

Poliisihallituksen lausunto henkilötunnusjärjestelmän uudistamisesta

1 Yleistä

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Poliisihallitukselta lausuntoa henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskevista säädös- ja muista ehdotuksista.

Lausuntoa on pyydetty

1. luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta,
2. henkilötunnuksen käyttöä koskevasta informaatio-ohjauksen ja sidosryhmäyhteistyön suunnitelmasta, sekä
3. henkilötunnuksen vaihtamista koskevasta arviomuistiosta.

Lausuntopyynnössä on esitetty seuraavat kysymykset. Kysymysten perässä on Poliisihallituksen vastaus asiassa.

2 Hallituksen esitysluonnos laeiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta

2.1 Yleiset huomiot esityksen tavoitteista

Esityksen tavoitteet kuten digitaalisen toimintaympäristön ja sujuvan asioinnin edistäminen sekä ulkomaalaisten henkilöiden tietojen kirjaaminen yhden yksilöivän tunnuksen alle, nykyisin käytettävien useiden tunnusten sijaan, ovat kannatettavia. Osin esitetyillä uudistuksilla voi kuitenkin olla hyvin laajamittaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia, joiden sisältö määrittäyty käytännössä vasta toteutusvaiheessa.

Esityksen tavoitteeksi on todettu ulkomaalaisten rekisteröinnin aikaistaminen muun muassa etärekisteröinnin avulla, johon puolestaan voidaan nähdä sisältyvän selkeitä riskejä. Etärekisteröintiä on mahdollista hyödyntää haittaamistarkoituksessa taikka tarkoituksena toteuttaa rikoksia. Nämä riskit on tärkeä huomioida ja punnita suhteessa tavoiteltuihin hyötyihin.

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

Esitetyn muutoksen mukaisesti henkilötunnus olisi mahdollista saada nykyistä aikaisemmassa vaiheessa maahantulo-prosessia. Tämä voisi tapahtua jo siinä vaiheessa, kun hakija on hakenut oleskelulupaa tai oleskeluoi-keuden rekisteröintiä ja hänet on tunnustettu viranomaisen toimesta. Nykyisellään henkilötunnus myönnetään käytännössä vasta sen jälkeen, kun oleskelulupa tai vastaava on jo myönnetty.

Esitettyä muutosta voidaan pitää lähtökohtaisesti kannatettavana. Se voi helpottaa hakijan omaa asiointia Suomen viranomaisten ja muiden toimijoi- den suuntaan. Toisekseen se osaltaan selkeyttää ja yksinkertaistaa viran- omaisten ja muiden organisaatioiden toimijoiden toimintaa siinä, että tiedot voidaan kohdistaa yhteen oikeaan henkilöön samalla pysyvällä tunnuk- sella.

Menettelyyn ei nähdä sinänsä liittyvän selkeitä väärinkäytösriskejä, koska henkilötunnus myönnettäisiin vasta siinä vaiheessa, kun hakija on tavattu henkilökohtaisesti.

Merkittävä osa tässä prosessissa rekisteröitävistä ulkomaalaisesta voidaan tunnustaa luotettavasti voimassaolevasta matkustusasiakirjasta. Säännös kuitenkin mahdollistaisi sen, että henkilö voitaisiin rekisteröidä maahantulo- prosessin aikana, vaikka hänen henkilöllisyydestään ei olisi varmuutta. Käytännössä tämä tarkoittanee turvapaikanhakijoita, joille olisi siis nykyi- sestä poiketen mahdollista myöntää henkilötunnus jo ennen hakemuksen ratkaisemista. Tämän menettelyn osalta on tarpeen huomioida se, että pro- sessin alkuvaiheessa myönnettyä henkilötunnusta voidaan joutua myö- hemmin muuttamaan esimerkiksi henkilön syntymäaikatiedon täsmenty- essä prosessin aikana. Henkilötunnuksen muuttaminen on haastavaa, ku- ten hallituksen esityksen liitteenä olevasta arviomuistiosta selviää.

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

Ehdotettu poikkeaa nykyisestä linjasta, jossa lähtökohtana on ollut se, että mikäli oleskelulupaa koskevan hakemuksen on ottanut vastaan ulkoinen palveluntuottaja, ei henkilölle ole voitu tehdä oleskelulupapäätöksen perus- teella suoraan kirjaamista väestötietojärjestelmään.

Tällä hetkellä henkilöllisyyden varmistamista koskeva keskeinen osa - oleskelulupaa hakevan henkilön tunnustaminen ja biometrinen tunnisteiden kerääminen - on eräissä tilanteissa ulkoistettu ulkoministeriön kriteerit täyt- tävälle ulkoiselle palveluntuottajalle. Tietojen kirjaaminen väestötietojärjes-

telmään ja sen myötä henkilötunnuksen saaminen ulkoisen palveluntuottajan suorittaman henkilön tunnistamisen pohjalta, ei merkittävästi vaikuttaisi lisäävän väärinkäytösten riskiä.

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

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään, että jatkossa ulkomaalainen henkilö voitaisiin merkitä väestötietojärjestelmään myös etärekisteröintimenettelyn kautta. Samalla, kun henkilö kirjataan väestötietojärjestelmään, hänelle annetaan henkilötunnus. Etärekisteröintimenettelyn kautta luotuun henkilötunnukseen liitettäisiin tunnistamisen tapaa koskeva lisätieto siitä, että kyseinen tunnus on luotu etärekisteröinnin kautta. Aina kun etärekisteröityä henkilötunnusta käsitellään, olisi myös velvollisuus kuljettaa mukana etärekisteröinnistä ilmoittavaa lisätietoa.

