

Asia: VN/6802/2020

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö arviomuistiosta digitaalisen henkilöllisyyden kehittämiseksi

1) Kommentit arviomuistiossa esitetystä tulevaisuuden visiosta

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Arviomuistion mukaan hankkeen keskeinen tavoite on luoda viranomaisen hallinnoiman ydinidentiteettitiedon (väestötietojärjestelmä) henkilöön liittämistä digitaalinen todistus, joka olisi käytettävissä henkilöllisyyden todentamiseen sekä sähköisessä että fyysisessä asiointissa. Hanke on kytköksissä henkilötunnuksen uudistamishankkeeseen, jonka yhtenä keskeisenä tavoitteena on mahdollistaa henkilötunnuksen saaminen ulkomaan kansalaisille entistä helpommin ja aiemmassa vaiheessa. Arviomuistiossa ei kuitenkaan oteta kantaa biometriian käyttämiseen henkilöitä identifioidessa.

On huomioitava, että henkilötunnuksen uudistamishankkeessa kaavailtu etärekisteröinti on kasvokkain tapahtuvaa tunnistamista epäluotettavampaa, vaikka siinä jossain määrin hyödynnettäisiinkin biometriikkaa. Henkilön itsensä esittämät henkilötiedot sekä itsensä ottama kasvokuva eivät takaa täysin luotettavaa identiteettiä. Näin siis eri tavoin tapahtunut tunnistaminen ja henkilöllisyyden rekisteröinti ovat luotettavuudeltaan eritasoisia.

Henkilöllä voi Suomessa olla käytössään kaksi eri henkilöllisyyttä, hallussaan kahdet eri henkilöllisyysasiakirjat, eri henkilötiedoin. Koska biometrisia tietoja ei ole aina tai täysin kattavasti liitetty henkilön tietoihin ulkomaalaisasioiden asiankäsittelyjärjestelmässä (UMA), ilmenee ajoittain myös tapauksia, jossa hakijalla on esimerkiksi kaksi eri UMA-profiilia eri henkilötiedoin (esim. UMA-asiakkuus valtion A kansalaisena nimellä X ja toinen UMA-asiakkuus valtion B kansalaisena nimellä Y, jotka eivät ole linkittyneitä toisiinsa.

Vaikka ulkomaalaisista valtaosan kohdalla ei tämänkaltaisia ongelmia ole, on joidenkin henkilöiden kohdalla mahdollista, että identiteetti, joka perustuu esimerkiksi yksinomaan henkilön omaan suulliseen kertomaan tai epäluotettavaan asiakirjanäyttöön ei olekaan oikea tai ainoa henkilön identiteeteistä. Käyttämällä henkilön biometrisia tietoja voitaisiin fyysinen henkilö ja rekisterihenkilöllisyys kytkeä toisiinsa Suomessa/EU:n alueella olon ajaksi, vaikka henkilöllisyyttä ei luotettavana pidettävien henkilöllisyyttä osoittavien asiakirjojen puuttuessa voitaisikaan varsinaisesti selvittää. Koska henkilö voi luotettavan asiakirjanäytön puuttuessa tietyin edellytyksin saada Suomen kansalaisuuden, voi tämä usean henkilöllisyyden ongelma enenevissä

määrin koskea myös Suomen kansalaisia, koska henkilö voi olla yhtä aikaa Suomen kansalainen yhdellä identiteetillä ja jonkin toisen valtion kansalainen toisella identiteetillä.

Digitaalisen identiteetin vahva kytkös biometriseen identiteettiin olisi muutoinkin eduksi väärinkäytösten ja identiteettipetosten estämisessä.

Digitaalinen henkilöllisyys voitaisiin luotettavien henkilöllisyyttä osoittavien asiakirjojen puuttuessaikin hyvin luoda jo ulkomaan kansalaisen kuten esimerkiksi turvapaikanhakijan ensirekisteröinnissä. Digitaalinen henkilöllisyys tulisi kiinnittää henkilön biometrisiin tunnistaisiin siten, että sama henkilö ei voisi enää myöhemmin esiintyä toisella henkilöllisyydellä.

