

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?

Maanmittauslaitos on ollut mukana väliraportin laatineen työryhmän työskentelyssä. Väliraportissa on tunnistettu Maanmittauslaitoksen toiminnan näkökulmasta kaikki merkittävimmät haasteet nykyjärjestelmissä. Perusrekisteriviranomaisena myös Maanmittauslaitokselle henkilötunnuksen keskeisimmät käyttötarpeet ovat henkilöiden yksilöinti tietojärjestelmissä ja asiakirjoissa sekä tunnuksen käyttö tiedonvaihdon avaimena tietovarastojen välisessä tiedonsiirrossa.

Väliraportissa on käsitelty laajasti haasteita ulkomaalaisten asiointissa. Maanmittauslaitoksen asiakaskunnassa on toistaiseksi vähän henkilöitä, joilla ei ole suomalaista henkilötunnusta. Ulkomaalaisten kiinteistönomistuksen vähitellen lisääntyessä tämä asiakasjoukko kuitenkin kasvaa. Kiinteistön tai huoneiston myyjä tai ostaja voi olla ulkomailla asuva ulkomaalainen. Ulkomaalaisen henkilön asiointi esim. Kiinteistövaihdannan palvelussa ei ole mahdollista, jos hänellä ei ole keinoa sähköiseen vahvaan tunnistautumiseen.

Nykytilan haasteista ovat väliraportissa jääneet vähälle huomiolle erilaisten ongelmatilanteiden ratkaisukeinot. Esimerkkitalanteena voisi mainita sen, että joku on tahallisesti (tai tahattomasti) käyttänyt henkilötunnusta väärin (identiteettivarkaus). Tällaisesta tilanteesta toipumisen tulisi tulevaisuudessa olla nopeaa, jotta oikealla asialla olevan henkilön sähköinen asiointi ei esty tai se estyy vain lyhyen ajan. Toisin sanoen henkilölle pitäisi kyetä luovuttamaan uusi (mahdollisesti väliaikainen) tunniste käyttöön nopeasti.

Onko järjestelmässä sellaisia elementtejä, joista ei mielestänne saisi luopua?

-

Tulevaisuuden näkymät ja haasteet

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

Väliraportissa on erinomaisesti tunnistettu myös tulevaisuuden trendejä ja haasteita, kuten rajat ylittävän liikkuvuuden ja asioinnin lisääntyminen entisestään. Siirtymäaikoja vaativa olemassa oleva infrastruktuuri ja sen sopeuttamistarve etenemisvaihtoehdosta riippuen on tunnistettu. Maanmittauslaitoksen näkökulmasta tulisi arvioida tarkemmin sitä, miten vaihtoehtoisissa malleissa hallitaan uusimuotoisten henkilötunnusten ja mahdollisesti henkilölle syntyvien rinnakkaisten identiteettien suhde olemassa olevaan vanhaan henkilötunnukseen. Maanmittauslaitoksen (ja todennäköisten muidenkin viranomaisten) sähköisissä ja paperisissa arkistoissa on valtava määrä asiakirjoja, joissa on käytetty vanhaa henkilötunnusta henkilön yksilöimiseen. Henkilön yhteys vanhaan tunnukseen tulee säilyttää niin pitkään, kunnes arkistoitujen asiakirjojen säilytysajat päättyvät.

Toinen esimerkkitapaus henkilöiden yksilöimisessä asiakirjoissa on Kiinteistötietojärjestelmän todistukset (lainhuuto- ja rasiustodistus). Niistä toteutettiin käyttöön vuonna 2017 kaksi versiota. Pääsääntöisesti asiakkaalle annetaan todistus, jossa henkilötunnuksen loppuosaa ei ole (on vain syntymäaika). Nimen ja syntymäajan katsotaan identifioivan henkilön useimpiin käyttötarkoituksiin riittävällä tarkkuudella. Henkilötunnuksen vapaata saatavuutta otteiden kautta pidettiin tietosuojariskinä. Tästä syystä viranomaisten lisäksi vain asianosainen itse saa halutessaan henkilötunnuksellisen todistuksen. Väliraportin vaihtoehtoista herää kysymys, mikä olisi se tunnus tai tunnuksen osa, jota voidaan turvallisesti käyttää luotettavaan yksilöintiin tarvittavissa todistuksissa. Pelkkä henkilön nimi ei riitä osoittamaan esim. kiinteistön omistusoikeutta.