Etärekisteröintimenettely merkitsee huomattavaa muutosta väestötietojärjestelmään tehtävien rekisteröintien käytännössä. Ensinnäkin menettely mahdollistaa sen, että henkilö voidaan kirjata ilman mitään erityistä perustetta (esim. oleskelulupa, työ tai opiskelu) ja toisaalta henkilö voidaan rekisteröidä ilman, että häntä tavataan henkilökohtaisesti.

Hallituksen esitysluonnoksessa on pääpiirteissään esitetty tapa, jolla etärekisteröinti tulotaisiin toteuttamaan. Etärekisteröintimenettelyyn itsessään liittyy omat rajoitteensa. Käytännössä menettelyn avulla voidaan saada tieto siitä, että matkustusasiakirjaan merkittyjen henkilötietojen joukko muodostaa kokonaisuuden ja tällaiselle henkilölle matkustusasiakirja on myönnetty ja todettu henkilön olemassaolo. Etärekisteröintimenettelyn avulla omatoimisesti tehtävässä rekisteröitymisessä ei kuitenkaan voida täysin luotettavalla tavalla varmistua siitä, että rekisteröintiä on tekemässä asiakirjan osoittama henkilö.

Suunniteltu etärekisteröintimenettely mahdollistaa sen, että rekisteröinti voidaan pyrkiä tekemään toiselle henkilölle kuuluvan kadonneen tai anastetun matkustusasiakirjan avulla. Suomen viranomaisilla ei ole mahdollisuutta saada maailmanlaajuisesti tietoa kadonneiksi tai anastetuiksi ilmoitetuista matkustusasiakirjoista. Toinen potentiaalinen väärinkäytöksen tapa voi olla esimerkiksi se, että vaihtamalla nimeä tai käyttämällä toisen maan myöntämää passia pyritään saamaan käyttöön useita henkilöllisyyksiä Suomeen. Erilaisten väärinkäytösyritysten houkuttelevuutta lisää nykyiseen tilanteeseen verrattuna erityisesti se, että kaikki tapahtuu etänä, jolloin kiinni jäämisen riski on pieni, eikä pystytä estämään sitä, että henkilö pyrkisi toistuvasti rekisteröitymään eri henkilöille kuuluvilla matkustusasiakirjoilla.

Etäyhteyden välityksellä tapahtuvaan kasvojentunnistamiseen liittyy olennaisia riskitekijöitä, koska tila ja laite, jolla tunnistus suoritetaan, ovat täysin rekisteröityvän henkilön itsensä hallinnassa. Tällöin on mahdollista hyödyntää esimerkiksi yleisesti verkossa saatavien sovellusten avulla tapahtuvaa manipulaatiota, jonka avulla saadaan videolla todellisuudessa esiintyvä

henkilö näyttämään aivan toiselta henkilöltä (deepfake). Manipulaatio voidaan saada tehtyä esim. matkustusasiakirjassa olevan kuvan pohjalta.

Lisäksi poliisitoiminnassa on tunnistettu merkittävä määrä tapauksia, joissa rikollisiin tarkoituksiin käytettävien rekisterimerkintöjen luomiseen käytetään henkilöitä, jotka ovat tietoisia heidän tiedoillaan tehtävien rekisterimerkintöjen päätyemisestä rikollisiin tarkoituksiin. Näissä tapauksissa rekisterimerkintöjen tekeminen voidaan suorittaa rahallista korvausta vastaan henkilön oikeilla henkilötiedoilla.

Rekisterimerkintärikoksen tekopaikasta huolimatta rikollinen toiminta suuntautuisi Suomeen. Näin toteutettujen rikosten esitutkinta on erittäin hankalaa, sillä ulkomailla oleskeleva rikoksesta epäilty ei ole helposti tavoitettavissa esitutkintaan Suomessa.

Poliisihallitus esittää huolen siitä, että etärekisteröintimenettelyä tullaan käyttämään väärin. Hankittuja identiteettejä pyritään ja onnistutaankin hyödyntämään yhteiskunnassa eri tavoin. Vaikka sinänsä pelkkä henkilötunnuksen saaminen ei itsessään luo oikeuksia, henkilötunnuksen tosiasiallisen käyttötavan vuoksi, sitä voidaan käyttää väärin esimerkiksi yritystoiminnan puolella, etuuksien tavoittelemisessa, verkossa tapahtuvassa toiminnassa kuin myös yksityisten henkilöiden välisessä kanssakäymisessä. Koska käyttötilanteet ovat eri puolilla yhteiskuntaa, on toimijoiden tietotaso ehkäistä väärinkäytöksiä hyvin vaihteleva.

Poliisihallitus tuo lisäksi esille sen, että etärekisteröintimenetelmää voisi olla mahdollista hyödyntää myös haittaamistarkoituksessa tekemällä organisoidusti isoja määriä etärekisteröintejä tuottaen näin väestötietojärjestelmään lukuisia uusia rekisteröityjä ja näin vaikuttaen perusrekisterin toimintaan, tilastointiin sekä myös kyseisen rekisterin tietosisällön yleiseen luotettavuuteen. Lisäksi mahdolliset haittaamistarkoituksessa tehdyt rekisteröinnit voivat välittyä väestötietojärjestelmän tietopalveluiden kautta asiakkaiden järjestelmiin.

Pohdittaessa etärekisteröintiin liittyviä vaikutuksia on syytä huomioida myös valtiovarainministeriön digitaalisen henkilöllisyyden hankkeen osana rakentuva ulkomaalaisen digitaalinen asiointiväline, joka voidaan myöntää etärekisteröidylle ulkomaalaiselle. Käytännössä muutosten myötä etärekisteröintimenettelyn avulla voidaan rekisterihenkilöllisyyden lisäksi saada käyttöön tähän henkilöllisyyteen liitetty sähköinen tunnistamisväline. Mikäli ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen käytettävyyttä ei rajoiteta koskemaan vain tiettyjä rajattuja toimijoita, on riskinä se, että yhteisvaikutuksena luodaan tehokkaat välineet rikollisten hyödynnettäväksi.

