

Asia: VN/25041/2020

Henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskevat säädös- ja muut ehdotukset

Luonnos hallituksen esitykseksi

Yleiset huomiot esityksen tavoitteista

Esityksen tavoitteet ovat oikeasuuntaisia, kannatettavia ja pitkällä aikavälillä sidosryhmien välillä yhdessä jalostettuja, joka ilmenee myös informaatio-ohjauksen suunnitelmasta. Valtiokonttori ei ole tunnistanut asiassa suuria vaikutuksia omaan toimintaansa, mutta pienemmistä vaikutuksista on lausuttu lisää edempänä.

Huomiot mahdollisuuteen saada henkilötunnus jo Suomessa oleskeluun oikeuttavaa lupaa tai rekisteröintiä koskevan hakemuksen perusteella (1. lakiehdotuksen 9 ja 22.2 §)

Muutos ei vaikuta suoraan Valtiokonttorin prosesseihin. Valtiokonttori pystyy tarvittaessa käsittelemään asiakkaan asioita myös ilman suomalaista henkilötunnusta. Pysyvän henkilötunnuksen saaminen helpottaa kuitenkin asiakkaan omaa asiointia ja vähentää myöhempää useiden tunnusten yhdistämisen tarvetta. Valtiokonttorin Kansalaispalveluissa ei ole tarvetta tarkistaa henkilön ydinhenkilötietojen lähdettä, vaan käytössä on viranomaisen myöntämä henkilötunnus, jos sellainen on olemassa. Valtiokonttorissa muutoksella ei ole tunnistettu taloudellisia vaikutuksia tai erityisiä prosessihyötyjä.

Huomiot mahdollisuudesta tallettaa ulkomaalaisen henkilön tiedot väestötietojärjestelmään ulkoisen palveluntarjoajan oleskelulupa-asiassa tekemän henkilöllisyydestä varmistumisen perusteella (1. lakiehdotuksen 22.3 §)

Valtiokonttori toivoo mahdollisimman tarkkoja esimerkkejä mm. luotettavista katsottavista asiakirjoista asiakkaan tunnistamiseksi ja muista vastaavista määrittelyistä.

Etärekisteröintimenettelyä koskevat huomiot (1. lakiehdotuksen 9 a–9 d ja 34 a §)

Valtiokonttori ei näe tarvetta eritellä tai muuten käsitellä eri tavoin etärekisteröityjä identiteettejä muilla tavoin rekisteröidyistä identiteeteistä eikä sillä itsellään ole tunnistettu tarvetta vastaanottaa tietoa onko kyseessä etärekisteröinti. Tämän seurauksena Valtiokonttori ei tunnista etärekisteröinnistä seuraavan järjestelmiin järjestelmämuutoksia.

Sukupuolineutraalia henkilötunnusta koskevat huomiot

Valtiokonttorissa on kaikkien valtion organisaatioiden tapaan käytössä useita järjestelmiä, joissa käsitellään henkilötunnuksia. Joissain tapauksissa ikä on olennainen asian käsittelyn kannalta (esim. ASP-lainat), jolloin järjestelmiin on rakennettava uusi tietokenttä tätä tietoa varten. Valtiokonttori ei lähtökohtaisesti kuitenkaan tarvitse Kansalaispalveluissaan tietoa sukupuolesta esim. korvausratkaisuissa. Jos tämä tieto joissain tapauksissa olisi olennainen, tulisi järjestelmään rakentaa oma tietokenttä tätä tietoa varten.

Uutta yksilöintitunnusta koskevat huomiot

Valtiokonttori ei näe muutoksesta seuraavan kovin merkittäviä hyötyjä, kun yksilöintitunnus olisi joka tapauksessa henkilön yksilöllisesti yksilöivä tunnus, jota tulisi käsitellä tietoturvallisesti. Kahden erilaisen yksilöintitunnusteen (henkilötunnus ja uusi yksilöintitunnus) käyttäminen rinnakkain saattaisi olla työlästä sekä järjestelmä- että prosessinäkökulmasta ja mahdollisesti aiheuttaisi hankaluuksia ja epätietoisuutta myös asiakkaalle.

Järjestelmäkustannuksia aiheutuisi käyttöönottovaiheessa sekä sitä enemmän, mitä pidempään tunnukset olisivat rinnakkain käytössä. Järjestelmämuutoksiin tulisi osoittaa oma erillinen määräraha. Muutos aiheuttaisi töitä niin substanssijärjestelmissä, rajapinnoissa kuin integraatiopalveluiden tarkistuslaskennoissa. Nykyisen sekä uudistetun henkilötunnuksen ja uuden yksilöintitunnuksen käyttäminen rinnakkain lisäisi niin järjestelmien regressitestausten jatkuvia kustannuksia kuin kaiken uuden järjestelmätoiminnallisuuden kehittämisenkin kustannuksia. Koska julkisen hallinnon yhteisen tiedon hyödyntäminen on julkishallinnossa merkittävä tavoite, eri organisaatioiden valinnanvapaus uuden yksilöintitunnuksen käyttöönoton ajankohdalle tulee lisäämään kustannuksia erilaisten integraatiopalveluiden lisääntymisen kautta.

Valtiokonttorille aiheutuvien kokonaiskustannusten arviointi ei ole tällä hetkellä vielä mahdollista. Yksilöintitunnuksen muoto ja käyttöönoton aikataulu tulisi tietää riittävän monta vuotta etukäteen, mutta myös käyttöönoton vapaaehtoisuus saattaa tuoda hajanaisuutta ja hankaluuksia organisaatioiden rajapintoihin. Valtiokonttori ei tällä hetkellä koe yksilöintitunnuksen käyttöönotosta koituvan merkittäviä hyötyjä organisaatiolle itselleen aikataulusta tai ajankohdasta riippumatta.

