

30.10.2014

POL-2014-13501

Sisäministeriö
Poliisiosasto

SMDno-2014-2152

Poliisihallituksen lausunto muutosehdotukseen koskien lakia vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista

Asia

Sisäministeriö on pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa (SMDno-2014-2152) liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntöön koskien sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain muuttamista. Lisäksi lausuntopyynnössä pyydetään lausumaan luottamusverkoston ohjeiksi annettavasta valtioneuvoston asetusluonnoksesta (LVM/1518/03/2014).

Pääministeri Stubbin hallitusohjelma sisältää kirjauksen siitä, että toimiva kansallinen sähköinen tunnistusratkaisu toteutetaan. Kansallisen sähköisen tunnistamisen lähtökohtana on varmistaa jokaiselle kansalaiselle mahdollisuus sähköisesti todennettuun henkilöllisyyteen ja sen käyttöön, vahvaan sähköiseen tunnistamiseen perustuvan palvelutuotannon kehittyminen ja sähköisen tunnistamisen markkinaehtoinen kehittyminen.

Sisäministeriötä on pyydetty lausumaan esityksestä erityisesti sen liitynöistä ja mahdollisista vaikutuksista sisäministeriön ja poliisihallituksen passi- ja henkilökorttiuudistukseen.

Asiaa koskevassa hallituksen esityksessä vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain muuttamisesta ehdotetaan lisättäväksi luottamusverkoston määritelmä ja säädös koskien luottamusverkostoa. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös henkilötietojen käsittelyä siten, että tunnistuspalvelun tarjoajan ja sähköisiä allekirjoituksia tarjoavan toimijan tulee jatkossa vaatia henkilötunnus henkilön tunnistamiseksi. Ehdotuksen mukaan tunnistuspalveluita tarjoavan ja sähköisiä allekirjoituksia tarjoavan varmentajan on hankittava ja päivitettävä tunnistuspalvelun tarjoamiseksi tarvitsemansa tiedot väestötietojärjestelmästä. Jokaisen tunnistustapahtuman yhteydessä on lisäksi tarkastettava Väestötietokeskuksen palvelusta, että henkilön yksilöivä tieto on käytössä. Hallituksen esityksessä ehdotetaan vielä muutettavaksi tunnistusvälineen hakijan ensitunnistamista koskevaa säädöstä siten, että virallinen sähköisesti todennettu henkilöllisyys pohjautuu aina viranomaisen myöntämään virallista henkilöllisyystodistusta vasten tehtyyn fyysiseen tunnistamiseen tai olemassa olevan sähköisesti todennetun henkilöllisyyden avulla tehtyyn sähköiseen tunnistamiseen.

LAUSUNTO

Poliisihallitus kannattaa pääosin hallituksen esityksessä olevia tavoitteita ja lakiin tehtyjä muutosesityksiä. Erityisesti luottamusverkoston luomista Poliisihallitus pitää hyvänä. Lisäksi väestötietojärjestelmän entistä monipuolisempi hyödyntäminen auttaa tavoitteiden saavuttamisessa.

Poliisi on myös itse sähköisten palvelujen tarjoaja ja lähitulevaisuudessa sähköinen asiointi tulee kasvamaan voimakkaasti poliisin toimialalla. Tästä näkökulmasta poliisille on tärkeää, että sähköiset palvelut ovat kaikkien saavutettavissa ja kansalaiset pystyvät tunnistautumaan sähköisiin palveluihin luotettavasti ja helposti. Esitetyt lakimuutokset auttavat tämän tavoitteen saavuttamista.

Poliisihallitus haluaa kuitenkin tuoda esiin muutamia asioita, jotka pitäisi tässä yhteydessä huomioida.

Markkinaehtoisen toiminnan korostuminen

Lakiesityksissä korostuu markkinaehtoinen toiminta sähköisen tunnistautumisen palveluiden tarjonnassa. Esityksessä nimenomaisesti todetaan, että toiminta rakentuu voimakkaasti markkinaehtoisten toimijoiden varaan. Tavoitteena lain uudistamisella on kuitenkin se, että jokaisella on mahdollisuus sähköisesti todennettuun henkilöllisyyteen ja sähköiset palvelut olisivat siten kaikkien saavutettavissa helposti ja taloudellisesti tehokkaasti. Esityksessä ei huomioida valtion roolia toimialalla esimerkiksi sähköisen tunnistautumisen välineen tarjoajana.