Erityisen tärkeä on huolehtia siitä, että pelkän etärekisteröinnin avulla tehdyn tunnistamisen pohjalta ei olisi mahdollista saada haltuun vahvoja sähköisen asioinnin tunnistamisvälineitä.

Tässä vaiheessa on lähes mahdotonta ennakolta arvioida, kuinka paljon erityyppiset rikokset kuten petos- ja talousrikokset tulevat lisääntymään

etärekisteröinnin perusteella. Tähän vaikuttaa erityisesti se, miten uusi menettely ja siihen liittyvät mahdolliset riskit tullaan sisäistämään yhteiskunnassa. Mahdollisen etärekisteröidyn henkilötunnuksen käyttönotossa olennaisinta onkin se, että kaikille yhteiskunnan toimijoille on selkeää, että etärekisteröityyn henkilöllisyyteen ei tule luottaa samoin kuin perinteisin keinoin rekisteröityyn.

Ehdotetun VTJ-lain 9 a §:n mukaan etärekisteröintimenettelyssä tapahtuvasta henkilöllisyyden varmistamisesta ja menettelyssä hyväksyttävistä matkustusasiakirjoista voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Esityksessä on todettu asetuksella voitavan säätää tarkemmin esimerkiksi kasvojentunnistusmenettelystä ja siinä hyödynnettävistä kasvokuvista ja videoista. Asetuksella olisi myös mahdollista tarvittaessa säätää tarkemmin etärekisteröintimenettelyssä käytettävän matkustusasiakirjan teknisistä tai luotettavuuteen liittyvistä vaatimuksista. Poliisihallitus toteaa mahdollisen etärekisteröinnin käyttöönoton yhteydessä olevan keskeistä, huomioiden myös sen, että käsitellään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, että käytettävät menettelyt ovat sellaisia, että niillä voidaan varmistua asiakirjan aitoudesta ja parhaalla mahdollisella tavalla asiakirjan ja sitä esittävän henkilön vastaavuudesta.

2.5 Sukupuolineutraalia henkilötunnusta koskevat huomiot

Hallituksen esityksen luonnoksessa on esitetty, että vuodesta 2027 alkaen myönnettyt henkilötunnukset eivät määrittäisi enää sukupuolen mukaan.

Muutoksella olisi jonkin verran poliisin toimintaa liittyviä toiminnallisia vaikutuksia. Tällä hetkellä esimerkiksi liikennevalvonnassa on voitu ajokortin sisältämien tai henkilön ilmoittaman henkilötunnuksen pohjalta tehdä alustavaa arviota siitä, onko annettu tieto kyseisen henkilön. Jatkossa tieto on tarkistettava järjestelmistä.

Muutoksen myötä joihinkin poliisin käytössä oleviin tietojärjestelmiin on tehtävä muutoksia. Muutostarpeet kohdistuvat lähinnä sellaisiin tietojärjestelmiin, joissa asianosaisen henkilön sukupuoli määritellään henkilötunnuksesta. Merkittävässä osassa tietojärjestelmiä sukupuolietoa kuitenkin käsitellään erillisenä tietona, joka tuodaan väestötietojärjestelmästä. Muutoksen toteuttamiselle on varattu huomattavasti enemmän aikaa kuin muille henkilötunnuksen muuttamista koskeville muutoksille, mikä edesauttaa tarvittavien muutosten toteuttamista kustannustehokkaasti muiden suunniteltujen päivitysten yhteydessä.

2.6 Uutta yksilöintitunnusta koskevat huomiot

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi on esitetty, että henkilötunnuksen rinnalle luodaan kokonaan uusi yksilöintitunnus.

Uusi yksilöintitunnus, josta ei suoraan voida nähdä henkilön syntymäaikaa, edistää sinänsä yksityisyyden ja henkilötietojen suojan toteutumista nykytilaan verrattuna. Se, millaisia muita hyötyjä tunnuksen käyttöön ottoon liittyen on tunnistettu, jää tässä vaiheessa suhteellisen vähäiseksi.

On mahdollista, että tilanteessa, jossa osa järjestelmistä käyttäisi uutta tunnusta, on myös muiden järjestelmien pystyttävä käsittelemään tätä tunnusta henkilötunnuksen rinnalla. Näiden tietojärjestelmäkustannusten suuruuteen vaikuttaa myös aikataulu, jolla ne olisi toteutettava. Poliisin kohdalla käytössä on kymmeniä järjestelmiä, joihin tehtävät muutokset merkitsisivät huomattaviakin kustannuksia.

Kokonaan uuden tunnuksen osalta erityisen haastava vaihe on se, jos tunnus otetaan jossakin vaiheessa käyttöön ensisijaiseksi tunnukseksi, jolloin kaikkien henkilötunnusta hyödyntävien järjestelmien tulee kyetä hyödyntämään rinnakkain kahta erillistä tunnusta. Tämä luonnollisesti aiheuttaa kustannuksia.

Myös uuden yksilöintitunnuksen käyttöönotto henkilöllisyyden osoittamiseen tarkoitettavissa asiakirjoissa olisi suunniteltava erittäin tarkasti, koska kahden erilaisen yksilöintitunnuksen merkitseminen ei tule kyseeseen etenäkään henkilökortin osalta. Jotta henkilöllisyyden osoittaminen olisi kattavasti mahdollista, tarkoittaisi tämä sitä, että kaikkien Suomessa käytettävien tietojärjestelmien olisi pystyttävä käsittelemään rinnakkain henkilötunnusta ja uutta yksilöintitunnusta ennen kuin se voitaisiin ottaa käyttöön henkilöllisyysasiakirjoissa. Muuten saattaisi esiintyä tilanteita, joissa henkilöllisyyden osoittaminen ei ole mahdollista.