Miten näette nykyisen henkilötunnusjärjestelmän mahdollisuudet vastata tulevaisuuden haasteisiin?

Valittavasta etenemisvaihtoehdosta riippumatta Maanmittauslaitos pitää hyvänä sitä, että henkilötunnuksen käytöstä tunnistusvälineenä erilaisissa asiointitilanteissa tulisi mahdollisimman nopeasti luopua. Raportissa on mainittu keinoina laaja tiedotus ja ohjeistus. Lisäksi voisi olla syytä harkita jopa lainsäädännöllistä ohjausta ainakin viranomaisasioinnissa. Maanmittauslaitoksen näkökulmasta olisi myös mahdollista edetä siihen suuntaan, että viranomaisen palvelupisteessä tapahtuvissa asiointitilanteissa käytettäisiin yhä laajemmin asiakkaan omia sähköisen tunnistamisen valineita. Toinen keino voisi ehkä olla ajanvaraukseen perustuva asiointi, jossa sähköinen tunnistus tehtäisiin jo ajanvarauksen yhteydessä. Tämä vaatisi kuitenkin lisäselvittelyä.

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

Maanmittauslaitoksessa on panostettu viime vuosina sähköisen asioinnin kehittämiseen ja merkittävä osa asioinnista tapahtuu verkossa. Vaikka kasvokkain tapahtuvat tunnistustilanteet vähenevät, palvelua annetaan edelleen yli 30 palvelupisteessä ns. tiskipalveluna sekä valtakunnallisen puhelinpalvelun kautta. Henkilötunnusta ei Maanmittauslaitoksessa lähtökohtaisesti käytetä tunnistusvälineenä. Tavanomaisissa asiakaspalvelutilanteissa, kuten viranomaisneuvonta, rekisteritietopalvelu, asiakirjakopion antaminen, kartan tai otteen ostaminen jne., ei asiakkaan tunnistaminen ole tarpeen. Henkilön tunnistamista edellyttävissä asiointitilanteissa tunnistus tehdään passin tai henkilökortin avulla. Tyypillinen esimerkki tarpeesta asiakkaan

tunnistamiseen syntyy asiakaspalvelupisteessä silloin, kun tämä haluaa ostaa henkilötunnuksellisen rekisteriotteen (yleensä lainhuutotodistus) tai tietoja toisen henkilön kiinteistönomistuksista (esim. leski kysyy vainajan omistuksia). Asioidessa puhelimen tai sähköpostin välityksellä em. tilanteissa tunnistuksen puuttuminen estää asiointin, jolloin asiakkaan on tultava paikan päälle. Toistaiseksi Maanmittauslaitoksessa ei ole käytössä luotettavaa menetelmää asiakkaan tunnistamiseen puhelinasiointinissa. Keskeisimmissä asiointipalveluissa on siirrytty suomi.fi-tunnistuspalveluun perustuvaan vahvaan tunnistukseen.

Ns. etäasiointi on nopeasti kasvamassa erilaisten vuorovaikutteisten asiointimenetelmien myötä (puhelinasiointin lisäksi mm. chat, chatbot, videoyhteys jne.). Lomakkeiden käyttö vähenee ja saattaa poistua jossain vaiheessa kokonaan, kun tulevaisuudessa henkilö voinee jättää asiaa koskevan hakemuksen vastaamalla chatbotin tekemiin kysymyksiin. Tämän tyyppistä menettelyä ollaankin eräissä virastoissa jo pilotoimassa. Henkilön luotettava tunnistaminen on kyettävä toteuttamaan myös näissä uusimuotoisissa vuorovaikutteisissa asiointitilanteissa.

Biometria

Miten näette biometrian hyödyntämismahdollisuudet uudistuksessa?

Maanmittauslaitos yhtyy loppuraportin luvussa 6.4.4 kuvatussa perusratkaisussa ja raportin lopussakin mainittuun johtoryhmän näkemykseen siitä, että biometrinen tunnistaminen käyttä muuhun kuin identiteetin luomiseen ensimmäistä kertaa ei tarvitsisi muuttua. Maanmittauslaitokselle ei olisi nykyisessä roolissa luontevaa alkaa toimimaan biometrinen tunnistuksen kerääjänä ja hallinnoijana. Nykyinen turvallisuusviranomaisten infrastruktuuriin ja osaamiseen perustuva toimintamalli on riittävä.

