



Kallonen Sini SM

19.10.2011

SM092:00/2008

Identiteettiohjelman loppuraportin lausuntoyhteenveto

Sisäasiainministeriön poliisiosasto pyysi 31.3.2011 lausuntoa identiteettiohjelman loppuraportista. Lausuntopyyntö lähetettiin oikeusministeriölle, työ- ja elinkeinoministeriölle, sosiaali- ja terveysministeriölle, ulkoasiainministeriölle, liikenne- ja viestintäministeriölle, valtiovarainministeriölle, sisäasiainministeriön maahanmuutto-, rajavartio-osastoille sekä oikeusyksikköön, Tietosuojavaltuutetun toimistoon, Vähemmistövaltuutetun toimistoon, Poliisihallitukseen (sisältäen Keskusrikospoliisin ja Helsingin poliisilaitoksen lausunnot), Väestörekisterikeskukseen, Oikeuskanslerinvirastoon, Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan, Valtakunnansyyttäjänvirastoon, Viestintävirastoon, Kuluttajavirastoon, Maahanmuuttovirastoon, Liikenteen turvallisuusvirastoon, Finanssialan keskusliittoon, Finanssivalvontaan, Helsingin maistraattiin, Elisa Oyj:lle, Dna:lle, TeliaSonera Finland Oyj:lle, Ficomille, Kansaneläkelaitokselle, Kaupan alan liitolle, Asianajajaliitolle, Lakimiesliitolle, Kuntaliitolle, Suomen Punaiselle Ristille, Pakolaisneuvonta ry:lle, Amnesty Internationalille, UNHCR:n Tukholman toimistoon, turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksiin sekä MaRa ry:lle.

Sisäasiainministeriön poliisiosastolle saapuneet lausunnot ovat lausunnonantamisjärjestyksessä liitteinä.

Neuvotteleva virkamies Johanna Kari

Automaattisesti päivittyvä allekirjoitusfraasi. Älä poista tätä kenttää, jos allekirjoitat asiakirjan sähköisesti.

Liitteet

Oikeuskanslerinviraston lausunto
Joutsenon vastaanottokeskuksen lausunto
Viestintäviraston lausunto
Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto
Suomen Kuntaliiton lausunto
Sisäasiainministeriön rajavartio-osaston lausunto
Helsingin maistraatin lausunto



Liikenteen turvallisuusviraston lausunto
Maahanmuuttoviraston lausunto
Matkailu- ja ravintolapalvelut MaRa ry:n lausunto
Finanssialan keskusliiton lausunto
Väestörekisterikeskuksen lausunto
Elisa Oyj:n lausunto
Eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen lausunto
Poliisihallituksen lausunto
Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osaston lausunto
Kuluttajaviraston lausunto
Suomen Punainen Ristin lausunto
Pakolaisneuvonta ry:n lausunto
Valtiovarainministeriön lausunto
Suomen Asianajajaliiton lausunto
Sisäasiainministeriön oikeusyksikön lausunto
Oikeusministeriön lausunto
Vähemmistövaltuutetun lausunto



LAUSUNTO

18.04.2011

Dnro OKV/14/20/2011

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Sisäasiainministeriö
Poliisiosasto
PL 26
00023 VALTIONEUVOSTO

SISÄASIAINMINISTERIÖ

1/2

19. 04. 2011

INRIKESMINISTERIET

Viite

Sisäasiainministeriön poliisiosaston lausuntopyyntö 31.3.2011, SM092:00/2008

Asia:

Henkilöllisyyden luomista koskevan hankkeen (identiteettiohjelma) työryhmän loppuraportti

Perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen

Perustuslain 22 §:ssä säädetty julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen koskee sekä reaaliympäristöä että virtuaaliympäristöä.

Esimerkiksi perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetty yksityiselämän ja kunnian suoja sekä perustuslain 15 §:ssä säädetty omaisuuden suoja ovat lähtökohtaisesti välineneutraaleja. Toinen asia on, että suojan käytännön toteuttamiseksi voidaan virtuaaliympäristössä tarvita toisenlaisia toimenpiteitä kuin reaaliympäristössä. Tämä voi vaatia myös uutta lainsäädäntöä.

Henkilöllisyyden itsensä suoja sekä reaali- että virtuaaliympäristössä on mahdollista johtaa perustuslain 7 §:ssä säädetystä oikeudesta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Säännöksen perustelujen mukaan ruumiillisen koskemattomuuden lisäksi suojan piiriin kuuluu myös merkittävä puuttuminen yksilön henkilökohtaiseen koskemattomuuteen silloinkin, kun tällaista puuttumista ei voida katsota samassa pykälässä kielletyksi ihmisarvon vastaiseksi kohteluksi. Turvallisuuden nimenomainen mainitseminen korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta, olivatpa niiden tekijät julkisen vallan käyttäjiä tai yksityisiä tahoja. Säännös edellyttää toimia myös rikosten uhrien oikeuksien turvaamiseksi ja aseman parantamiseksi (HE 309/1993 vp).

Kun henkilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien toteutuminen kytkeytyy usein heidän henkilöllisyyteensä, on myös Suomessa oleskeleville ulkomaan kansalaisille järjestettävä heidän oikeuksiensa ja velvollisuuksiensa toteutumisen kannalta riittävät mahdollisuudet osoittaa henkilöllisyytensä.

Julkiset hallintotehtävät

Henkilöllisyyteen liittyvien toimien osalta on erotettava toisistaan henkilöllisyyden luominen ja henkilöllisyyden toteutuminen eli henkilön tunnistaminen. Henkilön tunnistamisen osalta voi-

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

daan erottaa vielä tunnistusvälineen hakijan ensitunnistaminen ja henkilön myöhempi tunnistaminen tunnistusvälineen avulla.

Henkilöllisyyden luomista ja siihen liittyvää henkilön tietojen tallettamista ensimmäisen kerran väestötietojärjestelmään on pidettävä perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä ja lähtökohtaisesti vielä säännöksessä tarkoitettuna merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävänä tehtävänä, joka voidaan antaa vain viranomaiselle. Väestötietojärjestelmä on perusrekisteri, jota pidetään yhteiskunnan toimintojen ja tietohuollon sekä sen jäsenille kuuluvien oikeuksien ja velvollisuuksien mahdollistamiseksi, toteuttamiseksi ja turvaamiseksi (laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista 5 § 1 momentti).

Henkilön tunnistamisessa voidaan käyttää apuvälineinä tunnistamisasiakirjoja ja sähköisiä varmenteita. Asiakirjat ja varmenteet voivat olla viranomaisen tai yksityisen myöntämiä. Käyttötilanteesta riippuu, onko tarkoituksenmukaista edellyttää viranomaisen myöntämää tunnistusvälinettä vai riittääkö yksityisen myöntämä tunnistusväline. Esimerkiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetussa laissa tarkoitettujen tunnistusvälineiden osalta on säädetty, että ensitunnistamisen on tapahduttava henkilökohtaisesti. Tunnistuspalvelun tarjoajan on tunnistettava tunnistusvälineen hakija huolellisesti toteamalla hänen henkilöllisyytensä voimassa olevasta viranomaisen myöntämästä säännöksessä mainitusta asiakirjasta. Jos tunnistusvälineen hakijan henkilöllisyyttä ei voida luotettavasti todentaa, hakemukseen liittyvän ensitunnistamisen tekee poliisi (laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista 17 §).

Viranomaisen toimesta tapahtuvaa tunnistusvälineen, esimerkiksi henkilökortin, passin tai muun henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan taikka väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 61 §:n 3 momentissa tarkoitettun kansalaisvarmenteen, myöntämistä on pidettävä julkisena hallintotehtävänä. Sen sijaan sähköisistä allekirjoituksista ja vahvasta sähköisestä tunnistamisesta annetussa laissa tarkoitettujen yksityisten tarjoamien liiketaloudellisten palvelujen luonne on siinä määrin etääntynyt julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä, että toimintaa ei eduskunnan perustusvaliokunnan mielestä ole enää nykyisin pidettävä julkisena hallintotehtävänä, vaikka vahvan sähköisen tunnistamisen välineillä ja varmennetoiminnalla sinänsä onkin merkitystä erilaisissa oikeustoimissa osapuolten aseman kannalta (PeVL 16/2009 vp). Myös silloin, kun yksityinen varmentaja käyttää väestötietojärjestelmään talletettua sähköistä asiointitunnusta tarjoamassaan varmenteessa varmenteen haltijan yksilöivänä tunnistetietona, henkilöllisyyden luominen (teknisen tunnistetiedon antaminen ja sähköiseksi asiointitunnukseksi muuttaminen) tapahtuu viranomaisen toimesta (laki väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista 43 § 2 momentti 2 kohta ja 63 §).

Oikeuskansleri


Jaakko Jonkka

Neuvotteleva virkamies


Kimmo Hakonen

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Joutsenon vastaanottokeskus
Tiurunientie 250
55330 TIURUNIEMI

LAUSUNTO

1(1)

18.4.2011

SM092:00/2008

Sisäasiainministeriö
Poliisiosasto

SISÄASIAINMINISTERIÖ

20.04.2011

INRIKESMINISTERIET

ASIA: lausunto identiteettiohjelman loppuraportista

Joutsenon vastaanottokeskus kiittää mahdollisuudesta antaa kirjallinen lausunto yllä mainitusta loppuraportista. Joutsenon vastaanottokeskus on tutustunut kyseiseen raporttiin ja lausuu omaan toimialaansa liittyen seuraavaa:

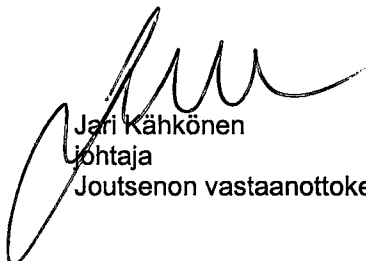
Turvapaikanhakijoiden osalta voidaan todeta, että suurin osa vastaanottokeskuksen asiakkaista on sellaisia henkilöitä, joilla ei ole esittää mitään matkustus- tai henkilöllisyysasiakirjaa. Edelleen heillä ei ole lähtömaista johtuen edes mahdollisuutta hankkia sellaista.

Vastaanottokeskuksen näkökulmasta ongelmaksi asia muodostuu etenkin siinä tilanteessa kun henkilö yrittää avata itselleen pankkitilin toimeentulotuen (1.9. lukien vastaanottoraha) maksamista varten. Pankkitilin avaaminen ei onnistu, koska henkilöllisyyttä ei voida varmistaa luotettavalla asiakirjalla. Näin ollen vastaanottokeskus maksaa pääsääntöisesti asiakkailleen toimeentulotuen käteisellä vastaanottokeskuksissa. Käteismaksaminen aiheuttaa jo itsestään vastaanottokeskuksiin kohdistuvia turvauhkia, koska keskuksissa käsitellään suuria summia käteistä rahaa.

Edelleen pankkitilittömyys aiheuttaa turvapaikanhakijalle vaikeuksia myös silloin, kun tämä tarvitsee pankkitiliä mahdollisia palkkatuloja varten. Näin ollen työnsaanti saattaa vaikeutua tai estyä. Vastaanottokeskus toteaa myös, että samat pankkiongelmien voivat koskea myös henkilöitä, jotka ovat saaneet oleskeluluvan Suomeen, mikäli heillä on matkustusasiakirjassa merkintä henkilöllisyyttä ei ole voitu varmistaa.

Joutsenon vastaanottokeskus katsoo, että turvapaikanhakijoiden osalta tulisi kiirehtiä ns. asiointikortin valmistelua ja sen käyttöönottoa. Asiointikorttia koskevassa ja muussa lainsäädännössä tulisi säätää, että asiointikortin perusteella pankki voisi avata turvapaikanhakijalle pankkitilin pankkiasiointia varten.

Vastaanottokeskus katsoo, että nykyisestä pahvikortista tulisi luopua mahdollisimman pian. Edelleen lainsäädännössä tulisi selkeästi säätää siitä kuka myöntää ja valmistaa turvapaikanhakijalle biometriset tunnisteet sisältävän asiointikortin ja kenellä on oikeus muuttaa kortin sisältämiä tietoja ja millaisessa prosessissa. Vastaanottokeskus huomauttaa, että yhtenäinen asiointikortti ja sen sisältämät tunnisteet helpottavat turvapaikanhakijan tunnistamista myös muissa yhteyksissä jossa viranomaisella on tarve tunnistaa tavattu henkilö tai turvapaikanhakijalla itsellään on tarve tunnistautua kolmannelle taholle.



Jari Kähkönen
Johtaja
Joutsenon vastaanottokeskus



Päivämäärä / Datum / Date

Nro / Nr / No.

20.4.2011

548/04/2011

Sisäasiainministeriö, poliisiosasto
kirjaamo@intermin.fi

Vilite
Ref.
Ref.
Asia
Ärende
Subject

Lausuntopyyntöne SM092:00/2008

Viestintäviraston lausunto Identiteettiohjelman loppuraportista

Sisäasiainministeriön poliisiosasto on pyytänyt Viestintäviraston lausuntoa sisäasiainministeriön asettaman Henkilöllisyyden luomista koskevan hankkeen (Identiteettiohjelma) loppuraportista.

Viestintävirasto kiittää mahdollisuudesta lausua Identiteettiohjelman loppuraportista ja lausuu kunnioittaen seuraavaa:

Viestintäviraston tehtävänä on valvoa lakia vahvasta sähköisestä tunnistamisesta (jälj. tunnistuslaki) ja sähköisistä allekirjoituksista. Lisäksi Viestintävirastossa toimii kansallinen tietoturva- ja viranomaisen CERT-FI, jonka tehtävänä on tietoturvaloukkausten ennaltaehkäisy, havainnointi, ratkaisu sekä tietoturva- ja viranomaisen tiedottaminen. Viestintävirasto keskittyy lausunnossaan niihin Identiteettiohjelman loppuraportissa esitettyihin seikkoihin, jotka liittyvät sen edellä mainittuihin tehtäviin.

Vahva sähköinen tunnistaminen

Vahvan sähköisen tunnistamisen näkökulmasta raportista nousee esille erityisesti ajokortin käyttöön tunnistamisasiakirjana liittyvät ongelmat sekä toisena esiintymisen kriminalisointi vahvaa sähköistä tunnistamisvälinettä haettaessa.

Tunnistamisasiakirjat

Tunnistustietojen ensitunnistamista koskevan säännöksen mukaan tunnistuspalvelun tarjoaja voi halutessaan käyttää ensitunnistamisessa myös Euroopan talousalueen jäsenvaltion viranomaisen 1.10.1990 jälkeen myöntämää, voimassa olevaa ajokorttia. Kuten raportissakin todetaan, ajokortti oli tarkoitus hyväksyä ensitunnistamisessa vain määräajan, mutta Eduskunta poisti määräaikaisuuden siksi, että tosiasiallinen vallitseva käytäntö perustuu pitkälti ajokortin käyttöön. Käytännössä ajokortin asema tunnistusasiakirjana on siis hyväksytty lainsäädännön tasolla.

Tällä hetkellä kaikki vahvaa sähköistä tunnistuspalvelua tarjoavat tahot hyväksyvät käytännön syistä ajokortin käytön henkilön ensitunnistami-

Viestintävirasto
Kommunikationsverket
Finnish Communications
Regulatory Authority

www.ficora.fi

PL 313
00181 Helsinki
Itämerenkatu 3 A
Helsinki
Puhelin 09 69 661
Faksi 09 6966 410
Y-tunnus 0709019-2

PB 313, FI-00181
Helsingfors, Finland
Östersjögatan 3 A
Helsingfors, Finland
Telefon +358 9 69 661
Fax +358 9 6966 410
FO-nummer 0709019-2

P.O. Box 313, FI-00181
Helsinki, Finland
Itämerenkatu 3 A
Helsinki, Finland
Telephone +358 9 69 661
Fax +358 9 6966 410
Business ID 0709019-2

seen. Viestintäviraston käsityksen mukaan tunnistuspalvelun tarjoavat ovat kuitenkin tietoisia ajokortin käyttöön tunnistamisasiakirjana liittyvistä riskeistä ja suurin osa palveluntarjoajista hyväksyykin ensitunnistamiseen vain suomalaiset ajokortit, eivätkä niistäkään ulkomaalaisille vaihdettuja ajokortteja.

Viestintäviraston näkemyksen mukaan olisi hyvä, jos vaatimukset tunnistamiselle olisivat yhteneväiset haettaessa sekä fyysistä tunnistusasiakirjaa että vahvaa sähköistä tunnistusvälinettä. Toisaalta ennen kuin ajokortti poistetaan hyväksytyjen tunnistusasiakirjojen joukosta, valtion tulisi panostaa henkilökorttien yleistymiseen. Ehdotus passin ja henkilökortin yhteismyöntöprosessista henkilökortin hintatason alentamiseksi on Viestintäviraston mielestä hyvä ja kannatettava.

Viestintäviraston käsityksen mukaan tunnistuspalvelun tarjoajat ovat saaneet poliisilta tähänkin asti apua kouluttaessaan henkilöstöään ensitunnistamisessa. Siitä huolimatta Viestintävirasto pitää tärkeänä, että yksityisten palveluntarjoajien kouluttamistarve on kirjattu näkyviin identiteettiohjelman loppuraporttiin.

Viestintävirasto yhtyy myös toimenpideohjelmaan kirjattuun ehdotukseen ajokorttien, henkilökorttien ja passien sulkuistapalvelun toteuttamisen selvittämisestä. Yksityisille tunnistuspalvelun tarjoajille olisi ensitunnistamisen yhteydessä suurta apua siitä, että tunnistusasiakirjan voimassaolon voisi varmistaa helposti jostain luotettavasta lähteestä.

Väärän henkilöllisyyden esittämisen kriminalisointi

Identiteettivarkauksien osalta raportissa todetaan, että oikean, mutta varastetun asiakirjan esittäminen yksityiselle palveluntarjoajalle esimerkiksi sähköisen varmenteen hankkimiseksi tai muutoin ei ole nykyisellään rangaistavaa.

Viestintävirasto yhtyy toimenpidesuosituksissa esitettyyn näkemykseen siitä, että yksityiselle toisena esiintymisen kriminalisointia tulisi jatkoselvittää. Tunnistuspalvelun tarjoajien toiminnan kannalta olisi tärkeää, että toisena esiintyminen yksityiselle taholle olisi kriminalisoitu samantasoisesti kuin viranomaiselle silloin, kun ne hoitavat oikeusvaikutuksiltaan samantasoisia tehtäviä.

Identiteettivarkauksien ennaltaehkäisy ja ilmoitusvelvollisuus

Identiteettiohjelman loppuraportin mukaan tietoverkon identiteettivarkauksien ennaltaehkäisyllä on keskeinen asema identiteettivarkauksilla aiheutettujen vahinkojen torjunnassa. Raportissa esitetään eri toimijoiden välisen yhteistyön tiivistämistä ja yleisen tietoisuuden lisäämistä identiteettitiedon väärinkäyttöön liittyvistä uhkista ja keinoista riskien vähentämiseksi.

Viestintävirasto kannattaa raportissa esitettyjä toimenpiteitä. Viestintäviraston CERT-FI-yksikön yhtenä keskeisenä tehtävänä onkin tietoturvaloukkausten ennaltaehkäisy ja se on tähänkin asti pyrkinyt toiminnallaan lisäämään sekä palveluntarjoajien että loppukäyttäjien tietoisuutta nykyisistä ja uusista uhkatekijöistä sekä erillisistä varautumistavoista muun ohella identiteettivarkauksien ehkäisemiseksi.

Raportissa todetaan, että identiteettitietojen kaappauksesta on saatava mahdollisimman nopeasti tieto toimijoille. Eräänä mahdollisena keinona tähän esitetään kotimaisten palveluntarjoajien Informointivelvollisuutta tietosuojavaltuutetun toimistolle havaitsemastaan henkilötiedon kaappamisesta.

Viestintäviraston näkemyksen mukaan tietoverkkojen kautta tapahtuvien henkilötietojen tietoturvaloukkausten osalta ilmoitus olisi tarkoituksenmukaisempaa tehdä CERT-FI:lle. Henkilötietojen menettämisen taustalla on tyypillisesti joku Viestintäviraston toimivallan piiriin kuuluva tietoturvaloukkaus ja Viestintävirastolla on valmis kontaktiverkosto tietoturvaloukkauksiin reagoimiseksi. Viestintäviraston CERT-FI-ryhmällä on jo nyt olemassa 24/7 toimintakyky, joka mahdollistaa ilmoitusten ympärivuorokautisen vastaanottamisen ja tietoturvaloukkausten edellyttämän tehokkaan reagoinnin. Laajempi toimintakyky voitaisiin saavuttaa kohtuullisilla resurssillisäyksillä. Kokonaan uuden ympärivuorokautisen seurannan perustaminen sen sijaan vaatisi merkittäviä resursseja.

Viestintävirasto toteaa myös, että teleyrityksille tällainen ilmoitusvelvollisuus on jo säädetty. Teleyritysten ilmoitettava Viestintävirastolle ilman aiheetonta viivytystä kaikista verkkopalvelun ja viestintäpalvelun merkittävistä tietoturvaloukkauksista ja sellaisista niihin kohdistuvista tietoturvauhista, joista se on tietoinen. Ilmoitusvelvollisuuteen sisältyvät on 25.5.2011 voimaan tulevan lakimuutoksen myötä myös henkilötietoihin kohdistuvat tietoturvaloukkaukset.

Johtaja

Timo Lehtimäki

Lakimies

Sanna Hughes

TIEDOKSI

Johanna Kari, johanna.kari@intermin.fi



Liikenne- ja
viestintäministeriö

20.4.2011

LVM/676/02/2011

Sisäasiainministeriö

Kirjaamo

JAKELUKESKUS

SISÄASIAINMINISTERIÖ

02.05.2011

INRIKESMINISTERIET

Sisäasiainministeriön 31.3.2011 päivätty lausuntopyyntö SM092:00/2008

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto identiteettiohjelman loppuraportista

Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja toistaa asiassa aikaisemmin lausumansa.

Liikenne- ja viestintäministeriö haluaa erityisesti vielä painottaa loppuraportin kohdassa 5.7.3 mainitun jatkotyöryhmän perustamisen tärkeyttä. Työryhmässä on tarkoitus oikeusministeriön johdolla tarkastella raportissa esille tuotujen ongelmien osalta rikoslain, perustuslain ja muiden tarvittavien säännösten toimivuutta ja lainsäädännön todellista vaikuttavuutta erityisesti uhrin asema huomioiden, jotta työ olisi valmis ennen mahdollista EU-sääntelyä vuonna 2012. Liikenne- ja viestintäministeriö odottaa kuulevansa asiasta lisää lähiaikoina.

Lisäksi liikenne- ja viestintäministeriö haluaa edelleen korostaa toiselle yksityiselle vääränä henkilönä esiintymisen kieltämisen tarvetta alla esitetyillä perusteilla:

Euroopan unionin 1. päivänä joulukuuta 2009 voimaan tulleen perusoikeuskirjan 8 artiklan 1 kohdan mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan. Perusoikeuskirjan 7 artiklassa säädetään yksityisyyden suojasta. Myös Suomen perustuslain 10 §:n mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Henkilötietojen suojasta puolestaan säädetään saman pykälän mukaan lailla. Säännökset ovat vaikuttaneet siihen, että syntymässä on käsitys tiedollisesta itsemääräämisoikeudesta. Sillä tarkoitetaan yksilön pääsääntöistä oikeutta tietää omien tietojensa käsittelystä sekä oikeudesta vaikuttaa niiden käsittelyyn. Edellä mainitun valossa ei voida pitää hyväksyttävänä sitä, että joku käyttää hyväkseen toisen henkilötietoja ilman lupaa tai laissa säädettyä käsittelyoikeutta.

Kriminalisoinnin vastustajat vetoavat usein erityisesti siihen, että identiteettivarkauden yhteydessä toteutuu jokin muu rikostunnusmerkistö. Usein identiteettivarkauden tavoitteena on taloudellisen hyödyn saaminen, minkä johdosta esimerkiksi petostunnusmerkistö saattaakin täytyä. Tällöinkin yhtenä ongelmana on kuitenkin se, ettei rikoksen uhrin asemassa välttämättä ole se henkilö, jonka henkilötietoja on käytetty väärin.

Rikoslain 24 luvun 1 §:ssä säädetään kotirauhan rikkomisesta. Säännös on hyvinkin vanhaa perua, ja nykymuodossaan kiellettyä on oikeudettomasti tunkeutua taikka mennä salaa tai toista harhauttaen kotirauhan suojaamaan paikkaan sekä kätkeytyä tai jäädä sellaiseen paikkaan. Kotirauhan voi rikkoa myös metelöimällä, heittämällä esineitä tai muulla vastaavalla tavalla taikka soittamalla puheluita tai lähettämällä matkapuhelimeen viestejä. Myös toisen kotirauhan piiriin tunkeuduttaessa saattaa usein täytyä muu vakavampi rikostunnusmerkistö, kuten esimerkiksi varkaus tai vahingonteko. Siitä huolimatta pelkkä kotirauhan loukkaaminen on nähty aiheelliseksi säätää rangaistavaksi teoksi, koska siinä loukataan niin vakavasti toisen yksityisyyden piiriä. Toisen henkilötietojen käyttämisessä on pohjimmiltaan kyse aivan vastaavasta teosta. Henkilötiedot ovat olennainen osa jokaisen persoonaa ja syvästi henkilökohtainen asia. Niiden tulisi nauttia lain suojaa samalla tavalla kuin kodinkin.


Harri Pursiainen
Kansliapäällikkö


Kirsi Miettinen
Lainsäädäntöneuvos

SM 092:00/2008

Sisäasiainministeriö
Poliisiosasto
PL 26
00023 Valtioneuvosto

SISÄASIAINMINISTERIÖ
28.04.2011
INRIKESMINISTERIET

Lausuntopyyntönnä 31.3.2011

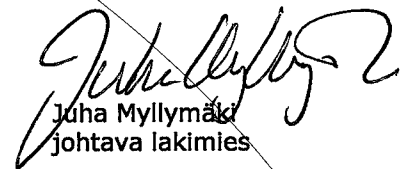
Lausunto Identiteettihjelman loppuraportista

Sisäasiainministeriön poliisiosasto on pyytänyt Suomen Kuntaliiton lausuntoa henkilöllisyyden luomista koskevan hankkeen (Identiteettihjelma) loppuraportista.

Kiitämme mahdollisuudesta lausua asiasta. Kuntaliitolla ei ole lausuttavaa raportista ja sen johtopäätöksistä.

SUOMEN KUNTALIITTO


Arto Sulonen
johtaja, lakiasiat


Juha Myllymäki
johtava lakimies

SISÄASIAINMINISTERIÖ
Rajavartio-osasto

LAUSUNTO

2978/03/2011

Helsinki

27 .4.2011

1(2)

SISÄASIAINMINISTERIÖ

28.9.2011

INRIKESMINISTERIET

Poliisiosasto

SM092:00/2008

IDENTITEETTIOHJELMAN LOPPURAPORTTI

Rajavartio-osasto toteaa pyydettyä lausuntonaan otsikkoasiassa seuraavan.

Rajavartio-osasto pitää henkilöllisyyden luomista ja suojaamista koskevia johdopäätöksiä ja suosituksia kannatettavina.

Rajavartio-osaston näkemyksen mukaan ajokorttia tulisi ajatella identiteettiohjelmassa kuvatulla tavalla nimenomaan ajo-oikeutta osoittavana eikä henkilöllisyyttä todentavana asiakirjana. Rajavartio-osasto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että ulkomaalaisen henkilöllisyyttä selvittäessä ja matkustusasiakirjojen puuttuessa, ajokortti toimii käytännössä usein ilmoitettua henkilöllisyyttä tukevana, joskaan ei todentavana, asiakirjana. Myös Kela -kortin hyödyntämistä tunnistamiseen tulisi välttää. Rajavartio-osasto kannattaa siten esitystä selvityshankkeesta, jonka tavoitteena on lain tasolla määritellä henkilöllisyyttä osoittavat asiakirjat Suomen kansalaisten ja ulkomaalaisten osalta.

Rajavartio-osaston käsityksen mukaan matkustamisoikeuden osoittamista olisi identiteettiohjelmassa voitu tarkastella laajemmin ja erityisesti biometrisen passin hyödyntämisen näkökulmasta. Rajavartio-osasto katsoo, että EU -kansalaisille tarkoitettu automaattinen rajatarkastus olisi omana temaattisena osakokonaisuutena hyvin soveltunut sisällytettäväksi identiteettiohjelmaan.

Rajavartio-osasto kannattaa turvapaikanhakijan asiointikortin myöntämisen selvittämistä ja selvityshankkeen perustamista. Rajavartio-osasto toteaa, että rajavartiolaitys on ulkomaalaisvalvontaviranomainen, jonka turvapaikkatutkintaan liittyviin lakisääteisiin tehtäviin kuuluu poliisin ohella kansainvälistä suojelua hakevan henkilöllisyyden selvittäminen. Tämä tulee ottaa huomioon selvityshankkeen asettamisessa.

Rajavartio-osasto haluaa kiinnittää huomiota siihen, että identiteettiohjelmassa käsitellään paikoin Rajavartiolaitoksen ja rajatarkastusviranomaisen toimialaan kuuluvia asioita vaikka Rajavartiolaitos ei ole ollut edustettuna hanketyöryhmässä tai muutoin sisällytetty asiantuntijatyöhön. Rajavartiolaitos on viime vuosina laajentanut kokemuksiaan ja syventänyt operatiivista osaamistaan biometrian hyödyntämisessä automaattisen rajatarkastustoiminnan yhteydessä. Identiteettihankkeen laaja-alaisuus sekä Rajavartiolaitoksen rajatarkastus- ja ulkomaalaisvalvontatehtävät huomioon ottaen rajavartio-osasto pitää tarkoituksenmukaisena sitä, että Rajavartiolaitos olisi ollut edustettuna kansallisen identiteettiohjelman hanketyöryhmässä ja erillisissä ulkomaalaisasioita käsittelevissä kokouksissa sekä työryhmän asiantuntijakuultavana.

