

Lausuntopyyntö henkilötunnuksen uudistamista pohtineen työryhmän loppuraportista

1353/03.00.00.00/2020

Kaupunginhallitus 01.06.2020 § 234

Valmistelija: hallintojohtaja Laura Ala-Hannula, laura.ala-hannula@salo.fi, puh. 044 778 2020.

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Salon kaupungin lausuntoa henkilötunnuksen uudistamista pohtineen työryhmän raportista. Valtiovarainministeriö asetti työryhmän, koska nykyisen nykyisen henkilötunnuksen rakenteen, muodostamistavan sekä myöntö- ja käyttötapojen ei katsottu vastaavan yhteiskunnan tarpeita pitkällä tähtäimellä

Työryhmän tehtävänä oli kartoittaa kehitystarpeita sekä vaihtoehtoisia ratkaisumalleja tunnuksella. Lisäksi tehtävänä oli toteuttaa vaikutusten arviointi, sekä laatia ehdotus henkilötunnuksen kehittämisestä sekä henkilön yksilöivästä tunnuksesta.

Raportissaan työryhmä ehdottaa uudenmuotoisen henkilötunnuksen käyttöönottoa. Tunnus olisi sukupuoli- ja syntymäaikaneutraali ja sen saanti mahdollistettaisiin nykyistä laajemmalle henkilöryhmälle. Lisäksi väestötietojärjestelmään tallennettaisiin uutta tietosisältöä henkilön tunnistamisen tavasta sekä henkilöstä talletettujen henkilötietojen lähteestä. Muutos ehdotetaan toteutettavaksi riittävän pitkän siirtymäajan puitteissa.

Lausunto on pyydetty antamaan sähköisenä noudattaen lausunnot.fi:ssä annettua otsikointia, mikä on huomioitu lausunnon muotoilussa.

Vs. kaupunginjohtaja:

Kaupunginhallitus päättää antaa valtiovarainministeriölle seuraavan lausunnon henkilötunnuksen uudistamista pohtineen työryhmän loppuraportista:

”Toimintatapoihin liittyvät suorat ja epäsuorat vaikutukset

Työryhmän esittämä uudistus korostaa sitä jo aiemmin havaittua ongelmaa, että henkilön riittävää tunnistamista koskevat linjaukset eivät julkisen hallinnon palveluissa ole kaikilta osin täysin selkeitä. Oman henkilötunnuksen tuntemista ei tulisi nykyisessäkään järjestelmässä pitää tunnistuskriteerinä, mutta tässä ehdotetun uudistuksen myötä tällaisesta tunnistamisesta luopuminen tulisi välttämättömäksi. Tunnistamista koskevat käytännöt tulisi käydä kattavasti läpi eri palveluissa. Jos rekisterihenkilöllisyyksien takana voi olla usealla eri tasolla tunnistettuja todellisia henkilöllisyyksiä, ongelmaksi muodostuu, miten näitä luotettavuustasoja arvioidaan suhteessa eri palveluihin tai toimenpiteisiin. Tähän arviointiin tarvittaneen jonkinlainen julkisen hallinnon

yhteinen malli.

Mahdollisen uudistuksen yhteydessä keskeiseksi nousisi toimintatapojen kehittäminen tilanteisiin, jossa on välttämätöntä esimerkiksi potilasturvallisuuden tai henkilön tiedollisten oikeuksien turvaamiseksi kyetä yhdistämään vanhaa henkilötunnusta tunnisteena käyttäen luodut asiakirjat tai merkinnät uudistuksen jälkeen luotuihin tai syntyneisiin tietoihin.

Arvioidut kustannusvaikutukset:

Henkilötunnisteiden uudistamisella olisi toteutuessaan mittavia vaikutuksia. Uuden laajan järjestelmän suunnittel, vaikutusten arviointi ja tietoturvallisuuskysymysten ratkaisu vaativat monien eri alojen asiantuntijoiden työpanosta lainsäädännön uudistusten lisäksi.

Uudistuksen aiheuttamia kustannuksia ei ole pyydettyssä aikataulussa täsmällisesti mahdollista arvioida, koska se edellyttäisi keskustelua ohjelmistotoimittajien kanssa. Järjestelmien muutoksista, niihin liittyvästä muutostyöstä sekä henkilöstön kouluttamisesta aiheutuisi kuitenkin merkittäviä kustannuksia.

Mikäli uudistus toteutetaan, tulisi samalla luoda toimintatapa, jolla aiheutuneet kustannukset korvattaisiin kunnille.