Millaisia mahdollisuuksia biometria tarjoaa?

-

Millaisia riskejä näette biometrian hyödyntämisessä?

-

Ratkaisumallien arviointi

Kommentteja minimimallista

Kuvatussa minimimallissa, jossa tehtäisiin mahdollisimman vähän muutoksia nykyiseen toimintamalliin ja henkilötunnukseen, vaikuttaa Maanmittauslaitoksen toiminnan nykyisiin tarpeisiin riittävältä vaihtoehdolta. Maanmittauslaitoksen johdolla toteutettu kiinteistötunnusjärjestelmän uudistus 2014 on ollut onnistunut esimerkki uudistuksesta, jossa muutokset tehtiin minimiperiaatteella. Kiinteistötunnusjärjestelmä uudistui ja kuntatiedon hallinta yksinkertaistui poistamalla kiinteistötunnuksen rakenteesta kokonaan kunta-sijaintialue-ryhmä-yksikkö -tiedot kiinteistötunnuksen pituutta muuttamatta. Kiinteistötunnuksesta ei voi enää päätellä mitään tietoja. Vaihtoehtona oli tuolloin rakentaa kokonaan uusimuotoinen tunnus. Yksityiskohtaisia kustannusvertailuja vaihtoehtojen välillä ei tehty, mutta jo yleistason selvittelyn perusteella

kokonaan uusimuotoisen tunnuksen toteuttaminen ja käyttöönotto kiinteistörekisterissä ja sitä hyödyntävissä lukuisissa tietojärjestelmissä olisi nostanut hankkeen kokonaiskustannukset aivan toiseen mittaluokkaan. Kiinteistötunnusuudistus oli teknisenä toteutuksena hyvin lähellä nyt väliraportin minimimallissa kuvattua tapaa uudistaa henkilötunnusta.

Minimimallin tavoitteet ja tarvittavat muutokset vaikuttavat ainakin väliraportin ja hankkeen alatyöryhmissä käytyjen keskustelujen perusteella selkeimmiltä ja valmiimmilta toteutukseen. Vaikka lopullisena tavoitteena olisi paremmin tulevaisuuden tarpeet täyttävä muu malli, minimimallin toteuttaminen antaisi lisäaikaa. Muiden vaihtoehtojen jatkoselvittely ja toteutus on todennäköisesti suuren ja pitkäaikaisen työn takana.

Kommentteja keskitetystä mallista

Keskitetyn mallin vahvuuksina voidaan pitää ajatusta siitä, että tunnus ja siihen liittyvät tiedot hallittaisiin kokonaisvaltaisemmin ja, tietosuojannäkökulmasta sitä että kokonaan uusimuotoisesta tunnuksesta ei voisi päätellä mitään tietoja. Tunnusta ei tämän johdosta olisi myöskään tarvetta muuttaa tai korjata. Koska uusimuotoinen tunnus voidaan myöntää kaikille (heti asiointitapahtuman alussa) ja erikseen tallennettaville tiedoille voidaan tallentaa ns. varmuusaste, antaa se käytölle sekä joustavuutta että luotettavuutta (identiteetin varmistaminen biometrisesti voidaan tehdä myöhemmin).

Kommentteja hajautetusta mallista

Edellä mainitusta huolimatta Maanmittauslaitos ehdottaa tarkempaan jatkoselvittelyyn ainakin myös ns. hajautettua mallia. Mallin kuvaus on vielä niin yleisellä tasolla, että sen vaikutuksia on hyvin vaikea arvioida. Hajautetun mallin ajatus liittyen ”erillisestä keskitetystä kevyt- tai keinotunnusten rekisteristä” on kiinnostava, koska se vie kohti mallia, jossa esim. asiointissa ja verkossa liikkuvat tunnukset ovat erilliset. Tämä todennäköisesti mahdollistaisi nopean toipumisen ja vahinkojen minimoinnin tilanteissa, joissa asiointissa käytetty tunnus on joutunut väärinkäytöksen kohteeksi.

