

Valtiovarainministeriö

lausuntopalvelu.fi

Päiväys/Datum

09.03.2022

Dnro/Dnr

TRAFICOM/10921/03.03.00/2022

Viite/Referens

Lausuntopyyntö VN/25041/2020-VM-101

Liikenne- ja viestintäviraston lausunto henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskevista säädös- ja muista ehdotuksista

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskevista säädös- ja muista ehdotuksista. Lausunnot pyydetään antamaan vastaamalla lausuntopalvelu.fi:ssä julkaistuun lausuntopyyntöön.

Luonnos hallituksen esitykseksi

Yleiset huomiot esityksen tavoitteista

Viraston ylläpitämissä henkilörekistereissä henkilöt yksilöidään pääasiassa henkilötunnuksen sekä tietyissä käyttötarkoituksissa lisäksi järjestelmän luoman teknisen tunnusteen perusteella. Henkilötunnusjärjestelmän muutoksella on merkittäviä vaikutuksia näiden rekisterien ylläpitoon sekä käytettävien henkilötietojen pohjalta tuotettuihin palveluihin kuten myönnettäviin lupiin, kortteihin ja tietopalveluihin. Lähtökohtaisesti muutokset vaatisivat tiettyjä päivityksiä rajapintoihin, tietojärjestelmiin ja -kantoihin. Lisäksi on huomioitava vaikutukset Liikenne- ja viestintäviraston palveluntarjoajien järjestelmiin, joiden kautta päivittyy tietoja myös Liikenne- ja viestintäviraston tietokantoihin.

Huomiot mahdollisuuteen saada henkilötunnus jo Suomessa oleskeluun oikeuttavaa lupaa tai rekisteröintiä koskevan hakemuksen perusteella (1. lakiehdotuksen 9 ja 22.2 §)

Liikenne- ja viestintäviraston palveluiden, kuten tieliikenteen kuljettajapalveluiden, liikennelupapalveluiden, ajoneuvojen rekisteröinti- ja ajoneuvoveropalveluiden näkökulmasta henkilön yksilöinti henkilötunnuksella mahdollisimman aikaisessa vaiheessa olisi positiivista. Esimerkiksi ajo-oikeuden haltijat, tieliikenteen luvanhaltijat, liikenteestä vastaavat henkilöt sekä liikennevälineiden omistajat ja haltijat merkitään liikenneasioiden rekisteriin henkilötunnuksen perusteella. Kun henkilöt saavat henkilötunnuksen nykyistä aiemmin, tietojärjestelmien tiedot kytkeytyvät mahdollisimman aikaisin väestötietojärjestelmän tietoihin. Kun henkilöt saisivat henkilötunnuksen aiemmin, viraston sisäisissä järjestelmissä luotavien ja käytettävien teknisten keino-tunnusten tarve vähenisi. Tämä helpottaisi myös yhteistyötä muiden viranomaisien kanssa.

Liikenne- ja viestintäviraston sähköiset palvelut ovat käytettävissä vahvan sähköisen tunnistamisen kautta, ja edellyttää näin ollen suomalaista

henkilötunnusta. Jos henkilö saisi suomalaisen henkilötunnuksen nykyistä aikaisemmin, hän voisi päästä myös aikaisemmin käyttämään sähköisiä palveluja.

Huomiot mahdollisuudesta tallettaa ulkomaalaisen henkilön tiedot väestötietojärjestelmään ulkoisen palveluntarjoajan oleskelulupa-asiassa tekemän henkilöllisyydestä varmistumisen perusteella (1. lakiehdotuksen 22.3 §)

Etärekisteröintimenettelyä koskevat huomiot (1. lakiehdotuksen 9 a–9 d ja 34 a §)

Ehdotetussa 9 a §:ssä säädetään, että henkilöllisyys varmistetaan DVV:n hyväksymällä sähköisellä tunnistusmenetelmällä. Esityksessä ei kerrota tarkemmin minkälainen/minkälaiset tunnistusmenetelmät voivat olla DVV:n hyväksymiä. Perusteluissa sanotaan, että kasvokuva ja video esitetään DVV:n mobiilisovelluksella. Perusteluita voisi kuitenkin selventää ainakin sen osalta, onko DVV:n mobiilisovellus ainoa keino, vai onko muitakin mahdollisuuksia. Laissa ei myöskään aseteta mitään ehtoja tälle mobiilisovellukselle. Markkinoilla on tarjolla ja niille on tulossa erilaisia etärekisteröintisovelluksia passin/henkilökortin sirun lukemista ja kasvojen kuvaamista varten. Vielä sellaisia ei kuitenkaan ole hyväksytty EU:n eIDAS-asetuksen korkealle varmuustasolle eikä myöskään korotetulle varmuustasolle. Väestörekisteriin lisäämisen edellytysten täyttymisen tulee olla varmistettu riittävällä varmuustasolla. Ehdotuksessa ei anneta mahdollisuutta säätää tarkemmin mobiilisovelluksen tietoturva vaatimuksista ja esimerkiksi sertifiointista. Samassa pykälässä säädetään, että tiedot luetaan matkustusasiakirjan tekniseltä osalta sähköisesti. Tällä tarkoitettaneen sirulta lukemista. Myöskään tähän ei ole tarkempia teknisiä vaatimuksia esitetty.