2.7 Muut hallituksen esitystä ja alustavaa asetusluonnosta koskevat huomiot

Yleiset huomiot

Hallituksen esitysluonnoksessa ja sitä täydentävässä alustavassa asetusluonnoksessa on esitetty merkittäviä muutoksia, josta keskeisimpiä ovat henkilötunnuksen sukupuolisidonnaisuudesta luopuminen, etärekisteröintimenettelyn mahdollistaminen, kokonaan uusi yksilöintitunnus, väestötietojärjestelmään merkittävät uudet tunnistuksen tai yksilöinnin tapaa ja tietojen lähdettä kuvaavat tietoryhmät.

Esitetyillä uudistuksilla voi olla hyvin laajamittaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia ja osin esitettyyn uudistukseen voidaan nähdä sisältyvän selkeitä riskejä kuten etärekisteröinnin väärinkäyttömahdollisuudet. Tällöin etärekisteröintimenettelyä voidaan hyödyntää tarkoituksena toteuttaa rikoksia mm. petos- ja talousrikoksia. Poliisihallitus tuo lisäksi esille sen, että etärekisteröintimenetelmää voisi olla mahdollista hyödyntää myös haittaamistarkoituksessa tekemällä organisoidusti isoja määriä etärekisteröintejä tuottaen näin väestötietojärjestelmään lukuisia uusia rekisteröityjä. Lisäksi mahdolliset haittaamistarkoituksessa tehdyt rekisteröinnit voivat välittyä väestötietojärjestelmän tietopalveluiden kautta asiakkaiden järjestelmiin. Riskinä olisi

näiden tietovarantojen sekä tietojärjestelmien tietosisällön oikeellisuuden rapistuminen.

Poliisitoiminnassa on jo nykyään tunnistettu haasteita ja kehitystarpeita, jotka liittyvät väärennettyihin tietoihin perustuvien ja puhtaasti rikollisiin tarkoituksiin luotujen rekisterimerkintöjen tunnistamiseen ja poistamiseen. On syytä huomata, että rekisterimerkintöjä käytetään digitalisessa toimintaympäristössä laajasti rikosten tekovälineinä. Rikosten ennalta estämisen kannalta olisi erittäin tärkeää kehittää menettelyjä, joilla mahdollistettaisiin rikollisiin tarkoituksiin käytettyjen rekisterimerkintöjen nopea passivointi tai poistaminen. Kyseinen tarve voi korostua entisestään etärekisteröintien myötä. Poliisihallituksen toimesta tuodaan myös esille se, että toistuvastikin väärinkäytöstarkoituksessa tehtäviä etärekisteröintejä ei ole mahdollista estää.

Mahdollisen etärekisteröintitoiminnon käyttöön ottamisen myötä Poliisihallitus katsoo erittäin tärkeäksi sen, että uusi tunnistuksen tai yksilöinnin tapaa kuvaava lisätieto kulkee etärekisteröidyn henkilötunnuksen mukana ja, että yhteiskunnan eri toimijat voivat erottaa etärekisteröidyt henkilötunnukset muista henkilötunnuksista.

Yleisellä tasolla voidaan todeta, että luonnos hallituksen esitykseksi pitää sisällään perustavanlaatuisia muutoksia tapaan rekisteröidä henkilötunnuksia. Nämä muutokset aiheuttavat huomattavan määrän muutostarpeita poliisinkin tietojärjestelmiin. Poliisihallitus näkee merkittäväksi haasteeksi esityksen aikataulun, joka on vuoden 2023 alusta voimaan tuleviksi suunniteltujen muutosten osalta kohtuuttoman tiukka. Lukuisten toimijoiden tulee toteuttaa merkittäviä tietojärjestelmämuutoksia lyhyessä ajassa eikä säädöksen lopullinen muotoilu ole käytännössä selvillä vasta kuin vuoden 2022 lopulla.

Kustannukset ja tietojärjestelmämuutokset poliisin osalta

Henkilötunnuksen sukupuolisidonnaisuuden poistumisen myötä joihinkin poliisin käytössä oleviin tietojärjestelmiin on tehtävä muutoksia. Muutostarpeet kohdistuvat lähinnä sellaisiin tietojärjestelmiin, joissa asianosaisen henkilön sukupuoli määritellään nyt henkilötunnuksesta. Koska muutoksen toteuttamiselle on varattu huomattavasti enemmän aikaa kuin muille hallituksen esitysluonnoksessa esitetyille muutoksille, voidaan se toteuttaa kustannustehokkaasti muiden suunniteltujen päivitysten yhteydessä. Nämä kustannukset olisivat alustavan arvion mukaan noin 100 000 euron suuruiset. Lisäksi on mahdollista, että kenttätyössä käytettäviin järjestelmiin on tehtävä joitain muutoksia, joiden kustannukset tulevat edellä mainitun summan päälle. Näiden osalta selvittelytyö on vielä kesken.

