

15.2.2019

VH/3150/00.04.05/2018

Lausuntopyyntö
21.12.2018

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa henkilötunnuksen uudistamista koskevan työryhmän johtoryhmän väliraportista. Verohallinto esittää kunnioittavasti seuraavaa.

Nykytilan ongelmat:

1. Onko työryhmä mielestänne tunnistanut oikeat haasteet nykyjärjestelmässä? Onko tiedossanne sellaisia ongelmia, jotka tulisi näiden lisäksi huomioida.

Työryhmä on tunnistanut hyvin nykyjärjestelmään liittyviä haasteita. Eri viranomaisten käyttämiin keinoihin liittyvät ongelmat ovat uudistuksessa keskeisiä.

Asiakas- ja toimintanäkökulma on muistiossa jäänyt vähälle huomiolle. Jatkossa malleja tulisi testata esimerkiksi asiointitilanteiden avulla. Kuolleiden henkilöiden tunnusten käsittely edellyttää myös huomiota pitkän siirtymäajan suunnitelmissa; uusia tunnuksia ei ole syytä lähteä määrittelemään ko. rekisteröintitarpeisiin.

2. Onko järjestelmässä sellaisia elementtejä, joista ei mielestänne saisi luopua?

Tilanteissa, joissa asiakas asioi vain jonkin viranomaisen kanssa, haasteeksi muodostuu, miten minimoidaan tarve erilliselle asioinnille toisessa viranomaisessa vain tunnistuksen vuoksi.

Tulevaisuuden näkymät ja haasteet:

3. Millaisten ilmiöiden oletatte vaikuttavan henkilön yksilöinnin ja identiteettitarpeisiin tulevaisuudessa? Onko joihinkin muutostrendeihin reagoiminen erityisen kriittistä tulevaa ratkaisua suunniteltaessa?

Henkilön yksilöinnin ja identiteetin tarpeisiin vaikuttaa sähköisen asioinnin lisääntyminen yleisesti sekä kansainvälistyminen (eIDAS). Asia on myös tunnistettu hyvin väliraportissa.

Erityisesti ulkomaalaisille asiakkaille olisi luotava toimiva malli. Henkilöiden yksilöintiin pitäisi olla - statuksesta riippumaton - riittävän yhtenäinen menettely, joka olisi kaikkien toimijoiden käytössä.

Kuten työryhmän raportissa on todettu, on nähtävissä, että kansainvälinen liikkuvuus ja tiedonvaihto lisääntyvät ja näin ollen myös identiteettien väärinkäyttöihin liittyvä rikollisuus. Siten ensiarvoisen tärkeäksi muodostuu luotettava rekisteröinti- ja tunnistusjärjestelmä, joka toimii globalisoituvassa maailmassa mahdollisimman pitkälle tulevaisuuteen.

4. Miten näette nykyisen henkilötunnusjärjestelmän mahdollisuudet vastata tulevaisuuden haasteisiin?

Nykyinen malli on toimiva ja suhteellisen luotettava. Se vaatii kuitenkin rinnalleen järjestelmän, jossa asiakkaalle voidaan antaa jokin identiteetti / yksilöintitunnus heikommalla tunnistamisella. Esimerkiksi asiakaspalvelussa tarvittavan rekisteröinnin ulkopuolelle ei saa jäädä henkilöitä, joille ei jostain syystä voida myöntää suomalaista henkilötunnusta.

Myös muiden toimijoiden kuin viranomaisten tulevien tarpeiden esiin tuominen on oleellista. Näin siksi, että esimerkiksi pankkien ja työnantajien asianmukaiset ilmoitukset Verohallintoon voivat estyä, jos ei ole samaa yksilöivää tunnistetta. Verohallinnon tulee voida tunnistaa ja yksilöidä kaikki sivullisilta saatavat tiedot.