Sähköisen henkilökortin myöntämistä ulkomaalaiselle tulisi myös edeltää biometrinen vertailu sen toteamiseksi, ettei sähköistä tunnistautumisvälinettä ole jo aiemmin myönnetty toisella henkilöllisyydellä. Digitaalisen henkilöllisyyden osalta on huomioitava, että henkilöllisyys voi ulkomaalaisilla vaihtua tai oikea henkilöllisyys selvitä vielä pitkänkin maassa oleskelun jälkeen.

2) Kommentit arviomuistiossa esitettyyn toiminnalliseen ratkaisuun

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Arviomuistion mukaan digitaalisen identiteetin muodostamisella tarkoitetaan menettelyä, jossa väestötietojärjestelmään rekisteröidyn henkilön ydinidentiteetti yhdistetään luonnolliseen henkilöön. Tästä yhteydestä luodaan digitaalinen todistus, joka vastaisi luonteeltaan nykyistä kansalaisvarmenteen tunnistusvarmennetta: sen tarkoitus on luotettavasti ja muuttamattomasti todentaa, että ydinidentiteetti kuuluu tietylle luonnolliselle henkilölle.

Lähtökohtaisesti tämä tapahtuisi poliisin passin tai henkilökortin myöntämisprosessissa siten, että prosessi ja siihen osallistuvat toimijat olisivat pitkälti samat, kuin henkilökortin sirulle myönnettävää kansalaisvarmennetta luotaessa. Toissijaisesti käyttöönotto voitaisiin myös mahdollistaa jälkikäteen siten, että henkilöllisyys todistetaan olemassa olevan passin avulla ja suoritetaan digitaalisesti biometrinen vertailu. Molemmissa tapauksissa digitaalisen henkilöllisyyden muodostaminen perustuu siihen, että viranomaisen yhdistää vahvistetun väestötietojärjestelmään rekisteröidyn ydinidentiteetin ja tietyn luonnollisen henkilön. Jälkimmäisessä tapauksessa yhdistäminen on tapahtunut kertaalleen passia myönnettäessä ja viranomaisen vahvistaa digitaalisessa menettelyssä, että nimenomaan tämä luonnollinen henkilö esittää voimassa olevan passin ja tälle voidaan myöntää digitaalinen henkilöllisyys.

Arviomuistion mukaan toimenpide, jossa viranomaisen yhdistää fyysisen luonnollisen henkilön tämän ydinidentiteettiin ja muodostaa liitoksesta digitaalisen todistuksen tai kredentiaaloin voidaan rinnastaa passin ja henkilökortin myöntämiseen viranomaistehtävänä. Valtion takaaman henkilöllisyyden suojeleminen liittyy keskeisesti henkilön oikeusturvaan ja viranomaisen myötävaikutus kredentiaaloin myöntämisessä varmistaa sen luotettavuuden.

Koska henkilöllä voi olla käytössä yksi henkilöllisyys Suomessa ja toinen henkilöllisyys toisessa EU-valtiossa, olisi varmistettava, ettei henkilö pystyasioimaan Suomessa kahdella eri henkilöllisyydellä hyödyntämällä toisen jäsenvaltion myöntämää sähköistä tunnistautumisvälinettä.

EU-maiden rajat ylittävä tunnistautuminen voisi perustua esimerkiksi siihen, että kolmansien maiden kansalaisten kohdalla tehtäisiin biometrinen vertailu toisiin EU-valtioihin ja oman valtion rekistereihin ennen kuin tunnistautumisväline myönnetään, jotta vältettäisiin mahdollisuus asioimisesta kahdella henkilöllisyydellä.

Suomi.fi on jo eIDAS-tunnistautumisen rinnalla yhtenä vahvasti tunnistautumisen muotona Enter Finlandissa. Todennäköisesti käytetyin tapa tunnistautua vahvasti on pankkitunnusten käyttäminen. Sen sijaan eIDAS on vain muutaman maan käytössä tunnistusvälineenä (mm. Viro). Uusi sähköinen henkilökortti voisi tulla yhdeksi yleisistä tunnistautumismuodoista.

Vahva tunnistautuminen aiemmassa vaiheessa on tällä hetkellä esimerkiksi edellytys sille, että jatkoluvan hakijan ei kaikissa tilanteissa tarvitse käydä tunnistautumassa palvelupisteessä. Maahanmuuttovirasto katsoo, että kaikki menettelyt, jolla edistetään vahvan tunnistautumisen käyttöä esimerkiksi asioitaessa sähköisen asiointipalvelun Enter Finlandin kautta ovat kannatettavia.