Uusi yksilöintitunnuskin identifioi henkilön yksiselitteisesti ja sen henkilötunnusta vastaava käsittely tekisi eron näiden kahden tunnuksen välillä melko pieneksi. Kun yksilöintitunnus ei sisällä tietoja henkilöstä tai sitä ei ole tarkoitettu tunnistamiseen, se ei sisällä lähtökohtaisesti sellaista vaihtamistarvetta kuin henkilötunnus nykyisellään toisinaan sisältää. Sen suurempi julkisuus ja löysemät käsittelysäännöt saattaa kuitenkin altistaa sen jossain määrin väärinkäytöksille. On siis otettava huomioon mahdollisuus, että yksittäinen yksilöintitunnus jostain syystä kuitenkin ”saastuu” ja on vaihdettava.

Muut hallituksen esitystä ja alustavaa asetuluonnosta koskevat huomiot

Henkilötunnuksen merkkien lukumäärän ym. säilyessä samana järjestelmien henkilötunnusenttien määrittelyillä merkkien lukumäärästä ja muodosta ei todennäköisesti ole vaikutuksia. Jos uusien henkilötunnusten muotoa tai validaatiosääntöjä muutettaisiin rajapinnoissa ja substanssijärjestelmissä, aiheutuisi merkittäviä kustannuksia sääntöjen uudelleen kirjoittamisesta sekä testaamisesta jatkossa sekä uusien että vanhojen tunnusten validaatiosäännöillä.

Esimerkiksi ASP-lainojen osalta Valtiokonttorin antolainauksen järjestelmät tunnistavat tällä hetkellä henkilön iän henkilötunnuksen perusteella. Siirtyminen numerotunnisteen käyttöön vaatisi järjestelmämuutoksen ja linjauksen siitä kenen valvontavastuulla ikäseuranta on. Tällä hetkellä laista tämä ei ilmene suoraan, mutta nykyinen järjestelmä antaa virheilmoituksen, jos iässä ilmenee jokin virhe. Käytännössä nämä eivät ole olleet tilanteita, joissa ikäsäännöksiä ei ole noudatettu vaan esimerkiksi myöhemmin ASP-säästäjäksi liitetyn puolison ikään liittyviä seikkoja.

Kahden järjestelmän keskinäinen suhde ja sidosryhmien välinen koordinointi on erittäin keskeinen kysymys. Kahden tunnuksen järjestelmässä haasteet eri organisaatioiden tietojen välityksen osalta ovat mahdollisia, mikäli vapaaehtoisuuden pohjalta osa organisaatioista ottaa käyttöön yksilöintitunnuksen ja osa toimii edelleen ainoastaan henkilötunnusten avulla. Sidoryhmien välisistä eri toimintatavoista saattaa aiheutua merkittäviä ongelmia mm. automaattiseen tiedonsiirtoon. Yksilöintitunnuksella on myös yhteys myös digitaaliseen identiteettiin ja sen pitkän aikavälin tavoitteisiin, joihin Valtiokonttori ottaa tarkemmin kantaa sitä koskevassa lausunnossaan, johon liittyvä lausuntopyyntö on tällä hetkellä vireillä.

Kysymys vain ministeriöille: Seuraako esitykseen sisältyvistä muutosehdotuksista muutostarpeita hallinnonalanne lainsäädäntöön? Jos kyllä, mihin lakeihin muutoksia on tarpeen tehdä ja onko muutokset tarpeen sisällyttää esitykseen liitelakeina?

-

Informaatio-ohjauksen suunnitelma

Ovatko toimenpidesuositukset oikean suuntaisia? Mitä pidätte erityisen hyvänä tai mitä pidätte tarpeettomana?

Kuten esityksen tavoitteet yleensä, myös informaatio-ohjauksen suunnitelmassa esitetyt tavoitteet ovat oikeasuuntaisia, kannatettavia ja pitkällä aikavälillä sidoryhmien välillä jalostettuja. Valtiokonttori pitää erittäin tärkeänä aktiivista sidoryhmätyöskentelyä, monella tasolla tapahtuvaa tehokasta viestintää kuten selkeää ohjeistusta ja tiedottamista vaihtoehtoista, kustannustehokasta siirtymää muihin tunnistusratkaisuihin sekä viranomaisilta tulevia selkeitä suosituksia toimintatavoista.

Millä muilla toimenpiteillä henkilötunnuksen kysymistä ainoana tunnistustapana voitaisiin ehkäistä sähköisessä asiointissa, käyntiasioinnissa ja puhelinasioinnissa?

-

Mitä säädösmuutostarpeita tai ohjeistuksia tunnistatte eri toimialoilla tai palveluissa, jotta henkilötunnuksen kysymistä ainoana tunnistustapana voitaisiin ehkäistä?

-

Mitä säädösmuutostarpeita tunnistatte, että tunnistustapahtuma olisi tarpeeksi luotettava palvelutapahtumaan nähden ja näettekö tarvetta velvoittaa laajemmin vahvan sähköisen tunnistamisen käyttöön (millä toimialoilla, missä palveluissa)?

-

Henkilötunnuksen vaihtamiskynnyksen madaltamista koskeva arviomuistio

Kommentit muistioon

Valtiokonttori katsoo muistion olevan perusteellisesti ja kattavasti laadittu. Kuten Valtiokonttori on edellä lausunut, on syytä huomioida myös uuden yksilöintunnuksen mahdollinen "saastuminen" ja sen vaihtamisen tarve poikkeuksellisissa tilanteissa, vaikka se ei sisälläkään tietoja henkilöstä itsestään.

Stormbom Tanja
Valtiokonttori