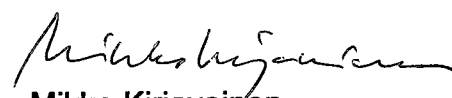
Rajavartio-osasto pitää tärkeänä, että (matkustus)asiakirjaturvallisuutta tarkasteltaisiin yhä useammin kokonaisuutena asiakirjan myöntöprosessista asiakirjan käyttöön. Tätä tukee myös tuorein kehitys EU:n Neuvoston Rajat/ Väärät Asiakirjat -työryhmässä.¹

Rajavartio-osasto seuraa tiiviisti identiteettiohjelman toimeenpanoa ja sen vaikutuksia rajaturvallisuuden ylläpitämiseen ja korostaa, että kansallisen identiteettiohjelman toimeenpanossa tulee huomioida myös rajaturvallisuustehtävät ja -velvoitteet.

Rajavartiolaitoksen apulaispäälikkö
Kontra-amiraali


Matti Möttönen

Raja- ja meriosasto osastopäälikkö
Prikaatikenraali


Mikko Kirjavainen

TIEDOKSI SM/PO Johanna Kari (s-posti)
RVLE/ Raja- ja meriosasto
RVLE/ Oikeudellinen osasto

MJa

¹ Loppuraportissa viitataan paikoin EU:n Väärät Asiakirjat -työryhmään. Työryhmän virallinen nimi on EU:n Rajat/ Väärät Asiakirjat -työryhmä.



SM 31.3.2011

SM092:00/2008 Henkilöllisyyden luomista koskevan hankkeen loppuraportti

SISÄASIAINMINISTERIÖ

Lausunto sisäasiainministeriölle

29.04.2011

INRIKESMINISTERIET

Väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 9 §:n 2 momentin mukaan jotta ulkomaan kansalaista koskevat tiedot voitaisiin merkitä väestötietojärjestelmään "maistraatin on varmistuttava pyynnön esittäjän henkilöllisyydestä voimassa olevasta matkustusasiakirjasta tai muusta vastaavasta luotettavasta asiakirjasta." Ulkomaalaisen henkilön tunnistaminen luotettavasta matkustusasiakirjasta tai muusta vastaavasta asiakirjasta on siten laissa säädetty edellytys väestötietojärjestelmään rekisteröinnille.

Henkilöllisyys syntyy, kun maistraatti rekisteröi ulkomaan kansalaisen tiedot väestötietojärjestelmään ja hän saa tässä yhteydessä henkilötunnuksen. Kun tiedot merkitään julkisesti luotettavaan rekisteriin, väestötietojärjestelmään, samalla ulkomaalaisen henkilöllisyys yksilöidään ja vahvistetaan Suomessa. Ulkomaan kansalainen voi käyttää tätä henkilöllisyyttä sekä fyysisessä että sähköisessä toimintaympäristössään.

Kaikkien Suomeen muuttavien ulkomaalaisten osalta henkilöllisyyttä ei kuitenkaan pystytä varmistamaan luotettavasti; kansainvälistä suojelua hakeneella ei useimmiten ole esittää maistraatissa henkilöllisyys- tai matkustusasiakirjoja eikä muitakaan asiakirjoja, joista hänen henkilöllisyytensä ilmenisi. Tällöin tietojen merkitseminen väestötietojärjestelmään on ongelmallista. Väestötietojärjestelmään talletetuista tiedoista ei miltään osin ilmene että henkilötietojen luotettavuutta ei ole varmistettu.

Henkilöllisyyden luomista koskevan hankkeen loppuraportissa todetaan, että väestörekisteriin merkitsemisen ja henkilötunnuksen antamisen ei lähtökohtaisesti pitäisi synnyttää ulkomaalaiselle henkilölle uutta henkilöllisyyttä. Tämä mahdollisuus on kuitenkin olemassa, kun oleskeluluvan ilman luotettavaa henkilöllisyyden osoittavaa asiakirjaa saanut ulkomaalainen rekisteröidään väestötietojärjestelmään. Luotettavana pidettävän näytön puuttuessa on mahdollista, että ulkomaalaisella henkilöllä on omassa maassaan toinen henkilöllisyys tai jotkut hänen henkilöllisyyteensä liittyvät tiedot poikkeavat siitä, mitä hän on ilmoittanut Suomen viranomaiselle. Virallisten asiakirjojen puuttuessa viranomaiset eivät voi varmistua tietojen oikeellisuudesta eivätkä näin ollen välttämättä saa koskaan tietoonsa ulkomaalaisen todellista henkilöllisyyttä tai oikeita henkilötietoja.

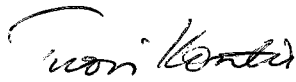
Jotta henkilöllä ei voisi olla Suomen viranomaisen näkökulmasta katsottuna monta eri henkilöllisyyttä, turvapaikanhakijan henkilöllisyys tulisi jäädyttää yhdeksi henkilöllisyydeksi heti turvapaikkaprosessin alusta lähtien. Poliisin lakisääteinen tehtävä on myöntää henkilöllisyyttä osoittavat asiakirjat; siten poliisi olisi toimivaltainen viranomainen myöntämään biometriset tunnistetiedot sisältävän asiointikortin sellaisissa tapauksissa, joissa ulkomaan kansalaisen henkilöllisyyttä ei voida varmistaa puuttuvien asiakirjojen vuoksi. Tämän varhaisessa vaiheessa jäädytetyn henkilöllisyyden tulisi

maistraatin kannan mukaan olla lain 9 §:n 2 momentissa säädetty "muusta vastaavasta luotettavasta asiakirjasta" mukainen selvitys henkilöllisyydestä, joka merkittäisiin väestötietojärjestelmään mikäli rekisteröinnin muut ehdot täyttyisivät.

Lainsäädännössä tulisi selkeästi todeta, että tällä tavalla luotua henkilöllisyyttä pidetään luotettavana selvityksenä kyseisen henkilön henkilöllisyydestä niissä tapauksissa, joissa luotettavia asiakirjoja ei ole esitetty. Asialla on merkitystä mm. turvapaikanhakijan työskentelyn suhteen, mikä edellyttää yleensä henkilötunnuksen saamista.

Asiointikortin myöntäjän, poliisin, tulisi olla ainoa toimivaltainen viranomainen, jonka ratkaisun perusteella jäädytetyt henkilötiedot voitaisiin muuttaa, mikäli henkilö myöhemmin esittäisi asiakirjoja muuttaakseen henkilöllisyyttään tai henkilöllisyyteen liittyviä tietojaan. Väestötietojärjestelmään merkittyjen henkilötietojen muuttamisen tulisi tällaisissa tapauksissa aina edellyttää poliisiviranomaisen päätöstä henkilötietojen muuttamisesta. Tästä asiasta tulisi myös erikseen säätää väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain oikaisuvaatimusta koskevissa säännöksissä.

Väestötietoyksikön rekisteripäällikkö


Tuovi Kontio





SISÄASIAINMINISTERIÖ

23.05.2011

LAUSUNTO

INRIKESMINISTERIET

Pälväys/Datum/Date 27.4.2011

Dnro/Dnr/Ind.no. TRAFI/6015/04.04.05.03/2011

 Viite/Referens/Ref Lausuntopyyntö
 31.3.2011
 SM092:00/2008

SISÄASIAINMINISTERIÖ

Poliisiosasto

sm.kirjaamo@intermin.fi

johanna.kari@poliisi.fi

**LIIKENTEEN TURVALLISUUSVIRASTON LAUSUNTO IDENTITEETTIOHJELMAN
LOPPURAPORTISTA**

Sisäasiainministeriön Poliisiosasto on lausuntopyynnöllään 31.3.2011 pyytänyt Liikenteen turvallisuusvirastolta (Trafi) lausuntoa Henkilöllisyyden luomista koskevan hankkeen (Identiteettiohjelma) loppuraportista. Liikenteen turvallisuusvirasto esittää lausuntonaan seuraavaa:

Ajokortti käytännön henkilöllisyystodistuksena

Ajokortin pakollisista fyysisistä turvatekijöistä säädetään ajokorttidirektiivissä 206/126/EY, joiden lisäksi voidaan lisätä vapaaehtoisia turvatekijöitä. Suomen ajokortti on turvallinen ja hyvin suojattu väärennöksiä vastaan. Väärentämisen mahdollisuudet pienenevät, kun käytössä olevat kortit vaihtuvat uuden ajokorttilain myötä EU-direktiivin mukaisiin ajokortteihin 2013 alkaen.

Vuosittain myönnetään passeja 460 000 kappaletta, ajokortteja noin 350 000 kappaletta ja henkilökortteja noin 80 000 kappaletta. Passi ja ajokortti ovat kansalaisille ja kaupan elinkeinolle tuttuja ja käytettyjä välineitä henkilöllisyyden toteamiseen.

Henkilön identiteetin hallintaan ei ole tarve luoda uusia viranomaisinstrumentteja passin, henkilökortin ja ajokortin lisäksi, vaan nykyisiä instrumentteja on kehitettävä riittävän luotettavuuden ja asiakastarpeen ehdoilla.

Identiteettiväärinkäytökset

Identiteettivarkaudet ovat erittäin laaja ja epämääräinen kokonaisuus. Identiteettivarkaus määritellään usein yksityiselle taholle toisena esiintymisenä. Verkkoympäristö on toimintaympäristönä hyvin erilainen kuin reaali maailma ja siellä henkilöllisyyden hallinnan keinotkin ovat hyvin erilaiset. Yleisen käsityksen

Liikenteen turvallisuusvirasto • Trafiksäkerhetsverket • Finnish Transport Safety Agency

PL/PB/P.O. box 320, 00101 Helsinki, Finland

Puh./Tfn/Tel.: 358 (0)20 618 500, fax +358 (0)20 618 5095 • www.trafi.fi

 Y-tunnus/FO-nummer/
 Business ID: 1031715-9

mukaan suurin osa identiteettivarkauksista tehdään erilaisissa yhteisöpalveluissa kuten Facebook ja Twitter.

Suomalaisella lainsäädännöllä voidaan tehokkaasti ohjata suomalaisten viranomaisten sähköisen asiointin toimintatapoja. Ohjauskeinot suomalaisten kaupallisten sähköisten palvelujen ja ympäristöjen toimintaan ovat sen sijaan selvästi heikommät. Globaalien palvelujen osalta ohjauskeinot ovat hyvin vähäiset. Sen vuoksi kansallisesti tuotetulla sähköisellä identiteetillä voisi olla vain hyvin rajallinen rooli identiteettiväärinkäytösten ehkäisemisessä verkkopalveluissa.

Suomalaista viranomaisasiointia varten on jo otettukin käyttöön VETUMA-tunnistaminen usean viranomaisen verkkopalvelussa ja mm. valtionhallinnonasiointitilillä. Asiakkaan näkökulmasta ei ole tarvetta uusille instrumenteille.

Ajokortin myöntöprosessi

Ajokortin turvallisuus ei perustu pelkästään sen vaikeaan väärennettävyyteen vaan myös myöntöprosessin luotettavuuteen. Myöntöprosessin riittävällä luotettavuudella huolehditaan siitä, ettei puutteellisilla tai väärillä tiedoilla voi saada ajokorttia. Nykyisin Poliisi vastaa ajokortin myöntämisestä ja tarkistaa siinä yhteydessä ajokortin hakijan henkilöllisyyden.

Jatkossa ajokorttilain kokonaisuudistuksen yhteydessä henkilökohtaista asiointia vähennetään, sillä ajokorttiasiat siirretään pääsääntöisesti sähköiseen asiointiin sen tuomien tuottavuus- ja tehokkuushyötyjen vuoksi sekä kansalaisten tasapuolisten asiointimahdollisuuksien turvaamiseksi.

Ajokortin luotettavuudesta on esitetty huolta Euroopan unionin sisällä säädetyin vastavuoroisen tunnustamisen näkökulmasta. Toisessa jäsenvaltiossa myönnetty ajokortti ja ajo-oikeus tulee hyväksyä ja vaihtaa muussa jäsenvaltiossa sellaisenaan. Vastavuoroisuus ei rajoita jäsenvaltion oikeutta tunnistaa ajokortin haltija passista tai muusta virallisesta henkilöllisyystodistuksesta.

Identiteettiohjelman loppuraportissa nimetyt mahdolliset ongelmakohdat ajokortin myöntämisprosessin luotettavuudessa on ratkaistavissa yhdistämällä sopivalla tavalla viranomaisen suorittamaa tunnistamista ja käytössä olevia vahvoja sähköisiä tunnistusmenetelmiä kuten verkkopankkitunnuksia.

Liikenteen turvallisuusvirasto kannattaa vahvasti ajokortin myöntöprosessin kehittämistä turvaten prosessin riittävä luotettavuus, asiakaslähtöisyys ja hallinnon tehokkuus.

Trafin johtopäätökset:

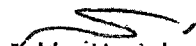
- Kansalaisten ja elinkeinoelämän kannalta ajokortti on käytännöllinen ja luotettava tapa henkilön tunnistamiseen. Ajokorttia voidaan jatkossakin

käyttää luotettavasti tunnistamisasiakirjana. Ajokortin asemaa ei pidä tarkoitushakuisesti heikentää.

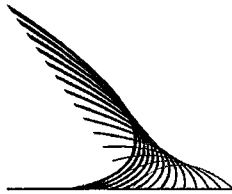
- Trafín näkemyksen mukaan henkilön identiteetin hallintaan ei ole tarve luoda uusia viranomaisinstrumentteja passin, henkilökortin ja ajokortin lisäksi, vaan nykyisiä instrumentteja on kehitettävä riittävän luotettavuuden ja asiakastarpeen ehdoilla.



Olli Lindroos
ylijohtaja



Jukka Harjula
yksikönpäällikkö



LAUSUNTO

id8912638

00.03.00

MIGDno/2011/339

28.04.2011

MAAHANMUUTTOVIRASTO

MIGRATIONSVERKET

FINNISH IMMIGRATION SERVICE

SISÄASIAINMINISTERIÖ

28.04.2011

INRIKESMINISTERIET

Sisäasiainministeriö
kirjaamo@intermin.fi

Lausuntopyyntönnä SM092:00/2008

MAAHANMUUTTOVIRASTON LAUSUNTO IDENTITEETTIOHJELMAN LOPPURAPORTISTA

Maahanmuuttoviraston edustajia on ollut mukana työryhmän ulkomaalaisteemakokouksissa ja viraston näkökannat on huomioitu loppuraportissa. Identiteettiohjelman loppuraportissa esitetyt toimenpidesuosituksukset on tarpeellista toteuttaa. Virastolla ei ole huomautettavaa raportissa esitetyistä työryhmän johtopäätöksistä. Virastossa on jo kiinnitetty erityistä huomiota raportissa suositeltuun termistön käyttämiseen.

Maahanmuuttohallinnossa ja Maahanmuuttoviraston tehtävien hoitamisessa ulkomaalaisten henkilöllisyyteen liittyvät seikat ja raportissa kuvattuun varmistamattomaan henkilöllisyyteen liittyvät ongelmat ovat jatkuvasti esillä. Ulkomaalaisen henkilöllisyydellä on keskeinen merkitys oleskelulupien myöntämisessä, laillisen oleskelun toteutamisessa ja muussa ulkomaalaisvalvonnassa sekä kansainvälisen suojelun antamisessa. Suomen kansalaisuuden saamisen keskeisenä edellytyksenä on, että kansalaisuutta hakevan henkilön henkilöllisyys on selvitetty. Raportin toimenpidesuosituksukset erityisesti turvapaikanhakijan asiointikortti ja turvapaikanhakijan henkilöllisyyden niin sanottu jäädyttäminen biometrisen tunnisteen avulla selkeyttäisi tilannetta ja todennäköisesti pidemmällä tähtäimellä myös ehkäisi väärin ja virheellisten tietojen antamista turvapaikkaprosessin kautta tapahtuvassa maahanmuutossa ja siten sujuvoittaa osaltaan ulkomaalaisen myöhempiä asiointeja Suomen viranomaisissa.

Maahanmuuttovirasto pitää tarpeellisena biometrian käyttöönottamisen henkilön tunnistamisasiakirjoissa, jotta sähköistä toimintaympäristöä voidaan hyödyntää turvallisesti ja tehokkaasti niin kansalaisten saatavilla olevien palveluiden kuin virnaomaistoiminnankin näkökulmasta.

Johtaja

Jaana Vuorio

Tulosalueen johtaja

Hanna Helinko

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asiankäsittelyjärjestelmässä.
Maahanmuuttovirasto 28.04.2011 klo 14.26. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

www.migri.fi

28.4.2011

SISÄASIAINMINISTERIÖ

28.04.2011

SISÄASIAINMINISTERIÖLLE

INRIKESMINISTERIET

Sisäasiainministeriön lausuntopyyntö 31.3.2011 SM092:00/2008

IDENTITEETTIOHJELMAN LOPPURAPORTTI

Sisäasiainministeriö asetti 29.10.2008 hankkeen valtion vahvistaman henkilöllisyyden luomista koskevien menettelytapojen sekä henkilöllisyyttä koskevan lainsäädännön laatimiseksi. Hankkeen tavoitteena oli laatia kattava identiteettiohjelma, jossa kuvataan henkilöllisyyden luomiseen liittyvä nykytila, kehitysnäkymät sekä riskit sekä tuodaan esille johtopäätökset ja toimenpidesuosituksat. Työryhmän loppuraportti on valmistunut 15.12.2010.

Loppuraportin keskeisiin johtopäätöksiin ja toimenpidesuosituksiin sisältyy muun muassa *ajokortin käytön uudelleen tarkastelu tunnistamisasiakirjana*. Lisäksi sisäasiainministeriön poliisiosasto ja Poliisihallitus ovat ehdottaneet selvitystä henkilöllisyyttä osoittavia asiakirjoja koskevan lainsäädännön tarpeellisuudesta sekä henkilökorttilain muutosta (biometriset tunnisteet).

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry:lle (*jäljempänä MaRa*) on varattu mahdollisuus lausua työryhmän raportista. MaRa ry kiittää tilaisuuden varaamisesta ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

Tunnistamisasiakirjasta ja henkilöllisyystodistuksesta

Raportissa tunnistamisasiakirjaksi määritellään asiakirja, jota käytetään yleisesti tunnistamisessa. Näitä ovat raportin mukaan esimerkiksi passi, henkilökortti, ajokortti, Kela-kortti jne. Henkilöllisyyttä osoittava asiakirja on määritelty sen mukaan, *mikä asiakirja hyväksytään tunnistamisasiakirjaksi henkilökorttia tai passia poliisilta haettaessa*. Valtioneuvoston asetuksessa poliisin myöntämistä henkilöllisyyttä osoittavista asiakirjoista (707/2006) todetaan, että poliisin myöntämiä henkilöllisyyttä osoittavia asiakirjoja, jotka hyväksytään tunnistamisasiakirjana henkilökorttia ja passia haettaessa, ovat henkilökorttilain (829/1999) 1 §:n 1 ja 3 momentissa tarkoitettu voimassa oleva henkilökortti ja passilain (671/2006) 3 §:ssä tarkoitettu voimassa oleva passi.

Raportissa todetaan, että henkilöllisyyden osoittamisesta eri tilanteissa perinteisen, fyysisen henkilöllisyyden osalta ei ole olemassa lainsäädäntöä, mutta tilanne on kuitenkin vakiintunut. Raportissa todetaan, että poliisin

myöntämiä henkilöllisyyttä osoittavia asiakirjoja ovat vain henkilökortti ja passi.

MaRa toteaa, että mitä tulee valtioneuvoston asetukseen (707/2006) niin sitä voidaan lukea siten, että poliisin myöntämistä henkilöllisyyttä osoittavista asiakirjoista *tunnistamisasiakirjoiksi passia tai henkilökorttia haettaessa* hyväksytään vain voimassaoleva passi tai henkilökortti. On sinällään loogista, että passin tai henkilökortin myöntämisessä tunnistamisasiakirjaksi tulee asetuksen mukaan hyväksyä vain sellainen asiakirja, jonka myöntöprosessi ja muu luotettavuus *on samalla tasolla* haettavan asiakirjan kanssa. Itse asetuksen sanamuoto ei kuitenkaan poissulje tulkintaa, että jotakin muuta poliisin myöntämää asiakirjaa voitaisiin pitää henkilöllisyyttä osoittavana asiakirjana.

MaRa toteaa, että laissa tai sitä alemmanasteisessa säännöksessä ei ole määritelty, mitkä ovat (poliisin myöntämiä) *henkilöllisyyttä osoittavia asiakirjoja*.

Laissa väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista (2009/66) todetaan, että kansalaisvarmenteen myöntöprosessissa hakemuksen vastaanottajan on tunnistettava hakija toteamalla hänen henkilöllisyytensä voimassa olevasta *poliisin myöntämästä henkilöllisyyden osoittavasta asiakirjasta*. Poliisin myöntämistä henkilöllisyyden osoittavista asiakirjoista voidaan antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Tällaista asetusta ei ole ko. lain perusteella annettu (tällaiseksi asetukseksi ei luettane edellä mainittua valtioneuvoston asetusta, joka on annettu ennen ko. lakia).

Ajokortista tunnistamisasiakirjana

Raportissa on suhtauduttu erittäin kriittisesti ajokortin hyväksymiseen tunnistamisasiakirjana. Raportin mukaan ajokortti osoittaa vain ajo-oikeuden, ei sen haltijan henkilöllisyyttä. Raportin mukaan ajokortin käyttöön tunnistamisasiakirjana liittyy sietämätön riski. Raportissa todetaan, että ajokortin käyttö jatkossa tunnistamisasiakirjana ei ole perusteltua. Asiantilan muuttaminen edellyttäisi, että palveluntarjoajat hyväksyisivät henkilöllisyyden osoittamiseen ainoastaan passin tai henkilökortin ja että Suomessa asuvat henkilöt kantaisivat yleisesti mukanaan jompaakumpaa näistä.

MaRa toteaa, että ajokortti on yleisimmin käytetty tunnistamisasiakirja. Ajokortti hyväksytään yleisesti henkilöllisyyden osoittavaksi asiakirjaksi niin palveluntarjoajien toimesta *kuin myös virallisissa yhteyksissä*.

Tämä jälkimmäinen käyttöulottuvuus virallisissa yhteyksissä on jäänyt raportissa käsittelemättä lukuun ottamatta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annettua lakia, jossa on todettu, että vuoden 1990 jälkeen myönnetty ETA-maiden ajokortti hyväksytään tunnistamisasiakirjaksi ensitunnistamisvaiheessa sähköisen tunnistamisen välinettä haettaessa.

Ajokortti on yleisesti katsottu hyväksyttäväksi tunnistamisasiakirjaksi virallisissa yhteyksissä. Näitä ovat muun muassa seuraavat tilanteet:

Vaalilaissa todetaan, että äänestäjä on velvollinen esittämään vaalilautakunnalle selvityksen henkilöllisyydestään (75.2 §). Hallituksen esityksessä (HE 175/1995), joka johti säännöksen ottamiseen lakiin, todetaan, että ”äänestäjä olisi velvollinen esittämään vaalilautakunnalle selvityksen henkilöllisyydestään”. ”Selvityksen” ei tarvitsisi olla henkilötodistus (*esimerkiksi ajokortti tai passi*) ...”.

Postipalvelulain 19 §:ssä todetaan, että postiyrityksellä on oikeus merkitä postiosoituksen ja kirjatun tai vakuutetun kirjelähetyksen luovutusasiakirjoihin vastaanottajan henkilötunnus ja asiakirja, josta henkilötunnus on tarkistettu. Esimerkiksi saantitodistuskirjeiden kohdalla, joita käytetään virallisten asiakirjojen kuten haasteiden yms. tiedoksiantamiseen, vastaanottajan henkilöllisyys voidaan tähän pykälään perustuen todentaa ajokortista.

Tieliikennelain 94 §:ssä todetaan, että moottorikäyttöisen ajoneuvon kuljettajan on vaadittaessa esitettävä poliisimiehelle ajokortti, todistus ajoneuvon rekisteröinnistä ja muu asiakirja, jonka mukana pitämiseen hän on velvollinen. Käytännössä poliisi toteaa kuljettajan ajo-oikeuden ja myös tämän henkilöllisyyden ajokortista. Mikäli näin ei olisi, kuljettajan olisi todistettava henkilöllisyytensä toisesta asiakirjasta ja tämän jälkeen esitettävä ajokortti, joka osoittaisi, että hänellä on ajo-oikeus. Näin ei kuitenkaan nykyisin tehdä, mikä on perusteltua ottaen huomioon jo se, että henkilöllä ei usein ole kuin ajokortti mukanaan.

Jo edellä kuvatut esimerkit osoittavat, että poliisin myöntämää kotimaista ajokorttia pidetään yhteiskunnassamme virallisena henkilöllisyystodistuksena. Ajokortista tunnistaminen tapahtuu lähtökohtaisesti tunnistettavan henkilön ollessa läsnä, jolloin tunnistamisasiakirjassa olevaa kuvaa voidaan verrata sen esittävän henkilön kasvonpiirteisiin.

Ajokortin käyttöön liittyvästä riskistä tunnistamisasiakirjana

MaRan käsityksen mukaan riski siitä, että henkilöllä olisi hallussaan väärin henkilötietoihin perustuva poliisin myöntämä ajokortti, ainakin mitä tulee autokoulujen kautta Suomessa myönnettyihin ajokortteihin (kotimaiset ajokortit), on häviävän pieni. Kuten raportissa todetaan, niin tähän saakka puhtaasti kotimaisen ajokortin väärinkäyttöön tunnistamisasiakirjana liittyvät tapaukset ovat olleet kohtuullisen vähäisiä. Riski liittyy lähinnä Suomessa vaihdettuihin ulkomaisiin ajokortteihin, joiden tilalle poliisi on myöntänyt tällaisen ajokortin. Näiden korttien määrä on raportin mukaan ollut vuoden 2010 kesäkuussa 35 232 kappaletta. Kaiken kaikkiaan voimassaolevia ajokortteja Suomessa on 3 541 352 (vuonna 2009). Vaihdettujen korttien määrä on yksi prosentti kaikista myönnettyistä ajokorteista. Tätä taustaa vasten ajokortin käyttöön tunnistamisasiakirjana ei MaRan mielestä liity sellaista sietämätöntä riskiä, minkä vuoksi ajokorttia ei voitaisi jatkossa

käyttää tunnistamisasiakirjana, vaikkakin jotkut ulkomaalaiset henkilöt saattavat esiintyä Suomessa väärin henkilötietoihin perustuvalla ajokortilla.

Raportissa on nostettu esille, että uusi ajokorttilaki tuo muutoksen ajokortin myöntämiseen ja ajokortin luovuttamiseen. MaRa huomauttaa, että lakiin johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 212/2010, s 53) on todettu, että "...hakija olisi kuitenkin jossain ajokorttiprosessin vaiheessa tunnistettava. Tämä voisi tapahtua ajokorttilupahakemusta tehtäessä tai ajokorttia luovutettaessa." MaRa toteaa, että ajokortin hakijan henkilöllisyydestä varmistetaan myös jatkossa ajokortin hakuprosessissa. Se, että ajokortti postitetaan hakijalle, ei MaRan mielestä ole ongelma, koska hakija on kuitenkin jossakin vaiheessa hakuprosessin aikana tunnistettu. Se, että ajokortti päättyisi postitse väärän henkilön haltuun, on varsin epätodennäköistä. Toiseksi väärän henkilön hallussa asiakirjaa voitaisiin tosiasiaassa käyttää tunnistamisasiakirjana vain, jos tämä henkilö muistuttaa asiakirjassa olevaa henkilön kuvaa, mikä sekin on hyvin epätodennäköistä. MaRan mielestä uudella ajokorttilailla ei käytännössä tulisi olla olennaista vaikutusta ajokortin hyväksyttävyyteen tunnistamisasiakirjana.

Ajokortin käyttö tunnistamisasiakirjana MaRan toimialalla

MaRan edustamalla toimialalla elinkeinonharjoittajat käyttävät passia, henkilökorttia *sekä ajokorttia* tunnistamisasiakirjana pääsääntöisesti kahdenlaisissa tilanteissa. Asiakkaan käyttäessä maksukorttia, ja kun maksutapahtumaa ei vahvisteta PIN-koodilla, asiakkaan henkilöllisyys tarkistetaan passista, henkilökortista *tai ajokortista* kortin myöntäjätahon antamia ohjeita noudattaen. Toinen tilanne liittyy asiakkaan täysi-ikäisyydestä varmistumiseen. Esimerkiksi alkoholilaki kieltää anniskelemasta alle 18-vuotiaalle. Ravintolat varmistavatkin asiakkaan täysi-ikäisyyden viranomaisten hyväksymiä tapoja noudattaen joko passista, kuvallisesta henkilökortista *tai ajokortista* (alkoholijuomien ostaja on velvollinen tällaisen todistuksen esittämään AlkoA 26 §:n nojalla).

MaRan toimialalla ei ole havaittu mitään ongelmia ajokortin käytössä tunnistamisasiakirjana. Todellinen ongelma on se, että alaikäiset nuoret käyttävät toisen täysi-ikäisen henkilön henkilöllisyystodistusta (passi, henkilökortti *tai ajokortti*) yrittäessään ostaa ikärajalla säädettyjä tuotteita kuten alkoholijuomia *tai* tupakkaa. MaRa on esittänyt, että tehokas toimenpide olisi säätää rangaistavaksi toisen henkilöllisyystodistuksen käyttö ostettaessa ikärajalla säädettyjä tuotteita; väärennetyn todistuksen käyttöön on jo rangaistavaa. MaRa on vaatinut rangaistavuuden alan laajentamista viimeksi vuonna 2008 alkoholirikoksia koskevia säännöksiä uudistettaessa, mutta toimenpiteisiin ei ole ryhdytty.