Väestötietojärjestelmään tallennetun henkilön perustietoihin liitettäisiin esityksen mukaan jatkossa tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa sekä tietojen lähdeä osoittavat tietoryhmät. Tunnistamisen tai yksilöinnin tapa -tieto on

liitettävä järjestelmässä etärekisteröidyn tietojen käsittelyyn. On todennäköistä, että etärekisteröityjä henkilöllisyyksiä ja näihin liittyviä tietoja ei ole tarvetta ottaa käyttöön aivan kaikissa poliisin tietojärjestelmissä. Etärekisteröityjen henkilötunnusten käyttöönottoaminen tulee kyseeseen esimerkiksi Poliisiasian tietojärjestelmän (Patja) osalta. Muutoksia edellytetään Patjan sovellukseen, tietokantaan sekä useaan rajapintaan, joista osa on poliisin omia ja osa muiden viranomaisten. Esimerkiksi tämän järjestelmän osalta kustannusten oletetaan nousevan noin 300 000 €. Muutokset ovat myös erittäin haastavat toteuttaa esitetyssä aikataulussa vuoden 2023 alkuun mennessä. Etärekisteröityjä henkilötunnuksia ja edellä mainittuja uusia tietoryhmiä tultane käsittelemään myös kenttätyöhön sekä esimerkiksi liikennevalvontaan liittyvissä järjestelmissä kuten tulevassa ajo-oikeusasioiden tietojärjestelmä Ajossa. Poliisin järjestelmät ovat yhteydessä useisiin poliisin ja muiden viranomaisten järjestelmiin, jolloin tietoja käsiteltäessä, esimerkiksi siirrettäessä järjestelmästä toiseen, on etärekisteröityyn henkilötunnukseen liittyvien tietoryhmiä pystyttävä liikkumaan mukana. Järjestelmien sidonnaisuudella toisiinsa ja muutostarpeen kertautumisella on selkeä kustannuksia nostava vaikutus. Lisäksi järjestelmämuutoksia jouduttaisiin tekemään nopealla aikataululla, ottaen huomioon esitysluonnoksen voimaantulo 1.1.2023, mikä puolestaan vaikuttaa nostavasti kustannuksiin ja aikaansaa myös haasteita tarvittavien henkilöresurssien irrottamiseksi tehtävään. Osin muutoksia tehdään pidemmällä aikavälillä. Poliisissa on vielä selvittelyn alla, missä kaikissa järjestelmissä henkilön henkilötietojen lähettä kuvaavaa tietoa tultaisiin käsittelemään. Hyvin alustavana arviona lisätietokenttämuutosten kustannusten voidaan arvioida olevan suuruusluokaltaan noin kaksi miljoonaa euroa.

Uuden yksilöintitunnuksen käyttöönottamiseen liittyvien kustannusten arviointi on haastavaa. Kun tunnusta ryhdytään käyttämään eri toimijoiden toimesta henkilötunnuksen sijaan, tulee poliisille käsittelyyn tilanteita, joissa henkilö on yksilöity uudella tunnuksella. Poliisin on pystyttävä linkittämään yksilöintitunnus henkilötunnukselliseen henkilöön sekä poliisin järjestelmissä henkilöstä mahdollisesti jo oleviin tietoihin. On oletettavaa, että tunnukselle on ainakin osassa poliisin järjestelmissä varattava paikkansa. Kustannuksia tulee erityisesti siitä, miten nämä tunnuksat saadaan linkittyneeseen. Kustannusten arviointi on tältä osin vielä kesken.

Poliisihallitus tuo lisäksi esille, että palvelunostokustannusten lisäksi muutosten toteuttamista ja koordinoimista varten on jo aiemmassa lausunnossa arvioitu tarvittavan tilapäisen 3-4 henkilötyövuoden suuruinen resurssilisäys.

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyvät esitykset edellyttävät muutoksia moniin poliisissa käytössä oleviin tietojärjestelmiin. Muutosten kokonaiskustannusten voidaan alustavasti arvioida olevan useampi miljoona euroa. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan näitä tietojärjestelmiin tehtäviä muu-

toksia varten olisi välttämätöntä osoittaa erillisrahoitus, jolla katettaisiin palveluostoista muodostuvat kulut kuten myös muutosten koordinointiin tarvittavan hankehenkilöstön palkkakulut.

Lisäksi Poliisihallitus tuo esille sen, että mahdollinen petos- ja talousrikosten määrän lisääntymisellä voi olla vaikutusta poliisin työmäärään.

Muut huomiot

Poliisihallitus kiinnittää lisäksi huomiota seuraaviin yksittäisiin seikkoihin luonnoksessa hallituksen esitykseksi.

Väestötietojärjestelmästä annetun valtioneuvoston asetuksen muutosluonnoksen pykälässä 20c säädettäisiin tietojen lähteestä. Poliisihallitus tuo esille sen, että tietojen lähdeettä kuvaavaa merkintää ei voida väestötietojärjestelmässä kohdentaa tietokohtaisesti, vaan henkilön koko perustietojoukko on merkittävä yhdellä ja samalla merkinnällä. Näin joudutaan miettelemään riippumatta siitä, olisivatko tiedot todellisuudessa peräisin useammasta lähteestä. Näin ollen tilanteissa, joissa henkilön tietoja olisi peräisin eri lähteistä, voidaan kokonaisuus merkitä vain yhdestä lähteestä tulevaksi. Tällöin on keskeistä, että se merkitään vähiten luotettavan lähteen mukaisesti. Tässä valintatyössä on nähtävissä virhemerkinnän riski.

Sivulla 85 pykälän 9 b perusteluissa on esitetty, että väestötietojärjestelmään voidaan merkitä etärekisteröintimenettelyssä saatu matkustusasiakirjan numero sekä sen voimassaoloaika. Muutosta on muun muassa perusteltu sillä, että matkustusasiakirjaa koskevilla tiedoilla olisi keskeinen merkitys erityisesti sen varmistamisessa, ettei saman henkilön tietoja talleteta väestötietojärjestelmään kahdesti. Yleisenä huomiona tuodaan esille, että henkilöllä voi olla myös perustellusta syystä useampi samanaikaisesti voimassa oleva matkustusasiakirja. Näin ollen matkustusasiakirjan tietojen rekisteröinnillä on merkitystä ainoastaan siinä tapauksessa, että henkilö yrittää kirjautumista samalla asiakirjalla. Lisäksi sekä matkustusasiakirjan numero että sen voimassaoloaika ovat tietoja, jotka muuttuvat aina, kun asiakirja uusitaan.