Lainsäädännöllä tulisi määritellä ne tilanteet, jossa asiakkaan on vahvistettava antamansa tiedot oikeiksi. Henkilön tunnistamisessa koskevassa sääntelyssä tulisi määritellä ne tilanteet joissa ehdoton yksilöinti on tarpeen muun muassa erilaisten petos- ja väärinkäytöstilanteiden ehkäisemiseksi.

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

Henkilötunnusten mahdollisiin väärinkäyttöihin liittyen olisi luotava yhteinen toimintamalli, jonka perusteella olisi hahmotettavissa esimerkiksi se, miten poistetun tunnuksen tietojen osalta eri viranomaiset ja yritykset toimisivat. Kuten raportissa on todettu, identiteettivarkauden kohteeksi joutuneen henkilön on vaikea saada henkilötunnustaan vaihdettua. Jatkotyössä asia tulisi huomioida.

Biometria:

6. Miten näette biometrian hyödyntämismahdollisuudet uudistuksessa?

Biometrian hyödyntäminen uudistuksessa edellyttää perusteellista jatkoselvitystyötä. Biometrinen tietojen käsittely henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten kuuluu EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 artiklassa 9 tarkoitettuihin erityisiin henkilötietoryhmiin, joiden käsittely on lähtökohtaisesti kiellettyä. Kuten raportissa todetaan biometrinen tunnistetietojen käyttöä ja käsittelyä on arvioitava perus- ja ihmisoikeuksien turvaamista ja rajoittamista koskevat näkökohdat ja muun muassa korkeat tietoturva-vaatimukset huomioon ottaen.

7. Millaisia mahdollisuuksia biometria tarjoaa?

Biometria tarjoaa mahdollisuuksia ehkäistä useiden rekisteri-identiteettien luomisen. Harmaan talouden torjunnan näkökulma puoltaa väliraportissa esitettyä näkemys, jonka mukaan biometrisia tunnistajeita tulisi hyödyntää ainakin henkilöiden ensirekisteröinnissä silloin, kun rekisteröitävän henkilön identiteettiä ei ole voitu varmentaa.

Jos biometria otettaisiin käyttöön kaikissa ensirekisteröinneissä, olisi se omiaan estämään useiden tunnusten myöntämistä samalle henkilölle ja siihen liittyviä väärinkäytöksiä esimerkiksi petostilanteita. Ensirekisteröintiä tekevillä viranomaisilla tulee kuitenkin olla tekniset valmiudet tehtävään ja koulutettu henkilöstö. Ensirekisteröinnit tulisikin rajata niihin viranomaisiin, joilla on jo tällä hetkellä edellytykset ko. tehtävään.

Asiakkaan biometrinen tunnistaminen asiointitilanteessa ja biometrinen tunnistamisen vertaaminen henkilörekisterissä oleviin muihin biometrisiin tunnistajeisiin on tuotu esiin harmaan talouden torjunnan näkökulmasta estämässä useita identiteettejä ja väärinkäytöksiä tehokkaammin kuin esimerkiksi sähköinen tunnistaminen. Kuten jo edellä todettiin biometrinen tietojen käyttöä ja sääntelyä on kuitenkin jatkossa arvioitava muun muassa oikeasuhtaisuusvaatimus ja muut perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvät edellytykset huomioon ottaen.

8. Millaisia riskejä näette biometrian hyödyntämisessä?

Biometrian laaja käyttö toisi uudenlaisia ja todennäköisesti nykyistä vaativampia haasteita viranomaisten erityisiin velvoitteisiin huolehtia tietoturvasta. Jos biometrian käyttömahdollisuuksia laajennettaisiin uusille henkilötunnuksia myöntäville viranomaisille, tämä aiheuttaisi myös moninaisia tietosuojaan, koulutukseen ja kustannuksiin liittyviä haasteita.