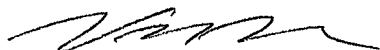
Lopuksi

MaRa toteaa, että mikäli ajokortin hyväksymiseen tunnistamisasiakirjana harkittaisiin raportin perusteella muutosta nykyiseen tilanteeseen verrattuna, on huomioitava, että *virallisissa yhteyksissä henkilöllisyyden todenta-*

miselle tulee asettaa selvästi korkeammat vaatimukset kuin elinkeinonharjoittajan ja asiakkaan välisissä suhteissa. Mikäli ajokortti hyväksytään henkilöllisyystodistukseksi virallisissa yhteyksissä, ei ole perusteita sille, että ajokortin käyttöä elinkeinonharjoittajan ja asiakkaan välisissä suhteissa vaadittaisiin rajoitettavaksi nykyisestä. MaRan näkemyksen mukaan ajokortti on käytännössä niin luotettava tunnistamisasiakirja, ettei sen rajoittamiseen elinkeinonharjoittajien ja asiakkaiden välisissä suhteissa ole perusteita. Voimassaolevan lainsäädännön perusteella elinkeinonharjoittajan omassa harkinnassa on se, minkä viranomaisen myöntämän asiakirjan se hyväksyy tunnistamisasiakirjaksi.

Kunnioittavasti,

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry



Veli-Matti Aittoniemi
varatoimitusjohtaja



Kai Massa
lakimies

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry on matkailu-, ravintola- ja vapaa-ajan palvelualojen elinkeino- ja työmarkkinajärjestö. MaRa edustaa hotelleja, kylpylöitä ja kuntoutumiskeskuksia, viikko-osakeyhtiöitä, leirintäalueita, ravintoloita, catering-yhtiöitä, eines- ja valmistuskeittiöitä, kahviloita, pubeja, yökerhoja, liikenneasemia, huvi-, teema- ja elämyspuistoja, keilahalleja, festivaaleja ja konserttitapahtumia, ohjelmapalveluyhtiöitä, luontomatkailuyhtiöitä, hiihtokeskuksia sekä matkailun markkinointi- ja välityspalveluja tarjoavia yhtiöitä. MaRassa on 2 400 jäsentä, joilla on 6 000 toimipaikkaa. MaRan jäsenyhtiöt työllistävät noin 60 000 henkilöä. Jäsenyhtiöiden liikevaihto on yli 5,5 miljardia euroa.

28.4.2011

28.04.2011

Mika Linna

INRIKESMINISTERIET

FK|Finanssialan Keskusliitto

SISÄASIAINMINISTERIÖ

Poliisiosasto

PL 26

00023 VALTIONEUVOSTO

Lausuntopyyntö SM092:00/2008

LAUSUNTO IDENTITEETTIOHJELMAN LOPPURAPORTISTA

Sisäasiainministeriön poliisiosasto on pyytänyt Finanssialan Keskusliitolta (jäljempänä FK) lausuntoa sisäasiainministeriön asettaman Henkilöllisyyden luomista koskevan hankkeen (jäljempänä Identiteettiohjelma) loppuraportista. Esitämme lausuntonamme seuraavan.

1 Yleistä

Identiteettiohjelman loppuraportissa on kattavasti selvitetty nykytila, kehitysnäkymät ja riskit sekä esitetty johtopäätökset ja toimenpidesuosituksukset. Identiteettiohjelma on pääosin kannatettava. Esimerkiksi identiteettivarkaudet, niiden aiheuttamat vahingot ja torjuntakeinojen kehittäminen on syytä selvittää perusteellisesti.

2 Etätunnistamisen määritelmä

Raportin kohdassa 3.1 todetaan, että etätunnistamisella tarkoitetaan identiteetin vahvaa tai heikkoa todentamista sähköisissä tietoverkoissa.

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain (18.7.2008/503, jäljempänä Rahanpesulaki) 18 §:ssä etätunnistamisella tarkoitetaan kaikkea asiakkaan tunnistamista ja henkilöllisyyden todentamista, jotka suoritetaan ilman, että asiakas on läsnä. Kyseinen määritelmä kattaa, muttei rajoitu tilanteisiin, joissa todentaminen suoritetaan sähköisen tunnistamistekniikan avulla.

Henkilöllisyyden luomista, muuttamista ja todentamista koskevilla säännöksillä ja periaatteilla on välitön ja erittäin suuri merkitys Rahanpesulain asiakkaan tuntemista koskevien vaatimusten kannalta. Tämän vuoksi on myös tärkeää, että näissä yhteyksissä käytettävät peruskäsitteet määritellään yhdenmukaisesti.

3 Ulkomaalaisen varmistamaton henkilöllisyys ja asiointi

FK on antanut asiasta liitteenä olevan lausunnon vähemmistövaltuutetulle 10.8.2007.

Pankit, vakuutusyhtiöt ja rahoitusyhtiöt ovat Rahanpesulain tarkoittamia ilmoitusvelvollisia. Lain 2 luvun 6 - 22 §:t koskevat asiakkaan tuntemista. Ilmoitusvelvollisen

Finanssialan Keskusliitto ry
Bulevardi 28, FI-00120 Helsinki
Puh: 020 793 4200
Faksi: 020 793 4202
etunimi.sukunimi@fkl.fi

Finansbranschens Centralförbund rf
Bulevarden 28, FI-00120 Helsingfors
Tel: +358 20 793 4200
Fax: +358 20 793 4202
fornamn.efternamn@fkl.fi
www.fkl.fi

27.4.2011

FK|Finanssialan Keskusliitto

Mika Linna

on tunnistettava asiakkaansa ja todennettava tämän henkilöllisyys luotettavasta ja riippumattomasta lähteestä peräisin olevien asiakirjojen tai tietojen perusteella. Mikäli ilmoitusvelvollinen ei pysty toteuttamaan näitä taikka muita asiakkaan tuntemiseksi säädettyjä toimia, ilmoitusvelvollinen ei saa perustaa asiakassuhdetta tai suorittaa liiketoimintaa. Tunnistamisvelvollisuuden rikkominen on rahanpesulain mukaan rangaistavaa siten, että rangaistus kohdistuu lakia rikkovaan toimihenkilöön.

Turvapaikanhakijoiden varmistamaton henkilöllisyys asettaa haasteita henkilöiden asiointiin viranomaisissa ja myös pankeissa ja vakuutusyhtiöissä. Ongelmallisin on prosessin alkuvaihe eli sen ajanjakso, jolloin henkilö ei ole saanut päätöstä turvapaikasta tai oleskeluluvasta. Tällöin henkilöllä ei ole myöskään Suomen viranomaisen myöntämää muukalaispassia tai pakolaisen matkustusasiakirjaa. Näiden asiakirjojen saamisen jälkeen asiointi mm. pankeissa on ollut mahdollista, vaikka asiakirjoissa on merkintä varmistamattomasta henkilöllisyydestä.

Esimerkiksi toimeentulotukien maksamisen osalta turvapaikanhakijan varmistamaton henkilöllisyys on johtanut hankaliin tilanteisiin, joissa vaihtoehtoina on ollut tukien maksaminen käteisellä (mikä on omiaan vaarantamaan vastaanottokeskusten turvallisuutta ja mihin kunnat ovat usein haluttomia), maksujen hoitaminen pakolaistyöntekijöiden tai muiden henkilöiden henkilökohtaisten tilien kautta (mikä voi johtaa tukien päättymiseen väärin käsiin, on mahdollisesti Rahanpesulain säännösten vastaista, eikä myöskään missään tapauksessa voi olla tavoiteltava ratkaisumalli) tai pankin suorittama tilinavaus vastoin asiakkaan tuntemista koskevia Rahanpesulain ja Finanssivalvonnan määräyksiä.

FK:n näkemyksenä on, että loppuraportissa mainittu turvapaikanhakijan asiointikortti olisi paras vaihtoehto tilanteen ratkaisemiseksi. Kortti ei olisi passiin tai henkilökorttiin verrattava henkilöllisyystodistus, vaan se korvaisi nykyiset vastaanottokeskusten pahvikortit. Kortin biometriset tunnistet, rajoitettu voimassaolo ja luotettava myöntöprosessi rajaisivat asiointikorttiin liittyvät riskit selvästi sen hyötyjä pienemmiksi. Turvapaikanhakijan henkilöllisyyden jäädyttäminen puolestaan tarjoaisi riittävän luotettavan perustan esimerkiksi peruspankkipalveluiden tarjoamiselle ja merkittävästi vähentäisi turhaa epävarmuutta ja selvittelyjä.

Edellytyksenä tietenkin on, että asiointikortti saa myös Finanssivalvonnan ja mahdollisten muiden viranomaisten hyväksynnän niin, että pankit, vakuutusyhtiöt ja muut ilmoitusvelvolliset voivat luottaa siihen sellaisenaan asiakkaan henkilöllisyyttä todentettaessa ja tältä osin täyttää niille lainsäädännössä asetetut velvoitteet.

4 Tunnistamisasiakirjat

FK:n näkemyksenä on, että turhien sekaannusten välttämiseksi Rahanpesulain ja Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain (7.8.2009/617) terminologiaa olisi pyrittävä yhdenmukaistamaan. Käytännössä näitä lakeja joudutaan usein soveltamaan rinnakkain ja niissä käytetyt termit ”asiakkaan tunnistaminen”, ”asiakkaan henkilöllisyyden todentaminen”, ”asiakkaan henkilölli-

27.4.2011

FK|Finanssialan Keskusliitto

Mika Linna

syyden toteaminen” sekä loppuraportissa käytetty termi ”tunnistamisasiakirja” aiheuttavat turhaa sekaannusta sekä ilmoitusvelvollisten että niiden asiakkaiden piirissä.

Tunnistamisasiakirjojen osalta KELA-kortteihin ja erityisesti vanhoihin pahvisiin ajokortteihin liittyvät ongelmat on tiedostettu FK:n jäsenyhteisöjen piirissä. Toistaiseksi näihin liittyvät väärennös- yms. riskit ovat osoittautuneet vähäisiksi, mutta tilanteen kehittymistä seurataan jatkuvasti. FK:n kantana kuitenkin on, ettei ajokortin käytöstä tunnistamisasiakirjana voida luopua ennen kuin käytössä on korvaava asiakirja joka yleisyydeltään rinnastuu ajokorttiin ja on turvatasoltaan selvästi tätä parempi. Loppuraportin mukaan henkilökortteja on Suomessa myönnetty noin 400 000 kappaletta, mikä vastaa noin kymmenesosaa markkinoilla olevien pankkitunnisteiden määrästä. Selvää on, että nykyisellä kasvuvauhdilla henkilökortit eivät itsestään tule kasvamaan todelliseksi vaihtoehdoksi ajokortin käytölle tunnistamisasiakirjana.

5 Identiteettivarkaudet

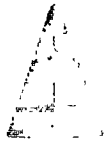
FK kannattaa loppuraportissa ehdotettua jatkotyöryhmän perustamista, jossa tarkasteltaisiin raportissa esille tuotujen ongelmien osalta lainsäädännön toimivuutta ja vaikuttavuutta. FK suhtautuu myös myönteisesti loppuraportissa esitettyihin ehdotuksiin eri toimijoiden välisen yhteistyön sekä identiteettiin liittyviä väärinkäytöksiä koskevan tietoisuuden lisäämiseksi.

FINANSSIALAN KESKUSLIITTO

Risto Karhunen

Liite

FK:n lausunto Vähemmistövaltuutetulle asiakkaan oikeudesta peruspankkipalveluihin, päivätty 10.8.2007



Vähemmistövaltuutetulle

Asiakkaan oikeudesta peruspankkipalveluihin

Finanssialan Keskusliitto esittää lausuntonaan turvapaikanhakijoiden peruspankkipalveluja koskevaan lausuntopyyntöönne nro 1366/65/2007 TM kunnioittavasti seuraavan.

Vähemmistövaltuutettuun on oltu yhteydessä Helsingin Metsälän vastaanottokeskuksesta, jonka kokemusten mukaan turvapaikanhakijoilla on ollut vaikeuksia saada pankkitiliä avatuksi. Pankkitilin tarve on suurin niillä turvapaikanhakijoilla, jotka ovat saaneet työpaikan ja tarvitsevat palkkatiliä.

Lausuntopyynnöstä ilmenevät ongelmat ovat olleet jo aiemmin esillä Suomen Pankkiyhdistyksessä, nyttemmin Finanssialan Keskusliitossa. Epäkohdista on myös otettu yhteyttä viranomaisiin. On hyvä, että vähemmistövaltuutettu on ryhtynyt selvittämään asiaa.

Kuten lausuntopyynnössä on todettu, luottolaitostoiminnasta annetun lain 134 §:ssä säädetään asiakkaan oikeudesta peruspankkipalveluihin. Säännös turvaa lähtökohtaisesti asiakkaille oikeuden pankkitiliin, tilinkäyttövälineeseen ja maksujenvälitystä koskevan toimeksiannon hoitamiseen.

Pankki voi kieltäytyä peruspankkipalvelun tarjoamisesta vain jos siihen on painava peruste, joka liittyy asiakkaaseen tai hänen aiempaan käyttäytymiseensä taikka siihen, ettei asiakassuhteelle ilmeisesti ole tarvetta. Pankin tulee samalla noudattaa em. lain 145 §:n säännöksiä asiakkaan tunnistamisesta, Rahoitustarkastuksen määräyksiä tunnistamisessa noudatettavista menettelytavoista sekä rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetun lain säännöksiä.

Kuten lausuntopyynnössä mainitussa luottolaitoslain perusteluissa todetaan, peruspankkipalvelujen tarjoamisesta kieltäytymiselle voi olla painava peruste esimerkiksi silloin, kun asiakasta ei ole voitu luotettavasti tunnistaa. Turvapaikanhakijan omaa ilmoitusta henkilöllisyydestään ei voida pitää sellaisena luotettavana lähteenä, jota laissa tarkoitetaan.

Pankkien tulee tarkkaan noudattaa niille asetettuja erityisiä asiakkaiden tunnistamista koskevia velvoitteita. Asiakkaan tunnistamisvelvollisuuden rikkominen on rahanpesulain perusteella rangaistavaa. Rangaistus kohdistuu lakia rikkovaan toimihenkilöön henkilökohtaisesti. Rahoitustarkastuksen standardissa 2.4 tarkennetaan, miten ja mistä asiakirjasta tunnistaminen voidaan tehdä.



Koska pankit eivät voi tinkiä lakisääteisistä velvoitteista, pitäisi näkemyksemme mukaan ennemminkin pyrkiä vaikuttamaan siihen, että turvapaikanhakijat saisivat nykyistä nopeammin pankeissa hyväksyttävän tunnistamisasiakirjan. Toinen vaihtoehto olisi se, että lainsäädäntöä muutettaisiin turvapaikanhakijoiden tunnistamisen osalta.

Rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetun lain muuttaminen on parhaillaan vireillä sisäasiainministeriössä. Uudistuksessa, joka pohjautuu ao. direktiiviin, tullaan kiinnittämään erityistä huomiota asiakkaan tunnistamiseen ja edelleen korostamaan henkilöllisyyden todentamisesta riippumattomista ja luotettavista lähteistä. Esimerkiksi turvapaikanhakijat ovat sellainen erityisryhmä, jonka tunnistamisprosessi ei ole täydellinen, mistä aiheutuu nyt käsiteltävänä olevia, ilmeisesti koko Eurooppaa koskevia ongelmia.

Rahanpesusäännösten uudistamishankkeesta olisi mahdollista edelleen esittää näkemyksiä ja olisi varmaankin yhteisen edun mukaista, että myös vähemmistövaltuutettu voisi antaa lausuntonsa ko. lainsäädäntöhankkeesta (SM, Tiina Ferm, puh. 160 42 330). Tässä yhteydessä olisi varmasti mahdollista pohtia, miten turvapaikanhakijoiden henkilöllisyyden toteamiseen liittyviä ongelmia voitaisiin vähentää.

Koska voimassaoleva rahanpesun estämistä koskeva lainsäädäntö ja komission maksutietoasetus eivät mahdollista palvelujen tarjoamista ilman asiakkaan identiteetin luotettavaa tunnistamista, ehdotamme, että viranomaiset selvittävät sen, minkälaiset edellytykset on todentaa turvapaikanhakijoiden ja muiden maahanmuuttajien identiteetti luotettavalla tavalla ja tuottaa siihen perustuen maahanmuuttajien käyttöön todistus, joka statukseltaan vastaan muita virallisia henkilöllisyystodistuksia. Finanssialan Keskusliitto on valmis tarvittaessa osallistumaan asian pohtimiseen esimerkiksi yhdessä viranomaisten kanssa.

FINANSSIALAN KESKUSLIITTO

Erkki Kontkanen
johtaja



LAUSUNTO

1363/040/11

28.4.2011

SISÄASIAINMINISTERIÖ

28.04.2011

INRIKESMINISTERIET

LAUSUNTO IDENTITEETTIOHJELMAN LOPPURAPORTISTA

Viite: SM092:00/2008

Väestörekisterikeskus (VRK) on ollut tiiviisti mukana Henkilöllisyyden luomista koskevan hankkeen (Identiteettiohjelma) loppuraportin valmistelussa ja lausunut raportin osalta aikaisemminkin Sisäasiainministeriölle toimittamassaan, 10.2.2010 päivätyssä lausunnossaan. Identiteettiohjelman työryhmän laatima loppuraportti on tarpeellinen ja VRK:n näkemysten mukainen eikä virastolla ole joitakin huomioita lukuun ottamatta huomautettavaa lausuttavana olevaan raporttiin.

Loppuraportin kohdan 3.2 *Henkilöllisyyden luominen* osalta VRK toteaa raportin sisältävän joitakin epätarkkuuksia ja virheellisyyksiä, joita VRK esittää korjattavaksi:

- s.21 ensimmäinen kokonainen kappale: "Suomessa on yksi maailman parhaista ja kattavimmista väestötietojärjestelmistä." Tulisi olla "väestörekistereistä".
- s.21 kolmas kokonainen kappale: "Lisäksi järjestelmä sisältää kiinteistö- ja toimialatietoja..." Tulisi olla toimitilatietoja.
- s. 21 neljäs kokonainen kappale: "Väestötietojärjestelmän henkilötiedot nauttivat julkista luotettavuutta. Väestötietojärjestelmään henkilöstä talletettuja (13 §:n 1 momentin 1–21 kohdat) henkilötietoja pidetään julkisesti luotettavina tietoina, jollei osoiteta, että tieto on virheellinen tai puutteellinen." VRK:n näkemyksen mukaan edellä mainittu ensimmäinen virke on turha ja se tulisi poistaa.
- s.23 alaotsikon 3.2.2 *Maahanmuutto* alla toinen kappale: "Myös muiden tietojen kuten perhesuhdetietojen perustaksi maistraatti tarvitsee viralliset *suomeksi* käännettyt asiakirjat." VRK esittää lisättäväksi kohtaan "tai ruotsiksi"
- s.25 sivun yläreunasta jatkuva kappale: "Valtioneuvoston asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä tarkistettavista tiedoista ja tarkistamisvelvollisuuden laajuudesta." Tekstin kirjoittamisen jälkeen on annettu valtioneuvoston asetus väestötietojärjestelmästä (128/2010) ja siinä on tätä koskeva säännös 29 §.

Kokonaisuutena arvioiden raportti on selkeärakenteinen ja siinä on kiinnitetty arvokasta huomiota turvalliseen (sähköiseen) asiointiin, henkilöllisyyden suojaamiseen sekä identiteettivarkauksien estämiseen ja vähentämiseen liittyviin tekijöihin: tunnistamisasiakirjoina hyväksyttävien henkilöllisyyden osoittavien asiakirjojen (passi, henkilökortti) asemaan muihin tunnistamisasiakirjoihin (ajokortti) nähden, tunnistamisasiakirjojen EU-tason sääntelyn mahdollistavien sopimusten (mm. Lissabonin sopimus) merkitykseen, vahvan sähköisen tunnistamisen ja sähköisen allekirjoituksen





Väestörekisterikeskus
Varmennepalvelut

LAUSUNTO

1363/040/11 2 (2)

28.4.2011

välineiden sekä VRK:n laatuvarmenteiden (mm. VRK:n kansalaisvarmenteen) rooliin sähköisessä asiointissa, matkustus- ja oleskelulupa-asiakirjojen biometrisia tunnisteita koskeviin ratkaisuihin, identiteettivarkauksien kriminalisoinnin haasteisiin ja identiteettivarkauden uhrin aseman parantamiseen, identiteettivarkauksia koskevan EU-sääntelyn kehitysvaiheisiin, sekä viranomaisyhteistyön tiivistämiseen, informaation jakamiseen yleisölle ja tietoisuuden lisäämiseen.

Ylijohtaja

Hannu Luntiala

Varmennehallintopäällikkö

Katja Häkkinen

28.4.2011

SISÄASIAINMINISTERIÖ

28.04.2011

INRIKESMINISTERIET

Sisäasiainministeriö, kirjaamo

Viite SM092:00/2008

IDENTITEETTIOHJELMAN LOPPURAPORTTI

Elisa kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto Sisäasiainministeriön Henkilöllisyyden luomista koskevan hankkeen loppuraportista.

Elisan näkemys loppuraportista

Elisa katsoo että Identiteettiohjelma ja tämä loppuraportti käsittelevät erittäin tärkeää ja ajankohtaista asiaa. Loppuraportti on huolellisesti laadittu ja antaa hyvän kuvan henkilöllisyyden nykytilasta ja tähän liittyvistä haasteista

Elisa on arvioinut loppuraporttia vain suhteessa toimintaamme vahvan tunnistamisen palveluntarjoajana ja haluamme nostaa esiin loppuraportista erityisesti seuraavat seikat:

1. Nykyisen lainsäädännön mukaan toisena esiintyminen yksityiselle toimijalle ei ole kriminalisoitu. Elisan näkemyksen mukaan tämä tulee ehdottomasti kriminalisoida, erityisesti tapauksissa, jossa vahvan tunnistamisen operaattoria yritetään harhauttaa vahvan tunnistamisen välineen myöntämisen yhteydessä.
2. Varastetuille ja kadonneille henkilöllisyyden osoittaville asiakirjoille on saatava sulkulistapalvelu, jota mm. vahvan tunnistamisen toimijat voivat hyödyntää myöntäessään vahvan tunnistamisen välineitä. Vastaavalla tavalla kuin Virossa, sulkulistan pitäisi hälyttää myös tilanteissa, joissa kysytyllä tunnistetiedolla ei ole myönnetty asiakirjaa.
3. Loppuraportin luvussa 5.3. työryhmä esittää, että "tunnistamiseen liittyvä koulutus on erittäin tärkeää kaikkien toimijoiden osalta" ja "Tunnistamiseen ja tunnistamisasiakirjoihin liittyvää koulutusta tulee tehostaa ja selvittää mahdollisuutta, että viranomaisten lisäksi myös yksityiselle sektorille voitaisiin tarjota tunnistamiskoulutusta". Elisa toivoo, että mainitun kaltainen koulutusmahdollisuus tuotettaisiin viipymättä. Koulutukselle on selkeä tarve erityisesti vahvan tunnistamisen toimijoilla. Elisan käynnistäessä omaa tunnistuspalveluaan ei tällaista koulutusta ollut viranomaisten taholta saatavilla.
4. Elisa kannattaa biometristen tunnistajien käytön hallittua laajentamista. Biometrisiä tunnistajia tulisi voida hyödyntää ainakin vahvan tunnistamisen välineiden myöntöprosessin yhteydessä. Biometristen tunnistajien käyttö on tehtävissä siten, että tunnistajia ei talleteta näitä hyödyntävän toimijan tietojärjestelmiin. Biometristä tunnistajia käytettäisiin vain sen varmistamiseen, että vahvan tunnistamisen vä-

elisa

28.4.2011

linettä hakeva henkilö sama, jonka biometrinen tunniste on talletettu henkilöllisyyden osoittavaan asiakirjaan.

5. Luvussa 5.7.4 esitetään ajatus ID turvallisuuden neuvottelukunnan perustamista. Elisa esittää, että tämän neuvottelukunnan kokoonpanossa huomioitaisiin myös vahvan sähköisen tunnistamisen yksityiset toimijat.

Kunnioittavasti,

ELISA OYJ

elisa

**EDUSKUNNAN
APULAIISOIKEUSASIAMIES**

Helsinki 28.4.2011

Dnro 1339/5/11

Sisäasiainministeriö
Poliisiosasto
PL 26
00023 VALTIONEUVOSTO

SISÄASIAINMINISTERIÖ

29.04.2011

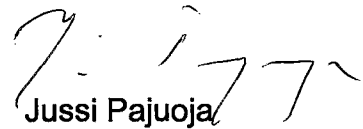
INRIKESMINISTERIET

Viite: Sisäasiainministeriön lausuntopyyntö 31.3.2011 (SM 092:00/2008)

LÄHETE

Lähetän ohessa sisäasiainministeriölle lausuntopyynnössänne pyydetyn lausuntoni. Lausunto on aikaisemmin toimitettu sisäasiainministeriölle myös sähköpostitse kirjeessänne pyydetyn mukaisesti.

Apulaisoikeusasiamies


Jussi Paju

Esittelijäneuvos


Jorma Kuopus

Sisäasiainministeriö
Poliisiosasto
PL 26
00023 VALTIONEUVOSTO

Viite: Sisäasiainministeriön lausuntopyyntö 31.3.2011 (SM 092:00/2008)

LAUSUNTO

Sisäasiainministeriö on viitekohdassa mainitussa kirjeessään pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa sisäasiainministeriön asettaman Henkilöllisyyden luomisesta koskevan hankkeen (Identiteettiohjelma) loppuraportista. Raportti on luovutettu sisäasiainministerille 26.1.2011.

Lausuntonani esitän kohteliaimmin seuraavan.

1 YLEISIÄ HUOMIOITA TYÖRYHMÄN TEHTÄVISTÄ JA IDENTITEETTIOHJELMAN RAJAUKSISTA

Identiteettihankkeelle 29.10.2008 asetettuna tehtävänä oli laatia kansallinen identiteettiohjelma, joka sisältää kokonaisvaltaisen suunnitelman valtion tehtävistä henkilöllisyyden luomisesta yhteiskunnassa sekä keinoista, joilla valtio tulevaisuudessakin suojaa kansalaisten henkilöllisyyden sekä perinteisessä että sähköisessä toimintaympäristössä. Hankkeessa selvitetään tavoitteet, konkreettiset toimenpiteet ja niiden vaikutukset, vaikutukset sisäiseen turvallisuuteen, tekniset ratkaisut, lainsäädännölliset muutostarpeet ja ennalta ehkäisevät toimenpiteet, kansalliset ja kansainväliset velvoitteet ja niiden vaatimusten täyttäminen, perusoikeuksien turvaaminen sekä vaihtoehtoiset suunnitelmat.

Työryhmä on raportissaan käsitellyt laajasti identiteetikysymyksiin liittyvän lainsäädännön kehittämistä ja selvittellyt suomalaisten ja ulkomaalaisten henkilöllisyyskysymyksiä varsinkin poliisin ja maahanmuuttoviranomaisten näkökulmasta. Työryhmän keskeiset johtopäätökset ja toimenpidesuosituksien liittyvät seuraaviin seikkoihin:

1. Ajokortin käytön uudelleentarkastelu tunnistamisasiakirjana
2. Passin ja henkilökortin yhteismyöntöprosessin selvittäminen
3. Sulkulistapalvelun selvittäminen ajokorttien, henkilökorttien ja passien osalta
4. Tunnistamisen merkityksen korostaminen ja tietoisuuden lisääminen
5. Identiteettivarkaudet

6. Biometristen tunnistusratkaisujen säädöstarve
7. Turvapaikanhakijan asiointikortin käyttöönoton selvittäminen
8. Sisäasiainministeriön poliisiosasto ja Poliisihallitus lisäksi ehdottavat selvitystä henkilöllisyyttä osoittavia asiakirjoja koskevan lainsäädännön tarpeellisuudesta sekä henkilökorttilain muutosta (biometriset tunnistukset)

Työryhmän raportti painottuu jo sivumäärällisesti arvioiden identiteettivarkauteen. Tältä osin työryhmä kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin näkökohtiin: Toisena esiintyminen rajoittaa henkilön tiedollista itsemäääämis-oikeutta; uhrin heikko asema rikosprosessissa; keskitetty ilmoitusjärjestelmä identiteettivarkauden uhrille; identiteettiturvallisuuden neuvottelukunta; toimintaohje identiteettivarkauden uhrille sekä jatkotyöryhmän perustaminen. Työryhmässä tulisi tarkastella oikeusministeriön johdolla identiteettivarkauksia koskevan lainsäädännön todellista vaikuttavuutta ja tehdä tiedon keräämistä koskevien tunnusmerkistöjen ja toimivaltuuksien lähempi jatkotarkastelu.

Tässä lausunnossa en pyri ottamaan kattavasti kantaa kaikkiin edellä esitettyihin asiakohtiin. Keskityn eräisiin yksittäisiin, mielestäni keskeisiin kysymyksiin. Raportin lähtökohtana ja ensimmäisenä asiakohtana on ajokortin käytön uudelleentarkastelu tunnistamisasiakirjana. Erityisesti tämä seikka on herättänyt runsaasti julkista keskustelua ja jo epätietoisuutta suuren yleisön keskuudessa.

2

AJOKORTIN KÄYTTÖ TUNNISTAMISASIAKIRJANA

2.1

Työryhmän lähtökohdat

Henkilöllisyyttä osoittavien asiakirjojen osalta ei Suomessa ole olemassa yleistä lainsäädäntöä, jossa olisi määriteltäviä hyväksyttävät tunnistamisasiakirjat. Henkilökortin myöntämisestä säädetään henkilökorttilaissa ja passin myöntämisestä passilaissa. Nämä asiakirjat myöntää poliisi.