Pykälän 9 d yksityiskohtaisissa perusteluissa sivulla 86 on esitetty, että henkilötunnukseen liittyvää henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa koskevaa tietoa voidaan muuttaa ainoastaan Maahanmuuttoviraston, Digi- ja väestötietoviraston ja verohallinnon toimesta ja käytännössä ainoastaan siinä tapauksessa, että kyseinen henkilö asioi henkilökohtaisesti kyseisessä viranomaisessa. Selkeyden vuoksi olisi hyvä todeta, voiko henkilökohtainen asiointi tapahtua myös Suomen ulkomaanedustustossa tai sellaisen palveluntarjoajan toimesta, jolle on siirretty edustustolle kuuluvia tehtäviä.

3 Informaatio-ohjauksen suunnitelmaa koskevat kysymykset

3.1 Ovatko toimenpidesuositukset oikean suuntaisia? Mitä pidätte erityisen hyvänä tai mitä pidätte tarpeettomana?

Informaatio-ohjauksen ja sidosryhmäyhteistyön suunnitelman ja siinä esitettyjen toimenpidesuositusten tavoitteena on muun muassa vähentää henkilötunnusten käyttöä tunnistuskäytössä sekä ehkäistä identiteettivarkauksia. Suunnitelmassa on seuraavat toimenpidesuositukset.

Vahvan sähköisen tunnistamisen lisääminen

Poliisihallitus pitää esitettyä tavoitetta tarkoituksenmukaisena. Vahva sähköinen tunnistaminen on luotettava tunnistamisen keino, joka on laajasti kansalaisten käytettävissä.

Kela-kortin käyttö ja muoto

Poliisihallitus näkee perusteltuna nostaa esille ja samalla edelleen kirkastaa Kela-kortin ja henkilökortin erilaisia käyttötarkoituksia. Henkilökortti on väline, jolla sen kantaja voidaan tunnistaa. Kela-kortti osoittaa sosiaaliturvan piiriin kuulumisen ja yksilöi tietyn sosiaaliturvaan oikeutetun muista. Kela-kortin avulla ei ole osoitettavissa se, onko korttia esittävä henkilö se, jonka tiedot kortin pintaan on kirjattu.

Selvityksessä on tuotu esille Kela-kortin käyttämisen etuna se, että sitä voidaan sujuvasti käyttää viivakoodin avulla. Poliisihallitus katsoo perustelluksi, että myös tähän toimintatapaan liittyviä haasteita on syytä nostaa esille ja korostaa toimijoille sen arvioimista, missä tarkoituksessa dokumenttia on tarkoitus käyttää. Viivakoodilla voidaan yksilöidä tässä tapauksessa tietty sosiaaliturvaan oikeutettu. Kuitenkin viivakoodin lukeminen mistä tahansa asiakirjasta ilman asiakirjan muunlaista tarkastamista vertautuu siihen, että tiedot ilmoitetaan suullisesti. Koska viivakoodi itsessään on hyvin helposti manipuloitavissa tai sen päälle voidaan esim. kiinnittää toinen viivakoodi, joka antaa väärinkäyttäjän haluaman tiedon, on viivakoodia hyödyntävän arvioitava tarve tarkistaa kortin pintaan merkittyjen tietojen vastaavuus viivakoodin antamaan tulokseen. Korttia käyttävä henkilö voidaan tunnistaa luotettavasti vain henkilöllisyyttä osoittavista dokumenteista.

Toimenpidesuosituksen yhteydessä nostetaan esille mahdollisena jatkoselvitettävänä asiana Kela-kortin tietojen lisääminen henkilökorttiin. Poliisihallitus suhtautuu ehdotukseen varauksella tuoden esille sen, että mikäli asiaa nähtäisiin tarkoituksenmukaiseksi edistää, olisi se perusteellisesti erikseen selvitettävä. Kela-tiedot olivat henkilökortilla ennen 2017 lainmuutosta, jonka yhteydessä ne poistettiin. Tässä asiassa Kansaneläkelaitos oli aloitteellinen. Muuna asiaan liittyvänä huomiona Poliisihallitus tuo esille sen, että henkilökortin pinnalla oleva tila on myös hyvin rajattu ja se pyritään

hyödyntämään mahdollisimman tarkasti henkilöllisyyden osoittamista koskeviin asioihin. Lisäksi juuri solmitun henkilökorttien tuottamista vuodesta 2023 alkaen koskevan sopimuksen vaatimuksissa ei ole tällaista mahdollisuutta huomioitu. Sopimuksen perusteella valmistettavat uudet henkilökortit ovat käytössä 5-9 vuotta. Kela-tietojen lisääminen henkilökortille edellyttäisi olennaista muutosta sopimukseen ja siten aiheuttaisi ylimääräisiä kustannuksia, mikä näkyy suoraan henkilökortista perittävissä käsittelymaksuissa.

Henkilökortin käytön lisääminen

Poliisihallitus pitää tavoiteltavana sitä, että kaiken tyyppisessä käyntiasioinnissa pyritään lisäämään entisestään luotettavien tunnistusvälineiden; henkilökortin ja passin käyttöä. Lisäksi myöhemmin on käyttöön tulossa digitaalinen henkilöllisyystodistus.