Arviomuistiossa kuvattiin toiminnallista ratkaisua muun muassa "Digitaalinen ydinidentiteetti kytkettäisiin henkilön digitaalisen henkilöllisyyden tallennusmenetelmään, digitaaliseen lompakkoon samalla, kun henkilölle myönnetään henkilökortti tai passi tai kun henkilö uusii näitä. Samalla henkilölle muodostuu valtion tuottamaan digitaaliseen lompakkoon digitaalinen henkilökortti (mobiilihenkilökortti), joka mahdollistaa henkilöllisyyden osoittamisen digitaalisesti sekä julkisen sektorin että yksityisen sektorin käyntiasiointipalveluissa." Edelleen ulkomaalaisen mahdollisuutta saada henkilökortti on lyhyesti arvioitu arviomuistion sivuilla 69 -70, jossa todetaan, että ulkomaalaisen henkilökortin voi saada vasta oleskeluluvan myöntämisen jälkeen. Tämä on sidottu myös siihen, että ulkomaalaiselle henkilölle on myönnetty suomalainen henkilötunnus.

Varsinaisten tilastotietojen puuttuessa on vaikea arvioida, nostaisiko mahdollisuus tunnistautua vahvasti ulkomaalaisen henkilökortin vahvan tunnistautumisen astetta Enter Finlandin asiakkaisa siitä, mitä se on nykyisessä lähinnä pankkitunnuksiin nojautuvassa tilanteessa. Maahanmuuttovirasto katsoo kuitenkin, että ratkaisu on kannatettava, mahdollistaisihan se vahvan tunnistautumisen julkisen hallinnon ylläpitämällä välineellä yksityisten toimijoiden ylläpitämien sijaan.

Arviomuistiossa todetaan, että huolimatta siitä, että identiteetti olisi digitaalinen ja henkilöllisyys osoitettaisiin digitaalisesti, mobiilisovelluksen käyttö rinnastuisi lähinnä passiin tai henkilökorttiin käyttöön henkilöllisyyttä osoittavina asiakirjoina, eikä sovellus muun muassa toimisi matkustusasiakirjana. Toisaalta muistiossa todetaan, että henkilö voisi osoittaa mobiilisovelluksella myös yksittäisiä ydinidentiteettiin sisältyviä henkilö tietoja, esimerkiksi ikänsä, antamatta laajempia henkilöllisyyttä koskevia tietoja tai että ratkaisu sisältäisi valmiuden osoittaa myös muita valtion vahvistamia attribuutteja, esimerkiksi henkilökortin sisältämä kasvokuvan tai ajoneuvon ajo-oikeuden.

Maahanmuuttovirasto katsoo, että olisi kuitenkin tarpeellista kuvata sovelluksen käyttöä myös matkustusjatkumossa huomioiden, että sähköinen henkilökortti perustuu jo myönnettyihin matkustusasiakirjoihin, jotka oikeuttavat matkustamisen. Tämä on olennaista etenkin, jos sähköisestä henkilökortista muodostuisi esimerkiksi oma Suomessa oleskeluun oikeuttava lupatyypinsä tulevaisuudessa.

3) Kommentit arviomuistion sisältämästä oikeudellisesta arviosta

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Arviomuistiossa todetaan, että perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan julkisen vallan tehtävänä on edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon ja että perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Edelleen muistiossa todetaan, että kaikilla henkilöillä on oikeus pysyvään identiteettiin.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että identiteetin tulisi myös olla pysyvä ja useammalla identiteetillä esiintyminen tulisi kaikin mahdollisin keinoin pyrkiä estämään. Maahanmuuttovirasto toteaa, että digitaalisen identiteetin kytkeminen biometriaan olisi varsin tehokas keino estää moni-identiteettejä.

Henkilöiden yhdenvertaisuuden vuoksi olisi myös Maahanmuuttoviraston asiakkaille mahdollistettava digitaalinen henkilöllisyys sillä luotettavuustasolla, millä hänet muutoin on identifioitu. Tällöin tulisi rajata myös palvelujen saavuttaminen henkilön itsensä esittämän henkilöllisyyden luotettavuustason määrittelyn mukaisesti.