Ratkaisumallien arviointi:

9. Kommentteja minimimallista

Minimalli näyttäisi tässä suunnitteluvaiheessa toimivalta ratkaisulta ja vastaisi useaan haasteeseen, kun lähtökohtana on pitkälti nykymallin säilyttäminen ja ehkä myös nykyisen tunnuksen säilyttäminen. Uusia tunnuksia annettaisiin tietystä ajankohdasta lukien ja siirtymäaika olisi pitkä.

Tämän mallin mukaisissa uusissa tunnuksissa ei enää kerrota sukupuolta, muutoin tunnus säilyisi ennallaan, myös ikää kuvaava osuus. Raportin mukaan mahdollisesti voitaisiin myös säilyttää vanhat tunnuksset kuitenkin siten, että halutesaan henkilö voisi saada uuden mallisen tunnuksen. Työryhmän väliraportissa kohdassa 4.2. on viitattu EU:n yleiseen tietosuojasetukseen ja todettu, että henkilön sukupuoli ja ikää koskevien tietojen käsittely on vastoin tietojen minimoinnin periaatetta. Verohallinnon näkemyksen mukaan tavoitteena tulisi olla sukupuoli- ja ikäneutraali tunnus.

Minimimallissa ei viranomaisten pitäisi enää myöntää ns. omia keinotunnuksiaan ja aikaisemmin eri viranomaisissa annetut tunnuksset pitäisi yhteen sovittaa. Keinotunnuksien antamisessa tulisivat käyttöön yhtenäiset rekisteröintimenettelyt ja nykyiset keinotunnuksset korvattaisiin yhtenäisillä keino- tai kevyttunnuksilla. Tässäkin mallissa tulisi usean tunnuksen antaminen estää.

Minimimallin hyviä puolia ovat muun muassa sen kustannustehokkuus lyhyellä aikavälillä ja ehdotus keskitetystä keino- tai kevyttunnukserekisteristä. Ongelmallista on minimimallin toimivuus pidemmällä tähtäimellä ja kansainvälisen kehityksen näkökulmasta.

Verohallinnon vanhoissa järjestelmissä henkilötunnusta käytetään henkilön yksilöivänä avaimena. Uudessa verotusjärjestelmässä syntymäaika ja sukupuoli ovat erillisinä tietoina. Historiatietojen, esimerkiksi asiakirjojen ja asioiden käsittely tulee olla mahdollista henkilötunnuksella jatkossakin. Ongelmallisia ovat vanhat arkistot kuten perukirjat ja arkistolaitokseen siirretyt asiakirjat. Tunnustietojen muuttaminen olisi suuritöinen ja riskialtis vaihtoehto.

10. Kommentteja keskitetystä mallista

Keskitetyssä mallissa keskiössä olisi neutraali ja pysyvä tunnus, johon voitaisiin liittää erilaisia varmennettuja henkilötietoja. Tämä merkitsisi suurta muutosta nykyiseen. Jos asiakkaalle annetaan useita rekisteri-identiteettejä, voisi niiden yhteensovittamisessa tulla haasteita ja vaatisi viranomaisten kesken merkittäviä järjestelmämuutoksia, tunnistamisen onnistumista ja tietojen hallinnoinnin järjestämistä.

Keskitetty malli vastannee tulevaisuuden haasteisiin, mutta sen edellyttämät muutokset vaatisivat merkittäviä kustannuksia eri osapuolille ja pitkää siirtymäaikaa.

11. Kommentteja hajautetusta mallista

Tässä mallissa olisi henkilön identifiointin koordinoinnissa merkittäviä haasteita ja se vaatisi viranomaisten kesken suuria järjestelmämuutoksia. Hajautettu malli johtaisi erittäin monimutkaiseen logiikkaan tietojärjestelmissä ja voisi siten aiheuttaa virheitä. Viranomaisten välinen tiedonvälityksen saumattomuus olisi edellytyksenä identiteetin väärinkäytösten estämisessä.

12. Millä tavalla työtä tulisi mielestänne jatkossa suunnata? Mitkä elementit esitetyistä malleista ovat mielestänne tarkoituksenmukaisia jatkoselvityksen kannalta?