Maanmittauslaitoksessa on käynnissä asiakkuudenhallinnan ja sitä CRM-järjestelmäkokonaisuuden uudistusprojekti. Työ on tällä hetkellä suunnittelu- ja vaatimustenkeruuvaiheessa.

Asiakkuudenhallinnan näkökulmasta vaihtoehtoiset mallit nostivat esiin seuraavia ajatuksia:

Hajautetun mallin mukaisessa tunnusavaruudessa täytyisi huomioida järjestelmien usean tunnuskentän tarve eli saattaisi tulla tarve pystyä yhdistämään toimijoiden eri tunnuksia samaan henkilöön. Tulisi pystyä tuomaan erillisiin kenttiin tunnuksen ominaisuustietoja kuten syntymäaika, jotta voidaan todeta esim. alaikäisyys (ellei sitä haeta jostakin muusta rekisteristä em. palvelurajapinnan avulla). Uusien tunnuksien ja muiden tietojen rinnalla täytyy hallita myös nykyistä henkilötunnusta.

Hajautetun mallin osalta herää kysymys, mistä henkilö löytäisi kaikki häneen liitetyt tunnukset ja miten varmistettaisiin, että henkilö osaa / ymmärtää käyttää niitä oikein ja oikeassa asiayhteydessä?

Väliraportissa mainitaan haasteena päällekkäiset rekisteri-identiteetit. Hajautettu malli huonosti organisoituna saattaisi johtaa samaan lopputulokseen. Varsinkin, jos asiointijärjestelmien integraatiot ns. välittäjäorganisaation järjestelmään jäävät toteuttamatta ja/tai eri toimijoilta evätään pääsy sen toimialaan kuulumattomien tunnusten tietoihin.

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

Jatkoselvittelyyn valittaville vaihtoehdoille tulisi tehdä mahdollisimman laaja ns. konseptitason testaus. Tätä varten tulisi tunnistaa kaikki keskeisimmät käyttötapaukset, joiden avulla voidaan testata vaihtoehtoisten mallien soveltuvuutta.

Väliraportin aihealuetta sivuaa hieman perustietovarantojen yhteen toimivuus. Jatkoselvittelyyn ja myöhemmin toteutukseen valittavissa vaihtoehdoissa tulee huomioida myös tietojärjestelmien välinen testaus ja sitä edellyttävät testausympäristöt ja -aineistot, myös testihenkilöt tunnisteineen ja muine ominaisuustietoineen.

Mitä elementtejä malleista puuttuu tai haluaisitteko esittää kokonaan toisenlaista ratkaisumallia?

Keskitetyn ja hajautetun mallin ns. välimuotona voisi ehkä ajatella sitä, että pysyvään uusimuotoiseen tunnukseseen voisi liittää ominaisuustietojen lisäksi muita esim. sähköisessä asiointinnassa käytettyjä kevyttunnuksia. Keskeinen syy hajautetun mallin esille nostamiseen liittyy nykyisen henkilötunnuksen myöntämiseen liittyviin rajoituksiin ja niiden kiertämisessä syntyneisiin käytäntöihin sekä jatkuvasti muuttuvien tulevaisuuden tarpeiden tukemiseen. Toinen käytännön syy tai taustaoletus lienee se, että henkilötunnuksen muuttumisen (keskitettyssä mallissa) myötä olisi kohtuuttoman suuri työ alkaa sopeuttaa kaikkia julkisen ja yksityisen sektorin käsittelysovelluksia ja tietokantoja. Asiakkaan näkökulmasta olisi kuitenkin tärkeää, että julkisissa palveluissa tulisi pystyä asioimaan mahdollisimman kattavasti yhdellä ja samalla tunnuksella. Asiakas voi kokea lukuisten erillisten tunnusten käytön olevan enemmänkin huonoa kuin hyvää palvelua.