Muistiossa todetaan, että "maassa jo oleskelevien ulkomaalaisten tunnistautumiseen liittyvät haasteet on niin ikään oleellista huomioida digitaalisen tunnistautumisen vaihtoehtoja selvitettyä. Tältä osin on kuitenkin huomioitava myös se, miltä osin ongelmia voitaisiin lieventää tarkastelemalla uudelleen sähköinen tunnistamisen välttämättömyyttä ulkomaalaisille tarjottavissa palveluissa." ja että "digipalvelulain nojalla viranomaisen arvioitavaksi jää tapauskohtaisesti tunnistamisen vaatimus asiointipalveluissaan. Viranomainen voi vaatia sähköistä tunnistamista esimerkiksi silloin, kun käyttäjä pääsee palvelussa katsomaan omia tietojaan taikka valtuutuksen perusteella edustamansa henkilön tietoja. Vahvaa sähköistä tunnistamista olisi kuitenkin käytettävä erityisesti palveluissa, joissa käyttäjä pääsee näkemään tai käsittelemään terveydentilaansa koskevia tietoja, muita erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, sosiaalihuollon asiakkuutta koskevia tietoja, oppilashuoltoon liittyviä tietoja sekä liike- ja ammattisalaisuuksia. "

Maahanmuuttovirasto toteaa, että viraston käsittelemät asiat ovat suurelta osin salassa pidettäviä ja viraston käsittelemät asiakkaiden eli ulkomaan kansalaisten henkilötiedot varsin usein sisältävät runsaastikin erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Maahanmuuttoviraston kannalta olisi erinomaisen suotavaa, että ulkomaalainen voisi saada biometrian tukemana luotettavan sähköinen identiteetin asiakkuutensa varhaisessa vaiheessa. Se mahdollistaisi luotettavan sähköisen tunnistautumisen ja siten henkilötietojen käsittelyn kannalta sähköisen asioinnin myös niissä tapauksissa, joissa se ei vielä ole mahdollista.

Edelleen, myös muut sähköisen tunnistamisen palvelut ovat muutoinkin välttämättömiä myös ulkomaalaisille, mikäli ne nähdään tulevaisuuden tapana hoitaa asiat.

Maahanmuuttovirasto huomauttaa, että s. 75 olevassa kohdassa on "... Jos 1 momentissa tarkoitettu muukalaispassissa tai pakolaisen matkustusasiakirjassa on ulkomaalaislain 136 §:n 5 momentissa tarkoitettu merkintä selvittämättömästä henkilöllisyydestä, asiakirjaa ei kuitenkaan hyväksytä tunnistamisasiakirjana passi- ja henkilökorttimenettelyssä." kuuluisi lukea "merkintä varmistamattomasta henkilöllisyydestä". Tämä siis tarkoittaa sitä, että henkilöllisyyttä ei ole voitu varmistaa luotettavana pidettävistä henkilöllisyyttä osoittavista asiakirjoista.

4) Muut kommentit

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Jos ne rekisteritiedot, joihin digitaalinen henkilöllisyys perustuu, ovat luotettavia ja moni-identiteetit estetty, on myös digitaalinen henkilöllisyys luotettava. Jos perusrekistereissä on ongelmia tiedon luotettavuudessa, ei digitaalinenkaan henkilöllisyys ole luotettava. Merkittävä haaste on edelleen se, että oleskelun laillistaminen väärällä henkilöllisyydellä on etenkin turvapaikkaprosessissa vielä mahdollista, koska henkilöllisyyttä luotettavasti osoittavat asiakirjat usein puuttuvat. Väärinkäytöksen tullessa ilmi seuraamukset ovat yleensä olemattomia tai vähäisiä. Mitä aiemmin

henkilöllisyys voitaisiin kytkeä biometriaan ja mahdollistaa tietojen vertailu, sitä vähäisemmäksi voitaisiin saada väärinkäytöksiä.

Arviomuistiossa todetaan, että "kun ydinidentiteetti tuotetaan digitaalisena todisteena mobiilisovelluksella osoitettavaksi, sähköinen henkilöllisyyden osoittaminen ja käyntiasioinnissa henkilöllisyyden osoittaminen eivät enää ole tekniikaltaan irrallisia ratkaisuja."

