

15.05.2020

526/01.04.01.02/2020

Valtiovarainministeriö

Viite: Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö VN/10378/2019

LAUSUNTO HENKILÖTUNNUKSEN UUDISTAMISTA ARVIOINEEN TYÖRYHMÄN LOPPURAPORTISTA

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Suojelupoliisilta lausuntoa otsikossa mainitusta työryhmän loppuraportista. Työryhmä asetettiin, koska nykyisen henkilötunnuksen rakenteen, muodostamistavan sekä myöntö- ja käyttötapojen ei ole katsottu vastaavan yhteiskunnan tarpeita pitkällä tähtäimellä.

Työryhmän loppuraportin mukaan henkilötunnuksen nykyinen muodostamismalli ja muoto aiheuttavat sen, että henkilötunnuksia on päivä- ja sukupuoli-kohtaisesti käytössä rajallinen määrä. Koska tunnuksia tarvitaan lukuisille muillekin kuin vain Suomessa syntyville, henkilötunnuksen uudistamiseen tulee varautua, jotta vaaraa tunnusten loppumisesta ei ole. Toisaalta henkilötunnuksesta ilmenee myös henkilön syntymäaika ja sukupuoli. Raportin mukaan näiden tietojen paljastuminen suoraan henkilötunnuksesta on monissa asiointitilanteissa tarpeetonta, mistä syystä tunnusteen muodon ja sisällön uudistamista on syytä arvioida. Nykyisen sukupuolisidonnaisen henkilötunnusjärjestelmän puitteissa ei myöskään kyetä huomioimaan mahdollisia henkilökohtaisten ominaisuuksien muutoksia.

Nykytilan ongelmana raportissa nostetaan esiin myös henkilötunnuksen roolin vääristyminen ja henkilötunnuksen hallitsemattomaksi muodostunut käyttö. Henkilö voi usein jo pelkästään henkilötunnuksen ilmaisemalla tunnistautua eräissä viranomais- ja muissa palveluissa, eikä henkilöllisyyttä varmisteta virallisen henkilöllisyysasiakirjan tai sähköisen tunnistamisen avulla. Henkilötunnuksen vahva asema yhdistettynä siihen seikkaan, että henkilötunnus ilmaisee henkilön syntymäajan ja sukupuolen, mahdollistaa identitettivarkaudet, joiden uhkaa henkilötunnusjärjestelmän uudistamisella voidaan vähentää.

Muun muassa edellä sanotuista syistä työryhmän loppuraportissa ehdotetaan Suomen henkilötunnusjärjestelmän uudistamista siten, että henkilötunnus tulevaisuudessa muodostuisi sattumanvaraisesti määrittävästä merkkisarjasta sen sijaan, että se ilmaisee henkilön syntymäajan ja sukupuolen.

Samalla työryhmäraportti asettaa uudistuksen keskeiseksi tavoitteeksi henkilötunnuksen myöntämiskynnyksen madaltamisen, jotta esimerkiksi työ- tai oleskelulupaa odottavat ulkomaalaiset voivat asioida peruspalveluissa heti maahantulosta lähtien. Myöntämiskynnyksen madaltamisella voitaisiin vähentää tarvetta sellaisiin viranomaiskohtaisesti määrittäviin asiointinumeroihin, joita on tähän saakka myönnetty ulkomaalaisille, ja sitä kautta estää moninkertaisten rekisteri-identiteettien syntyminen. Haasteena nykytilanteessa on,

että Suomessa asioivan henkilön henkilöllisyyttä ei pystytä Suomen viranomaisten näkökulmasta lukitsemaan yhdeksi henkilöllisyydeksi koko elinkaaren ajaksi heti asiointiprosessin alusta lähtien.

Suojelupoliisi toteaa lausuntonaan, että sen toimialan näkökulmasta ei ole merkityksellistä, muodostetaanko henkilötunnus nykyiseen tapaan osaksi syntymäajan ja sukupuolen perusteella vai siten, että se ei ilmaise syntymäaikaa ja/tai sukupuolta. Uudistuksen kustannusvaikutusten näkökulmasta Suojelupoliisi kuitenkin toteaa, että loppuraportin liitteenä 4 olevasta ratkaisuvaihtoehtojen vertailusta ilmenee, että henkilötunnuksen sukupuolineutraalisuus olisi toteutettavissa kevyemmällä ja vähäisempiä kustannuksia aiheuttavalla tavalla kuin työryhmän ehdottaman menettelyn avulla. Liitteessä todetaan, että työryhmän ehdottaman vaihtoehdon toteuttaminen toisi tästä huolimattakin kokonaisuutena selvästi eniten hyötyjä sekä organisaatioille että kansalaisille. Suojelupoliisi toteaa, ettei liitteestä kovinkaan läpinäkyvällä tavalla ilmene, mitkä nämä työryhmän ehdottamasta henkilötunnuksen muodostamisesta johtuvat suuremmat hyödyt olisivat. Epäselväksi esimerkiksi jää, eikö identiteettivarkauksia voitaisi estää siten, että luotettava fyysinen tai sähköinen tunnistaminen asetetaan nykyistä laajemmin viranomaispalveluiden käytön edellytykseksi.