Hallituksen esityksessä on todettu, että *"Henkilön etärekisteröinti väestötietojärjestelmään ei sisältäisi lainkaan tarveharkintaa, minkä lisäksi menettelyyn sisältyvä henkilöllisyyden varmistaminen ei välttämättä yltäisi varmuudeltaan aivan samalle tasolle kuin perinteinen kasvokkain tunnistaminen."* Esityksessä todetaan myös, että *"Laissa ei säädetäisi siitä, mihin palveluihin etärekisteröitymisen perusteella olisi mahdollista päästä, vaan tämä tulisi arvioida palvelukohtaisesti."* Koska etärekisteröidyn henkilöllisyyden varmistaminen ei yltäisi samalle tasolle kuin perinteinen kasvokkain tunnistaminen, tulee tarpeelliseksi miettiä, mitä Liikenne- ja viestintäviraston palveluita voidaan tarjota etärekisteröidyille henkilöille tai vaatiiko joidenkin palvelujen käyttö jotain lisävelvoitteita. Esimerkiksi kuljettajapalveluiden näkökulmasta voi tulla tarpeelliseksi asettaa velvoite asioida fyysisesti toimipisteellä ensimmäisellä asiointikerralla, jotta henkilöllisyydestä voidaan varmistua ennen tieliikenteen henkilökorttien ja -lupien myöntämistä. Tähän voi liittyä riski asiakkaiden eriarvoisesta kohtelusta, kun asiakkaan tunnistamistapa vaikuttaa hänen saamiinsa palveluihin.

Jos henkilön VTJ-identiteettiin liitetty tieto tunnistamisen tavasta muuttuisi etärekisteröidystä kasvokkain tunnistetuksi, mahdollisille lisävelvoitteille tai palveluiden rajoituksille ei olisi tarvetta. Kuka voi ilmoittaa etärekisteröidyn tunnistamisesta ja tällä tavoin muuttaa tietoa tunnistamisen tavasta? Voiko tieto tulla esim. joidenkin valtuutettujen toimijoiden suunnasta DVV:lle?

Uuden tietokentän eli ydintietojen lähteen lisääminen henkilötietojärjestelmään ja

tiedon vastaanottamisen mahdollistaminen aiheuttaa järjestelmämuutoksia, mutta tietojen lähde olisi välttämätön tieto etärekisteröityjen VTJ-identiteettien käyttöönotolle.

Sukupuolineutraalia henkilötunnusta koskevat huomiot

Sukupuolineutraali henkilötunnus edellyttää, että sukupuolitieto välittyy väestötietojärjestelmästä ja tietoa tarvitseviin tietojärjestelmiin ja rajapintoihin tehdään uusi erillinen kenttä sukupuolitietoa varten. Lisäksi nykyisin henkilötietojärjestelmässä luotavien teknisten keinojennustunusten luomisen ja hallinnan toteutuksia tulisi muuttaa. Koska sukupuolineutraali tunnus olisi mahdollista myöntää myös takautuvasti (esim. sukupuoltaan vaihtaville), järjestelmien tekemisiin validointeihin tulisi tehdä kauttaaltaan muutoksia.

Sukupuolitietoa voidaan tarvita esimerkiksi ajokortin saaneiden, liikennetikoksiin syyllistyneiden, liikenneluvan haltijoiden tai mm. ajoneuvomerkkikohtaisten omistaja- tai haltijatietojen sekä vesikulkuneuvo- ja alusrekisteritietojen tilastoinnissa, tutkimuksessa ja tiedon hyödyntäjien toiminnassa.

Uutta yksilöintitunnusta koskevat huomiot

Yksilöintitunnuksen käyttöönotto, erityisesti sen mahdollinen käyttö sähköisessä tunnistautumisessa nähdään haasteellisena. Esityksen mukaan henkilötunnus voisi edelleenkin toimia vahvassa tunnistautumisessa "avaimena". Toisaalta eIDAS-tunnistautumisen lisääntyvään käyttöön liittyen tulee jossain vaiheessa sähköisessä tunnistautumisessa huomioida myös muut tunnistetut kuin suomalainen henkilötunnus.

Uuden yksilöintitunnuksen käyttöönotto vaatisi mahdollisesti laajojakin muutoksia useisiin järjestelmiin, rajapintoihin sekä myös palveluntarjoajien, kuten verkkotunnusvälittäjien, järjestelmiin. Kustannusten minimoimiseksi mahdollinen käyttöönoton ajankohta täytyisi suunnitella sopivaan ajankohtaan suhteessa muihin tietojärjestelmäpäivityksiin tai -uudistuksiin, jolloin käyttöönotto ei tapahtuisi välittömästi tai määrättynä ajankohtana. Käyttöönotossa olisi huomioitava myös kumppaniorganisaatioiden ja kansalaisten ohjeistaminen erilaisten rekisteröintien ja tunnusten käytössä.