Poliisi myöntää myös ajokortin. Työryhmän mukaan ajokortti osoittaa kuitenkin luotettavasti vain kortinhaltijan ajo-oikeuden. Sitä ei ole tarkoitettu tai luotu henkilöllisyyttä osoittavaksi asiakirjaksi, eikä myöntöprosessiin sen vuoksi sisälly välttämättä lainkaan tunnistusta. Asiakirjan luotettavuus ei perustu pelkästään sen vaikeaan fyysiseen väärennettävyyteen vaan myös ja eritoten myöntöprosessin luotettavuuteen. Työryhmän mukaan ajokorttia ei siis tule rinnastaa henkilöllisyyttä osoittaviin asiakirjoihin (passi ja henkilökortti).

Käytännössä ajokorttihakemus tehdään kirjallisesti, mutta henkilökohtaisista asioista ei edellytetä. Nykyisin merkittävä osa hakemuksista jätetäänkin autokouluihin, jotka tarkistavat hakijan henkilöllisyyden ja toimittavat asiakirjat poliisille. Kaiken kaikkiaan vuonna 2009 voimassa olevia ajokortteja oli Liikenteen turvallisuusviraston mukaan 3 541 352 kappaletta.

Tunnistamisasiakirjoja käytetään erilaisissa tunnistamistapahtumissa. Tyypillisimpiä tunnistamistapahtumia ovat viranomaisasiointi, pankkiasiointi sekä erilaisen kaupanteon yhteydessä tehtävä tunnistaminen. Näissä tilanteissa tunnistamistahosta riippuen tunnistamisasiakirjana käytetään joko kaikkia tai joitakin seuraavia asiakirjoja: passia, henkilökorttia, ajokorttia ja Kela-korttia. Tavanomaisessa kaupankäynnissä käytetään nykyisin sirullisia maksukortteja, joilla asiakas tunnistautuu PIN-koodin avulla eikä virallista tunnistamisasiakirjaa enää tarvitse näyttää.

Ajokorttilakia on uudistettu Euroopan unionin ajokorttidirektiivin mukaisesti. Direktiivissä ajokortin malli, ajokorttiluokat, ajo-oikeuden saaminen ja kuljettajaopetus on harmonisoitu Euroopan unionissa. Ajokorttidirektiivin III -vaiheen tulee kansallisesti voimaan viimeistään 19.1.2013. Tämä merkitsee muun muassa, että kaikki ajokortit muuttuvat määräaikaisiksi. Ammattiautoilijoiden ajokortit tulevat olemaan voimassa 5 vuotta, muiden 15 vuotta. Eduskunta on hyväksynyt uudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 212/2010) ja eduskunnan vastaus hallitukselle on annettu 21.4.2011 (EV 269/2010 vp).

Samaan aikaan tapahtuva ajokorttilain muutos merkitsee sitä, että ajokortit postitetaan suoraan valmistajalta asiakkaalle vuoden 2013 alusta lähtien. Myöntöprosessia kevennetään siirtymällä sähköiseen myöntöprosessiin. Menettely tulee perustumaan kansalaisen asiointitiliin. Vuodesta 2013 lähtien poliisi tulee myöntämään vuodessa noin 700 000 ajokorttia ja kortit postitetaan suoraan hakijalle.

Työryhmän mukaan ajokortin käyttöön tunnistamisasiakirjana liittyvät seuraavat ongelmat (s. 69–71):

1. Myöntöprosessi: Myöntöprosessi ei ole samantasoinen kuin passilla ja henkilökortilla, koska siihen ei sisälly viranomaisen tekemää tunnistusta. Ajokortin hakijan henkilöllisyyden tarkistaa ajokorttihakemuksen yhteydessä autokoulussa yksityinen toimija.
2. Turvataso: Ajokortti on turvatekijöiltään vähäinen ja siten helposti väärennettävä.
3. Voimassaoloaika: Ajokortin voimassaoloaika (70 vuotta) ei vastaa passin tai henkilökortin voimassaoloaikaa (5 vuotta). Uusi ajokorttidirektiivi lyhentää ajokortin voimassaoloaikaa 5-15 vuodeksi.
4. Kansalaisuus: Ajokortista ei käy ilmi henkilön kansalaisuus, vaan myöntävän valtion kansallistunnus.
5. Ajokortin asema tunnistamisasiakirjana: Tällä hetkellä yleisin tunnistamiseen käytettävä asiakirja on ajokortti, vaikka sitä ei ole sellaiseksi tarkoitettu.
6. Varmistamaton henkilöllisyys: Muukalaispassiin tai pakolaisen matkustusasiakirjaan mahdollisesti sisältyvä merkintä henkilöllisyyden varmistamattomuudesta ei näy lainkaan ajokortista. Näin ollen henkilö, jonka henkilöllisyyttä ei ole voitu varmistaa ja tästä on merkintä hänen matkustusasiakirjassaan, voi tieliikennesopimusten mukaan vaihtaa oman maansa ajokortin suomalaiseen.

7. Paperiset ulkomaiset ajokortit: Eräissä EU-maissa on edelleen laajassa tai jopa ainoassa käytössä paperinen ajokortti, johon on niitattu valokuva. Näitä maita ovat esimerkiksi Ranska ja Belgia. Tällaisen ajokortin käyttö on erityisen riskialtista tunnistamistarkoituksessa.
8. Ulkomaisen ajokortin vaihtaminen suomalaiseen: Ulkomaalainen henkilö saa Geneven ja Wienin tieliikennesopimusten mukaan vaihtaa ajokorttinsa suomalaiseen puolen vuoden maassa oleskelun jälkeen, mikäli haluaa ajaa Suomessa ilman uutta kuljettajatutkintoa. Tämänkään kohdan osalta ongelmana ei ole ajo-oikeus, vaan ajokortin käyttäminen tunnistamisasiakirjana.
9. Ajokorttien vaihtamisen ketjuttaminen: Väärinkäytöksen muotona esiintyy ulkomaisten ajokorttien vaihtamisen ketjuttamista, jolloin esimerkiksi kolmannen maan kortti vaihdetaan johonkin EU-maan korttiin ja tästä edelleen toisen EU-maan korttiin, jolloin kortissa näkyy viimeinen vaihtomaa, ei alkuperäistä myöntömaata.
10. Poisottaminen: Ajokortti voidaan ottaa haltijaltaan pois tietyksi ajaksi tai kokonaan. Henkilöllisyyttä osoittavaa asiakirjaa ei voida ottaa rangaistuksen luonteisesti pois.
11. Ajokortin peruuttaminen: Mikäli ajokortti, passi tai henkilökortti varastetaan, keskeistä on asiakirjan poissaaminen tekijältä. Erityisen ongelmallinen tilanne on ajokortin osalta, koska mitään järjestelmää ei luotu ajo-oikeutta osoittavalle asiakirjalle. Kadonneeksi ilmoitettu passi ja henkilökortti on mahdollista Euroopan laajuisesti huomata rajanylitystilanteessa ja näiden asiakirjojen osalta poliisi ja rajavartiolaitos saavat tietokannasta tiedon asiakirjan kadottamisesta, mikäli henkilö on tämän ilmoituksen asianmukaisesti tehnyt.

2.2

Arviointia

Työryhmän mukaan ajokorttia ei siis ole tarkoitettu tunnistamisasiakirjaksi, vaan pelkästään ajo-oikeuden osoittamiseen. Työryhmä katsoo, ettei ajokortin myöntöprosessi ole riittävän turvallinen, jotta ajokortin käyttö tunnistamisessa olisi jatkossa perusteltua. Asiantilan muuttaminen edellyttäisi kuitenkin sitä, että palveluntarjoajat hyväksyisivät henkilöllisyyden osoittamiseen ainoastaan siihen tarkoitettut asiakirjat, eli passin tai henkilökortin. Työryhmän mukaan edellytyksenä olisi lisäksi se, että Suomessa asuvat henkilöt kantaisivat yleisesti mukanaan jompaakumpaa näistä.

Työryhmän kanta on kuitenkin tiukkuudessaan ongelmallinen, ei vain palveluntarjoajiin, vaan myös muiden viranomaisten asettamiin vaatimuksiin nähden. Esimerkiksi eduskuntavaalien ennakkoäänestyksessä 6.–12.4.2011 posti antoi seuraavan ohjeen henkilöllisyystodistuksesta:

Äänestys on vaivatonta. Äänestystä varten mukaan postiin tarvitaan vain virallinen kuvallinen henkilöllisyysasiakirja, esimerkiksi passi tai ajokortti. Myös vanhanmalliset ajokortit ja henkilöllisyystodistukset kelpaavat henkilöllisyyden todistamiseen ennakkoäänestyksessä.

Edelleen oikeusministeriön verkkosivuilla (vaalit.fi) ohjeistettiin äänestystä vaalipäivänä seuraavasti:

Ota mukaasi äänestyspaikalle ehdottomasti henkilöllisyystodistus, joka voi olla ajokortti tai passi taikka vastaava kuvallinen asiakirja. Jos Sinulla ei ole tällaista asiakirjaa, voit hakea lähimmältä poliisilaitoksesta maksutta väliaikaisen, äänestämistä varten annettavan henkilökortin. Sitä hakiessani tarvitset passikuvan.

On siis ilmeistä, että myös viranomaistoiminnassa passia käytetään tunnistamisasiakirjana, ei vain ajo-oikeuden todistamiseen. Oikeusministeriön vaaliohjeeseen viitaten voidaan myös kysyä, mitä merkitsisi se, ettei ajokorttia hyväksyttäisi vaaleissa henkilöllisyyden tunnistamiseen eikä henkilöllä olisi käytössään muutakaan tunnistamisasiakirjaa. Tällöinhän tilanne olisi sama kuin nykyisin henkilöllä, jolla ei ole vaaleissa vaadittavaa henkilöllisyystodistusta. Oikeusministeriön ohjeen mukaan hän voisi hakea lähimmältä poliisiasemalta maksutta väliaikaisen henkilökortin äänestämistä varten.

Näin ollen pidän ongelmallisena sitä, että sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön käsitys asianmukaisesta henkilöllisyystodistuksesta on erilainen. Ihmisten on vaikea mieltää, että jos ajokortti kelpaa henkilöllisyyden tunnistamiseen vaalitulaisuudessa, miksi ajokortti muutoin on työryhmän esittämällä tavalla lähtökohtaisesti epäilyttävä.

Asiaa mieltämistä vaikeuttavat myös julkisuudessa esitetyt lausunnot ajokortista tunnistamisasiakirjana. Esimerkiksi Aamulehdessä 16.3.2011 julkaistiin artikkeli Miksi ajokortti ei kelpaa passinhakuun?, josta ovat seuraavat lainaukset:

Uutta passia haettaessa pitää todistaa henkilöllisyys. Todistamiseen käy voimassa oleva passi tai henkilökortti. Ajokortti ei käy. Miksi ajokortti ei käy henkilöllisyyden todistamiseen, Poliisin lupahallintopäällikkö Minna Gråsten?

– Passi ja henkilökortti ovat ainoat virallisesti hyväksytyt henkilöllisyystodistukset passia haettaessa. Juridinen pohja on siinä, että passiasioita koskevassa asetuksessa ei hyväksytä ajokorttia. Poliisi on tunnistanut passin ja henkilökortin haltijan luotettavasti asiakirjaa haettaessa. Ajokorttia ei voida pitää luotettavana tunnistamisasiakirjana, sillä se on luonteeltaan vain ajo-oikeutta osoittava lupakortti, jonka haltijaa poliisi ei ole tunnistanut.

Jos hakijalla ei ole voimassaolevaa henkilökorttia tai passia, miten henkilöllisyys todistetaan?

– Jos passin hakijalla ei ole voimassa olevaa henkilökorttia tai passia, poliisi tekee pienimuotoisen tutkinnan ja selvittää hakijan henkilöllisyyden rekisterien, muiden asiakirjojen ja haastattelun avulla.

Tämänkaltaisesta uutisoinnista lukija tekee helposti vastakohtais-päätelmän – ajokorttia ei kannata ottaa mukaan kun lähtee hakemaan passia tai henkilökorttia. Näinhän asia ei ole. Kuten työryhmäkin toteaa, silloin kun passin tai henkilökortin hakijalla ei ole esittää tunnistamisasiakirjana voimassa olevaa passia tai henkilökorttia, voidaan myös ajokorttia käyttää apuna henkilön tunnistamisessa. Vaikka poliisi toki varmistuu hakijan henkilöllisyydestä mahdollisesti rekisterikyselyillä ja mahdollisesti haastattelemalla hakijaa, käytännössä ajokortti on tunnistamisen kannalta käytännössä keskeisin väline. Kuten työryhmä toteaa, kotimaisista ajokorteista paikallispoliisi pystyy selvittämään rekistereistä onko kortti aito vai ei.

Selvää toki on, ettei sisäasiainministeriön työryhmä voi vastata yksittäisistä lehtijutuista ja niihin mahdollisesti sisältyvistä virheistä. Tässä tapauksessa näyttää kuitenkin olevan niin, että yksittäinen tapaus kuvastaa yleisempää ongelmaa. Ajokortin käyttö tunnistamisasiakirjana on sekä viranomaistoiminnassa että muutoin niin yleistä, että sen asemaa ei voida muuttaa kategorisilla yksipuolisilla julistuksilla. Hyvään hallintoon ei esimerkiksi kuulu, että sisäasianministeriön ja oikeusministeriön kannat ajokortista henkilöllisyyden todistamisen välineenä eroavat olennaisesti toisistaan.

On myös huomattava, että EU:n ajokorttidirektiivi ei koske suomalaisen ajokortin käyttöä tunnistamisvälineenä. Direktiivi ei säätele ajokortin myöntämistä koskevia jäsenmaan hallinnollisia menettelyitä. Näin ollen se, missä määrin ajokortin myöntämisprosessi mahdollistaa ajokortin käyttämisen tunnistamisasiakirjana, määräytyy kotimaisen päätöksenteon perusteella. Pikemminkin direktiivi osaltaan myös parantaa ajokortin tunnistamisominaisuuksia, koska jatkossa ajokortti voi enintään olla 5–15 vuotta vanha.

Edellä todetun jälkeen voin yhtyä vain työryhmän loppukannanottoon. Sen mukaan lainsäädännössä tulisi määritellä turvalliset henkilöllisyyden osoittavat asiakirjat sekä Suomen kansalaisille että ulkomaalaisille. Tässä yhteydessä tulisi määritellä myös ajokortin asema tunnistamisasiakirjana. Asiaa tulisi laajapohjaisesti selvittää sekä viranomaisnäkökulman että yritysten ja muutoinkin yksityisten palveluntarjoajien kanssa.

3

TUNNISTAMISEN ULOTTUVUUDET VIRANOMAISTOIMINNASSA

Eri ministeriöissä on nähdäkseni erilaiset valmiudet ICT-oikeuden alan lainsäädännön valmisteluun. Tunnistamiskysymykset kuuluvat operatiivisessa mielessä useimmiten sisäasiainministeriölle (poliisi ja turvallisuus sekä rajavaltuutus; Poliisihallitus ja Rajavartiolaitos), liikenne- ja viestintäministeriölle (viestintä, arjen tietoyhteiskunta ja sosiaalinen media; Viestintävirasto), oikeusministeriölle (yksityisyyden suoja ja rikosoikeus; maistraatit ja tuomioistuinlaitos), työ- ja elinkeinoministeriölle (YTJ-kyselyt; vars. PRH), sosiaali- ja terveysministeriölle (sosiaali- ja terveyspalvelut; KELA) sekä valtiovarainministeriölle (verotus ja valtion yhteiset tietojärjes-

telmät; VAHTI ja Valtiokonttori). Varmentamisen nykyinen organisaatiomalli ja sen mahdolliset vaihtoehdot olisivat selkeyttäneet raporttia. Työryhmän esittämä identiteettiproblematiikka kattaa vain osan julkishallinnon sähköisen asioinnin rakenneosista ja tärkeimmistä kehittämiskohteista.¹ Identiteettivarkautta on käsitelty, kuten raportissa (s. 15-16) todetaankin, monilla muillakin tahoilla ja ministeriöissä.

Mikäli asiassa pyritään kokonaisnäkemykseen, olisi ollut hyödyllistä, että näiden lähtökohtien lisäksi Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnan-tarkastuskertomus (161/2008; Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkishallinnossa 22.4.2008) ja liikenne- ja viestintäministeriön käytännönläheiset selvitystyöt² ja kartoitukset määritelmiseen olisi otettu huomioon nyt arvioitavassa raportissa. Raportissa ei ole ilmeisesti ajallisista rajauksista johtuen selvitetty VAHTI-ohjeita 2/2010 (Tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa annetun asetuksen täytäntöönpanosta, vars. kohdat 2.6 ja 7.8) ja 4/2010 (Sosiaalisen median tietoturvallisuudesta, vars. jakso 3). Näkisin puutteeksi myös sen, ettei raportissa ole avattu ja analysoitu tarkemmin identiteetin muodollista ja sisällöstä merkitystä. Avainsanoja ovat tällöin myös valvonta ja sen laajuus, epäiltyjen ja rikoksentekijöiden profiointi sekä palveluiden tarjoaminen eri kansalais- ja väestöryhmille. Identiteetistä puhutaan käytännössäkin kovin eri merkityksillä, kuten sosiaalinen, kansallinen ja sukupuolinen identiteetti.

Myös henkilöllisyys on varsin tietoverkossa monitulkintainen käsite, koska asiointitilanteita sekä tunnistamisaosoja ja -tapojakin on kovin monia.

4

HENKILÖLLISYYDEN ULOTTUVUUKSISTA JA KANSALAISSPÄLVELUISTA

Sähköinen tunnistaminen ja digitaalinen identiteetti ovat avain sähköisiin palveluihin. Raportissa painotetaan, että tavoitteena on ollut pohtia asiaa nimenomaan käytännönläheisesti kansalaisten etujen ja oikeuksien kannalta. Tähän ei ole hallinnon asiakkaiden kannalta nähdäkseen kuitenkaan päästy vaan viranomaisnäkökulma on korostunut (vrt. Ritva Viljanen: Valtion taattava perusoikeudet verkossakin, Helsingin Sanomat 17.10.2007 ja siihen liittyvä verkkokeskustelu). Jonkinlainen historiallinen katsaus (VRK, Posti/Itella, pankit, sosiaalinen media) varmentamisen kehitykseen Suomessa olisi ollut paikallaan (vrt. Hallituksen toimenpidekertomus

¹ Ks. esim. Riku Jylhänkangas: Julkishallinnon sähköisen asioinnin rakenneosat ja tärkeimmät kehittämiskohteet. 26.5.2009, ValtiIT/Valtiovarainministeriö.

² Teemaan liittyen on tehty ainakin seuraavat selvitykset:
Henkilön sähköinen identiteetti ja henkilökortti : raportti 16.9.1996, versio 1.0 sekä
- http://www.lvm.fi/files/44_2003.pdf
- http://www.lvm.fi/files/Julkaisuja%2053_2005.pdf
- http://www.lvm.fi/files/Julkaisuja%2080_2005.pdf
- http://www.lvm.fi/files/52_2004.pdf
- http://www.arjentietyhteiskunta.fi/files/325/Sahk_tunn_toimintamalli_110215_lopullinen.pdf ja
<http://www.arjentietyhteiskunta.fi/files/185/mobiilitunnistamismenetelmat.pdf>

eduskunnalle vuodelta 2006,³ eduskunnan tulevaisuusvaliokunta ja eduskunnan kanslian julkaisu 1 /2001).

Suomen kansallisista lähtökohdista luodut kansalaisvarmenteet eivät ole käytännössä yleistyneet. Niihin on liittynyt jopa kansainvälisiä tietoturvasu-
suongelmia, kuten minulle kerrottiin tietosuojavaltuutetun toimistoon 8.10.2010 tekemäni tarkastuksen yhteydessä. Varmenne saa merkityksensä käyttöyhteydessään osana palveluinfrastruktuuria. Sähköinen asiointi yleistyy ja tavallisestakin kansalaisesta tiedetään monella taholla paljon. Käytännössä sähköinen viranomaisasiointikin perustuu pitkälti yksityissektorin, erityisesti pankkien palvelu- ja tunnistusinfrastruktuuriin (TUPAS ja VETUMA; ks. raportti s. 73).

Raportissa (s. 40) todetaan, että "tällä hetkellä kuluttajille suunnattuja vahvan sähköisen tunnistamisen palveluita Suomessa tarjoavat pankit ja Väestörekisterikeskus." Kuitenkin Viestintäviraston vahvoja tunnistuspalveluja koskevan rekisterin⁴ mukaan mobiilioperaattorit (DNA, Elisa ja TeliaSonera) ovat myös vahvojen tunnistuspalveluiden tarjoajia mobiilitun-
nisteillaan. Loppuraportissa (s. 42) todetaan nämä palveluiden tarjoajiksi.

5

IDENTITEETTIVARKAUDEN KRIMINALISOINTI

Sähköisten viestintäpalveluiden tarjoamiseen liittyy aina myös rikosoikeudellinen vastuu palveluiden toteuttamisesta voimassaolevan lainsäädännön puitteissa. Myös rikollinen toiminta voi muodostua tai naamioitua osaksi sosiaalista mediaa, jossa koti- ja ulkomaiset toimijat voivat esiintyä tarkoitushakuisesti rajattujen profiilien ja salanimienkin turvin. Sikäli kuin minulle on kerrottu, ei ns. virtuaalipoliisitoiminta ole toistaiseksi tuonut esille laajaa piilorikollisuutta vaikkakin verkossa asioijilla voi muutoin usein olla tiedon ja avun tarvetta.⁵ Tämä aihepiiri ansaitsisi nähdäkseni oman jäsennetyn selvitystyönsä.

Raportissa ehdotetaan tunnistamisongelmien ratkaisuksi uusia identiteettivarkauden rangaistussäännöksiä ja pakkokeinoja arvioimatta juurikaan kevyempiä vaihtoehtoja, kuten palvelu- tai toimintaprosessien kehittämistä, tunnistamisen vaihtelevaa tarvetta eri palveluissa tai kansainvälisiä tunnistusratkaisuja. Lähtökohtaisesti suomalaisilla henkilöillä ei ole yleistä velvollisuuttakaan pitää yleistä tunnistamisasiakirjaa jatkuvasti mukanaan (ks. raportti s. 68). Tietoverkossakaan ei voida perusteettomasti vaatia tunnistautumista julkisen tietoaineiston tai teknisten tallenteiden (asiakirjojen) saannissa (vrt. raportti s. 66 laatuvarmenteiden merkityksen kasvusta). Viittaaan myös kannanottooni 9.11.2010 (EOA dnro 3661/4/08), jonka

³ Eduskunta edellytti jo 18.6.1999 hallituksen huolehtivan siitä, että sähköistä asiointia koskevaa lainsäädäntöä edelleen kehitettäessä siinä varmistetaan, että Väestörekisterikeskuksen kansalaisille sekä valtion tai kunnan viranomaisille sähköiseen henkilökorttiin myöntämällä varmenteella asia voidaan aina saattaa hallinnossa vireille, allekirjoittaa ja antaa tiedoksi, sekä siitä, että ennen kuin muiden kuin Väestörekisterikeskuksen myöntämällä varmenteilla voidaan asioida hallinnossa, on yhtenäisessä hallintomenettelyssä selvitettävä, että nämä varmenteet täyttävät laissa säädettävät edellytykset.

⁴ Ks. <http://www.ficora.fi/index/palvelut/palvelutaiheittain/sahkoinenallekirjoitus/rekisteritunnistamispalvelujen-tarjoajista/tunnistuspalvelujentarjoajat.html>.

⁵ <http://www.finnet.fi/index/uutiset/5t9lqtOwj.html> ja <http://www.poliisi.fi/irc-galleria>

mukaan valtiolle.fi-verkkosivustosta on annettava työnhakulomake ilman tunnistautumista. Mielestäni ei ole hyvän tiedonhallintatavan mukaista julkaista viranomaisen verkkosivuilla julkisia asiakirjoja tavalla, jossa asiakirjaan pääsyä on tosiasiallisesti kuitenkin rajoitettu tunnistautumisvelvoitteella ilman todellista esimerkiksi tietoturvallisuuteen liittyvää syytä. Anonyymillekin asiointille tulisi jäädä sijansa, kuten raportistakin on kai luetavissa (s. 84).

Lisäksi laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (13 § 1 mom.) edellyttää, että tiedon pyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään eikä perustella pyyntöään, ellei tämä ole tarpeen viranomaiselle säädetyn harkintavallan käyttämiseksi tai sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä. Nykyisin verotietojen julkisuuttakin on osaltaan oikeusasiamiehen toimenpiteiden johdosta rajoitettu. Verovuodesta 2009 lukien luonnollisten henkilöiden tuloverotuksen julkisten tietojen sisältö muuttuu siten, että kotikuntatiedon sijasta julkiseksi tulee maakuntaa koskeva tieto (ks. laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain muuttamisesta 1346/1999, 5 §). Lainmuutos parantaa osaltaan ns. turvakiellon antamaa suojaa, kun kotikunta ei ilmenisi verotuksen julkisten tietojen luettelosta.

Lainsäädäntö ja rikosoikeus toimivat suhteellisen huonosti kansainvälisessä avoimessa tietoverkossa. Vastaavasti globaalien tietorikosten torjuntakin on hankalaa (samoin raportissa s. 75 ja 82).

Internet on aikanaan suunniteltu yksinkertaiseksi ja avoimeksi viestintäkanavaksi, jonka käyttö on laajentunut monin tavoin yli 30 vuoden takaa olevan alkuperäisen toimintaympäristönsä ulkopuolelle. Tällaisen tietoverkon luonne mahdollistaa sähköisten viestien välittämisen ja sosiaalisen median toiminnan. Samalla internetin avoimuus luo tilaisuuksia viestintäkanavan monenlaiseen, globaaliinkin väärinkäyttöön. Internetiä voidaan siten käyttää esimerkiksi loukkaavan aineiston levittämiseen tai rikolliseen toimintaan.

Voidaan päätellä, että suuri osa perinteisestä rikollisuudesta on siirtymässä internet-ympäristöön. Internet on mahdollistanut myös uudenlaisten rikosten synnyn. Identiteettivarkaudet, sananvapauden perusteettomat loukkaukset, palvelunestohyökkäykset sekä käyttäjätietojen laiton urkinta ovat uhkia internetissä toimivalle henkilölle tai yritykselle (ks. tästä myös teoksessa Innanen – Saarimäki: Internet-oikeus 2009, s. 35–37). Tietoverkon yhtenäinen arvopohja on eri maissa (kuten Kiinassa ja Iranissa) vasta muotoutumassa ja heiveröisesti vakiintumassa.

Poliisin asiasanastossa (POLAS)⁶ identiteettivarkaus on tilanne, jossa yksityinen avain tai jokin muu tunnistuksen väline kaapataan jonkun muun kuin sen laillisen haltijan käyttöön. Mikäli identiteettivarkaus tekemuotona haluttaisiin erikseen kriminalisoida, tulisi tällöin nähdäkseni pyrkiä seuraamaan kansainvälisiä mittapuita. Tieto- ja viestintärikossäännöstöjä ke-

⁶ <http://www.eduix.com:8080/polas/frameset.html>

hitettäessä on usein käytetty kansainvälisiä "minimilistoja". Tällaisia on kehitetty muun ohella Yhdistyneiden Kansakuntien hankkeissa (ks. <http://www.uncjin.org/> ja International review of criminal policy - United Nations Manual on the prevention and control of computer-related crime) ja Euroopan unionissakin identiteettivarkausnormeja pohditaan. Tiedossani on raportissa (s. 79) mainitun lisäksi, että Euroopan unionin komissio on 30.9.2010 laatinut ehdotuksen direktiiviksi tietojärjestelmiin kohdistuvien hyökkäysten estämiseksi (COM(2010)517 final). Ehdotuksessa (artiklaluonnos 10(3)) on ehdotettu identiteetin anastamista oikealta omistajaltaan raskauttavaksi tekijäksi.

Sisäasiainministeriö tehnee puheena olevan kriminalisoinnin osalta jatkovalmistelua oikeusministeriön kanssa. Tässä yhteydessä otettaneen huomioon myös se lausuntopalaute, joka saadaan oikeusministeriön arviomuistiosta OMSO 12/2011 (Eräiden törkeiden rikosten valmistelun kriminalisointi).

6

ESITUTKINTA- JA PAKKOKEINOUDISTUS

Esitutkinta- ja pakkokeinolain kokonaisuudistus on ollut pitkään vireillä. Eduskunta hyväksyi vaalikauden lopulla laajan lakipaketin (HE 222/2010 ja 224/2010 vp). Ensin mainitussa hallituksen esityksessä todettiin muun ohella, että ylimmät laillisuusvalvojat ovat kiinnittäneet huomiota kysymyksessä olevan säädöskokonaisuuden kokonaisuudistamisen tarpeeseen. Kysymys ei ole kuitenkaan pelkästään lainsäädännön selkeydestä. Lisäksi on nostettu esiin turvallisuusviranomaisten toimivaltuuksien ulottuvuuteen ja käyttämisen edellytyksiin, kansalaisten oikeusturvaan sekä yksittäisiin lainsäädännön tarkistamistarpeisiin liittyviä kysymyksiä. Rangastusasteikoilla on tietenkin merkityksensä tutkintaviranomaisten toimivallan laajuuden kannalta.

Loppuraportissa viitataan useaan otteeseen ongelmana siihen, ettei viranomaisilla ole mahdollisuuksia pakkokeinojen, erityisesti telepakkokeinojen, käyttöön. Tällöin on myös viitattu hallituksen esitykseen 222/2010 vp, jonka katsottiin monilta osin poistavan ongelmia, jos se hyväksyttäisiin ehdotetun kaltaisena.