Maahanmuuttovirasto katsoo, että esitetty itsehallintamalli (SSI), jossa henkilö itse rajaa ja määrittää palveluille luovutettavia tietoja identiteetistään, on erittäin hyvä ratkaisu. Se edellyttää kuitenkin luottamuspalvelua, digitaalista mobiililompakkoa, joka suojaa henkilötietoja väärinkäytöltä mukaan lukien niiden sisältämät biometriset tiedot. On kuitenkin tarpeen huomioida jo varhaisessa vaiheessa Maahanmuuttoviraston asiakkaiden eli ulkomaalaisten henkilöiden tarve kyetä osoittamaan henkilöllisyytensä ensisijaisesti käyntiasioinnissa. Käyntiasioinnin tärkeyttä ja sen kehitystä ei siten tulisi sivuuttaa, etenkin ulkomaalaisten asiointitarpeissa.

Mobiilihenkilökortti konseptina tulisi rakentaa lähtökohtaisesti mahdollisimman laaja-alaiseen käyttöön, jotta taattaisiin mobiilihenkilökortin jatkuvuus, jatkokehitys ja tämän myötä valtion rooli merkittävänä ostajana tunnistusmarkkinoilla (jossa tunnistuspalveluntarjoajat olisivat lähinnä nykyiset toimijat). Tietovarannot kuten UMA-järjestelmä lisäisi entuudestaan kansallista kattavuutta (75 % kansalaisista omaa passin tai henkilökortin, vastaava luku ulkomaalaisissa ja oleskeluluovissa on 10 % - joka nostaisi kattavuuden valtakunnallisesti jo 85 %).

Mobiilihenkilökortin tulisi sisältää biometriset tunnisteet; kasvokuva ja sormenjäljet, joita voidaan käyttää biometrisessä vertailussa henkilöllisyyden todentamisessa, sekä rekisteröintivaiheessa estämään kaksoishenkilöllisyyden synnyn.

Biometriset tunnisteet yksilöivät identiteettiä merkittävästi paremmin kuin biografiset henkilötiedot. Biometriset tiedot ovat yksilöiviä, mutta myös arkaluonteisia, mikä tulee ottaa huomioon suunniteltaessa niiden vertailua.

Maahanmuuttovirasto toteaa kuitenkin, että ulkomaan kansalaisen luotettava tunnistaminen on ensisijaisen tärkeää. Jos se rekisteröintivaihe, jonka perusteella henkilö saa suomalaisen henkilötunnuksen ja mahdollisesti nyt kaavailtavan digitaalisen tunnisteiden, on haavoittuvainen, heikentää se koko henkilöllisyyden hallintaa, mahdollistaen väärin identiteettien rekisteröinnin ja käytön myös digitaalisessa muodossa.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että esimerkiksi maahantulovaiheen sujuvuus mukaan lukien luotettavan identiteetin rekisteröinti ovat olennainen osa kansainvälisten osajien houkuttelua. Arviomuistion kohdassa 6.3.5 on esitelty Digi- ja väestötietoviraston tarjoomaa ulkomaan kansalaisen tunnistuspalvelua ja tunnistusvälinettä ulkomaan kansalaisen tunnistamiseksi, jolla voidaan "tietäällä varmuustasolla tunnistaa sellaisia ulkomaan kansalaisia, joilla ei ole suomalaista henkilötunnusta ja jotka eivät siksi voisi saada tunnistuslain mukaista vahvan sähköisen tunnistamisen välinettä. Lisäksi edellytyksenä on, ettei ulkomaan kansalainen voi saada myöskään eIDAS-asetuksen mukaista ulkomaista vastavuoroisesti hyväksyttävää tunnistusvälinettä."

Luotettavuuden tasoissa tulisi tutkia mahdollisuutta hyödyntää jo tehtyä standardointityötä "ISO/IEC TS WD4 23220-5 Trust models and confidence level assessment".

Maahanmuuttovirasto huomauttaa, että tietoturvan ja yksityisyyden suojan vuoksi mobiilihenkilökortin ei tulisi tallentaa henkilötietoja haltijan mobiililaitteeseen. Laitteen kadottua tai päädyttyä väärin käsiin aiheuttaisi potentiaalisesti suurta vahinkoa sen oikealla haltijalle.

Lehtola Katariina
Maahanmuuttovirasto