Vaihtoehtoista minimimalli ja keskitetty malli ovat Verohallinnon näkemyksen mukaan mahdollisia. Keskitetty malli vaatii minimalliin verrattuna pidemmän siirtymäajan.

Työryhmän jatkotyössä tärkeää olisi keskittyä keino- ja tunnuksia koskeviin ongelmiin ja ratkaisumalleihin. Henkilötunnuksen tulisi olla muodoltaan neutraali merkkijono; sukupuolta ja ikää koskevat tiedot tulisi tunnuksesta poistaa. Yksi pysyvä - varmennetietoja kerryttävä - tunnus tulisi olla pitkän aikavälin tavoitteena.

13. Mitä elementtejä malleista puuttuu tai haluaisitteko esittää kokonaan toisenlaista ratkaisumallia?

Jatkotyössä tulisi tunnuksenantomenettelyä arvioida erityisesti asiakasnäkökulmasta.

Vaikutukset:

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

Ehdotettavia malleja/ mallia tulisi testata muun muassa asiakaspalvelutilanteissa, jotta voitaisiin laatia asianmukaiset vaikutusarvioinnit. Vaikutusarviot olisi tarkoituksenmukaista tehdä sekä viranomaisille että yksityisen sektorin toimijoille, jotka hyödyntävät henkilötunnusta.

15. Mitä tahoja olisi mielestänne tärkeää kuulla vaikutuksia arvioitaessa?

Laajalti viranomaistahot sekä yksityinen sektori, esimerkiksi rahoituslaitokset, vakuutusala, työnantajat ja ICT-palveluntarjoajat.

16. Miten arvioisitte vaikutuksia järjestelmiinne tai toimintaanne seuraavissa tilanteissa, olettaen mahdollisuuden kohtuulliseen siirtymäaikaan:

- A) henkilötunnuksen välimerkki muutetaan tai lisätään uusi välimerkki
- B) henkilötunnuksesta poistetaan sukupuoli tieto
- C) henkilötunnuksesta poistetaan syntymäaika
- D) henkilötunnuksen muoto muutetaan kokonaisuudessaan erilaiseksi merkkisarjaksi

Verohallinnossa investointikustannukset olisivat miljoonia euroja. Investointikustannukset esimerkiksi Verohallinnolle tietoa toimittavien tilitoimistojen, pankkien yms. järjestelmissä mahdollisesti vielä suuremmat. Lopullinen muutoksen kustannus-hyötyvaikutus riippuu tarkastelujakson pituudesta ja muutoksella saavutettavista hyödyistä, joita ei voida arvioida vielä tässä vaiheessa.

Tulorekisterissä muutostarpeet kohdistuisivat molempiin tulorekisterin pääprosesseihin sekä tulotietojen vastaanottamiseen että jakeluun. Tulorekisteriin kerätään sekä suomalaisten että niiden ulkomaisten henkilöiden tulotietoja, joille maksetuista suorituksista tiedon tuottajalla on ilmoitusvelvollisuus jollekin tulorekisterin tiedon käyttäjälle. Asiakkaan tunnistaminen (maksajan ja tulonsaajan) on keskeinen tekijä, jolla pystytään varmentamaan, että tulotiedot saadaan rekisteröityä ja edelleen jaettua kaikille käyttäjille tiedonsaantioikeuksien mukaisesti. Myös sähköiseen asiointipalveluun tunnistautumiseen kohdistuisi muutostarpeita. Muutoksen läpivienti aiheuttaisi Tulorekisterille erillisrahoitustarpeen. Tärkeää on riittävän pitkää valmisteluaikaa ja siirtymäaika.

Muut kommentit

17. Muita kommentteja väliraportista tai selvityksen kohteesta

-

18. Avoin vastauskenttä.

-

Pääjohtaja


Markku Heikura

Johtava asiantuntija


Helena Hynynen