Eduskuntakäsittelyssä hallituksen esitykseen tehtiin kuitenkin lukuisia muutoksia. Nyt puheena olevasta näkökulmasta erityisen tärkeitä olivat perustuslakivaliokunnan huomautukset televalvonnan käytön edellytyksistä (PeVL 66/2010 vp). Nämä kannanotot pohjautuvat siihen, että perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan viestin salaisuuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia vain, jos kysymys on yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta tai kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana. Valiokunta totesi muun muassa seuraavaa (alleviivaus tässä):

Pakkokeinolakiehdotuksen 10 luvun 6 §:n 2 momentti sisältää televalvonnan perusterikosten luettelon. Momentin 2 ja 3 kohdan mukaan

televalvonta on mahdollista, kun henkilöä on syytä epäillä teleosoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehdystä rikoksesta taikka seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä tai parituksesta. Nykyisin lupaa televalvontaan voidaan 2 kohtaa vastaavan kohdan perusteella käyttää, kun on syytä epäillä jotakuta automaattiseen tietojenkäsittelyjärjestelmään kohdistuneesta rikoksesta, joka on tehty telepäätelaitetta käyttäen. Muutosta perustellaan rikosten selvittämistressillä ja käytetyn kirjoitustavan vanhanaikaisuudella ja suppeudella.

Muutos merkitsisi sitä, että televalvontaa voitaisiin käyttää myös sellaisten rikosten tutkintaan, jotka eivät ole törkeydeltään verrattavissa muihin televalvonnan perusterikoksiin. Teleosoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen voidaan syyllistyä esimerkiksi kunnianloukkaukseen tai minkä tahansa rikoksen yllytykseen. Perusterikokseksi ehdotetaan myös rikoslain 20 luvun 8 §:ssä rangaistavaksi säädetty seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö, josta voidaan tuomita rangaistukseksi sakkoa tai enintään kuusi kuukautta vankeutta.

Televalvontaa koskevia säännösehdotuksia on arvioitava perustuslain 10 §:n 2 momentissa säädetyn luottamuksellisen viestin salaisuuden loukkaamattomuuden kannalta. Televalvonta merkitsee tunnistamistietojen hankkimista televiesteistä, jotka on lähetetty televerkkoon kytketystä teleliittymästä tai telepäätelaitteesta tai vastaanotettu sellaiseen. Viestin tunnistamistiedot jäävät valiokunnan käytännön mukaan viestin salaisuutta koskevan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle (esim. PeVL 37/2002 vp , s. 3/I, PeVL 26/2001 vp , s. 3/I).

Välttämättömistä rajoituksista luottamuksellisen viestin salaisuuteen voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin perusteella säätää lailla muun muassa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa. Yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten piiriin kuuluvat perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan esimerkiksi huumausainerikokset, törkeät väkivaltarikokset sekä maan- ja valtiopetosrikokset (HE 309/1993 vp , s. 54/II). Valiokunta on pitänyt lisäksi mahdollisena, että tunnistamistietojen saaminen jätetään sitomatta tiettyihin rikostyyppeihin, jos sääntely muutoin täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVL 26/2001 vp , s. 3/II, PeVL 37/2002 vp , s. 3/I).

Televalvonnan käyttäminen kytkeytyy lakiehdotuksessa nykyisin tavoin osittain rangaistusasteikon perusteella määriteltyihin rikoksiin, osittain laissa mainittuihin rikoksiin. Ehdotetut muutokset laajentavat televalvonnan myös sellaisiin rikoksiin, joita ei voida pitää perustuslaissa tarkoitettuina yksilön ja yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavina rikoksina. Jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, on 2 kohta rajattava koskemaan mainitun tyyppisiä tai niihin törkeysasteeltaan verrattavia rikoksia.

Näin ollen loppuraportin toive valtuuksien laajentamisesta törmäsi perustuslakiin, kun eduskunta omaksui perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisen kannan. Nämä perustuslaista johtuvat rajoitukset lainsäädännölle on luonnollisesti otettava jatkossakin huomioon – sinänsä tehokkaat toimenpiteet voivat joutua ristiriitaan perustuslain kanssa.

Joka tapauksessa olisi erittäin tärkeää, että poliisin toimivaltuudet tietoverkoissa tapahtuvaan tiedonhankintaan ja muuhun toimintaan ovat jatkuvasti tarkasteltavana. Näin tulee olla jo pelkästään tekniikan nopean kehityksen vuoksi. On myös huomattava, että esitutkintapakkokeinolakiuudistuksen yhteydessä ei ole erikseen puututtu tunnistamis-, henkilöllisyys- tai identiteettiproblematiikkaan.

Turvallisuusviranomaisten toimivaltuuksien käyttöön liittyvien säännösten kehittämisessä on lisäksi otettava huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (jäljempänä EIT) ratkaisut ja muutkin kansainväliset velvoitteet. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulman korostuminen esimerkiksi ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen (SoPS 19/1990; jäljempänä EIS) liittymisen vuoksi on johtanut tarpeeseen korostaa asianosaisten oikeuksia rikostutkinnan yhteydessä ja yleisemmin toimenpiteiden kohteeksi joutuvien henkilöiden oikeuksia poliisin toimivaltuuksien käyttämisen yhteydessä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta asiantuntijana tässä hankkeessa on toiminut Juha Haapamäki. Hän vastaa oikeusasiamiehen kansliassa muun ohella poliisin televalvontaa koskevista asioista. Oikeuskirjallisuudestaakin olisi ollut saatavissa tältä osin johtoa asian selvittämiseen (vrt. Rauno Korhonen: Poliisin valvontakeinot ja kansalaisen yksityisyyden suoja, Helsinki 2005 s. 177).

7

ULKOMAALAISTEN HENKILÖLLISYYS JA TUNNISTAMINEN

Raportissa on jaksossa 4 käsitelty ulkomaalaisen vahvistamatonta henkilöllisyyttä ja tunnistamisasiakirjoja. Tältä osin on pantava merkille lisäksi, että eduskunnassa on 14.3.2011 ollut käsiteltävänä Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain, ulkomaalaisrekisteristä annetun lain ja löytötavaralain muuttamisesta (HE 104/2010 vp.). Euroopan unionin lainsäädännössä edellytetään, että jäsenvaltiot ryhtyvät myöntämään oleskelulupia korttimuodossa. Oleskelulupakortin teknisessä osassa on oltava biometrisinä tunnisteina kasvokuva ja kaksi sormenjälkikuvaa. Myös unionin kansalaisten perheenjäsenille myönnettävät oleskelukortit ehdotetaan muutettaviksi unionin lainsäädännön mukaisiksi sirullisiksi kortiksi.

Ulkomaalaislakiin on siten lisätty säännökset sormenjälkien ottamisesta ja tallentamisesta oleskelulupakortin sirulle sekä sormenjälkien käyttötarkoituksesta ja käyttöoikeuksista. Kortin tekniseen osaan tallennettuja tietoja saisivat ehdotuksen mukaan lukea vain niitä tietoja tarvitsevat viranomaiset. Viranomaisilla olisi oikeus lukea tietoja unionin lainsäädännön mukai-

sesti ainoastaan tilanteissa, joissa tämä on tarpeen oleskeluluvan aitouden toteamiseksi ja oleskeluluvan haltijan henkilöllisyyden todentamiseksi.

Ulkomaalaislaissa säädettiin myös biometristen tunnisteiden tietoturvasta. Biometristen tunnisteiden liittämällä oleskelulupa pyritään estämään oleskelulupien väärinkäytöksiä luomalla entistä luotettavampi yhteys oleskeluluvan ja sen haltijan välille. Lisäksi ulkomaalaislaissa säädettäisiin oleskelulupakortin voimassaolon päättymisestä ja uuden kortin hankkimisesta.

Ulkomaalaisrekisteristä annettuun lakiin lisättiin säännökset sormenjälkien tallettamisesta tietokantaan sekä tietojen käyttötarkoituksesta ja käyttöoikeuksista. Oleskeluluvan hakijan sormenjäljet talletettaisiin ulkomaalaisrekisteriin. Tietokantaan talletettuja sormenjälkitietoja voisi ehdotuksen mukaan käyttää oleskeluluvan aitouden toteamiseksi ja oleskeluluvan haltijan henkilöllisyyden todentamiseksi.

Löytötavaralakiin lisättiin säännökset löytötavaratoimistoon toimitetun oleskelulupakortin toimittamisesta poliisille ja kortin hävittämisestä. Lait tulevat voimaan viimeistään toukokuussa 2011. Tästä syystä en puutu lausunnossani asiaan enemmälti.

Edeltäjäni eduskunnan apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt on 5.5.2009 antanut sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto lausunnon (Dnro 1209/5/09) turvapaikanhakijoiden henkilöllisyyden selvittämiseen sisältyvän iänmäärityksen oikeusvaikutuksista. Olen omasta puolestani antanut 8.10.2008 lausunnon sisäasiainministeriön poliisiosastolle esityksestä passilain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamiseksi (sormenjälkien lisääminen passin siruun). Katsoin jo tuolloin, että poliisin tiedonhankintakeinoista syntynyt kokonaisuus on osin vaikeaselkoinen ja epä johdonmukainen.

Totean lisäksi, että käytännön työssä ovat tärkeitä edelleenkin raportissakin mainitut (s. 89) Euroopan unionin vaatimukset ja toiminnalliset rekisterit (ks. myös The Council of the European Union - Public Register of Authentic Identity and Travel Documents Online, <http://www.consilium.europa.eu/prado/FI/homeIndex.html>). Lisäksi Suomessa toteutetaan vuonna 2011 maakohtaisesti ns. Schengen-tarkastus, jossa tietosuojavalvontatietojen toiminta evaluoidaan.

8

HANKKEEN MERKITYKSESTÄ LAILLISUUSVALVONNAN KANNALTA

Lainsäädännön kehittämiseksi on silti esitettävissä vielä lisänäkökohtia. Perustuslain 109 §:n mukaan laillisuusvalvontatehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä eivät ole juurikaan tulleet esille identiteetinhallintaan liittyvät tilanteet. Kuitenkin asianosaisten ja varsinkin asianomistajien suoja rikosasioissa on tullut esille joissakin kanteluasiois-

sa. Siten esim. asiassa dnro 3435/4/09 olivat kantelijan nimi, osoite ja henkilötunnus päätyneet ilmeisesti Tampereen käräjäoikeuden käsittelymään rikosasian asiakirjoista identiteettivarkauksia tekevän henkilön tietoon. Samoin kanteluratkaisuissa (10 viimeisen vuoden aikana 42 asiaa) on sivuttu turvakieltojärjestelmän aukollisuutta (mm. EOA 3796/4/05, 2945/4/08, 4152/4/08, 1632/4/09 sekä 1690/4/09). Tavanomaisimmat ongelmatilanteet ovatkin koskeneet rikosasioiden käsittelyä tai henkilötunnusta, jota edelleen pyritään ongelmistaan ja yleisyydestään huolimatta käyttämään tunnistetietona ja tietoturvatarkkijänä (vrt. raportissa "ajokortin sulkemisesta" esitettyä s. 86).

Tunnistamisen problematiikkakin muuttuu, kun perinteinen virasto muuttuu osaksi uudenlaista palveluverkkoa valtiokonsernissa. Hallintolain mukaisiin hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuutta koskeva vaatimus. Viranomaisen on pyrittävä järjestämään asiointi ja asian käsittely siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluja ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu myös viranomaisen neuvontavelvollisuus vaikkapa turvallisesta asiointitavasta.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 11 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies voi tehtävänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimielimen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi. Tästä näkökulmasta onkin aihetta puuttua biometriaan yleistyvänä tunnistetekijänä. Biometrisen tunnistamisen sääntelyn tarve on todettu jo vuonna 2005 liikenne- ja viestintäministeriön tekemässä selvityksessä. Kuitenkaan sääntelyn kehittäminen ei ole edennyt viimeiseen viiteen vuoteen. Tätä koskeva lainsäädäntöhanke (HARE LVM038:00/2006) on ollut käynnissä liikenne- ja viestintäministeriössä jo vuonna 2006, mutta se ei johtanut lainsäädännön muuttamiseen. Pidän tätä puutteena myös perustuslain 22 §:n kannalta. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on – tietoverkossakin – turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeustapauksia identiteettirikoksista ei ole selvitetty juurikaan Suomea koskevan tapauksen K.U v. Finland (2872/02, 2.3.2009) lisäksi selvitetty työryhmän raportissa (s. 84). Tässä yhteydessä olisi mielestäni voitu mainita HUDOC-tietokannan tapauksista ainakin L. v. Lithuania-tapaus 11.09.2007 (transseksuaalin henkilön henkilötunnuksen muuttaminen), S. and Marper v. the United Kingdom-tapaus 4.12.2008 (epäilystä rikoksentekijästä otettujen sormenjälkien ja DNA-aineiston säilyttäminen määräämättömän ajan ja oikeudeton puuttuminen hänen yksityiselämänsä suojaan), Sinan Isik v. Turkey-tapaus 2.2.2010 (ei uskontoa henkilökortteihin) sekä Matti Pellonpään kirjoittaman Euroopan ihmisoikeussopimus-teoksen ruotsinkielinen, täydennetty laitos Europeiska människorättskonventionen. Käsitteenä yksityiselämän suoja on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä laaja, kuten osoittaa myös tapaus tutkintavankeutta koskenut ns. Wisse-tapaus

20.12.2005 (tutkintavankien välisen keskustelun nauhoittaminen; vrt. raportti s. 84–85). Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan sukupuoli identiteetti kuuluu henkilön yksityisasioihin, jotka olivat hänelle kaikkein intimeimpiä (ks. Van Kück-tapaus 12.06.2003).

Lakiviittauksista huolimatta juridisen näkökulman kapeus näkyy raportissa rikosoikeudellisen tarkastelun ja käsitteistön (identiteetti vs. henkilöllisyys) lisäksi myös suhteellisen vähäisenä oikeustapauksiin ja oikeuskirjallisuuteen perehtymisenä.⁷ Tähän seikkaan on myös oikeusministeriö kiinnittänyt sisäasiainministeriön huomiota raportin valmistelun yhteydessä 29.3.2010 antamissaan kommentteissa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 (2) artiklan mukaan viranomaiset eivät saa puuttua tämän (yksityisyyden suojan) oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Tätä tunnistamistoiminnankin oleellista puitetta ei ole mainittu raportissa (s. 97).

Euroopan yhteisöjen oikeuskäytännön mukaisesti perusoikeuksia rajoittavat myös suhteellisuusperiaate ja olennaisen sisällön säilymisen takaaminen.⁸ Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tarjoama ihmisoikeuksien suoja tehostui, kun tuomioistuimen toimivaltaa laajennettiin unionisopimuksen L artiklan d) kohdassa (uudessa 46 artiklassa). Tämä koskee erityisesti perusoikeuksien suojaamista yhteisön toimialaan sisällytettyjen viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkojen alalla (perustamissopimuksen uusi IV osasto, 73 i artikla ja sitä seuraavat artikkelit, uusi 61 artikla).

Viranomaiset voivat tietenkin näissä puitteissa kehittää tunnistamisjärjestelmiä tarkoituksenmukaisella tavalla, mutta yksittäisten asiakkaiden kannalta viranomaisten välinen työnjako ei ole nähdäkseni Suomessa kovin selkeää identiteetinhallinnan osalta. Asia kuuluu käytännössä sisäasiainministeriölle, liikenne- ja viestintäministeriölle, oikeusministeriölle sekä valtiovarainministeriölle. Yksilön henkilötietojen suojan tehokkaan toteuttamisen kannalta katsottuna ministeriöiden välistä työnjakoa tulisi selkeyttää ja keskittää. Hajautettu malli on osoittanut ilmeisen heikkoutensa biometrisen tunnistamisen yleislainsäädännön hitaan valmistelun yhteydessä (raportti s. 99–100). Tästä raportistakin (s. 50 ja 112) on havaittavissa ministeriöiden välisiä lähtökohtaeroja mm. identiteettivarkauskriminalisointien osalta.

⁷ Vrt. esim., Asko Lehtonen: Sähköpostin rikosoikeudellisen suojan kehitys muutosten paineissa. Julkaistu Edilexissä 21.7.2006 ja Klaus Lintuniemi: Vainajan sähköpostin oikeudellinen asema. WSOYPro, Edilexissä 24.2.2011 (jakso 3.2.).

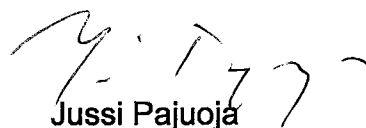
⁸ Ks. http://www.europarl.europa.eu/factsheets/2_1_1_fi.htm.

HANKKEEN JATKOVALMISTELU

Puheena oleva identiteettihanke jatkunee sisäasiainministeriössä saatujen lausuntojen jälkeen yhteistyössä oikeusministeriön kanssa varsinkin identiteettivarkauksien kriminalisointien tai täsmennysten selvittämiseksi. Monet oikeusministeriössä vireillä olevat lakihankkeet liittyvät rikosoikeuteen (kuten ehdotus EU:n direktiiviksi tietojärjestelmiin kohdistuvista hyökkäyksistä) ja kesällä 2011 käynnistyy Euroopan unioninkin lakihanke tietosuojaa koskevaksi kattavaksi uudistukseksi (ks. HaVL 36/2010 vp ja E 119/2010 vp). Tästä on myös maininta raportissa (s. 78).

Koska ongelmallisesti jäsennetty identiteettihanke ei ole tuottanut toistaiseksi tunnisteteasiakirjojen suhteen lakitasolla yksilöityä ehdotusta, en lausu asiasta tämän enempää.

Apulaisoikeusasiamies


Jussi Paju

Esittelijäneuvos


Jorma Kuopus



Poliisihallitus
Lupahallintoyksikkö

SISÄASIAINMINISTERIÖ

02.05.2011

LAUSUNTO

1 (4) *mg*

INRIKESMINISTERIET

28.4.2011

2020/2011/1302

Sisäasiainministeriö
kirjaamo@intermin.fi

Johanna Kari
johanna.kari@intermin.fi

SM:n viite: SM092:00/2008

POLIISIHALLITUKSEN LAUSUNTO IDENTITEETTIHJELMAN LOPPURAPORTISTA

Yleistä

Sisäasiainministeriön poliisiosasto on pyytänyt Poliisihallituksesta lausuntoa sisäasiainministeriön asettaman henkilöllisyyden luomista koskevan hankkeen (identiteettiohjelma) loppuraportista. Poliisihallitusta on pyydetty liittää lausuntoonsa myös keskusrikospoliisin ja Helsingin poliisilaitoksen (virtuaalinen lähipoliisiryhmä) lausunnot. Keskusrikospoliisi on lausunut, että sen näkemys on tullut tarvittavilta osin huomioiduksi työryhmän loppuraportissa, joka on keskusrikospoliisin toimialaan kuuluvilta osin sen näkemyksen mukainen. Myös Helsingin poliisilaitoksen virtuaalisen lähipoliisiryhmän jäsenet yhtyivät raportissa esitettyyn. Poliisilaitoksen näkemyksen mukaan loppuraportissa esitetyt johtopäätökset ja toimenpidesuosituksukset ovat yleisesti ottaen myönteisiä eikä poliisilaitoksella ole niiden osalta huomautettavaa.

Poliisihallitus on lisäksi pyytänyt lausunnot Koillismaan, Pirkanmaan, Oulun ja Varsinais-Suomen poliisilaitoksilta, hallinnon tietotekniikkakeskukselta sekä Poliisihallituksen tekniikan yksiköltä ja rikostorjuntayksiköltä.

Raportin johtopäätökset ja toimenpidesuosituksukset

Poliisihallituksen mielestä identiteettiohjelman loppuraportissa esitetyt johtopäätökset ja toimenpidesuosituksukset ovat suositeltavia. Pyrkimykset käytettävän termistön vakiinnuttamiseksi ja yleisen tietoisuuden lisäämiseksi sekä ehdotetut lainsäädäntöhankkeet edistävät Poliisihallituksen mielestä hankkeen tavoitteiden toteutumista. Sekä henkilöllisyyttä osoittavia asiakirjoja että biometriaa koskeva lainsäädäntöhanke tulisi Poliisihallituksen mukaan aloittaa pian. Lisäksi identiteettivarkauksiin liittyvä tarkempi selvitystarve on ilmeinen.

Raportti sisältää useita ehdotuksia, jotka toteutuessaan lisäisivät työmäärää ja kustannuksia poliisissa. Tällaisia ovat esimerkiksi poliisille asetettavat koulutus- ja tiedotusvelvoitteet, ehdotettu passin ja henkilökortin yhteismyöntöprosessi sekä turvapaikanhakijan asiointikortin käyttöönotto. Lisäksi ajokortin käytön vähentäminen tunnistamisasiakirjana tulisi lisäämään henkilökortteihin liittyvää työmäärää poliisilaitoksilla. Poliisihallitus haluaa painottaa, että raportin toimenpidesuosituksia toteutettaessa tulee perusteellisesti arvioida, minkä viranomaisen tehtäviin kyseinen toiminta kuuluu tai kuuluuko kyseisen toiminnan järjestäminen viranomaisen tehtäviin. Lisäksi toimenpiteiden kustannukset tulee arvioida huolellisesti sekä osoittaa toimeenpanevalle taholle tätä varten tarpeelliset resurssit.





Kansalaisvarmenne

Poliisihallitus yhtyy raportissa esitettyyn kantaan, jonka mukaan henkilöllisyys tulee olla samantasoisesti suojattu sekä fyysisessä että sähköisessä toimintaympäristössä. Poliisihallituksen mukaan jatkossakin tulisi taata valtion myöntämä vahvan tunnistamisen väline (kansalaisvarmenne). Sen sijaan kansalaisvarmenteen alustaa voidaan kehittää siten, että se olisi jatkossa esimerkiksi USB-tikulla henkilökortin sijaan ja näin ollen helpommin ja edullisemmin kansalaisten käytettävissä.

Ajokortin käytön uudelleentarkastelu tunnistamisasiakirjana

Poliisihallitus yhtyy raportin johtopäätökseen ajokortin käyttöön tunnistamisasiakirjana liittyvistä ongelmista. Ajokortin käyttöä tunnistamisasiakirjana tulisi välttää. Poliisihallituksen mukaan riskeistä tulee tiedottaa, sekä edistää johdonmukaisesti henkilökortin käyttöä ajokortin korvaavana tunnistamisasiakirjana ja todellisenä vaihtoehtona. Tavoitteen saavuttamiseksi myös ehdotetun sulkulistapalvelun tarpeellisuutta ajokortin suhteen tulisi arvioida uudelleen.

Passin ja henkilökortin yhteismyöntöprosessin selvittäminen

Poliisihallituksen kannan mukaan passin ja henkilökortin yhteismyöntöprosessin käyttöönotolla voitaisiin edistää henkilökortin käytön lisääntymistä. Tavoitteen saavuttamiseksi passin ja henkilökortin yhteishinnan tulisi kuitenkin olla huomattavasti edullisempi kuin erikseen myönnettynä.

Hallinnon tietotekniikkakeskuksen arvion mukaan yhteismyöntömenettelyn kokonaiskustannukset Hekopassi-järjestelmään sekä sen käyttöliittymään ja tietokantaan vaatimien muutosten osalta olisivat 320.000 - 400.000 euroa.

Yhteismyöntöprosessin kehittäminen edellyttääkin tarkempaa arvioita kustannuksista sekä toimenpidesuosituksella saavutettavista hyödyistä. Jos yhteismyöntöprosessia halutaan edistää, tulee tätä varten osoittaa myös tarpeelliset resurssit.

Sulkulistapalvelun selvittäminen ajokorttien, henkilökorttien ja passien osalta

Raportissa on ehdotettu ajokorttien, henkilökorttien ja passien sulkulistapalvelun käyttöönottoa. Poliisihallitus yhtyy sulkulistapalvelun tarpeellisuudesta esitettyihin perusteluihin henkilökorttien ja passien osalta. Yksi raportissa esitetyistä tavoitteista on ajokortin käytön vähentäminen tunnistamisasiakirjana sekä tietoisuuden lisääminen ajokortin käyttöön liittyvistä riskeistä. Poliisihallituksen kannan mukaan ajokortin sulkulistapalvelun luominen lisäisi tosiasiaassa ajokortin käytettävyyttä yksityisellä sektorilla tunnistamisasiakirjana. Ajokortin käytön vähentyessä ainoastaan ajo-oikeutta osoittavaksi asiakirjaksi sen voimassaolon tarkistamiseen olisi tarvetta ainoastaan tahoilla, joilla on jo nykyisellään pääsy tarpeellisiin viranomaisen rekistereihin.



Sen sijaan sulkulistapalvelun käyttöönottoa tulisi harkita mahdollisesti käyttöön otettavan turvapaikanhakijan asiointikortin osalta. Asiointikortin yhteydessä on raportissa tuotu esille riski siitä, että asiointikortteja ei saada haltuun kortin voimassaolon lakkaamisen tai mitätöimisen jälkeen. Koska yksityisillä toimijoilla ei ole pääsyä viranomaisen rekistereihin, voidaan sulkulistapalvelun käyttöönottoa perustella samoin perustein kuin henkilökortin ja passin osalta, jos asiointikortti otetaan käyttöön.

Poliisihallituksen kannan mukaan sulkulistapalvelu tulisi varmenteiden osalta keskittää Väestörekisterikeskuksen hoidettavaksi. Sen sijaan tunnistamisasiakirjoja koskevien tietojen välittäminen sulkulistapalvelun kautta eteenpäin erityisesti yksityisille toimijoille tulisi olla poliisin tehtävä.

Tunnistuksen merkityksen korostaminen ja tietoisuuden lisääminen

Erilaisten tunnistamispalvelujen lisääntynyt tarjonta sekä toimintaympäristön siirtyminen entistä enemmän virtuaalimaailmaan edellyttävät sekä kansalaisten tietoisuuden lisäämistä että tunnistamistehtävissä toimivien henkilöiden ammattitaidon parantamista. Myös suunniteltu ajokortin käytön vähentäminen tunnistamisasiakirjana tulee aiheuttamaan koulutus- ja tiedotustarpeita.

Raportissa on todettu, että poliisi voisi resurssiensa puitteissa osallistua yksityisten palveluntarjoajien kouluttamiseen sekä auttaa vahvistamaan näiden ensitunnistamisprosesseja. Tällainen koulutustoiminta ei kuitenkaan kuulu poliisin ydintehtäviin eikä sille näin ollen ole osoitettu resursseja. Annettaessa tunnistamistehtäviä yksityisille palveluntarjoajille tulisi jatkossa arvioida myös koulutustarve. Lisäksi tulisi arvioida, kuuluko koulutustehtävä viranomaiselle vai voidaanko tehtävä antaa yksityisen suoritettavaksi.

Turvapaikanhakijan asiointikortin käyttöönoton selvittäminen

Raportissa ehdotetaan otettavaksi käyttöön ulkomaalaisen asiointikortti, joka olisi tarkoitettu niille turvapaikanhakijoille, joiden henkilöllisyyttä ei ole voitu varmistaa. Raportissa ehdotettu asiointikortti olisi tarkoitettu asiointiin, eikä sillä olisi muita toimintoja.

Asiointikortista puhuttaessa on julkisuudessa painotettu kortin tuomaa helpotusta turvapaikanhakijoiden päivittäiseen asiointiin viranomaisissa ja esimerkiksi pankeissa. Poliisihallitus haluaa kuitenkin tuoda esiin, että viranomaisen näkökulmasta kyse olisi kuitenkin raportissa mainitulla tavalla nimenomaan turvapaikanhakijan henkilöllisyyden jäädättämisestä yhteen henkilöllisyyteen. Jäädättämällä turvapaikanhakijan henkilöllisyys biometrisen tunnistamiseen sekä annettuihin henkilötietoihin, voidaan puuttua useiden eri henkilöllisyyksien tuomiin ongelmiin.

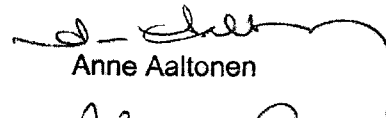
Poliisihallitus pitää ehdotettua asiointikorttia hyvänä. Asiointikortilla voidaan nähdä olevan merkitystä sekä sisäisen turvallisuuden kannalta että turvapaikkajärjestelmän hyväksikäytön ehkäisemiseksi. Asiointikortin käyttöönotto edellyttää kuitenkin huolellista arviota sen käyttöönotolla saavutettavista hyödyistä sekä kustannuksista ja niiden kohdentumisesta. Lisäksi asiointi-



kortin käyttöönoton yhteydessä tulee erityisesti huolehtia siitä, että asiointikortti ei sekoitu käytettävyydessä henkilökorttiin.

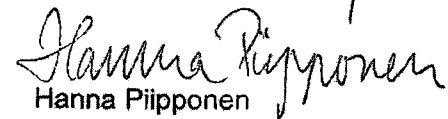
Kuten raportissakin mainitaan, ongelmaksi muodostuisi se, että mitätöityjä asiointikortteja olisi käytännössä vaikea saada takaisin. Tällaisten korttien väärinkäytösriski on suuri, sillä yksityisillä toimijoilla ei ole pääsyä viranomaisten tietojärjestelmiin. Jotta asiointikortin väärinkäytösmahdollisuuksia saataisiin vähennettyä, tulisi yksityisillä toimijoilla olla mahdollisuus tarkistaa asiointikortin voimassaolo. Poliisihallitus ehdottaakin, että raportissa ehdotetun sulkulistapalvelun käyttöönottomahdollisuuksia kartoitettaessa selvitetäisiin myös mahdollisesti käyttöönotettavan asiointikortin liittäminen sulkulistapalveluun.