Muut vaikutukset

Entistä kattavampi yksilöintitunnusjärjestelmä yhdessä tiedonhallintalain edellyttämän viranomaisten tietojärjestelmien yhteen toimivuuden lisääntymisen kanssa korostaa entisestään yksityiselämän suojaan kohdistuvia riskejä tietojen aiempaa laajempien yhdistelymahdollisuuksien kautta. Tämä tulee ottaa huomioon tietoturvallisuuteen vaikuttavissa ratkaisuissa.

Toisaalta henkilötunnuksen luotettavuuteen perustuvan tunnistuskulttuurin purkaminen vähentää tarvetta käsitellä tunnusta tietojärjestelmien ulkopuolella, mikä on omiaan pienentämään näitä riskejä. Ennen uudistuksen toteuttamista olisi varmistettava myös siitä, että nykyisen henkilötunnuskäytännön aikana laaditut kokonaan tai osin salassa pidettävät asiakirjat ovat edelleen yhdistettävissä samaan henkilöön. Muun muassa henkilön tiedonsaantioikeuksien, yksityisyyden suojan sekä asiakas- ja potilasturvallisuuden näkökulmasta on keskeistä, että myös uudistuksen jälkeen on mahdollista yhdistää samaa henkilöä koskevia tietoja sekä vanhan että uuden tunnuksen perusteella laillisen käsittelyperusteen niin vaatiessa.

Pääsääntöisesti henkilöllä on oikeus saada tieto häntä itseään koskevasta osittain salassa pidettävästä tai salassa pidettävästä asiakirjasta. Tiedonsaantioikeus on varmistettu siten, että asiakirjassa ja tiedonpyytäjän esittämässä henkilötodistuksessa esittämien tietojen tulee vastata toisiaan. Mikäli tieto vanhasta henkilötunnuksesta poistuu henkilötodistuksesta, tulee henkilötunnusten vastaavuus todentaa

esimerkiksi Väestötietojärjestelmään tallennetuista tiedoista. Tämä tarkoittaa, että Väestötietojärjestelmään tarvitaan useammalle henkilölle oikeuksia entiseen verrattuna ja että Väestötietojärjestelmän käyttöaste tulee kasvamaan.

Kuten raportissa todetaan, nykyinen henkilötunnuspohjainen tunnistamisprosessi on osoittautunut ongelmalliseksi erityisesti ulkomaalaisten maahantulijoiden osalta. Syntymäpäivään pohjautuva järjestelmä ei ole sovellettavissa silloin, kun syntymäpäivä ei ole tiedossa, jolloin esimerkiksi terveys- ja sosiaalipalveluissa asiakkaan oikea henkilöllisyys jää epävarmaksi. Tämä aiheuttaa ongelmia ja väärinkäytön mahdollisuuksia.

Kunnan jokaisella toimialueella on käytössään useampia ohjelmia ja järjestelmiä, joissa henkilötunnusta käytetään yksilöivänä tunnisteena tai hakukriteerinä. Teknisesti muutos olisi ehkä toteutettavissa massamuutoksina, mutta esteeksi saattavat tietyiltä osin muodostua ohjelmiin rakennettu logiikka esimerkiksi koskien tunnuksen oikeaa muotoa tai merkkimäärää.

Muutoksen liittyvät ohjelmisto- ja järjestelmämuutokset todennäköisesti aiheuttaisivat palvelukatkoja.

Aikataulu ja siirtymäajat

Uudistuksen laajuuteen ja merkittävyyteen nähden aikataulu on erittäin tiukka. Uudistus edellyttäne mittavia järjestelmä uudistuksia, joiden toteutus on haastavaa sekä kustannus- että aikataulusyistä. Aikataulua suunniteltaessa tulisi myös varmistua siitä, että raportissa mainittujen vaikutusten arviointien tekemiseen on varattu riittävästi aikaa.

Näin suuren toimintatapamuutoksen yhteydessä on odotettavissa haasteita, joita ei ole ennalta kyetty arvioimaan. Tällaisia voivat olla esimerkiksi järjestelminen yhteensopivuus- ja toimintaongelmat tai luotuun uuteen tunnistautumisjärjestelmään sisältyvät ennakoimattomat muuttujat.

Mikäli uudistus toteutetaan, siirtymäaikaa tulisi jatkaa ehdotetusta.

Lausunto

Ehdotettu uudistus tukee EU:n yleisen tietosuojasetuksen 5 (1) artiklan c)-alakohdan mukaisen tietojen minimoinnin periaatteen noudattamista. Nykyinen tilanne on tässä suhteessa epätydyttävä, koska henkilötunnus sisältää suoraan tiedon henkilön syntymäajasta ja sukupuolesta, jotka ovat monien käsittelytarkoitusten suhteen tarpeettomia.