Luotettavien henkilöllisyysasiakirjojen aiempaa laajamittaisempi käyttäminen on avainasemassa, kun halutaan vaikeuttaa identiteettivarkauksia. Erittäin merkittävää on kuitenkin sen varmistaminen, että tunnistamisasiakirjoja käytetään oikealla tavalla. Tässä yhtenä keskeisenä osana se, että tunnistamistilanteessa tunnistaja varmistaa kasvokuvaa vertaamalla asiakirjaa esittävän henkilön olevan se, jonka tiedot asiakirjaan on merkitty.

Lainsäädännön kehittäminen ja tietosuojalain tarkastelu

Suunnitelmassa on esitetty nosto siitä, että tietosuojalakiin ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettuun lakiin voisi kirjata säännöksen siitä, ettei henkilötunnusta voi tai pidä käyttää henkilön tunnistamiseen. Tällä pyrittäisiin osaltaan korjaamaan muodostunutta käytäntöä, jossa henkilö tunnistetaan henkilötunnuksella. Työryhmä suosittelee kattavan lainsäädännöllisen tarkastelun käynnistämistä toimialakohtaisesta sääntelystä, jossa toimijoita veloitetaan henkilötunnuksen keräämiseen tai käyttämiseen joko yksilöintitarkoituksessa tai tunnistustarkoituksessa

Suomen oikeusjärjestys ei sisällä yleistä sääntelyä tunnistamistavoista, mutta yksittäisissä laeissa on erillisiä säännöksiä siitä, miten asianosaisia tulee kussakin tilanteessa tunnistaa. Pääsääntönä on käytännössä se, että tunnistaja on vastuussa tunnistamisesta ja voi hyvin pitkälti itse valita ne keinot, joita käyttää tunnistamiseen. Vaikka henkilötunnuksen käyttäminen tunnistamistarkoituksessa ainoana seikkana on selkeästi huono toimintamalli, ei sen kokonaisvaltainen kieltäminen tunnistamiseen esim. tunnistamisen osana ole välttämättä tarkoituksenmukaista. Tällöin muita tietoja voitaisiin hyödyntää tunnistamisessa, mutta yhtä tietoa ei millään tavoin. Käytännössä tunnistamista joudutaan yhteiskunnan eri toiminnoissa tekemään tilanteissa, joissa ei voida hyödyntää henkilöllisyyttä osoittavia dokumentteja tai sähköisen tunnistamisen välineitä, vaan tunnistaminen tehdään erilaisten tietojen pohjalta. Saattaisi olla perustelua, että myös henkilötunnusta voitaisiin tällöin käyttää tunnistamisen osana yhdessä muiden tietojen kanssa. Yleisesti voidaan pitää kannatettavana esitystä jatkoselvityksestä tunnistamista koskevasta sääntelystä ja sen ajantasaisuudesta.

Ohjeiden ja hyvin käytäntöjen laatiminen organisaatioille ja kansalaisille

Poliisihallitus näkee tärkeänä ja hyvin kannatettavana sen, että luotettavan tunnistamisen tärkeyttä ja merkitystä korostetaan eri organisaatioille ja kansalaisille.

Ohjeissa olisi pyrittävä kirkastamaan myös henkilön yksilöinnin ja tunnistamisen toisistaan poikkeavaa luonnetta sekä tuomaan esille luotettavassa tunnistamisessa käytettäviä tunnistamisvälineitä, näiden oikeaa käyttöä sekä antamaan välineitä riskipunninnan tekemiseksi. Samassa yhteydessä olisi erittäin tärkeä tuoda esille mahdollisesti käyttöön otettavaan etätunnistamiseen liittyä riskejä sekä etärekisteröityjen tietojen käyttämissä huomioitavia näkökulmia. Lisäksi ohjeissa olisi painotettava henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa ja tietojen lähdettä koskevien tietojen merkitystä henkilön tietojen arvioinnissa.

Omien tietojen hallintaan liittyvä varoitusmerkintä ja identiteettivarkauksien ehkäisemisen toimenpiteitä

Suunnitelmassa on esitetty yhtenä mahdollisena toimenpiteenä väestötietojärjestelmään lisättävä varoitusmerkintä, jonka henkilö voisi omasta aloitteestaan tehdä henkilötietoihinsa. Merkintä olisi mahdollista tehdä esimerkiksi tilanteissa, joissa henkilö on esim. hävittänyt passinsa tai ajokorttinsa tai jos hänen henkilötietojaan on muusta syystä päätynyt väriin käsiin. Merkintä tehtäisiin itsepalveluna sähköisesti, eikä siihen liittyisi perusteluvelvollisuutta.

Poliisihallitus katsoo olevan perustelua selvittää vaihtoehtoja, joilla voidaan välittää tietoa mahdollisista riskitilanteista. Esitetyn toimenpide ehdotuksen perustelujen nojalla ei ole mahdollista tehdä johtopäätöksiä siitä, mikä kokonaisvaikuttavuus muutoksella olisi. Epäselvää on esimerkiksi se, millä tavoin organisaatiot olisivat velvoitettuja tarkastamaan ko. merkinnän ja ottamaan huomioon sen toiminnassaan, van olisiko merkinnän huomioiminen täysin vapaaehtoista.

Esitetty toimenpideuudistus edellyttäisi kattavaa selvitystyötä muutoksella saavutettavista hyödyistä, mahdollisista riskeistä, vaikuttavuudesta sekä kustannuksista.

