

8.2.2019

MML 4316/00 04 00/2017

lausuntopalvelu.fi

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 21.12.2018, VM068:00/2017

**MAANMITTAUSLAITOKSEN LAUSUNTO HENKILÖTUNNUKSEN UUDISTAMISTA
KOSKEVAN TYÖRYHMÄN JOHTORYHMÄN VÄLIRAPORTISTA**

Maanmittauslaitos on ollut mukana väliraportin laatineen työryhmän työkentelyssä.

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.

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 henkilötunnusliikenne rekisteriotteen (yleensä lainhuutotodistus) tai tietoja toisen henkilön kiinteistönomistuksista (esim. leski kysyy vainajan omistuksia). Asioidessa puhelimen tai sähköpostin välityksellä em. tilanteissa tunnistuksen puuttuminen estää asioinnin, jolloin asiakkaan on tultava paikalle. Toistaiseksi Maanmittauslaitoksessa ei ole käytössä luotettavaa menetelmää asiakkaan tunnistamiseen puhelinasiointissa. Keskeisimmissä asiointipalveluissa on siirrytty suomi.fi-tunnistuspalveluun perustuvaan vahvaan tunnistukseen.

8.2.2019

MML 4316/00 04 00/2017

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.

Väliraportissa on käsitelty laajasti haasteita ulkomaalaisten asiointinnissa. Maanmittauslaitoksen asiakaskunnassa on toistaiseksi vähän henkilöitä, joilla ei ole suomalaista henkilötunnusta. Ulkomaalaisten kiinteistönomistuksen vähitellen lisääntyessä tämä asiakasjoukko kuitenkin kasvanee. 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. Esimerkkitilanteena 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.

Väliraportissa on erinomaisesti tunnistettu myös tulevaisuuden trendejä ja haasteita, kuten rajat ylittävän liikkuvuuden ja asiointin 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

8.2.2019

MML 4316/00 04 00/2017

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.

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

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.

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 kuntasijaintialue-ryhmä-yksikkö -tiedot kiinteistötunnuksen pituutta muuttamatta. Kiinteistötunnuksesta ei voi enää päätellä mitään tietoja. Vaihtoehtona oli tuolloin rakentaa kokonaan uusimuotoinen tunnus. Yksityiskohtaisia kustanusvertailuja 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 selkeim-

8.2.2019

MML 4316/00 04 00/2017

miltä ja valmiimmilta toteutukseen. Vaikka lopullisena tavoitteena olisi paremmin tulevaisuuden tarpeet täyttävä muu malli, minimimallin toteuttaminen antaisi lisää aikaa. Muiden vaihtoehtojen jatkoselvittely ja toteutus on todennäköisesti suuren ja pitkäaikaisen työn takana. 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.

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).

Keskitetyn ja hajautetun mallin ns. välimuotona voisi ehkä ajatella sitä, että pysyvään uusimuotoiseen tunnukseen voisi liittää ominaisuustietojen lisäksi muita esim. sähköisessä asiointissa 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 (keskitetyssä 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. Taus-talla 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.

8.2.2019

MML 4316/00 04 00/2017

"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 tunnisteiden ja pysyvän tunnisteiden yhdistelmällä.

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. Henkilötunnuksesta 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- 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.

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

8.2.2019

MML 4316/00 04 00/2017

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 evättään pääsy sen toimialaan kuulumattomien tunnusten tietoihin.

Jatkoselvittelyyn valittaville vaihtoehtoilta tulisi tehdä mahdollisimman laaja ns. konseptitason testaus. Tätä varten tulisi tunnistaa kaikki keskeisimmät käyttötapaukset, joiden avulla voidaan testata vaihtoehtoisten mallien soveltuvuutta. Jatkotyössä tulisi lisäksi kiinnittää huomioita vaihtoehtojen vaikutusarviointien laatimiseen. Erityisesti tulisi pystyä arvioimaan vaihtoehtojen kustannusvaikutuksia toiminnallisille ja teknisille muutoksille sekä julkisella että yksityisellä sektorilla.

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

Pääjohtaja *Allekirjoitettu sähköisesti*
Arvo Kokkonen

Ylijohtaja *Allekirjoitettu sähköisesti*
Petri Korpinen

Lisätietoja

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