Lupahallintojohtaja



Anne Aaltonen

Ylitarkastaja



Hanna Piipponen



Poliisiosasto

Neuvotteleva virkamies Johanna Kari

Lausuntopyyntö identiteettityöryhmän loppuraportista

**MAAHANMUUTTO-OSASTON LAUSUNTO; IDENTITEETTITYÖRYHMÄN
LOPPURAPORTTI**

Maahanmuutto-osasto lausuu seuraavaa:

Maahanmuutto-osasto pitää kannatettavana työryhmän ehdotusta, jonka mukaan asetettaisiin erillinen hanke selvittämään turvapaikanhakijoiden asiointikortin myöntämistä turvapaikanhakijoiden alkuvaiheen asiointia varten. Työryhmän raportin mukaan hankkeessa selvitettäisiin käytännön jatkotoimia ja lainsäädäntömuutostarpeita. Maahanmuutto-osasto pitää tarpeellisena, että hankkeessa selvitettäisiin asiointikortin oikeusvaikutusten, saajatahojen, määrien ja poliisin toiminnan vaikutusten ohella myös asiointikortin käytettävyyttä, myöntämismenettelyä ja kortin poislouvuttamista.

Kuten työryhmän raportissa todetaan, suurella osalla turvapaikanhakijoista ei ole kotivaltionsa passia tai muuta henkilöllisyyttään osoittavaa asiakirjaa. Turvapaikanhakijan henkilöllisyyden osoittamisen vaikeus ja puuttuva suomalainen henkilötunnus muodostuu hakijalle ongelmalliseksi, sillä hakijalla pitäisi käytännössä olla mahdollisuus asioida esimerkiksi pankeissa.

Erityinen turvapaikanhakijoiden asiointikortin käyttöönotto voisi helpottaa tilannetta ja turvata turvapaikanhakijoiden asiointin pankeissa ja viranomaisissa. Asiointikortti voitaisiin antaa niille turvapaikanhakijoille, joiden henkilöllisyyttä ei ole voitu puuttuvan passin tai muun henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan vuoksi varmistaa. Turvapaikanhakijan tunnistamisessa voitaisiin asiointikortissa käyttää muuta tunnistetta kuin suomalaista henkilötunnusta, jonka saaminen maistraateista on väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) nojalla vaikeaa.

Turvapaikanhakijalla on oikeus työntekoon suoraan ulkomaalaislain (301/2004) nojalla. Lain muutoksella, joka tuli voimaan 1.8.2010, turvapaikanhakijan työnteko-oikeutta muutettiin siten, että hakijan työnteko-oikeus kolmen kuukauden maassa oleskelun jälkeen edellyttää kotimaan voimassa olevan passin esittämistä. Jos hakijalla ei ole passia, työnteko-oikeus alkaa vasta kuuden kuukauden maassa oleskelun jälkeen. Tällä lainmuutoksella pyritään kannustamaan turvapaikanhakijoita esittämään oman

maansa passi heidän henkilöllisyytensä varmistamiseksi. Sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto on saanut työnantajilta lukuisia yhteydenottoja, joissa on tuotu esille työsuhteessa olevan turvapaikanhakijan ja hänen työnantajansa kokemia vaikeuksia liittyen pankkitilin avaamiseen ja palkanmaksuun pankkitilille. Maahanmuutto-osasto toivoo, että asia voitaisiin ratkaista kaikkien osapuolten eli turvapaikanhakijoiden, työnantajien, viranomaisten ja palveluntarjoajien kannalta toimivalla tavalla.

Maahanmuutto-osastolle on monien kuntien taholta tuotu esiin em. problematiikkaan liittyvä tilanne henkilöiden kohdalla, joille on jo myönnetty turvapaikka tai oleskelulupa, usein kansainväliseen suojeluun liittyen. Henkilöillä, joilla on pakolaisen matkustusasiakirjassaan tai muukalaispassissaan ulkomaalaislain 136 §:n nojalla merkintä siitä, että henkilöllisyyttä ei ole pystytty varmistamaan, on suuria vaikeuksia avata pankkitiliä tai saada verkkopankkitunnuksia. Lisäksi käytännöt vaihtelevat paikkakunnittain ja jopa pankkikonttoreittain. Epäselvä tilanne vaikeuttaa em. henkilöiden arjen asiainhoitoa ja työntekijöinä toimimista sekä aiheuttaa käytännön ongelmia myös muun muassa kunnille, asioitaessa esimerkiksi KELA:ssa sekä työnantajille. Verkkotunnuksiin perustuva tunnistaminen myös sähköisissä palveluissa tarkoittaa myös sitä, että em. henkilöt jäävät käytännössä monien sähköisten palvelujen ja verkkoasiain ulkopuolelle. Maahanmuutto-osasto pitää tärkeänä, että identiteettiryhmän jatkotyöskentelyssä huomioitaisiin myös tämän henkilöryhmän tilanne.

Maahanmuuttojohtaja



Kristina Stenman

ylitarkastaja



Elina Johansson

JAKELU

Sisäasiainministeriön kirjaamo
Johanna Kari/ PO

TIEDOKSI

SM MMO esittelijät

Sisäasianministeriö
 Kirjaamo
 PL 26
 00023 VALTIONEUVOSTO
 (johanna.kari@intermin.fi)

SISÄASIAINMINISTERIÖ
 28.04.2011
 KUV/3607/48/2011
 INRIKESMINISTERIET
 28.04.2011

Lausuntopyyntöne 1.4.2011 (SM:n viite SM092:00/2008)

**LAUSUNTO HENKILÖLLISYYDEN LUOMISTA KOSKEVASTA HANKKEESTA
 (IDENTITEETTIOHJELMA; TYÖRYHMÄN LOPPURAPORTTI)**

Olette pyytänyt lausuntoa otsikossa mainitusta työryhmän loppuraportista. Kuluttajaviraston edustaja on osallistunut asiantuntijana työryhmän työhön. Sen lisäksi esitämme lausuntonamme seuraavaa:

Henkilön oikeus omiin tietoihinsa

Perustuslain 10 §:ssä säädetään yksityiselämän suojasta. Sen mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Lisäksi kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on loukkaamaton.

Jokaisella yksityishenkilöllä on siten oikeus omiin tietoihinsa eli oikeus hallita omia henkilötietojaan ja päättää niiden käsittelystä. Kuitenkaan erityisesti tietoverkkoympäristössä henkilöllä ei aina ole mahdollisuutta hallita omia tietojaan tai omaa henkilöllisyyttään. Erilaiset tietoverkoissa tapahtuvat tietojen kalasteluyritykset, huijaukset ja niiden yritykset sekä identiteettivarkaudet ovat lisääntyneet myös Suomessa. Eräänlainen identiteettivarkaus tapahtuu esimerkiksi silloin, kun Facebookiin luodaan profiili toisen henkilön nimellä, kuvalla ja tiedoilla. Tekaistun profiilin turvin voidaan syyllistyä esimerkiksi herjauksiin tai kunnianloukkauksiin.

Reaalimaailmassa yksityishenkilö voi joutua identiteettivarkauden uhriksi esimerkiksi silloin, jos hänen asiapaperinsa katoavat tai ne anastetaan ja niitä käytetään väärin esimerkiksi tunnistauduttaessa eri viranomaisiin päin tai tehtäessä oikeustoimia toisen henkilön nimissä. Identiteettivarkauden seuraukset voivat olla yksilötasolla hyvinkin vakavia.

Verkkoympäristö on toimintaympäristönä erilainen kuin reaalimaailma ja esimerkiksi tekijöiden saaminen vastuuseen on huomattavasti hankalampaa johtuen muun muassa tietoverkkojen valtioiden rajat ylittävästä



luonteesta. Kansalaisten voi olla myös vaikea havaita tietoverkkojen käyttämiseen liittyviä riskejä. Ihmisiltä esimerkiksi kysellään tietoverkoissa yhä useammin heidän identiteettinsä kannalta keskeisiä tietoja, eivätkä kaikki suhtaudu tällaisiin kyselyihin riittävällä varauksella. Henkilötietojen oikeudeton hankinta tietoverkossa voi olla automatisoitua, jolloin väärinkäytösten tekijät saavat haltuunsa samanaikaisesti tuhansien tai jopa miljoonien ihmisten henkilötietoja (kuten luottokorttitietoja). Kansalaisten yleistä tietoisuutta asiassa olisikin syytä parantaa esimerkiksi viranomaisten tiedotuskampanjoilla, mitä on jo osin tapahtunutkin.

Toteamme tässä yhteydessä, että Kuluttajavirasto on perustanut vuonna 2007 huijausten vastaisen yhteistyöverkoston, jolla pyritään tehostamaan viranomaisten välistä yhteistyötä ja tiedonvaihtoa erilaisissa kuluttajiin kohdistuvissa huijaus- ym. tapauksissa. Verkostoon kuuluvat Kuluttajaviraston ohella muun muassa Finanssivalvonta, Luottokunta, Keskusrikospoliisi ja Viestintävirasto.

Näyttäisi siltä, että nuoret kuluttajat ovat kohtuullisen valistuneita tietoverkkojen käyttäjiä. Sen sijaan osa vanhempiin ikäryhmiin kuuluvista kuluttajista, jotka ovat tottumattomampia käyttämään tietoverkkoja ja sähköisiä palveluita, eivät aina osaa riittävästi varoa tietoverkoissa eteen tulevia houkuttelevan tuntuista sivustoja, jotka ovatkin todellisuudessa muuta kuin miltä ne ensi silmäyksellä vaikuttavat.

Työryhmän loppuraportissaan esittämät ehdotukset sulkulistapalvelusta, jota käyttämällä henkilö voisi saada samanaikaisesti suljettua keskeiset henkilöllisyyttä osoittavat asiakirjansa, kuten ajokortin ja henkilökortin, sekä ehdotus keskitetystä ilmoitusjärjestelmästä identiteettivarkauden uhreille ovat kannatettavia, koska ne parantaisivat selvästi väärinkäytösten (identiteettivarkauksien) kohteeksi joutuneiden yksityishenkilöiden asemaa.

Sähköinen tunnistautuminen ja sitä koskevat ongelmat kuluttajien kannalta

Infrastrukturi, jolla mahdollistetaan luotettava sähköinen tunnistautuminen, on yksi toimivan tietoyhteiskunnan edellytyksistä. Suomeen luotiin tätä koskeva järjestelmä säätämällä 1.9.2009 voimaan tullut laki sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista. Vahvaa sähköistä tunnistautumista käyttäviä palvelutarjoajia ovat Tupas-palveluita tarjoavat pankit ja Väestörekisterikeskus. Lisäksi markkinoille on tullut teleoperaattoreiden kehittämä mobiilivarmenne, jolla voidaan tehdä sähköisiä allekirjoituksia. Varmenne liitetään matkapuhelinliittymään eli käytännössä SIM-korttiin. Koska verkko- ja mobiiliympäristössä tehdyt oikeustoimet ovat yhtä sitovia kuin fyysisessä ympäristössä tehdyt, tulee

kansalaisen oikeusturvan olla tunnistautumisen kannalta molemmissa samalla tasolla.

Heikko tunnistaminen jää mainitun sääntelyn ulkopuolelle. Heikon tunnistamisen menetelmiin kuuluvat esimerkiksi käyttäjätunnusten ja salasanojen yhdistelmien käyttäminen palveluihin kirjauduttaessa. Näihin liittyy huomattavia tietoturvaan ja tunnistautumiseen liittyviä ongelmia, kuten se, ettei palveluntarjoajalla ole välttämättä tietoa käyttäjän todellisesta henkilöllisyydestä. Myös käyttäjätunnukset ja salasanat voivat väärin käsiin joutuessaan aiheuttaa huomattavaa haittaa väärinkäytöksen kohteeksi joutuneelle henkilölle. Kehittyneen tietoyhteiskunnan palvelut eivät voi perustua heikkojen tunnistamismenetelmien varaan.

Tiedossamme on, että osalla kuluttajista on ollut vaikeuksia sähköisten tunnistaumisvälineiden saamisessa. Eräät pankit ovat esimerkiksi kieltäytyneet myöntämästä verkkopankkitunnuksia kuluttajille, joilla on luottotiedoissaan merkintä maksuhäiriöstä. Samoin maksuhäiriömerkinnän omaavan kuluttajan voi olla vaikea avata matkapuhelinliittymää (saada SIM-korttia). Pankit voivat Tupas-järjestelmän osalta vapaasti harkita, myöntävätkö ne kuluttajalle sähköisen tunnistaumisvälineen. Tilanne on sama teleoperaattoreiden tarjoaminen mobiilivarmenteiden kohdalla. Kiinnitämme huomiota siihen, että Finanssialan Keskusliiton suosituksen mukaan kaikilla kuluttajilla tulee olla oikeus saada verkkopankkitunnukset käyttöönsä.

On olettavissa, että tulevaisuudessa sähköisten palvelujen tarjonta tulee kasvamaan entisestään. Mitä kehittyneemmästä palvelusta on kysymys, sitä todennäköisemmin se tarvitsee luotettavaa eli vahvaa sähköistä tunnistamista toimiakseen riittävän turvallisesti. Myös julkisen sektorin palvelut siirtyvät yhä useammin saataville sähköisesti ja ne voivat yhtä lailla hyödyntää vahvaa sähköistä tunnistamista. Esimerkiksi verottajan ja poliisin kanssa voi nyt asioida sähköisesti. Siksi onkin huolestuttavaa, jos kaikilla kuluttajilla ei ole palveluntarjoajasta johtuvasta syystä mahdollisuutta käyttää sähköistä tunnistautumista. Tämä on seikka, johon on syytä kiinnittää huomiota. Sähköisen tunnistamisen tulisi olla kaikkien kuluttajien ulottuvilla palveluntarjoajan harkintavallasta ja kuluttajan asemasta riippumatta.

Sähköinen tunnistautuminen ja alaikäisten asema

Sopimusoikeuden peruseräpäätteisiin kuuluu, että sopimuskumppani tunnistetaan. Lain mukaan alaikäiset henkilöt voivat tehdä vain merkitykseltään vähäisiä oikeustoimia. Jotta sitova sopimus syntyisi, on palveluntarjoajan varmistuttava siitä, ettei toinen sopijakumppani ole alaikäinen. Lapsille ei myöskään voi markkinoida, tarjota tai myydä heidän kehitystään vaarantavia tai heille sopimattomia hyödykkeitä.

Tietoverkoissa on tarjolla paljon erilaisia sisältöjä, joista osa on lapsille sopimattomia (esimerkiksi väkivaltaiset kuvaohjelmat). Tällaiset aineistot ovat haitallisia lasten kehitykselle, ja laki edellyttääkin, että alle 18-vuotiaat eivät saa saada esteittä nähtäväksi sellaisia kuvaohjelmia, joille on asetettu 18 vuoden ikäraja. Laki edellyttää tällaisten aineistojen kohdalla vahvaa sähköistä tunnistamista. Lapsille haitallisia aineistoja on tarjolla niin tilausohjelmapalveluina (kuten on demand –elokuvat) kuin ilmaisina palveluina (kuten tietoverkossa katsottavissa olevat televisio-ohjelmat). Katsomme, että palveluntarjoajien tulisi aina edellyttää vahvaa sähköistä tunnistautumista riippumatta siitä, onko tarjottavan (kuvaohjelma-)aineiston ikäraja mahdollisesti 18 vuotta vai sitä alempi ja riippumatta siitä, onko kyse maksullisista tilausohjelmapalveluista vai ilmaiseksi tarjolla olevista sisällöistä.

Mobiilivarmenteen erityisenä ongelmana voidaan mainita se, ettei varmenne välttämättä sisällä tietoa palvelun käyttäjän iästä. Matkapuhelinta käytetään jo nyt yleisesti maksu- ja sopimuksentekovälineenä ja sen käyttö tulee tulevaisuudessa lisääntymään entisestään. Teleoperaattoreiden tulisi siten mobiilivarmenteen jatkokehittelyssä kiinnittää sopijakumppanin iän varmistamiseen erityistä huomiota.

Johtaja

Anja Peltonen

Lakimies

Hertta Hartikainen



Punainen Risti
Röda Korset

Sisäasiainministeriön
poliisiosastolle

SISÄASIAINMINISTERIÖ

02.05.2011

INRIKESMINISTERIET

Helsingissä 28.4.2011

Punaisen Ristin lausunto identiteettiohjelman loppuraportista (SM092:00/2008)

Suomen Punainen Risti kiittää mahdollisuudesta lausua henkilöllisyyden luomista koskevan hankkeen loppuraportista. Koska toimintamme kannalta tärkeä osa-alue liittyy turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten vastaanottoon, otamme tässä lausunnossa kantaa vain heidän identiteettikysymykseensä. Suomen Punainen Risti ylläpitää tällä hetkellä Maahanmuuttoviraston kanssa tehdyn sopimuksen perusteella 11 vastaanottokeskusta sekä muutamaa alaisten ilman huoltajaa saapuneiden turvapaikanhakijoiden vastaanottoyksikköä.

Turvapaikanhakijoiden henkilöllisyyden epäselvyyteen liittyvät asiat aiheuttavat tällä hetkellä näille henkilöille kohtuuttomia vaikeuksia arkielämän asioimisissa. Se että turvapaikanhakija ei ole pystynyt varmentamaan henkilöllisyyttään, on johtanut mm. siihen, että henkilö ei ole voinut avata pankkitiliä tai saada isyyttä ja huoltajuuttaan vahvistettua maistraatissa tai avioliittoaan rekisteröityä. Tilanne vaikeuttaa myös hakijoiden työllistymistä, vaikka heillä on ulkomaalaislain mukaan oikeus tehdä töitä tietyn oleskeluajanjakson jälkeen.

Näillä käytännön ongelmilla voi olla kohtuuttomat vaikutukset turvapaikanhakijoiden arkielämään ja oikeuksiin. Niillä voi olla jopa syrjäyttävä vaikutus, kun henkilöt kokevat jo heti Suomeen tulonsa alussa, että heillä ei ole mahdollisuutta hoitaa edes raha-asioitaan pankissa tai hallinnolliset seikat vaikeuttavat työllistymismahdollisuuksia. Esimerkiksi raha-asioden hoitaminen käteisellä on nyky-yhteiskunnan toimintatavoille hyvin vierasta ja aiheuttaa monenlaisia käytännön ongelmia.

Punainen Risti pitääkin erittäin tärkeänä, että turvapaikanhakijoiden asiointikorttia koskevaa uudistusta ryhdytään valmistelemaan pikaisesti.

Leena-Kaisa Åberg
pakolais- ja maahanmuuttotyön päällikkö

Suomen Punainen Risti, Keskustoimisto
Tehtaankatu 1 a, PL 168, 00141 Helsinki
Puhelin (09) 129 31 Faksi (09) 129 3352

Finlands Röda Kors, Centralbyrån
Fabriksgatan 1 a, PB 168, 00141 Helsingfors
Telefon (09) 129 31 Telefax (09) 129 3352

www.redcross.fi



Suomen Punainen Risti kuuluu
Punaisen Ristin ja Punaisen
Puolikuun yhdistysten
kansainväliseen liittoon.

Finlands Röda Kors hör till
Internationella rödakors- och
röda halvmånefederationen.



PAKOLAISNEUVONTA RY
FLYKTINGRÅDGIVNINGEN RF
REFUGEE ADVICE CENTRE

SMO 92:00/2008

SISÄASIAINMINISTERIÖ

04.05.2011

INRIKESMINISTERIET

LAUSUNTO IDENTITEETTIOHJELMAN LOPPURAPORTISTA 3.5.2011

Sisäministeriön poliisiosastolle

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua identiteettiohjelman loppuraportista. Järjestömme näkökulmasta tärkein raporttiin sisältyvä ehdotus on suositus ottaa käyttöön turvapaikanhakijan asiointikortti, joka on pitkään odotettu uudistus. Se, ettei turvapaikanhakijan henkilöllisyyttä ole voitu varmistaa, on aiheuttanut hakijoille huomattavia käytännön vaikeuksia. He eivät ole voineet esimerkiksi avata pankkitiliä. Maistraatit ovat kieltäytyneet vahvistamasta hakijan isyyttä tai huoltajuutta tai avioliittoa ei ole saatu rekisteröityä. Tämä käytäntö on vaarantanut lapsen edun ja oikeuksien toteutumisen. Viimeisimpänä esille tullut käytännön ongelma on ollut se, etteivät henkilöllisyystodistusta vailla olevat hakijat ole voineet maksaa laskujaan pankissa tai tallettaa rahaa tilille. Turvapaikanhakijoiden joukossa on paljon ihmisiä, joilla ei ole käytännössä ollut mitään mahdollisuuksia saada henkilöllisyystodistuksia kotimaassaan tai vainottuna saada niitä mukaansa. Ainoa vaihtoehto päästä Eurooppaan hakemaan kansainvälistä suojelua on usein turvautuminen salakuljettajaan ja väärään henkilöllisyyteen.

Pakolaisneuvonta on samaa mieltä loppuraportin päätelmästä kohdassa 5.4., jossa nähdään tarpeellisenä että varmistamattomasta henkilöllisyydestä käytettäviä termejä yhtenäistetään lainsäädännöissä ja termejä käytetään yhdenmukaisesti. On tärkeää, että tässä yhteydessä käytetään mahdollisimman neutraalia terminologiaa ja vältetään leimaamasta kielenkäytössä ihmisiä esimerkiksi ns. laittomiksi.

Marjaana Laine
johtava lakimies
Pakolaisneuvonta ry



03.05.2011

SISÄASIAINMINISTERIÖ

10.05.2011

INRIKESMINISTERIET

Sisäasiainministeriö
Poliisiosasto

SM:n lausuntopyyntö 31.3.3011, SM092:00/2008

Lausunto Identiteettiohjelman loppuraportista

Pyydettyä lausuntonaan sisäasiainministeriön asettaman Henkilöllisyyden luomista koskevan hankkeen (Identiteettiohjelma) loppuraportista (SM:n julkaisuja 32/2010) ilmoittaa valtiovarainministeriö seuraavaa. Lausunto tuli lausuntopyynnön mukaan toimittaa sisäasiainministeriölle 28.4.2011. Valtiovarainministeriö on saanut lisäaikaa lausunnon antamista varten 6.5.2011 saakka.

Raportin kohdassa 3.4 käsitellään tunnistamisasiakirjoja ja niiden myöntämisprosessia. Raportissa todetaan passin ja henkilökortin osalta, jotka poliisi myöntää, että niiden myöntämisprosessi on turvatasoltaan korkeatasoinen ja asiakirjat vaikeasti väärennettävät. Eduskunnan hallintovaliokunta on hallituksen esityksestä (HE 230/2010) laiksi julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain muuttamisesta antamassaan mietinnössä (HaVM 21/2010) todennut seuraavaa: *"Yhteispalvelun tarkoituksena on tarjota julkishallinnon ja muitakin palveluja keskitetysti yhdestä paikasta. Valiokunta tähdentää yhteispalvelun kehittämisen merkitystä. Kuntien ja valtion palvelutuottajien yhteistyöllä tulee vahvistaa palvelutarjontaa siten, että laadukkaat ja monipuoliset palvelut ovat saatavilla niin haja-asutusalueilla kuin taajamissakin. Palvelujen sisällön osalta valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että yhteispalvelussa tulee olla tarjolla nykyistä laajemmin esimerkiksi poliisin lupa-palveluja."* Valtiovarainministeriö katsoo, että lausuman johdosta tulisikin asian jatkovalmistelussa vielä selvittää, olisiko esim. henkilökortin myöntäminen tai ainakin osa kortin myöntämisprosessia mahdollista hoitaa yhteispalvelussa niin, ettei myöntämisprosessin turvallisuustaso tästä kuitenkaan heikkenisi.

Raportin kohdissa 3.5.2.1 käsitellään tunnistamista ja kansalaisvarmenteen nykytilaa. Kohdassa todetaan, että valtion varmennetuotantoa ollaan valtiovarainministeriön johdolla uudistamassa niin, että ratkaisut valtion varmennetuo-
tannon mahdollisesta uudelleenorganisoinnista on tarkoitus tehdä vuoden 2011



aikana. Valtiovarainministeriö toteaa, että ministeriön tehtävien sisäistä organisointia on vastikään uudistettu. Ministeriöön on perustettu uusi JulkICT-toiminto, jonka valmisteluvastuulle mm. valtion varmennetuotantoa (ml. kansalaisvarmenne) koskevat asiat kuuluvat. JulkICT-toiminnon käynnistäminen ja organisointi on kuitenkin vielä osittain kesken. Tämän johdosta saattaa olla mahdollista, että valtion varmennetuotannon uudelleen organisointia koskevat ratkaisut saattavat viivästyä edellä mainitusta aikataulusta.

Raportissa annetaan ymmärtää, että kansalaisvarmenteen vähäisen käytön ensisijaisena syynä on ollut sähköisten palvelujen vähäisyys. Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan tämä perustuu jossain määrin vanhentuneeseen tietoon, sillä esimerkiksi. Vetumaan, joka on valtion ja kuntien keskitetty, tunnistusportaali, on liitetty jo yli sata valtion ja kuntien sähköistä palvelua. Vetuman kautta kansalaiset tunnistautevat sähköisiin palveluihin kuukaudessa lähes 100 000 kertaa. Tunnistus.fissä, joka on verohallinnon, Kansaneläkelaitoksen ja työ- ja elinkeinoministeriön yhteinen tunnistuspalvelu, on tunnistustapahtumia keskimäärin yli 1 miljoona kuukaudessa. Tunnistautumista yli 99 % hoidetaan pankkien Tupas-tunnuksilla ja alle 1 % sähköisellä henkilökortilla.

Raportin kohdassa 4.4.1 käsitellään kansalaisvarmennetta ja sen tulevaisuuden käyttömuotoja. Valtiovarainministeriö yhtyy raportissa esitettyyn näkemykseen, että kansalaisten asiointipalvelujen kannalta on edelleen olennaista, että kansalaisille voidaan tarjota taloudellisista ryhmittymistä riippumaton, neutraali ja turvallinen sähköisen asioinnin väline. Ministeriö katsoo, että tällainen väline tulisi olla käytettävissä ainakin julkisen hallinnon sähköisissä palveluissa. Raportin kohdassa 4.4.2 todetaan, että kansalaisvarmenteen eräs vaihtoehtoinen tekninen alusta voisi olla USB-tikku. Valtiovarainministeriö katsoo, että tämä on kannatettava ajatus ja asiaan liittyvät taloudelliset ja tietoturvakysymykset tulisi selvittää pikaisesti. On hyvin mahdollista, että USB-tikun käyttöönotosta olisi saatavissa huomattaviakin säästöjä verrattuna esimerkiksi Tupas-pankkitunnisteiden käyttöön.

Muilta osin valtiovarainministeriöllä ei ole lausuttavaa asiasta ja se kannattaa asian jatkovalmistelua raportissa ehdotettujen linjausten mukaisesti.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä sijainen,
alivaltiosihteeri


Martti Hetemäki

Osastopäällikkö
Ylijohtaja


Silja Hiironniemi

Tiedoksi

VM/RMO
VM/JulkICT
VM/BO

SISÄASIAINMINISTERIÖ

04.05.2011

INRIKESMINISTERIET

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO
FINLANDS ADVOKATFÖRBUNDSisäasiainministeriö
Poliisiosasto
Kirjaamo

Dnro 15/2011

1 (7)

kirjaamo@intermin.fi
johanna.kari@intermin.fi

Lausuntopyyntönnä SM 092:00/2008, 31.3.2011

**LAUSUNTO HENKILÖLLISYYDEN LUOMISTA KOSKEVAN HANKKEEN
(IDENTITEETTIOHJELMAN) LOPPURAPORTISTA*****Yleistä***

Työryhmän tehtävänä ollut hanke valtion vahvistaman henkilöllisyyden luomista koskevien menettelytapojen sekä henkilöllisyyttä koskevan lainsäädännön laatimiseksi on varsin laaja-alainen. Suomen Asianajajaliitto (myöhemmin Asianajajaliitto) suhtautuu työryhmän ehdotuksiin pääosin myönteisesti.

Henkilöllisyyden luominen, terminologia

Tässä kohdin työryhmä toivoo raportissa esitettyjen termien ja määritelmien yleistyvän. Asianajajaliitto kannattaa termien yhdenmukaista käyttöä lainsäädännössä ja viranomaistoiminnassa.

Henkilöllisyyden luominen

Työryhmän loppuraportissa on kuvattu henkilöllisyyden luominen. Henkilöllisyys syntyy, kun henkilön tiedot viedään väestötietojärjestelmään. Työryhmän tältä osin havaitsemat ongelmat koskevat ulkomaalaisten henkilöiden henkilöllisyyden rekisteröintiä Suomessa. Kysymys on näiden tietojen ja henkilöllisyyden luotettavuudesta.

Ulkomaalaisen henkilön henkilöllisyyden rekisteröinnissä Suomessa on käytännössä kyse siitä, mitä viranomaistoiminnassa pidetään luotettavana ja riittävänä selvityksenä. Loppuraportti lähtee nykyisestä käytännöstä, jossa ulkomaalaisen tulee osoittaa selvitys, jota viranomainen pitää luotettavana ja riittävänä uhalla, että rekisteröintiä ei tehdä. Asianajajaliitto toteaa, että todistustaakka voisi jakautua myös toisin: Henkilön kertomaa henkilöllisyydestään pidetään lähtökohtana ja oikeana, kunnes osoitetaan tai tehdään todennäköiseksi, ettei se ole oikea. Näin menetellen jokaisella olisi yhtäläinen mahdollisuus saada tunnistamisasiakirja itsensä identifioimiseksi ja asiointinsa mahdollistamiseksi.

Ulkomaalaisten henkilöiden henkilöllisyyden rekisteröiminen on erittäin suuri haaste sen johdosta, ettei loppuraportissa todetu tavoin 80 %:lla turvapaikanhakijoista ole esittää minkäänlaista henkilöllisyys- tai matkustusasiakirjaa ja samalla turvapaikkaprosessi on hyvin pitkäkestoinen. Asianajajaliitto tähdentää, että on yhtäläillä kestävätkö, jos väestötietojärjestelmään rekisteröidään henkilöitä virheellillä tiedoilla kuin se, että turvapaikanhakija oleskelee Suomessa määräämättömän pitkän ajan ilman minkäänlaista asiakirjaa henkilöllisyydestään. Henkilöllisyyden luomisessa tulee näin pyrkiä yhdistämään sekä luotettavuus että nopeus.