Muut hallituksen esitystä ja alustavaa asetusaluonnosta koskevat huomiot

Liikenne- ja viestintäviraston IDM-IAM-kehittämisessä tullaan käyttämään yhtenäistä yksilöintitunnusta, joka annetaan Liikenne- ja viestintävirastossa, kunnes se saadaan DVV:ltä. Mitä nopeammin tämä saadaan käyttöön identiteettitietojen välittämiseen, sen parempi. Liikenne- ja viestintäviraston sisällä voidaan hallita tietojärjestelmäkohtaiset muutokset. Edellisen lisäksi on huomioitava, että hetu-muutosten määrä tulee kasvamaan yhdenvertaisuuden perusteella ja siten tällä on vaikutusta vain niissä Liikenne- ja viestintäviraston palveluissa, joissa hetu on yksilöivä tieto. Esityksessä ei ole nyt mietitty mallia, millä jonkin päätöksen perusteella vaihdettu identiteetti on vaihdettava ja miten tämä suhtautuu esitettyyn yksilöintitietoon. Erityisesti, mikä on rekisterinpitäjän velvoite näiden tilanteiden hallintaan.

Hallituksen esityksessä sivulla 80 todetaan Viestintäviraston olevan Suomessa vahvaa sähköistä tunnistusta valvova viranomainen. Virastouudistuksen jälkeen vuodesta 2019 sähköistä tunnistusta valvova viranomainen on Liikenne- ja viestintävirasto Traficom.

Informaatio-ohjauksen suunnitelma

Ovatko toimenpidesuosituksset oikean suuntaisia? Mitä pidätte erityisen hyvänä tai mitä pidätte tarpeettomana?

Traficom kannattaa vahvan sähköisen tunnistamisen käytön lisäämistä edistäviä toimenpiteitä ja sitä, että henkilötunnuksen väärinkäyttöön liittyviä riskejä pyrittäisiin vähentämään informaatio-ohjauksella ja säätelyllä. Kannatettavana pidetään lainsäädännöllisten muutostarpeiden tarkastelua liittyen henkilötunnuksen käyttämiseen tunnistamisessa.

Kyberturvallisuuskeskus on ollut mukana informaatio-ohjauksen suunnitelman valmistelussa ja toteaa siinä esitettyjen toimenpiteiden olevan oikeasuuntaisia. Sähköisen tunnistamisen käytön tärkeyttä halutaan korostaa ja sen käyttöä edistää yhteiskunnan eri aloilla. Se on tunnistautumistapa, joka suurimmalla osalla yli 15-vuotiaista suomalaisilla on jo käytössä, joten sen käytön laajentaminen eri asiointipalveluihin olisi hyvä tapa edistää turvallista asiointia.

Millä muilla toimenpiteillä henkilötunnuksen kysymistä ainoana tunnistustapana voitaisiin ehkäistä sähköisessä asiointissa, käyntiasioinnissa ja puhelinasiointissa?

Mitä säädösmuutostarpeita tai ohjeistuksia tunnistatte eri toimialoilla tai palveluissa, jotta henkilötunnuksen kysymistä ainoana tunnistustapana voitaisiin ehkäistä?

Mitä säädösmuutostarpeita tunnistatte, että tunnistustapahtuma olisi tarpeeksi luotettava palvelutapahtumaan nähden ja näettekö tarvetta velvoittaa laajemmin vahvan sähköisen tunnistamisen käyttöön (millä toimialoilla, missä palveluissa)?

Henkilötunnuksen vaihtamiskynnyksen madaltamista koskeva arviomuistio

Henkilötunnuksen vaihtaminen tulee useimmiten ilmi, kun kyseinen henkilö hakee virastolta uutta lupaa tai korttia (esim. ajokorttia) uusilla henkilötiedoilla. Tieto vaihtamisesta ei siirry automaattisesti DVV:ltä Liikenne- ja viestintävirastoon. Tämä voisi aiheuttaa esim. kaksoisidentiteettien johdosta tapahtuvaa eri henkilöiden henkilötietojen sekoittumista ja oikean henkilön löytämishaasteita.

Viraston henkilötietojärjestelmässä on tällä hetkellä mahdollista tehdä henkilötunnuksen vaihto DVV:n henkilötunnusidentiteetin perusteella. Tämä vaihto edellyttää kuitenkin manuaalista käsittelyä, jotta historiatiedot saadaan ehjänä siirtymään uuden tunnuksen taakse. Jos henkilötunnuksen muoto pysyy samana, vaihtamiskynnyksen madaltaminen ei aiheuttaisi esimerkiksi järjestelmäkehitystöitä.

Kirsi Karlamaa
pääjohtaja

Heidi Peltoniemi
lakimies

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom) 9.3.2022. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa sähköisiä allekirjoituksia tukevalla lukijaohjelmalla tai Traficomin kirjaamosta.