Suojelupoliisi toteaa, ettei se sinänsä näe estettä henkilötunnuksen myöntämiskynnyksen madaltamiselle, kunhan henkilön henkilöllisyys ensiasioinnin eli tunnuksen myöntämisen yhteydessä luotettavasti varmistetaan tai henkilö vähintäänkin riittävän luotettavasti yksilöidään yhdelle henkilöllisyydelle tulevaa asiointia varten. Riittävän luotettava tunnistaminen tai yksilöinti näyttäisi lähtökohtaisesti edellyttävän, että henkilötunnus voidaan myöntää ainoastaan maassa syntyvälle tai sellaiselle maassa oleskelevalle henkilölle, joka fyysisesti asioi siinä viranomaisessa, jolla on toimivalta suorittaa tunnuksen myöntämisen edellyttämä yksilöinti esimerkiksi biometriikan avulla.

Työryhmän loppuraportin johtopäätöksissä korostuu voimakkaasti viranomaisen asiakkaan näkökulma. Raportti ei kuitenkaan tämän vastapainona sisällä riittävää tai johdonmukaista uudistuksen turvallisuusvaikutusten arviointia. Vaikka on luultavaa, että turvallisuusvaikutusten arviointiin panostetaan jatko-työskentelyssä, olisi ollut tärkeää, että arviointi olisi suoritettu jo ennen mallin valintaa. Turvallisuusvaikutusten arvioinnin ja yleisemminkin työryhmän ehdotusten ylimalkaisuus vaikeuttavat ehdotuksista lausumista Suojelupoliisin toimialan näkökulmasta.

Loppuraportti asettaa lähtökohdaksi, että henkilön yksilöinnin prosessin tulee olla riittävän yksiselitteinen ja ainutkertainen, jotta henkilö voidaan identifioida riittävän luotettavasti ja yhdenmukaisesti yhdeksi henkilöksi kaikissa yhteiskunnan palveluissa heti ensimmäisestä asiointikerrasta lähtien. Suojelupoliisi pitää tätä lähtökohtaa oikeana ja ehdottoman tärkeänä. Samanaikaisesti se kuitenkin toteaa, että loppuraportissa käsitellään huomattavan vähäisessä määrin ja varsin yleisellä tasolla sitä, millaiseksi asiointi- ja tunnistamisjärjestelmä tulisi konkreettisesti rakentaa, jotta se täyttää edellä mainitut vaatimukset. Tiedyt loppuraporttiin sisältyvät maininnat vaikuttaisivat, ainakin alustavasti, olevan jonkinasteisessa ristiriidassa edellä mainitun lähtökohdan kanssa. Raportista ilmenee (s. 16), että henkilötunnus voitaisiin luoda viranomaisen tai henkilön omasta toimesta, jos sitä ei ole luotu jo syntymän yhteydessä. Henkilön omasta toimesta tapahtuva henkilötunnuksen luominen ta-

pahtuisi oletettavasti siinä yhteydessä, kun henkilö ensimmäisen kerran käyttää jotain sähköistä viranomaispalvelua etäkäyttöyhteyden avulla. Oletettavaa on myös, että tällä tavalla tapahtuva henkilötunnuksen luominen henkilön itsensä toimesta voisi tapahtua ulkomailta käsin. Avoimeksi kysymykseksi jää, kuinka henkilön riittävän luotettava tunnistaminen tai pysyvä yksilöinti voitaisiin tällaisessa tapauksessa toteuttaa.

Loppuraportin sivulta 16 ilmenee lisäksi, että henkilötunnus voitaisiin myöntää myös viranomaisaloitteisesti henkilöä tunnistamatta. Tunnuksen sitominen henkilöön tapahtuisi henkilöllisyysasiakirjojen, biometristen tunnisteiden tai muiden tietojen avulla. Tieto tunnistuksesta ja tietojen lähteestä tallennettaisiin tunnuksen yhteyteen, ja tunnuksen luomisen jälkeen tunnukseen liitettäviä tietoja voitaisiin täydentää, mikäli henkilö on ensirekisteröity siten, ettei hänen tietojaan ole voitu varmentaa, mutta varmentaminen onnistuu myöhemässä vaiheessa luotettavasti. Suojelupoliisi toteaa lausuman jättävän epäselväksi esimerkiksi sen, kuinka kauan, missä asioissa ja kuinka monen viranomaisen kanssa henkilö voisi asioida ilman hänen luotettavaa tunnistamistaan. Samoin kysymyksiä herättää loppuraportin sivulla 24 oleva toteamus, jonka mukaan henkilöstä väestötietojärjestelmään tallennettavat tiedot voisivat perustua henkilön esittämän matkustusasiakirjan tietoihin tai ne voisivat olla hänen itsensä ilmoittamia ilman että niiden oikeellisuuden tueksi on esitetty matkustusasiakirjaa tai tiedot voidaan saada toisen maan viranomaisen rekisteristä.

Suojelupoliisin toimialan ja sille säädettyjen tehtävien suorittamisen näkökulmasta on olennaista, että väestötietojärjestelmän luotettavuus ja eheys eivät vaarannu uudistuksen tuloksena tai sen aikana. Ulkovaltojen tiedustelutoiminnan yhtenä kohteena on se, millä tavalla ja millä edellytyksillä henkilöitä rekisteröidään suomalaisiin viranomaisrekistereihin, erityisesti väestötietojärjestelmään. Suomen väestökirjanpitoa on nykyisin pidettävä varsin luotettavana. Henkilötunnuksen myöntämismenettelyitä uudistettaessa on keskeisen tärkeää huolehtia siitä, ettei prosessiin synny sellaisia heikkouksia, jotka mahdollistavat valeidentiteettien luomisen järjestelmään.

Suojelupoliisin päällikkö
Poliisineuvos



Antti Peltari

Päälakimies



Jan Sjöblom