Suunniteltu järjestelmä, joka mahdollistaisi tunnuksen liittyvien tietojen hajautetun hallinnoinnin, tukee myös tiedonhallintalain tavoitetta viranomaisten välisen tiedonvaihdon tehostamisesta sekä samojen tietojen moninkertaisen pyytämisen välttämistä ("yhden luukun periaate"). Ehdotetun järjestelmän mukainen uusi henkilötunnus olisi pelkkä määrämuotoinen, henkilön yksikäsitteisesti yksilöivä tunniste, joka ei sellaisenaan sisältäisi muuta henkilöä kuvaavaa informaatiota. Sen käyttö

eroaisi nykyisen henkilötunnuksen käytöstä siten, että se toimisi etupäässä vain avaimena sähköisissä tietojärjestelmissä. Nämä muutokset vastaisivat hyvin nykyisen henkilötunnuksen ja siihen liittyvien käsittelykäytäntöjen ongelmiin.

Uudistus poistaisi nykyiseen sukupuolen ja iän ilmaisevaan henkilötunnukseen liittyviä syrjiviä käytäntöjä, ja olisi tästä näkökulmasta tarpeellinen.

Nykytilanteessa on ongelmallista, että henkilötunnus ei ole salassa pidettävä tieto, mutta siihen kuitenkin liittyy tosiasiallinen suojausintressi. Tämä johtuu siitä, että oman henkilötunnuksen tunteminen on joissakin palveluissa katsottu riittäväksi tunnistuskriteeriksi, mistä syystä pelkkä toisen henkilön henkilötunnuksen selvittäminen on voinut mahdollistaa identiteettivarkauden. Tärkeätä olisi huolehtia siitä, ettei uudessa järjestelmässä ajauduta samaan tilanteeseen. Tästä syystä korostuu raportissa mainittu, mutta jatkossa tarkasteltavaksi jätettyä kysymystä siitä, voisiko henkilötunnuksen käyttöä henkilön tunnistamiseen lainsäädännön keinoin ohjata ja rajoittaa.

Henkilötunnusta tulisi voida käsitellä viranomaistoiminnassa julkisena tietona. Tietueavaimen salassapito ei kuitenkaan ole riittävä suojausmenetelmä, vaan salassa pidettävien tietojen suojauksen tulee perustua tietojärjestelmien teknisiin kontrolleihin ja ko. tietojen käsittelykäytäntöihin.

Biometrinen tunnistaminen osalta raportin johtopäätökset ovat oikeita. Näiden tietojen käsittelyyn liittyy erityisiä yksityiselämän suojaan kohdistuvia riskejä, joiden hallitsemiseksi on välttämätöntä, että niiden käsittely on rajoitettu mahdollisimman harvoille ja riittävän asiantuntemuksen omaaville viranomaistahoille.

Mikäli henkilötunnus uudistetaan siten, että siitä tulee syntymäaikaneutraali, vaikuttaisi se erilaisiin käytännön tilanteisiin ja niiden hoitamiseen. Moniin tällaisiin käytännön tilanteisiin voidaan kehittää vaihtoehtoisia ratkaisuja, mutta niitä olisi mietittävä ja osittain ratkaisuja oltava olemassakin ennen syntymäaikaneutraalin henkilötunnuksen käyttöönottoa henkilötodistuksissa, mikäli syntymäaika ei näy niistä muulla tavoin.

Uudistuksen edellyttämien erilaisten järjestelmämuutosten kustannusvaikutus tulisi todennäköisesti olemaan huomattava, ja aikataulu erittäin haastava. Vaikka uudistuksen tavoitteet ovat kannatettavat, on uudistuksen toteuttaminen kuntien nykyisessä talous- ja resurssitilanteessa merkittävä haaste toiminnalle."

Päätös:

Elina Suonio-Peltosalo esitti Tapion kannattamana, että lausuntoon lisätään lause siitä, että Salo ei lähde mukaan kyseiseen hankkeeseen.

Puheenjohtaja esitti, että järjestetään nimenhuutoäänestys, jossa pohjaehdotusta kannattavat äänestävät JAA, ja Suonio-Peltosalon muutosehdotusta kannattavat äänestävät EI.

Hyväksyttiin äänestystapa.

Toteutetussa äänestyksessä annettiin 10 JAA-ääntä (Huittinen, Lehti, Lundén, Nikkanen, Nyysönen, Riski, Ruokonen, Tekkala, Vesa, Karnisto-Toivonen) ja 3 EI-ääntä (Suonio-Peltosalo, Tapio, Yli-Jama), yhteensä 13 ääntä.

Puheenjohtaja totesi, että pohjaehdotus voitti järjestetyn äänestyksen.

Kaupunginhallitus hyväksyi asian esityksen mukaisena.

Otteen oikeaksi todistaa, Salossa 10.6.2020

Sini Salminen
Toimistos sihteeri

Jakelu

Valtionvarainministeriö