Asianajajaliitto toivoo, että ulkomaalaisia koskevien tietojen luotettavuuden selvittämiseen panostetaan ja turvapaikanhakijoiden asiointikorttia koskevaa lainsäädäntöhanketta kiirehditään.

Ulkomaalaisen varmistamaton henkilöllisyys

Varmistamattomasta henkilöllisyydestä käytetyt termit poikkeavat eri lainsäädännöissä eikä eri laeissa käytettyjä eri termejä ole määritelty. Työryhmä katsoo, että termit tulisi määritellä ja pitää huolta, että niitä käytetään vain oikeissa konteksteissa. Työryhmä ehdottaa käytettävän termiä ”henkilöllisyyttä ei ole voitu varmistaa”, kun ulkomaalainen ei ole pystynyt esittämättään luotettavaa asiakirjaselvitystä henkilöllisyydestään.

Asianajajaliitto kannattaa termien määrittelemistä, niiden johdonmukaista käyttöä sekä työryhmän ehdottamaa termiä tilanteissa, joissa luotettava asiakirjaselvitys henkilöllisyydestä puuttuu.

Henkilöllisyyden suojaaminen

Työryhmä toteaa, että henkilöllisyyttä suojaa perustuslain 124 § yhdessä perustuslain 10 §:n kanssa ja että valtion tulee suojata henkilöllisyyttä samantasoisesti sekä fyysisessä että sähköisessä toimintaympäristössä. Asianajajaliitto korostaa samantasoisesti sekä henkilöllisyyden että yksityiselämän suojan tarvetta fyysisessä ja sähköisessä toimintaympäristössä. Se käsittää työryhmän esille ottamien turvallisten tunnistamisprosessien ja lainsäädäntökeinojen lisäksi tietojen turvallisen käsittelyn ja säilyttämisen, tarpeettoman tiedon hävittämisen sekä rajatun, vain todellisen ja hyväksyttävän tarpeen mahdollistavan pääsyn tietoihin.

Toimivaltaiset viranomaiset

Loppuraportissa on toimivaltaisten viranomaisten osalta tuotu esille nykyinen pirstaloitunut tilanne niin käytännön vastuun kuin lainsäädännönkin osalta. Asianajajaliitto katsoo, ettei työryhmän tilanteen ratkaisemiseksi esittämä pyrkimys viranomaisten yhteistyöhön tai tarkoituksenmukaisiin ratkaisuihin ole asiassa riittävä toimi. Henkilön kannalta tilanne on varsin hankala, jos vastuullista virkamiestä on vaikea löytää tai jos lainsäädäntö on vaikeasti selvitettävissä.

Tunnistaminen ja tunnistamisasiakirjat; ajokortin käyttö

Ajokortin tehtävänä on osoittaa ajo-oikeus ja todistaa tarvittaessa ajoneuvon kuljettajan henkilöllisyys ajoneuvoa kuljetettaessa. Ajokortin käyttö tunnistamisasiakirjana asioimistilanteessa perustuu yleiseen käytäntöön, ei lainsäädäntöön. Jokaisella ajo-oikeuden saaneella on käytössään ja mukanaan ajokortti. Mikäli ajokortin käyttöä tunnistamisasiakirjana muutetaan, se edellyttää, että henkilöt kantavat mukanaan ajokortin lisäksi passia tai henkilökorttia. Toisaalta myös ajokortit ovat muuttumassa määräaikaisiksi (5-15 vuotta).

Poliisin myöntämiä henkilöllisyyttä koskevia asiakirjoja ovat passi ja henkilökortti. Henkilöllä on subjektiivinen oikeus saada passi ja passi on normaalisti voimassa viisi vuotta. Kansalaisuuslaki mahdollistaa Suomen kansalaisuuden myöntämisen myös tilanteissa, joissa ulkomaalaisen henkilöllisyyttä ei ole pystytty varmistamaan. Henkilökorttiin hakijalla ei ole subjektiivista oikeutta ja se on voimassa viisi vuotta. Henkilökorttia ei voida myöntää varauksella, että henkilöllisyyttä ei ole pystytty varmistamaan. Sekä henkilökortti että passi ovat maksulliset.

Asianajajaliitto toteaa, että tunnistamisasiakirjojen hyväksyttävyyttä tiukennettaessa maassa tulee olemaan enenevässä määrin henkilöitä, joilla ei ole virallista, voimassa olevaa tunnistamisasiakirjaa. Kun tämä yhdistetään tunnistamisasiakirjojen maksullisuuteen, on vaarana maassa olevien henkilöiden kahtiajako ns. paperillisiin ja ns. paperittomiin. Tilanne on perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta arveluttava.

Sinänsä Asianajajaliitto on samaa mieltä niistä ajokortin käyttöön liittyvistä ongelmista tunnistamisasiakirjana, jotka työryhmä on listannut.

Tunnistaminen ja tunnistamisasiakirjat; passin ja henkilökortin yhteismyöntöprosessi

Asianajajaliitto kannattaa passin ja henkilökortin yhteismyöntöprosessin mahdollisuuden selvittämistä henkilökortin hinnan alentamiseksi.

Yhteismyöntöprosessista riippumatta Asianajajaliitto pitää tärkeänä, että henkilöllä on oikeus tunnistamisasiakirjaan, jonka hinta ei ole este sen hankkimiselle. Jokaisella on oikeus henkilöllisyyteen ja sen osoittavaan tunnistamisasiakirjaan. Kysymys on perusoikeudesta.

Tunnistaminen ja tunnistamisasiakirjat; henkilökortin biometriset tunnisteet

Sisäasiainministeriön poliisiosasto ja Poliisihallitus ehdottavat henkilökorttilain muutosta jossa kortteihin lisättäisiin biometriset tunnisteet.

Asianajajaliitto toteaa ensinnäkin ehdotuksen nostavan henkilökortin hintaa, mikä on este sen hankkimiselle. Perusoikeuksiin kuuluu oikeus henkilöllisyyteen ja sen osoittavaan tunnistamisasiakirjaan. Tunnistamisasiakirjan hankkiminen ei saa olla kiinni sen hinnasta. Jos henkilökorttiinkin lisätään biometrinen tunniste, sen hinta nousee monelle liian korkeaksi.

Toiseksi Asianajajaliitto suhtautuu varauksellisesti biometrinen tunnisteiden käytön lisäämiseen, koska niiden yleistymisen johtaa väistämättä niihin kohdistuviin väärinkäyttöihin ja sitä kautta yksityisyyden suojan vaarantumiseen. Kuten työryhmä on todennut, kerran menetettyä biometristä tietoa ei voida vaihtaa uuteen.

Erityisen kielteisesti Asianajajaliitto suhtautuu DNA:n käyttöön henkilökortin biometrisenä tunnisteena, koska DNA:ta on mahdollista käyttää myös muuhun kuin tunnistamiseen. Ääriesimerkkinä DNA mahdollistaa henkilöiden luokittelun perimän mukaan epävakaisissa valtiollisissa oloissa.

Tunnistaminen ja tunnistamisasiakirjat; osoitteenmuutos

Asianajajaliitto kannattaa työryhmän esitystä siitä, että osoitteenmuutoksen tekemisen tulisi olla mahdollista vain vahvasti tunnistetulle asiakkaalle. Kuten työryhmä on todennut, tunnistamiseen liittyvä koulutus on erittäin tärkeää kaikkien toimijoiden osalta. Tunnistamiseen liittyvän koulutuksen tulee sisältää myös yksityisyyden suojaan liittyvien seikkojen esilletuominen.

Tunnistaminen ja tunnistamisasiakirjat; sulkulistapalvelu

Asianajajaliitto kannattaa ajokorttien, henkilökorttien ja passien sulkulistapalvelun toteuttamismahdollisuuden selvittämistä. Asianajajaliitto pitää selvittämistä kiireellisenä, koska se liittyy identiteettivarkauksien estämiseen ja identiteettivarkauksista aiheutuvan selvitystyön, haittojen ja vahinkojen vähentämiseen.

Tunnistaminen ja tunnistamisasiakirjat; turvapaikanhakijan asiointikortti

Asianajajaliitto kannattaa turvapaikanhakijan asiointikortin myöntämisen selvittämistä turvapaikanhakijoiden alkuvaiheen asiointia varten. Työryhmä ehdottaa selvityshankkeen asettamista sen selvittämiseksi. Asianajajaliitto pitää tärkeänä, että työryhmän esittämien tahojen lisäksi työhön osallistuisi myös henkilöitä, jotka tuntevat käytännön tasolla turvapaikanhakijoiden näkökannalta heidän asiointinsa ongelmat.

Kansalaisvarmenne

Asianajajaliitto yhtyy raportissa todettuun, että luotettavaa sähköistä tunnistamista voidaan pitää tietoyhteiskunnan peruspalveluna ja kansalaisten yhdenvertaisuus edellyttää, että kansalaisella on mahdollisuus saada luotettava sähköinen tunnistusväline. Asianajajaliitto pitää tärkeänä raportissa esitettyä, että kansalaisten asiointipalveluiden takaamisen kannalta on olennaista, että kansalaisille voidaan tarjota taloudellisista ryhmittymistä riippumaton, neutraali ja riittävän turvallinen asiointiväline, jonka käyttö verkkopalveluissa on maksutonta. Asianajajaliitto lisää, että kansalaisten lisäksi tämän tulee ulottua myös maassa pysyvästi oleskeleviin ulkomaalaisiin.

Identiteettivarkaudet

Asianajajaliitto yhtyy työryhmän näkemyksiin identiteettivarkauksien perusoikeusvaikutuksista. Asianajajaliitto pitää tähdellisenä lainsäädännön saattamista pikaisesti tasolle, jossa henkilöllä on käytössä tieto, keinot ja tuki identiteettivarkauksilta suojautumiseen, niiden selvittämiseen ja rankaisemiseen sekä niistä aiheutuvien vahinkojen korvaamiseen.

Asianajajaliitto kannattaa ensimmäisenä toimenä työryhmän ehdottamaa toimintaohjeen tekemistä henkilöllisyysvarkauden uhrin jatkotoimista. Asianajajaliitto katsoo, että toimintaohje tulisi pikaisesti saada luotua ja sen laatiminen tulisi osoittaa pikimmiten nimetyn viranomaistahon tehtäväksi.

Asianajajaliitto kannattaa myös keskitetyn ilmoitusjärjestelmän rakentamista siten, että tieto identiteettikaappauksista välittyy nopeasti ja luotettavasti velkojille ja viranomaistahoille. Työryhmä ehdottaa selvitystä, onko keskitetyn ilmoitusjärjestelmän luominen käytännössä mahdollista. Asianajajaliitto toteaa, että selvitys tulisi kohdentaa ennemminkin siihen kuinka järjestelmä luodaan. Ottaen huomioon että velkojat kykenevät selvittämään kattavasti asiakkaansa tai velallisen luottotiedot, ei identiteettikaappauksen keskitetyn järjestelmän luominen ja käyttö voi olla käytännössä mahdotonta.

Asianajajaliitto yhtyy työryhmän näkemyksiin nykyisten rikos- ja prosessioikeuden keinojen ongelmista erityisesti tietoverkossa tapahtuvissa identiteetin loukkauksissa. Asianajajaliitto pitää tärkeänä identiteettivarkauksien kattavaa kriminalisointia, joka jollaisenaan osoittaa yhteiskunnallista moitetta ja jo itsessään osaltaan suojaa henkilöitä niiden kohteeksi joutumiselta. Uhrille tulee säätää asianomistajan asema riippumatta siitä, minkä rikosnimikkeen hänen identiteettinsä kohdistunut rikos täyttää.

Asianajajaliitto kannattaa työryhmän ehdottamaa jatkotyöryhmän perustamista oikeusministeriön johdolla tarkastelemaan rikoslain, perustuslain ja muun lainsäädännön toimivuutta identiteettiloukkauksien kohdalla. Asianajajaliitto ehdottaa siinä yhteydessä paitsi syyttäjälaitoksen kantojen selvittämistä, myös asianajajakunnan näkemyksen kartoittamista.

Työryhmä ehdottaa identiteettivarkauksien ennaltaehkäisemiksi ja niillä aiheutettujen vahinkojen torjumiseksi identiteettiturvallisuuden neuvottelukunnan perustamista. Työryhmän mukaan neuvottelukunta mahdollistaisi viranomaisten yhteistyön ja turvaisi tietojenvaihdon jatkuvuuden. Asianajajaliitto kannattaa työryhmän ehdotusta. Asianajajaliitto toteaa kuitenkin, että työryhmän ehdottaman toimintaohjeen tekeminen henkilöllisyysvarkauden uhrin jatkotoimista ja keskitetyn identiteettivarkauksien ilmoitusjärjestelmän rakentaminen ovat siten kiireellisiä, ettei niihin ryhtymiseksi pitäisi jäädä odottamaan mahdollisen neuvottelukunnan perustamista.

Helsingissä, toukokuun 4. päivänä 2011

SUOMEN ASIANAJAJALIITTO



Mika Ilveskero

Suomen Asianajajaliiton puheenjohtaja, asianajaja

LAATI Tuula Ylinen, asianajaja, Asianajotoimisto Tuula Ylinen Oy, Helsinki

Suomen Asianajajaliiton lausunnot valmistellaan oikeudellisissa asiantuntijaryhmissä, joiden toiminnassa on mukana noin 120 asianajajaa. Tämä lausunto on valmisteltu Suomen Asianajajaliiton rikosprosessioikeuden asiantuntijaryhmässä.



Sisäasiainministeriö

Poliisiosasto

OIKEUSYKSIKÖN LAUSUNTO IDENTITEETTIOHJELMAN LOPPURAPORTISTA

Sisäasiainministeriön poliisiosasto on pyytänyt oikeusyksiköltä lausuntoa Henkilöllisyyden luomista koskevan hankkeen (identiteettiohjelma) loppuraportista. Painopistealueet raportissa ovat tunnistamisasiakirjat ja identiteettivarkaudet.

Henkilöllisyyden nykytila on raportissa kuvattu hyvin ja erittäin informatiivisesti. Myös Suomen kansalliset erityispiirteet tulevat nykytilan kuvauksessa esille. Raportissa käytetään kohdan 3.1. määritelmien lisäksi hyvin kuvaavia käsitteitä, kuten "henkilöllisyyden jäädyttäminen" ja "näennäistunnistaminen".

Raportissa on tärkeä havainto, että henkilöllisyyden varmistaminen ja takaa-minen on valtion ydintehtävä. Kansalaisella on oikeus henkilöllisyyteen, eikä tätä voida tarkastella yksinomaan taloudellisena kysymyksenä. On myös tärkeää erottaa sähköinen tunnistautuminen ja rikosten ennalta ehkäiseminen tietoverkoissa.

Raportissa todetaan, että verkkoteknologian ja tunnistamisen prosessien kehitys on osin ajanut lainsäädännön ohi. Loppuraportista ei kuitenkaan suoraan käy ilmi, onko työryhmän tarkoituksena ollut, että lainsäädännölliset muutostarpeet selvitettäisiin yhdessä vai useammassa työryhmässä tai millä muulla tavoin jatkotyötä on tarkoitus toteuttaa.

Oikeusyksikön näkemyksen mukaan identiteettiohjelman loppuraportissa esitetyt jatkotoimenpiteet kannattaisi käynnistää mahdollisimman yhtenäisenä kokonaisuutena. Raportissa on tuotu hyvin esille identiteettitietoon liittyvien loukkausten vaikutusta perustuslain 10 §:n mukaiseen yksityisyyden suojaan sekä tiedolliseen itsemääräämisoikeuteen ja tiedolliseen omistusoikeuteen. Oikeusyksikkö kannattaakin raportissa ehdotettua jatkotyöryhmän perustamista selvittämään rikos- ja prosessioikeuden keinoja uhrin aseman turvaamiksi.

Lainsäädäntöjohtaja


Marko Viitanen

Ylitarkastaja


Tiina Mantere



23.5.2010

OM 52/43/2011

SISÄASIAINMINISTERIÖ

27.05.2011

INRIKESMINISTERIET

Sisäasiainministeriölle

Lausuntopyyntönnö 18.11.2010 Dnro VM/2158.03.03.00/2010

Sisäasiainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa identiteettiohjelman loppuraportista. Lausuntonaan oikeusministeriö esittää kunnioittavasti seuraavaa.

1. Yleistä

Työryhmän tehtävänä oli laatia suunnitelma valtion vahvistaman henkilöllisyyden luomista koskevista menettelytavoista sekä henkilöllisyyttä koskevasta lainsäädännöstä. Loppuraportissa kuvataan ja arvioidaan erilaisia henkilöllisyyden varmistamiseen ja suojaamiseen liittyviä käsitteitä ja tekijöitä sekä ehdotetaan erilaisia toimia henkilöllisyyden suojaamiseksi.

Työryhmä on ehdottanut erilaisten selvitysten laatimista. Säädösvalmisteluun johtavia selvitystehtäviä olisivat ajokorttien, henkilökorttien ja passien sulkulistapalvelujen selvittäminen sekä ns. identiteettivarkauksia ja biometrisia tunnisteita koskeva sääntely, minkä lisäksi sisäasiainministeriön poliisiosasto ja Poliisihallitus ehdottavat selvitystä henkilöllisyyttä osoittavia asiakirjoja koskevan lainsäädännön tarpeellisuudesta sekä henkilökorttilain muuttamista.

Työryhmän käyttämien käsitteiden valinta ja niiden määrittely ei vaikuta kaikilta osin onnistuneelta. Sivulla 17 todetaan henkilöllisyyden syntyvän samalla hetkellä, kun viranomaisen tietojärjestelmään luodaan henkilöä koskeva tietue ja se yhdistetään tavalla tai toisella fyysiseen henkilöön. Henkilöllisyys on olemassa ilman viranomaisen toimiakin. Loppuraportissa ei ole johdonmukaisesti käytettyä käsitettä tarkasteltaville viranomaisen antamille ja henkilöllisyyden vahvistamista merkitseville asiakirjoille.

Raportissa identiteettivarkaus määritellään pitkälti nojautuen identiteetin käsitteeseen. Identiteetin käsite jää puolestaan raportissa olevasta määritelmästä (s. 17) huolimatta epäselväksi. Määritelmässä luetellaan esimerkkejä osoittamatta yhteistä nimittäjää. Määritelmä sisältää mm. kehäpäätelmiä: "identiteetti = Yläkäsite, joka sisältää kaiken sellaisen tiedon, jonka avulla identiteetin haltijat voidaan erotella toisistaan". Näin ollen moni kohta, joissa käsitettä on käytetty, jää vaikeaselkoiseksi. Tällainen on esimerkiksi sivulla 84 oleva lause, jossa todetaan, että "Identiteetin luvaton käyttö muiden toimesta ei ole asia, jota oikeusvaltiossa tulisi automaattisesti sallia."

Myös identiteettivarkauden käsite jää tämän vuoksi epäselväksi. Raportissa identiteettivarkauden käsitettä voi sen vuoksi pitää vain suuntaa-antavana.

Täsmentymättömiä käsitteitä ovat myös raportissa useassa kohdassa käytetyt käsitteet ”tiedollinen itsemääräämisoikeus” ja ”tiedollinen omistusoikeus”. Jälkimmäiseen katsotaan kuuluvan ”lähtökohtaisesti oikeus säilyttää määräysvalta itseään koskevaan informaatioon, pitää se halutessaan salassa tai julkistaa se, ellei laista muuta johdu.” Käsitteelle näyttää annetun merkityssisältö, joka ei saa tukea Suomen oikeusjärjestyksestä. Lähtökohtaisestihan on sananvapauden nojalla esimerkiksi sallittua julkistaa jokaisesta ihmisestä (mm. poliitikoista) tietoa riippumatta tämän suostumuksesta. Vastaavasti käsite ei sovellu aivan arkipäiväiseen ihmisten kanssakäymiseen. Tällaisten käsitteiden perusteella raportissa tehtyihin päätelmiin on näin ollen syytä suhtautua varauksellisesti.

Loppuraportissa ei ole kuvattu niitä tilanteita, joissa yksilön luotettava tunnistaminen on välttämätöntä ja joissa henkilön on kyettävä todistamaan henkilöllisyytensä. Tarpeellista saattaisi olla myös selvittää, miten tekniset muutokset, kuten maksukorttien käyttöä koskevat muutokset (asiakkaan itse merkitsemä tunnus) ovat vaikuttaneet henkilöllisyysasiakirjojen käyttöön yksityisellä sektorilla. Tällä saattaa olla merkitystä ehdotetun sulkulistan tarpeellisuuden arvioinnissa.

Loppuraportissa etenkin ns. identiteettivarkauksia koskevissa jaksoissa korostetaan tiedollista itsemääräämisoikeutta osana yksityisyyden suojaa. Raportissa ei sen sijaan suhteuteta käsiteltäviä tilanteita siihen, minkälainen ja kuinka laaja yksilön mahdollisuus määrätä tai valvoa itseään koskevien tietojen käyttöä ja muuta käsittelyä yleisesti on. Monet eri tekijät, kuten muiden perusoikeuksien vaikutus (esim. ilmaisuvapaus) sekä viranomaisten ja muiden toimijoiden oikeus henkilötietojen käsittelyyn (ml. luovuttaminen), merkitsevät sitä, että tiedollinen itsemääräämisoikeus on yleisesti arvioituna varsin suhteellisesti toteutuva asia. Tiedollinen itsemääräämisoikeus on myös suhteellinen sen vuoksi, että lainsäädäntö ei estä sitä, että henkilöillä on sama nimi ja että useissa käytännön tilanteissa ei käytetä eikä voidakaan käyttää esim. henkilötunnusta. Henkilötietojen suojassa on muutoinkin kysymys aina tilanne- ja tapauskohtaisesta punninnasta.

Tarkasteluun on otettu perustuslain 124 § henkilöllisyyden suojaamisen keinona. Asiaa käsittelevät jaksot on ymmärrettävissä vain, jos tarkastelu kohdistetaan viranomaisen antamaan henkilöllisyyden todentamisvälineisiin, kuten henkilökortti ja passi. Eri yhteyksissä käytettävien henkilöllisyyden osoittamiseen tarkoitettujen asiakirjojen laatimiseen ja antamiseen ei välttämättä liity lainkaan julkista vallankäyttöä (esim. työyhteisössä käytettävät kulkukortit).

Lainsäädännössä ei ole eikä tulekaan olla yleisiä säännöksiä siitä, minkälainen asiakirja voidaan hyväksyä tunnistamisen perusteeksi. Esim. viranomaistoiminnassa ei ole aina tarpeen tunnistaa asiakasta (esim. yleinen puhelinneuvonta) ja asiakirjapyyntöjä käsitellessä ei ole edes lupa selvittää tiedonpyytäjän henkilöllisyyttä (laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta;

621/1999, 14 §). Jatkovalmistelussa näyttäisikin olevan tarpeen selvittää, missä tilanteissa on välttämätöntä todistaa henkilöllisyytensä viranomaisen antaman asiakirjan perusteella tai käyttämällä sähköisessä ympäristössä vahvaa tunnistetta.

Poliisihallinto ehdottaa biometrinen tunnisteen lisäämistä henkilökorttiin. Tämän ehdotukset perusteet jäävät epäselviksi eikä nykyisten henkilökorttien luotettavuuden puutteesta ole esitetty tietoa.

Raportissa on epätarkkuuksia. Raportin sivulla 49 lainataan hallituksen esitykseen HE 169/2005 vp sisältynyttä ehdotusta rikoslain 16 luvun 5 a §:ksi virheellisesti. Raportin sivulla 84 oleva viittaus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioon K.U. v. Suomi nro 2872/02 on harhaanjohtava. Viittauksessa ei mainita, että Suomen ihmisoikeussopimusta loukkaava lainsäädäntö oli jo tapauksen käsittelyn aikaan muutettu sellaiseksi, että vastaavissa tapauksissa rikoksen tutkiminen on mahdollista ihmisoikeussopimuksen edellyttämällä tavalla.

2. Ehdotettujen toimenpiteiden arviointia

2.1. Identiteettivarkauksia koskevat ehdotukset

2.1.1. Yleistä

Yksi identiteettiohjelman tavoitteita on ollut arvioida niin sanottujen identiteettivarkauksien ennalta ehkäisemistä, tutkintaa ja nykyisten rangaistussäännösten kattavuutta. Näitä asioita käsitellään jaksoissa 3.6, 4.5 ja 5.7. Identiteettivarkauksiksi kutsutut teot on luonnoksessa ryhmitelty teon kohteen, suojeluobjektin ja tarkoituksen mukaan kolmeen ryhmään: 1) taloudellisen hyödyn tavoittelemiseksi tehdyt teot, 2) tietojen kohteen muu laista vahingoittamista koskevat teot ja 3) muut tietojen väärinkäyttöä koskevat teot, joilla ei suoranaisesti pyritä aiheuttamaan vahinkoa teon kohteelle.

Yleisesti voidaan todeta, että luonnoksen ns. identiteettirikollisuutta koskevia käytännön ongelmia on selvitetty melko laaja-alaisesti ja käytännönläheisesti. Luonnos sisältää hyödyllistä empiiristä tietoa. Raportissa on tuotu esiin tärkeitä kysymyksiä lainsäädännön riittävydestä rikoksen johdosta vahinkoa kärsineen kannalta. Raportin ansiona voidaan pitää myös sitä, että siinä on pyritty arvioimaan rikosoikeuden ja pakkokeinojen käytön ohella myös muita vaihtoehtoja.

Oikeudelliselta tarkastelultaan raportti jää kuitenkin monelta osin puutteelliseksi. Raportissa tuodaan esiin käytännön ongelmatilanteita ja pidetään nykyistä lainsäädäntöä riittämättömänä, mutta lainsäädäntöä ei ole arvioitu kattavasti. Useassa kohdassa lainsäädäntö myös katsotaan riittämättömäksi epätasällisilla perusteluilla. Lisäksi raportissa on toteamuksia, jotka vaikuttavat keskenään ristiriitaisilta. Raportti jää tämän vuoksi osittain epätäydelliseksi ja harhaanjohtavaksi. Seuraavassa näitä kohtia tuodaan esiin tarkemmin.

Oikeusministeriö viittaa myös työryhmän raportin luonnosversiosta 29.3.2010 antamaansa lausuntoon.

2.1.2. Tekojen rangaistavuudesta

Raportissa on arvioitu useassa kohdassa erilaisia tietoverkoissa esiintyviä vahingollisia tekoja ja katsottu, etteivät kaikki ole nykyisen lain nojalla rangaistavia. Lain soveltuvuuden arviointi jää joissain kohdissa keskeneräiseksi. Raportista ei myöskään aina käy selväksi, mitä pidetään ongelmana ja millä perusteilla.

Raportissa todetaan:

”Yksityiselle toisena henkilönä esiintymistä ei ole sellaisenaan kriminalisoitu. [...] Jos kuitenkin toisena esiintymisen tarkoituksena on taloudellisen edun tavoittelu, voi petosrikoksen (RL 36 luku) tunnusmerkistö täyttyä tai, jos tavoitteena on maineen pilaaminen, kyseeseen voi tulla kunnianloukkaus (RL 24). [...] Oikean, mutta varastetun asiakirjan esittäminen yksityiselle palveluntarjoajalle esimerkiksi sähköisen varmenteen hankkimiseksi tai muutoin ei ole siis nykyisellään jo itsessään rangaistavaa.” (s. 53)

Johtopäätöksenä todetaan:

”Henkilön nimissä esiintyminen rajoittaa henkilön tiedollista itsemääräämisoikeutta ja rikkoo siten perustuslaissa taattua oikeutta yksityisyyteen ja kunnian loukkaamattomuuteen. Työryhmä katsoo, että jatkossa tulisi käydä laajempi yhteiskunnallinen keskustelu siitä onko henkilön nimissä esiintyminen ilman henkilötietojen haltijan lupaa asia, joka tulisi jatkossakin sallia vai tulisiko henkilöllä olla oikeus tiedolliseen itsemääräämisoikeuteen.” (s. 97)

Toimenpidesuosituksesta huolimatta raportissa ei tuoda laajemmin esiin, miten pelkkä toisena henkilönä esiintymisen yksityiselle voisi olla vahingollista ja perusteltua säätää rangaistavaksi silloin, kun kysymys ei ole jo nykyisin rangaistavasta taloudellista vahinkoa aiheuttavasta tai kunniaan tai yksityisyyttä loukkaavasta teosta. Tässä olisi otettava myös huomioon kriminalisointiperiaatteet sekä lakivaliokunnan kannassa LaVM 15/2005 vp esitetyt seikat, joita raportissakin tuodaan muussa yhteydessä esiin. Tulevaisuudessa mahdollisesti tuleviin yksityisten tahojen tarjoamiin kansalaisvarmenteisiin liittyviä petostilanteita on raportissa otettu huomioon erityistapauksena, mutta nämä tapaukset voitaisiin tarvittaessa ottaa huomioon asiaa koskevassa erityislainsäädännössä.

2.1.3. Taloudellista hyötyä tietoverkoissa tavoitteleva identiteettirikollisuus

Raportissa esitellään erityisenä ryhmänä sellaisia käytännössä esiintyviä tilanteita, joissa tietoverkon avulla aiheutetaan taloudellista vahinkoa, ja arvioidaan nykyisen lainsäädännön riittävyttä. Identiteettivarkauksiin kuuluu raportin mukaan sellaisia tekoja, joilla tietoja (esim. luottokorttitiedot) keräämällä ja käyttämällä verkossa tavoitellaan taloudellista hyötyä. Raportin

mukaan lähes kaikki tällaiset teot ovat rangaistavia viimeistään siinä vaiheessa, kun teolla aiheutetaan taloudellista vahinkoa. Raportin mukaan on kuitenkin kaksi lainsäädännöllistä ongelmaa: 1) tekojen tutkinnassa ei voida käyttää tarvittavia pakkokeinoja, erityisesti televalvontaa tai 2) teot eivät ole rangaistavia vielä valmisteluvaiheessa, vaan vasta, kun niillä on aiheutettu taloudellista vahinkoa, jolloin niiden tutkinnassa hyödynnettävä tietotekninen jalanjälki on hävinnyt.

