastojen vastuulla olevien tietojärjestelmien välisestä koordinoituvuudesta erityisesti tietoliittymien yhteydessä. Muutoksenhallinnan kustannukset aiheuttavat n. 1 M€ lisärahoitustarpeen.

Muut vaikutukset

Mikäli lopulta päädytäänkin toteuttamaan vaihtoehto A (10-merkkinen satunnainen merkkijono), sellaisen käsittely esimerkiksi asiakaspalvelutilanteissa on virhealtista. Siinä tapauksessa kannattaa harkita nk. mnemonic-menetelmän käyttöönottoa, jolloin merkkijono voidaan esittää myös sanakokoelmana. Esimerkiksi BIP-39 -standardissa "essence minute napkin zebra quiz just warm dragon praise sibling switch pig omit coyote brush" sisältää saman tiedon kuin "d87ff7452537027a0944749f1b0287f1aedd51b22f7a56ec1157012ff66318b1c955fe6926c8f3bc06e30fc697917f6ccdc2186f8bfbb882e52e7b50ee1eda37". Tällöin esimerkiksi henkilöllisyystodistuksessa tieto voitaisiin esittää molemmilla tavoilla, jolloin eri tilanteissa voitaisiin hyödyntää käyttökohteeseen parhaiten soveltuvaa versiota samasta tiedosta.

Mikäli päädytään vaihtoehtoon, jossa silmämääräisesti vanhat ja uudet henkilötunnukset muistuttavat läheisesti toisiaan, se helpottaa hieman tietoteknisiä toteutuksia. Toisaalta taas välillä esimerkiksi asiakaspalvelijoille ei ole ilmeistä kumpaa käsitellään. Tietotekniikassa lienee kohtalaisen

helppoa tunnistaa kummasta on kyse, mutta paperiprosesseille tämä saattaa aiheuttaa satunnaisia ongelmatilanteita. Lisäksi vaikutuksia tietojärjestelmille saattaa tulla siitä, että myös yksilöivä ja luotettava tunniste, jonka on myöntänyt toisen maan viranomainen, tulisi voida hyväksyä sellaisenaan. Tämä asettaa vaatimuksen tunnistaa ja käsitellä myös muun muotoista alfanumeerista tietoa, kuin suomalaisen henkilötunnuksen kohdalla.

Henkilötunnuksen rakenteen ja sisällön muuttuminen saattaa vaikuttaa kansalaisten kykyyn käsitellä omaa henkilötunnustaan. Erityisesti vanhoilla ja rajoitteisilla ihmisryhmillä voi esiintyä vaikeuksia esimerkiksi viranomaisten kanssa asioitaessa. Vaihtoehdot B ja C ovat vaikutuksiltaan vähäisempiä, mutta vaihtoehto A aiheuttaisi jo jonkin verran haasteita. Myös joissain viranomaisten vastuulla olevissa toiminnoissa, kuten vaalien järjestämisessä, saattavat työmäärät kasvaa hieman.

Aikataulu ja siirtymäajat

Tietojärjestelmiin tehtävien muutosten näkökulmasta on kriittisen tärkeää, että Väestötietojärjestelmään tehtävät muutokset valmistuvat ajoissa. Suuri osa järjestelmämuutosten suunnittelutyöstä voidaan tehdä vasta kun mm. kyselyrajapintojen kehitys on valmista ja kaikki tarvittava dokumentaatio on saatavilla. Vastaavasti myös uuden henkilötunnuksen rakenteen sekä esimerkiksi tarkistuskoodien laskentasääntöjen tulee olla kiinnitetty mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Siirtymäaika voi käytännössä alkaa vasta, kun nämä toimet ovat suoritettu.

Pitkän siirtymäajan positiiviset vaikutukset syntyvät pääosin siitä, että jotkin hallinnonalan järjestelmistä tulevat siirtymäaikana uusittavaksi. Tällöin henkilötunnuksen käsittelyn muutos hoituu ikään kuin itsestään ja kustannukset alenevat. On kuitenkin huomautettava, että osalla oikeushallinnon tietojärjestelmiä on jopa yli 20 vuoden elinkaaret, joten esitetyn n. 8 vuoden ylimenokauden vaikutukset eivät poista lisärahoitustarpeita.

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Pyydettyinä lausuntona Oikeusrekisterikeskus (ORK) toteaa seuraavaa.

ORK pitää loppuraportin tavoitteita lähtökohtaisesti kannatettavia ja perusteltuina.

ORK:n teh-tä-vä-nä on huo-leh-tia oi-keus-mi-nis-te-riön hal-lin-no-na-lan tie-to-jär-jes-tel-mien yl-lä-pi-dos-ta ja ke-hit-tä-mi-ses-tä. Henkilötunnuksen uudistaminen aiheuttaa oikeushallinnon tietojärjestelmiin laajat vaikutukset, jotka tulee ottaa huomioon jatkovalmistelussa.

Saarela Jari
Oikeusrekisterikeskus

Lehtisalo Mikko
Oikeusrekisterikeskus