Hallituksen esityksessä tulisi arvioida, onko asianmukaista, että sähköisen tunnistautumisvälineen hankkiminen edellyttäisi asiakkuutta jonkin yksityisen sektorin toimijan kanssa vai onko julkisella vallalla nykyiseen tapaan velvollisuus tuottaa sähköisen tunnistautumisen välineitä markkinaehtoisen toiminnan vaihtoehtona. Siinä tapauksessa, että valituksi tulee markkinaehtoisuutta korostava vaihtoehto, olisi arvioitava uudestaan myös valtion tarjoamat nykyiset tunnistautumisvälineet ja niiden asema tulevaisuudessa. Nykyisessä julkisen hallinnon rahoitusilanteessa ei liene mahdollista tarjota julkisen hallinnon toimesta sellaista palvelua, jolle ei ole aidosti tarvetta.

Asialla on merkitystä myös eri virastojen tehtävien kannalta, sillä viranomaisten tehtävät on määriteltävä laissa eikä viranomaisen voi itse päättää ryhtyä tarjoamaan tunnistautumisvälineitä, ellei tätä tehtävää ole julkiselle vallalle annettu vaan tehtävä on annettu markkinoille. Poliisihallituksen käsityksen mukaan olisi hyvä todeta selkeästi, onko tarkoituksena muuttaa nykyistä julkisen hallinnon roolia tunnistautumisvälineiden tarjoamisessa.

Ajokortti tunnistamisen välineenä ja terminologiasta

Poliisihallitus haluaa kiinnittää huomiota ajokortin käyttöön 17 §:n mukaisessa tunnistusvälineen hakijan ensitunnistamisessa. Poliisihallitus näkee ajokortin käytössä vahvan tunnisteiden myönnössä kolme ongelmaa: ajokortin myöntöprosessin luotettavuus sekä ajokortin myöntäminen muun maan ajokortin perusteella ja kortin väärennettävyys. Ajokorttiasioiden toimivallan siirtoa ollaan valmistelemassa poliisilta Liikenteen turvallisuusvirastolle

vuoden 2016 alusta lähtien. Tässä vaiheessa ajokortin myöntämisprosessi muuttunee siten, että asiakaspalvelusta kokonaisuudessaan huolehtii yksityinen palveluntarjoaja, joten ajokortin hakijaa ei missään tapauksessa tunnista viranomainen. Ajokorttilain muutosesitys mennee vielä tänä syksynä eduskunnan käsittelyyn. Jo nykyisen ajokorttilain mukaan ajokortin voi hakea asiamiestä käyttäen: käytännössä ensimmäisten ajokorttien hakemuksista valtaosa toimitetaan poliisille asiamiehen välityksellä eikä ajokortin hakijaa tunnisteta. Nyt voimassa olevaa lakia vahvasta sähköisestä tunnistaumisesta valmisteltaessa keskusteltiin myös siitä, että ajokortin asemaa tunnistamisen välineenä tarkastellaan uudestaan. Poliisihallituksen käsityksen mukaan tämä tarkastelu tulisi tehdä tässä yhteydessä, koska ajokortin luotettavuus tunnistamisen välineenä heikkenee ajokorttilain muutoksella entisestään, ja prosessin luotettavuus ei ole kovin vahva tälläkään hetkellä henkilöllisyyden varmistamisen näkökulmasta.

Muun muassa hallituksen esityksen kohdassa "Esityksen pääasiallinen sisältö" todetaan, että tunnistusvälineen myöntäminen pohjautuu aina virallista henkilöllisyystodistusta vasten tehtyyn fyysiseen ensitunnistamiseen tai olemassa olevaan sähköisesti todennettuun henkilöllisyyteen. Poliisihallituksen käsityksen mukaan termiä "virallinen henkilöllisyystodistus" ei ole määritelty missään normissa, eikä ajokorttia tulisi tälle tasolle korottaa tässä yhteydessä sen turvallisuustason puutteiden vuoksi.

Lisäksi hallituksen esitysluonnoksessa on termejä tunnistaminen, ensitunnistaminen ja fyysinen ensitunnistaminen käytetty paikoitellen sekalaisesti tarkoittaen kuitenkin ilmeisesti samaa asiaa. Pykälän 17 otsikoinnin mukaan tulisi johdonmukaisesti käyttää termiä "tunnistaminen".