Maanmittauslaitoksen sisäisessä keskustelussa nousi mahdolliseen jatkoselvittelyyn liittyen ajatus kahden erillisen tunnuksen hallintamallista. Taustalla on ajatus, että nykymalli, jossa jokainen organisaatio haluaa kansalaisen luovan oman tunnuksen heidän palveluunsa, ei oikeastaan ole asiakkaan näkökulmasta selkein malli. Tavoitteena on, että kansaisille tarjottaisiin nykyisen HETUn kaltainen mahdollisuus käyttää yhtä tunnusta kaikenlaiseen tunnistautumiseen. Esimerkiksi kansalainen pärjäisi yhdellä tunnuksella usean paikallisen (kirjasto, oppilaitos, työpaikka) tunnuksen sijaan. Käytännössä henkilölle luotaisiin pysyvä ja virallinen ydintunnus sekä ns. ”käyttötunnus”. Tämä idea käyttötunnuksesta on samankaltainen kuin ehdotuksissa mainittu kevyttunnus. Alkuperäiseen ehdotukseen verrattuna uusi ajatus olisi tarjota pysyvä, kaikkialla toimiva, käyttötunnus kaikenlaiseen asiointiin, kaikenlaisissa organisaatioissa. Tämä ”käyttötunnus” olisi yhdistetty pysyvään tunnukseseen, joka on viranomaisten ylläpidossa ja toimisi mm. viranomaisten välisen tiedonvaihdon avaimena. ”Käyttötunnuksen” uusiminen onnistuisi nopeasti ja helposti esim. biometrisen tunnusteen ja pysyvän tunnusteen yhdistelmällä.

Vaikutukset

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

Jatkotyössä tulisi lisäksi kiinnittää huomioita vaihtoehtojen vaikutusarviointien laatimiseen. Erityisesti tulisi pystyä arvioimaan vaihtoehtojen kustannusvaikutuksia toiminnallisille ja teknisille muutoksille sekä julkisella että yksityisellä sektorilla.

Mitä tahoja olisi mielestänne tärkeää kuulla vaikutuksia arvioitaessa?

-

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

Lausuntopyynnössä pyydettiin arvioimaan vaikutuksia järjestelmiin tai toimintaan muutostilanteissa A-D, olettaen mahdollisuuden kohtuulliseen siirtymäaikaan. Vaikutuksia Maanmittauslaitoksen tietojärjestelmiin:

Lähtökohtaisesti muutoksien A ja B vaikutukset ovat kohtaisen vähäisiä, koska henkilötunnuksen pituus ei muutu. Henkilötunnukselle tehdään useimmissa Maanmittauslaitoksen sovelluksissa erilaisia (mm. oikeellisuuden) tarkastuksia, jotka täytyy sopeuttaa muutoksiin.

Muutoksessa C (ja myös D) tulee saada käyttöön palvelurajapinta, josta voi käydä kysymässä henkilön iän. Tietojärjestelmästä riippuen tulee ratkaista, tallennetaanko tieto kopiona tietokantaan uutena tietona (tietokantamuutos) vai hyödynnetäänkö rajapintaa. Toiminnallisesti ajatellen henkilötunnuksen avulla on fyysisessä asiointitilanteessa voinut henkilötunnuksen avulla helposti tarkistaa asioivan iän. Jatkossa tämä erillinen tieto tulisi toteuttaa ja saada asiakaspalveluhenkilön käyttöön johonkin hänen käytössään olevaan sovellukseen (esim. CRM).

Maanmittauslaitoksen useissa tietojärjestelmissä käytetään suoraan henkilötunnusta henkilön yksilöivänä id:nä ja myös sisäisen tiedonsiirron avaimena.

Mikäli siirryttäisiin käyttämään kokonaisuudessaan erilaista merkkisarjaa (muutos D), olisivat muutosvaikutukset ainakin osassa tietojärjestelmiä merkittävästi suuremmat (käyttöliittymät, tiedonsiirto-ovellukset ja tietokantamuutokset). Olemassa olevien henkilöiden henkilötunnuksien konvertointi uusimuotoisiksi järjestelmissä olisi erittäin haasteellinen tehtävä. Vuosien varrella arkistoituihin asiakirjojen konvertointi niiden osalta olisi vielä edellistäkin haasteellisempaa. Perusrekisterijärjestelmien lisäksi muutokset vaikuttavat lukuisiin tukijärjestelmiin kuten laskutus, tunnistaminen ja pääsynhallinta.

Muut kommentit

Muita kommentteja väliraportista tai selvityksen kohteesta

-

Avoim vastauskenttä

Tähän voitte kirjoittaa vapaasti jäsennellyn avovastauksen

-

Helistö Riikka

Maanmittauslaitos - Lisätietoja asiassa antaa tarvittaessa
vastuualuepäällikkö Mikko Tallgren, puh. +358 40 774 9567.