Kansalaisviestinnän koordinointi ja keskittäminen hankkeiden toimeenpanovaiheeseen

Poliisihallitus pitää kannatettavana pyrkimystä toteuttaa kansalais- ja organisaatioviestintää samalla kertaa niin henkilötunnuksen uudistamisen hankkeen kuin digitaalisen henkilöllisyyden hankkeen ja tunnistuslain mukaisista vahvan sähköisen tunnistamisen palveluista tiedottamisen osalta. On myös

perustelua varmistaa selkeä viestinnän työnjako ja roolitus eri ministeriöiden ja virastojen välillä.

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

Asiointitilanteiden ja tunnistamiseen liittyvien tarpeiden vaihdellessa suurestikin tilanteen mukaan, yksittäistä eri tilanteisiin sopivaa mallia voi olla haastava löytää. Keskeisimpänä toimenpiteenä voisi kyseeseen tulla tiedon jakaminen toimintamalleista ja niihin liittyvistä ongelmista.

Käyntiasioinnin osalta on olemassa tarvittavat henkilöllisyyden osoittamisen välineet, mikäli niitä hyödynnetään. Aktiivisella tiedon jakamisella dokumenttien oikeista ja parhaista käytänteistä voitaisiin ainakin käyntiasioinnissa saavuttaa hyviä tuloksia.

Myös sähköisen asioinnin osalta on periaatteessa laajasti saatavilla sähköisen tunnistamisen välineitä. Verkkokaupassa ja muussa verkossa asiointissa ne osin on koettu raskaiksi sekä mahdollisesti osin kalliiksikin ja henkilön tunnistaminen näiden avulla on painottunut vain osaan verkkoasiointista kuten luotonmyöntöön. On myös henkilöryhmiä, joilla näitä välineitä ei ole käytettävissään.

Puhelinasiointiin liittyy selkeitä haasteita tunnistamisen osalta. Puhelinasiointin osalta ei ole laajasti käytössä välineitä henkilöllisyyden todentamiseen. Nykyisin puhelinasiointi hoidetaan pääasiassa mobiililaitteilla, joissa olisi myös mahdollisuus hyödyntää sähköistä tunnistamista. Hyötyjä voitaisiin saada teknisillä ratkaisuilla, joiden avulla mobiililaitteen sähköistä tunnistamista voitaisiin hyödyntää tehokkaalla tavalla puhelun aikana.

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

On mahdollista, että moninaiisiin tunnistamisen tilanteisiin yleisesti sopivaa sääntelyä voi olla vaikea luoda. Sääntelyn keinoin asiaa voisi lähestyä sääntelemällä laajemmin erilaisista hyväksyttävistä tunnistamisen tavoista.

Myös viestinnän ja yleisen tietoisuuden lisääminen riskeistä liittyen henkilötunnuksen käyttämiseen ainoana tunnistusvälineenä on aiheellista. Samassa yhteydessä olisi tärkeä korostaa myös nyt esitettyjen muutosten mukanaan tuomia uusia haasteita kuten myös hyötyjä.

Lisäksi tiettyjen toimialojen liitot tai etujärjestöt saattaisivat voida luoda ohjeistusta siitä, mitä keinoja tunnistamiseen tulisi käyttää sekä mahdollisesti tukimateriaalia väärintehdyn tunnistamisen riskien arvioin tueksi. Olennaista olisi, että kukin tunnistuksia tekevä taho ymmärtää toiminnan seuraukset.

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

Perusteltua voisi olla selvittää tarvetta erilaisten kuluttajapalveluiden yhteydessä vahvan sähköisen tunnistamisen nykyistä laajempaan käyttöön.

4 Henkilötunnuksen vaihtamiskynnyksen madaltamista koskeva arviomuistio

4.1 Kommentit muistioon

Henkilötunnuksen vaihtamiskynnyksen madaltamista koskevassa arviomuistiossa on perusteellisesti ja usealta kannalta arvioitu vaihtamisen helpottamisen vaikutuksia. Arviomuistiossa ei esitetä voimassaolevaa henkilötunnuksen muuttamisedellytyksiä koskevaa sääntelyä muutettavaksi.

Arviomuistiossa on esitetty, ettei henkilötunnuksen vaihtamisella voida juuri estää väärinkäytöksiä, mutta vaihtamisesta aiheutuisi huomattavasti työtä tunnuksen haltijalle, vaihtamisedellytysten täyttymistä selvittäville viranomaiselle sekä niille viranomaisille ja yksityisille tahoille, joiden rekisteriin kyseisen henkilön tiedot on merkitty. Lisäksi aiheutuisi haastetta eri tunnuksilla rekisteröityjen tietojen yhdistämisessä, mahdollisia saman henkilön useampikertaisia rekisteröintejä järjestelmissä sekä merkittäviä kustannuksia.

Laajamittaisemman henkilötunnuksen muuttamismahdollisuuden toteuttaminen poliisin järjestelmiin merkitsisi jopa muutaman miljoonan euron suurista kustannuserää.

Poliisihallitus pitää arviomuistiossa esitettyä perusteltuna ja osaltaan katsoo, ettei voimassaolevaa sääntelyä ole syytä muuttaa henkilötunnuksen vaihtamisedellytysten osalta.

Tarkoituksenmukaisempaa on torjua väärinkäytöksiä muun muassa edistämällä luotettavien tunnistustapojen käyttämistä asiointitapahtumien yhteydessä, jolloin pelkän henkilötunnuksen tietämistä ei katsottaisi osoituksena henkilöllisyydestä ja oikeutuksena asiointiin, vaan asianosaisen/asiakkaan henkilöllisyys tulisi varmistaa muilla keinoin kuten henkilöllisyyttä osoittavan dokumentin tai luotettavan sähköisen tunnistamisvälineen avulla.

Poliisijohtaja

Janne Paavola

Ryhmäpäällikkö

Päivi Pösö

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 04.03.2022 klo 08:30. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimosta.

Liitteet

Kirjoita tähän