Vahvan sähköisen tunnistusvälineen hakijan tunnistaminen sähköisesti

Esityksen mukaan vahvan sähköisen tunnistusvälineen hakijan tunnistaminen on mahdollista tehdä myös sähköisesti olemassa olevaa vahvaa tunnistusvälinettä käyttäen. Tämä mahdollisuus on sinänsä erittäin kannatettava. Poliisihallitus kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että vahvan sähköisen tunnistusvälineen pystyy uusimaan verkossa rajoittamattoman monta kertaa. Tähän mahdollisuuteen kohdistuu ainakin sellainen riski, että jostain syystä joskus väärän sähköisen henkilöllisyyden itselleen saanut henkilö pystyy uusimaan tunnistusvälineensä sähköisesti aina uudestaan ja jatkamaan toimintaansa väärällä henkilöllisyydellä. Esimerkiksi passilakiin on esitetty lakimuutosta kokonaan sähköisen myöntöprosessin mahdollistamiseksi. Tässä muutoksessa esitetään, että henkilökohtainen tunnistus vaaditaan, jos edellisestä henkilökohtaisesta tunnistuksesta on kulunut yli kuusi vuotta. Poliisihallitus esittää, että sähköiseen ensitunnistamiseen liitettävää pykälää tarkasteltaisiin tältä osin vielä uudelleen.

Julkisen hallinnon sähköiset tunnistamisvaihtoehdot

Poliisihallitus on selvittänyt yhdessä Väestörekisterikeskuksen kanssa sähköisen tunnistamisen ratkaisua, joka julkisen vallan tuottamana ratkaisuna toteuttaisi hallituksen esityksen tavoitteita: jokaiselle kansalaiselle mahdollisuus sähköisesti todennettuun henkilöllisyyteen ja sen käyttöön, vahvaan

sähköiseen tunnistamiseen perustuvan palvelutuotannon kehittyminen ja sähköisen tunnistamisen markkinaehtoinen kehittyminen. Ratkaisun mukaan passin sirulle yksilöitäisiin samat toiminnallisuudet kuin nykyisen henkilökortin sirullakin on. Passi toimisi siten vahvan sähköisen tunnistamisen välineenä. Suurella osalla kansalaisista on voimassa olevan passi, joten henkilökortin varmennetoiminnallisuudet lisäämällä myös passille, lisääntyisi vahvan sähköisen tunnistamisen mahdollistava väline noin miljoonalle uudelle käyttäjälle vuosittain siitä hetkestä alkaen, kun kyseinen ratkaisu otettaisiin käyttöön.

Muille tunnistamispalveluntarjoajille tarjoutuisi mahdollisuus käyttää passia ja henkilökorttia ensitunnistamiseen sähköisen asiointin avulla mikäli lausunnon kohteena oleva lakimuutosehdotus toteutuu. Luotettava ensitunnistaminen on perinteisesti ollut ongelmallinen asia toteutettavaksi erityisesti kustannustensa osalta, mutta myös muutoin. Yksityisellä sektorilla ei esimerkiksi ole käytettävissään samoja taustarekistereitä kuin julkisella puolella. Esitetty passiratkaisu mahdollistaisi kustannustehokkaan, luotettavan ja asiakasystävällisen tavan tunnistuspalveluntarjoajille ensitunnistamisen tekemiseen

Passin sirun kanssa kommunikoidaan kontaktittomasti. Passisirun kanssa voidaan kommunikoida NFC (Near Field Communication) -protokollaa käyttäen, jonka tuki on jatkuvasti lisääntymässä puhelimissa, tabletilaitteissa ja muissa kannettavissa välineissä. Näin suuri osa käyttäjistä ei tarvitsisi erillistä lukijaa lainkaan. Samassa yhteydessä henkilökortin siru kannattaisi muuttaa myös tukemaan kontaktitonta kommunikointia niin, että samat ohjelmat ja laitteet toimisivat sekä passilla että henkilökortilla.

Passisiruratkaisun tekee lisäksi houkuttelevaksi sen edullisuus. Asiakirja eli passi ja sen siru ovat jo valmiina olemassa. Lisätyönä olisi vain henkilökorttitoiminnallisuudet mahdollistavan sovelluksen yksilöinti passin muun yksilöinnin yhteydessä. Myöntöprosessi kokonaisuudessaan aina jakelua myöten on valmiina olemassa. Kaiken kaikkiaan henkilökortti ja passi ovat henkilöllisyyttä osoittavia asiakirjoja, joiden käyttäminen myös vahvaan sähköiseen tunnistamiseen olisi hyvin luonteva ratkaisu.

Poliisijohtaja

Seppo Kolehmainen

Hankepäällikkö

Mika Hansson

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu Aspo-asianhallintajärjestelmässä. Poliisihallitus 30.10.2014 klo 16.22. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