Raportissa todetaan seuraavaa:

”Varsin konkreettisesta vahingonuhasta huolimatta esitutkintaviranomaisella ei ole oikeutta tutkia uusilla asiakaspäähän kohdistetuilla tekotavoilla toteutettuja tietokaappauksia eikä siten myöskään estää rikosvahinkoa ennalta, sillä tekotapa ei täytä mitään sellaista rikostunnusmerkistöä, joka mahdollistaisi verkossa välttämättömien teletoimivaltuuksien käyttämisen.

Tutkinta on kyllä osittain mahdollista siinä vaiheessa, kun kaapattuja tietoja käytetään hyväksi törkeän maksuvälinepetoksen tai törkeän petoksen toteuttamiseksi, mutta silloin tiedonkaappausvaiheessa syntyneitä tietoteknisiä jälkeä ei enää ole olemassa. Silloin, kun jälki olisi olemassa, esitutkintaviranomainen ei voi sitä hankkia tietoonsa, sillä telepakkokeinojen edellytykset eivät vielä täyty.” (s. 55-56)

Työryhmä katsoo, että jatkokäsittelyssä tulisi tarkastella sekä olemassa olevia tiedon keräämiseen liittyviä rikostunnusmerkistöjä että esitutkintaviranomaisten toimivaltuuksia ja näiden välistä epäsuhtaa. Rikostunnusmerkistöistä täsmentämistä saattaisivat uudessa toimintaympäristössä tarvita henkilörekisteririkos (RL 39:8) sekä maksuvälinepetoksen valmistelu (RL 37:11). Eräs mahdollisuus olisi myös identiteettitiedon – erityisesti etätunnistamiseen liittyvän identiteettitiedon – oikeudettoman kaappaamisen huomioiminen tunnusmerkistötekijänä rikoslain 34 luvun 9a §:ssä (Vaaran aiheuttaminen tietojenkäsittelylle). (s. 98)

Raportin perusteella jää kuitenkin epäselväksi, millaisia olisivat ne taloudellista vahinkoa aiheuttavaa toimintaa valmistelevat teot, joita jo nykyiset rangaistussäännökset eivät kata. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan nykyiset säännökset esimerkiksi maksuvälinepetoksen valmistelusta sekä rikoslain 38 luvun 8 §:ssä säädetty tietomurto kattavat jo laajasti sellaiset maksuvälineiden käyttöön liittyvät verkkoa käyttäen toteutetut valmisteluteot, joilla on vahingollinen tarkoituspäätös. Myös henkilörekisteririkos kattaa laajasti sellaisen henkilötietojen oikeudettoman käsittelyn, josta voi aiheutua rekisteröidylle vahinkoa. Nykyisten rangaistussäännösten kattavuutta on arvioitu myös oikeusministeriön 2.2.2009 päivätyssä muistiossa, jossa kommentoidaan Valtioneuvoston periaatepäätösluonnoksen (16.1.2009) kohtaa 5.

Rangaistussäännösten soveltuvuutta ei näytäkään arvioidun täysin kattavasti. Esimerkiksi työryhmän raportissa (s.54 - 55) esitetyssä, Espanjassa tapahtunutta tietomurtoa koskevassa arvioinnissa ei ole otettu huomioon maksuvälinepetoksen valmistelun (RL 37:11) tunnusmerkistön mahdollista soveltumista luottokorttitietojen keräämiseen.

Eräissä kohdissa raportissa viitataan aukkoihin rangaistavuudessa, muttei täsmennetä, mitkä (vahingolliset tai moitittavat) teot eivät nykyään ole rangaistavia (s. 55 ja s 79 ss).

Suomen lain (erityisesti viestintäsalaisuuden loukkausta koskeva säännös) on katsottu täyttävän tältä osin Euroopan neuvoston yleissopimuksen vaatimukset (HE 153/2006, s. 15). Raportissa annetaan kuitenkin esimerkkinä rankaisemattomasta teosta tiedon hankkiminen ”järjestelmän sisäisestä käsittelystä esimerkiksi näppäinpainalluksia kaappaamalla”. Raportissa ei tästä huolimatta täsmennetä, miltä osin tekoa pidetään rankaisemattomana, ja miltä osin rankaisemattomuutta pidetään ongelmallisena.

Esimerkiksi luvaton käyttöä koskevan säännöksen nojalla on rangaistavaa toisen tietokoneen luvaton käyttäminen tiedon hankkimiseksi, vaikkei tietoa ole suojattu. Jos tietoa käytetään taloudellisen hyödyn hankkimiseksi, täyttyy mahdollisesti petoksen tai varkauden tunnusmerkistö. Jos näppäinpainalluksia koskeva tieto siirtyy tietoverkon kautta tiedon kaappaajan tietokoneelle, soveltuisi viestintäsalaisuuden loukkausta (RL 38:3) koskeva säännös. Jos näppäinpainalluksia koskeva tieto koskee salasanaa, ja sitä käytetään luvatta, täyttyy tietomurron tunnusmerkistö. Lisäksi näppäinpainalluksia kaappaavan ohjelman luvaton asentaminen (esim. haittaohjelmana) toisen tietojärjestelmään täyttäisi 38 luvun 7 a §:ssä säädetyn tietojärjestelmän häirinnän tunnusmerkistön.

Mainittu menettely on siis laajasti rangaistavaa jo nykyisten säännösten nojalla. Mahdolliset aukot ja niiden ongelmallisuus tulisi oikeusministeriön näkemyksen osoittaa huomattavasti yksilöidymmin, jotta niiden johdosta olisi syytä ryhtyä jatkovalmisteluun.

Toisaalta on kuitenkin otettava huomioon kriminalisointiperiaatteet ja rangaistavaksi säättämisen rajat. Esimerkiksi puhelinluettelon tai sähköpostiosoitekirjan pitämistä olisi ongelmallista kriminalisoida, vaikka joku aikois hyödyntää tällä tavoin kerättyä tietoa rikoksen tekemisessä.

On myös kiinnitettävä huomiota siihen, ettei rangaistavuus ole aina kovin tehokas tai perustelluin keino vähentää riskejä. Joissain tapauksissa esimerkiksi arkaluonteisen tiedon suojaamattomaksi jättävän omaa vastuuta (suojata tietonsa) tulisi pohtia sen kannalta, että suojaamattoman tiedon käyttämisen luvattomuus voi monesti olla epäselvää. Esimerkiksi tietylle suojaamattomalle internet-sivustolle meneminen on monesti selkeintä pitää aina sallittuna, jos sivustoa ei ole suojattu. Jos sivustolle menemistä halutaan rajoittaa, voi ylläpitäjä suojata sivuston salasanalla. Suojaaminen on selkein ja tehokkain tapa estää järjestelmän luvaton käyttö. Raportissa on monessa muussa kohdassa viitattu rikosoikeuden käyttöön nähden kevyempiin vaihtoehtoihin.

Raportissa myös todetaan (s. 80), että ”haittaohjelmien käyttämisestä ei ylipäättään ole kriminalisoitu vaan hiukan vanhahtavasti lähinnä niiden levittäminen.” Kysymystä ei kuitenkaan pohdita enempää sen kannalta, mikä merkitys haittaohjelman käytön rangaistavuudella olisi sen kannalta, että haittaohjelman

vahingollinen käyttö yleensä täyttää myös jonkin toisen rikoksen tunnusmerkistön (esimerkiksi 35:1.2). Haittaohjelman käyttö sellaisenaan on muun muassa tämän vuoksi ollut perusteltua jättää rangaistavuuden ulkopuolelle. Sellaista velvoitetta ei ole katsottu tarpeelliseksi ottaa myöskään EU:n puitepäättökseen tai Euroopan neuvoston yleissopimukseen. On myös syytä huomata, että haittaohjelman hallussapito on rangaistavaa (rikoslain 34:9 b). Tältä osin raportissa ei todeta, että rangaistavuudessa olisi aukkoja tarkasteltaessa identiteettirikollisuutta, jonka tavoitteena on vahingoittaa kohdetta (s. 56).

2.1.4. Muu identiteettitiedon keruu ja väärinkäyttö tietoverkossa

Taloudellista vahinkoa ja muuta vahinkoa aiheuttavien tekojen lisäksi raportissa erotellaan kolmanneksi ryhmäksi teot, joiden ”ensisijaisena tavoitteena ei ole kumpikaan edellisistä, mutta jotka aiheuttavat silti haittaa teon kohteelle.” Kolmannen ryhmän erottamista omakseen on perusteltu sillä, ettei teoissa tekijän tavoitteena ole aiheuttaa nimenomaista vahinkoa.

Tältä osin raportissa ei näytä täysin otetun huomioon rikoksen syyksiluettavuuden merkitystä. Rikostunnusmerkistöissä edellytetty tekijän tahallisuus ei edellytä, että tekijän tavoitteena on vahingon aiheuttaminen, jos tämä kuitenkin pitää vahinkoa tekonsa varmana tai varsin todennäköisenä seurauksena. Teot, jotka ovat rangaistavia jo törkeästä huolimattomuudesta tai huolimattomuudesta, edellyttävät vielä vähemmän tekijän tavoitteilta (ks. rikoslain 3 luvun 6 ja 7 §). Toisaalta jos teosta aiheutuva haitta ei olisi ennalta nähtävissä, ei haitan syntymisestä olisi perusteltua säätää rangaistavaksi (tuottamuksesta riippumaton ns. rikosoikeudellinen ankara vastuu olisi rikosoikeusjärjestelmämme peruseriaatteiden vastainen).

Jaksossa 3.6.3.3 on annettu esimerkkejä erilaisista teoista ja todetaan johtopäätöksenä, että ”tällaisissa tilanteissa mikään rikoslain tunnusmerkistö ei tarjoa teon uhrille suojaa”. Raportissa ei ole kuitenkaan otettu huomioon kaikkia mahdollisesti soveltuvia rikoslain rangaistussäännöksiä. Esimerkiksi s. 57 toista esimerkkiä (”salasanakaappaustapaus”) ei ole arvioitu rikoslain 34 luvun 9 a §:n (*vaaran aiheuttaminen tietojenkäsittelylle*) kannalta ja kolmatta esimerkkiä (kirkosta eroamisilmoitukset) lain 16 luvun 7 §:ssä säädetyn *rekisterimerkintärikoksen* kannalta. Mainitut säännökset voisivat hyvinkin soveltua kuvattuihin tekoihin.

Sivulla 83 todetaan:

”Esimerkiksi henkilörekisteririkos ei oikeuskäytännön perusteella ilmeisesti täyty, jos tietoja kerätään ilman tarkoitusta loukata rekisteröidyn yksityisyyttä.” Toteamus jää ylimalkaiseksi eikä oikeuskäytäntöön viitata. Myös tässä yhteydessä on raportissa jäänyt huomioimatta se, että henkilörekisteririkoksen, joka on rangaistava jo törkeästä huolimattomuudesta, tunnusmerkistössä mainittu yksityisyyden suojan loukkaaminen tai vahingoittaminen ei edellytä, että nämä ovat tekijän varsinaisena tarkoituksena.

Sivulla 87 puolestaan todetaan seuraavasti:

”Työryhmässä tarkasteltiin uhrin asemaa myös uudenlaisissa tietoverkoissa ilmenevissä tilanteissa, joissa rikostunnusmerkistö ei tällä hetkellä täyty, vaikka uhri kokee teon loukkaavan perustuslaissa taattuja oikeuksiaan (PL 2. luvun 10 §). Työryhmässä katsottiin, että esimerkiksi esiintyminen ja oman mielipiteensä ilmaiseminen toisen henkilön nimissä loukkaa toisen henkilön oikeuksia, vaikkei mielipiteenilmaisusta aiheutuisikaan aineellista vahinkoa. Aikaisemmin tällaisen teon kriminalisointiin ei ole nähty lainkaan tarvetta. Tietoverkko on kuitenkin saattanut jossain määrin muuttaa tilannetta. ”Virheellinen” mielipide on nyt näkyvillä käytännöllisesti katsoen ikuisesti, se on tavoitettavissa paljon laajemmin kuin reaali maailmassa ja sen korjaaminen voi olla mahdotonta.

Tähän nähden näyttää ristiriitaiselta, että raportin sivulla 57 viitataan vastaavaan tilanteeseen (esimerkki 1), ja otetaan huomioon, että teko voi täyttää kunnianloukkauksen tunnusmerkistön. Oikeusministeriö katsoo, että kuvatulnaisiin ns. Facebook-valeprofiilien luomiseen saattaisi kunnianloukkauksen ja yksityiselämää koskevan tiedon levittämisen ohella soveltua myös henkilörekisteririkos. Kuten edellä on todettu, varsinainen ongelma näissä tilanteissa on usein rikoksenteijän tunnistetietojen saaminen ulkomailta.

Tämän tyyppisistä teoista rankaisemista olisi lisäksi aina arvioitava myös sananvapauden kannalta. Sananvapauden käyttönä sallitun ja toisen kunniaa loukkaavan ilmaisun raja ei ole selkeä. Ei ole esimerkiksi itsestään selvää, että profiilin luomisella Facebookiin poliitikon nimellä voitaisiin kaikissa tapauksissa rangaista sananvapautta loukkaamatta – esimerkiksi jos kysymyksessä on profiili, jonka voi selvästi havaita muun kuin poliitikon itsensä luomaksi (”pilaksi”), ja jonka tarkoituksena on ottaa kantaa yhteiskunnallisiin asioihin (”poliittinen satiiri”).

Moni esitetty ongelma voitaisiin mahdollisesti ratkaista paremmin rikosoikeuden ulkopuolisilla keinoilla (sivuston ylläpitäjien vastuu, alaikäisten valistaminen jne.).

2.1.5. Toimivaltuuksien riittävyys

Raportissa arvioidaan esitutkintaviranomaisten toimivaltuuksien riittävyttä tietoverkossa esiintyvien rikosten tutkinnassa. Raportissa ongelmia on kuvattu seuraavasti:

”Identiteettitiedon oikeudetonta keräämistä ei ole tiedon keruuvaiheessa yleensä mahdollista tutkia eikä tulevaa vahinkoa estää, jos keruu tapahtuu tietoverkossa. Niinpä viranomaisen ei voi käynnistää välttämättömiä tutkintatoimenpiteitä siinä vaiheessa, kun tietotekninen jälki olisi vielä saatavilla. ...[K]eruu on osittain kriminalisoitu, mutta sellaisella rikosnimikkeellä, joka ei mahdollista tietoverkossa välttämättömien telepakkokeinojen käyttöä.”

Esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön kokonaisuudistusta koskevat lakiehdotukset on vastikään käsitelty eduskunnassa (HE 222/2010 vp.). Lain mukaan televalvontaa voidaan käyttää epäiltäessä henkilöä teleosoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehdystä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Lainmuutos näyttäisi ratkaisevan monia raportissa esitettyjä ongelmakohtia, sillä se laajentaa mahdollisuutta käyttää televalvontaa useiden uusien rikosten (mm. maksuvälinepetoksen) tutkinnassa.

Jos määrätty rikostutkintakeino halutaan mahdollistaa tietyn rikoksen tutkinnassa, voidaan tästä säätää erikseen ottaen huomioon mm. perustuslain asettamat rajoitukset pakkokeinojen käytölle. Kaikkien rikosten tutkinnassa ei voida soveltaa samoja pakkokeinoja, joiden tulee riippua rikoksen vakavuudesta.

Perustuslain asettamat rajoitukset pakkokeinojen käytölle jää raportissa vähälle huomiolle. Esimerkiksi televalvonta kohdistuu perustuslain 10 §:n 2 momentissa turvattuun luottamuksellisen viestin salaisuuteen, jonka välttämättömistä rajoituksista voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin perusteella säätää lailla muun muassa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa. Edellä mainittuun hallituksen esitykseen esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi (HE 222/2010 vp.) sisältynyttä ehdotusta, jonka mukaan televalvontaa voisi käyttää, kun henkilöä epäillään mistä tahansa teleosoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehdystä rikoksesta, oli perustuslakivaliokunnan mukaan pidettävä liian laajana. Ehdotettuun lakiin tehtiinkin tältä osin edellä mainittu rajausta rikoksiin, joista säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta.

Raportissa ei ole sanallakaan tuotu esiin esitutkintaviranomaisten toimivaltuuksia *rikosten estämiseksi* poliisilain nojalla, millä on merkitystä pakkokeinojen riittävyyden arvioinnissa.

Siltä osin kun raportissa arvioidaan tutkintakeinojen riittämättömyyden johtuvan mm. valmistelutyypisten kriminalisointien puutteesta, viitataan edellä todettuun. Lisäksi viitataan 16.3.2011 julkaistuun oikeusministeriön selvitykseen 12/2011 ”Eräiden törkeiden rikosten valmistelun kriminalisointi”, jossa tuodaan laajemmin esiin rikosten valmistelun kriminalisointiin liittyviä ongelmia.

Raportin mukaan ”[e]situtkintaviranomainen ei voi selvittää tietoa kaappaavan haittaohjelmaliikenteen sisältöä, vaikka haittaohjelmaliikennettä onkin vaikea nähdä perustuslain tasoista suojaa nauttivana luottamuksellisena viestintänä.” (s. 56). Telekuuntelu eli viestin sisällön selvittäminen puuttuu televalvontaa voimakkaammin luottamuksellisen viestin suojaan, minkä vuoksi telekuuntelun kynnystä on pidettävä televalvontaa korkeammalla. Raportissa jää täsmentämättä telekuuntelun merkitys mainitunlaisten rikosten tutkinnassa.

Raportissa todetaan, että suurin ongelma etenkin Facebook-yhteisöpalvelun valeprofiilien selvittämisessä on, että sivuston ylläpitopaikka on valtiossa, joka ei välttämättä anna oikeusapua teletunnistietojen luovuttamiseksi. Tämä voi tehdä rikosten tutkinnan käytännössä mahdottomaksi. Ongelmakenttä on

oikeusministeriön näkemyksen mukaan laaja ja siihen liittyy myös kysymyksiä mm. palveluntarjoajien ja sivustojen ylläpitäjien vastuusta. Ongelmaa ei voida ratkaista pelkästään Suomen omilla toimilla, vaan se edellyttäisi kansainvälistä yhteistyötä.

2.1.6. Uhrin asema

Raportissa on erillinen jakso, jossa arvioidaan tekoja taloudellista tai muuta vahinkoa kärsineen henkilön ("uhrin") kannalta. Oikeusministeriö pitää tärkeänä tämän näkökulman huomioon ottamista.

Vahingonkärsijän oikeuksia pidetään raportissa puutteellisena. Osittain tämän katsotaan johtuvan oletetusta tekojen rangaistavuuden ja tutkintakeinojen riittämättömyydestä. Tältä osin oikeusministeriö viittaa tässä lausunnossa edellä todettuun.

Raportissa myös todetaan:

"[o]ngelmana on myös, ettei perinteisten petosten ja väärennosten osalta tiedon omistajalle muodostu selkeää rikosoikeudellista asianomistaja-asemaa. (...) Tietoverkossa taas lainsäädäntö pitää henkilöllisyysrikoksen uhrina palveluntarjoajaa, jota on harhautettu toisen henkilötiedoilla, vaikka myös identiteettinsä menettänyt henkilö on tosiasiallinen uhri." (s. 86).

Oikeusministeriö pitää viitattua ongelmaa huomionarvoisena. Toisaalta on huomattava, ettei lakiin nykyiselläänkään sisälly mitään asianomistajan määritelmää tai luetteloa siitä, kuka on missäkin rikosepäilyssä asianomistaja. Tämä olisikin mahdotonta laissa määritellä. Asianomistajan asema jää oikeuskäytännössä ratkaistavaksi.

On kuitenkin myös syytä ottaa huomioon, että rikoksen johdosta vahinkoa kärsineellä on oikeus korvaukseen myös puhtaasta taloudellisesta vahingosta. Tätä ei raportissa mainita.

Edellä todettuihin raportissa esitettyihin seikkoihin nähden vaikuttaa ristiriitaiselta, että raportin johtopäätöksiä ja toimintasuosituksia koskevassa jaksossa todetaan, että "[i]dentiteettitiedon käyttäminen väärin joko hyödyn hankkimiseksi tai kohteen vahingoittamiseksi on yleensä kriminalisoitu. Työryhmä katsoo, että lainsäädäntö tarjoaa tältä osin riittävän suojan rikoksen uhreille." (s. 98)

2.2. Muut ehdotukset

Työryhmä on ehdottanut, että hävinneiden ajokorttien, henkilökorttien ja passien tiedoista muodostettavan rekisterin (*sulkulista*) toteuttamismahdollisuuksia selvitetäisiin sekä lainsäädännön, kustannusten että teknologian kannalta. Sulkulistan perustamista selvitetäessä olisi kuitenkin syytä arvioida myös sen tarpeellisuutta.

Merkittävimpiä virallisten henkilöllisyysasiakirjojen väärinkäytön tilanteista on luoton hakeminen toisen nimissä. Tätä vastaan on jo nyt käytössä luottotietolain (527/2007) 12 §:n 4 kohdan mahdollistama tieto rekisteröidyn itsensä ilmoittamasta luottokiellosta, jota voidaan käyttää henkilöllisyysasiakirjojen hävittyä (HE 24/2006, s. 36). Luottotietorekisterin käyttö on mahdollista paitsi luottoa myönnettäessä, myös muita taloudellisesti merkittäviä sopimuksia tehtäessä (huoneenvuokra, perinnän suunnittelu, takauksen antaminen). Kuluttajansuojalain 7 luvun 14 §:ssä (746/2010) säädetään luotonantajan velvollisuudesta arvioida kuluttajan luottokelpoisuus.

Sulkulistan tarpeellisuuden arvioinnissa tulisi ottaa huomioon tapahtunut tekninen kehitys, joka merkitsee maksukorttien käytössä sitä, että kortinhaltijan henkilöllisyyden tarkistamista ei enää käytännössä edellytetä tai ole tarpeen edellyttää. Sulkulistaa vastaava ehdotus sisältyy jaksoon 5.7.2. Sen arviointia koskee edellä lausuttu.

Raportissa ehdotetaan erityisen identiteettiturvallisuuden neuvottelukunnan perustamista. Oikeusministeriö ei näe tarvetta tällaisen uuden toimielimen perustamiselle tilanteessa, jossa muutoinkin on perusteltua odottaa viranomaisten ja virkamiesten verkostomaista työskentelyä ja jatkuvaa tietojenvaihtoa. Erillisen toimielimen yleisluonteisia tehtäviä varten on vain omiaan erityttämään toimintoja normaalista seuranta- ja valmisteluvastuusta.

Loppuraportissa todetaan biometrinen tunnistaminen käyttöä koskevien yleissäännösten tarve. Asia on vireillä oikeusministeriössä osana henkilötietolainsäädännön kokonaisuudistusta.

3. Tiivistelmäksi

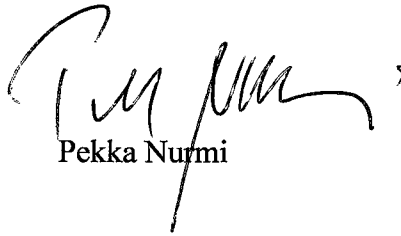
Raportissa on paljon tärkeää käytännön tietoa tietoverkoissa esiintyvistä rikollisuuksista, mutta oikeudellinen arviointi on puutteellinen. Oikeusministeriö katsoo, että loppuraportissa esitetyt kuvaukset, selostukset ja ehdotukset voivat muodostaa esivalmisteluluonteisen perustan asian valmistelulle. Sellaisenaan raportti ei kuitenkaan vielä muodosta ohjelmana pidettävää suunnitelmaa tarkasteltavana olleen ilmiön hallinnaksi ja siihen liittyvien epäkohtina pidettävien seikkojen korjaamiseksi.

Raportti antaa osittain harhaanjohtavan kuvan oikeustilasta. Oikeusministeriö katsoo, ettei raportissa esiin tuotujen seikkojen valossa vahingollisten tekojen rangaistavuudessa ole nähtävissä aukkoja. Jatkovalmistelussa on tarpeen tarkastella asiakokonaisuutta nyt tehtyä eritellymmmin.

Raportin laatinut työryhmä ehdottaa jatkotyöryhmän perustamista, jossa oikeusministeriön johdolla tarkasteltaisiin raportissa esille tuotujen ongelmien osalta rikoslain, perustuslain ja muiden tarvittavien säännösten toimivuutta ja lainsäädännön todellista vaikuttavuutta erityisesti uhrin asema huomioiden, jotta työ olisi valmis ennen mahdollista EU-sääntelyä vuonna 2012. Oikeusministeriö

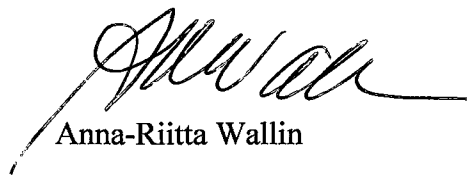
katsoo, että jatkotyöstä voidaan päättää paremmin sen jälkeen, kun raportista annetuista lausunnoista laadittu yhteenveto (lausuntotiivistelmä) on valmistunut.

Ylijohtaja



Pekka Nurmi

Lainsäädäntöneuvos



Anna-Riitta Wallin

16.5.2011

SISÄASIAINMINISTERIÖ

17. 05. 2011

INRIKESMINISTERIET

Sisäasiainministeriö
Poliisiosasto

Lausunto identiteettiohjelman loppuraportista SM092:00/2008

Sisäasiainministeriön poliisiosasto on pyytänyt vähemmistövaltuutettua lausumaan sisäasiainministeriön asettaman Henkilöllisyyden luomista koskevan hankkeen (identiteettiohjelma) loppuraportista.

Vähemmistövaltuutetun toimialana on etnisen syrjinnän ehkäisy, hyvien etnisten suhteiden edistäminen, etnisten vähemmistöjen sekä ulkomaalaisten aseman ja oikeuksien turvaaminen, samoin kuin etnisen syrjimättömyyden periaatteen valvonta. Vähemmistövaltuutettu toimii myös kansallisena ihmiskaupparaporttina. Vähemmistövaltuutettu keskittyy lausunnossaan kommentoimaan lakiluonnosta niiltä osin, kun se koskee vähemmistövaltuutetun toimialaa.

Lausunto

Kohta 4.1.1.1 terminologia

Vähemmistövaltuutettu yhtyy raportin kantaan sivulla 63 siitä, että ulkomaalaislain ja kansalaisuuslain väliset kontekstierot ulkomaalaisen varmistamattomasta henkilöllisyydestä ovat merkittävät ja tästä syystä pääsääntöisesti kansalaisuuslain analogia on hyvä pitää erossa ulkomaalaislain ja henkilökorttilain analogiasta.

Kohdat 4.1.2 ja 5.5 Ulkomaalaisen varmistamaton henkilöllisyys ja asiointi

Vähemmistövaltuutetun toimistoon on viime vuosina tullut lukuisia yhteydenottoja pankkitilin avaamisen vaikeudesta. Yhteydenottajien mukaan pankit eivät tarjoa peruspankkipalveluita ulkomaalaisille, joilla ei ole lähtömaansa passia tai jos muukalaispassissa on merkintä varmentamattomasta henkilöllisyydestä.

Useilla Suomeen tulevilla turvapaikanhakijoilla ja kiintiöpakolaisilla ei ole kansallista passia, eivätkä he pysty hankkimaan muitakaan luotettavia henkilöllisyyttä osoittavia asiakirjoja. Asiakirjojen puute johtuu tavallisesti lähtömaiden hankalista olosuhteista tai siitä, ettei asiakirjoja yksinkertaisesti ole saatavilla niistä maista, joissa on vuosikausia jatkunut aseellinen konflikti. Kotimaansa viranomaisvainoa paenneiden ei pakolaisoikeuden peruseriaatteiden mukaan myöskään voida edellyttää kääntyvän kotimaansa viranomaisten puoleen asiakirjojen saamiseksi. Jos henkilöllä on jo oleskelulupa Suomessa, mutta hän ei pysty esittämään kotimaansa viranomaisten antamia aidoiksi todennettuja asiakirjoja henkilöllisyydestään, tulee Suomen myöntämään muukalaispassiin merkintä "henkilöllisyyttä ei ole pystytty varmistamaan".

Pankkeja sitova rahanpesua ja terrorismin torjuntaa koskeva lainsäädäntö velvoittaa pankkeja tunnistamaan asiakkaansa. Suomalaiset pankit soveltavat tätä velvoitetta tiukasti. Useimmat pankit eivät avaa tiliä turvapaikanhakijoille, jos kansallista passia ei esitetä. Nämä pankkien omaksumat käytännöt vaikeuttavat huomattavasti mm. henkilöiden työelämäänsä siirtymistä sekä luovat puitteet harmaalle taloudelle, kun työntekijällä ei ole palkkatiliä.

Työryhmä ehdottaa turvapaikanhakijan asiointikortin myöntämisen selvittämistä turvapaikanhakijoiden alkuvaiheen asiointia varten. Työryhmä ehdottaa selvityshankkeen asettamista tarkempien käytännön jatkotoimien ja lainsäädäntömuutostarpeiden selvittämiseksi. Vähemmistövaltuutettu pitää asian nopeaa etenemistä sekä myös pankkien sitouttamista asian valmisteluun erittäin tärkeänä. Edellytyksenä asiointikortin toimivuudelle on se, että Finanssialan keskusliitto ja Finanssivalvonta sitoutuvat siihen niin, että ulkomaalaisen asiointikortti on riittävä dokumentti pankkiasiointia varten. Tämä edellyttää lisäksi pankkien ohjausta ja asiasta tiedottamista, jotta asiointikortti käytännössäkin hyväksytään pankeissa.

toimistopäällikkö,
vähemmistövaltuutetun sijainen



Rainer Hiltunen

Ylitarkastaja



Päivi Keskitalo