

04.03.2022

POL-2022-2099

Valtiovarainministeriö

Viite: Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskeviin säädös- ja muihin ehdotuksiin (VN/25041/2020-VM-101)

Lausunto

Lausunnon tarkoitus

Valtiovarainministeriössä on käynnissä hanke henkilötunnusjärjestelmän uudistamiseksi, jonka toinen vaihe on nyt käynnissä. Valtiovarainministeriö on pyytänyt Keskusrikospoliisilta lausuntoa henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskevasta hallituksen esityksestä, henkilötunnuksen käyttöä koskevasta informaatio-ohjauksen ja sidosryhmäyhteistyön suunnitelmasta sekä henkilötunnuksen vaihtamista koskevasta arviomuistiosta.

Henkilötunnusjärjestelmän uudistamiseen tähtäävässä hankkeessa on tavoitteena uudistaa henkilötunnusjärjestelmää mahdollistamalla henkilötunnuksen myöntäminen ulkomaalaisille nykyistä laajemmin, mahdollistamalla sähköinen etärekisteröityminen väestötietojärjestelmään, kehittämällä väestötietojärjestelmän identiteetinhallintaa sekä luomalla edellytykset kokonaan uuden yksilöintitunnuksen käyttöönotolle. Henkilötunnuksen rakennetta ehdotetaan muutettavaksi poistamalla siitä tieto henkilön sukupuolesta. Lisäksi selvitettävänä on henkilötunnuksen vaihtamiskynnyksen matalaminen nykyistä laajemmin sekä henkilötunnuksen käytön vähentäminen tunnistuskäytössä ja identiteettivarkauksien ehkäiseminen.

Yleiset huomiot hallituksen esityksen tavoitteista

Poliisitoiminnan kannalta uudistuksen yksi keskeisimmistä muutoksista on väestötietojärjestelmään tallennettava uusi tietosisältö henkilön tunnistamisen tavasta sekä henkilöstä talletettujen henkilötietojen lähteestä. Poliisitoiminnan kannalta on ehdottaman tärkeää, että henkilö voidaan identifioida mahdollisimman luotettavasti jatkossakin.

Hallituksen esityksessä mainitut tavoitteet kohdistuvat Keskusrikospoliisissa erityisesti rikosteknisen laboratorion tehtäväalueeseen. Rikostekninen laboratorio tekee yhteistyötä asiakirjojen aitoustutkimusten osalta muiden eri viranomaisten kanssa. Henkilöllisyyttä koskevien asiakirjojen tekni-

sen aitoustutkimuksen merkitys korostuu kriisimaista saapuneiden kohdalla, koska esimerkiksi turvapaikanhakijoiden henkilöllisyyttä ei voida varmentaa asiakirjan myöntäneen maan viranomaisilta. Asiakirjojen aitouden määrittäminen on haasteellista usein myös puutteellisten tilannetietojen ja vertailumateriaalien takia. Lisäksi on huomioitava, että tällaisissa tilanteissa aitokaan asiakirja ei välttämättä takaa kyseisen henkilön henkilöllisyyttä muun muassa lähtömaan korruption vuoksi.

Poliisitoiminnan kannalta keskeistä on kohdehenkilön luotettava tunnistaminen.

Hallituksen esityksessä poliisitoimintaan ulottuvia vaikutuksia tuottavat myös ehdotettu sukupuolineutraali henkilötunnus sekä henkilötunnuksen etärekisteröintimenettely. Henkilötunnuksen sukupuolineutraalius vaikeuttaisi muun muassa henkilöiden tunnistamista ensi vaiheessa, koska muun muassa ulkomaalaisen henkilön sukupuolen määrittelemisen nimen perusteella on toisinaan haastavaa. Etärekisteröintimenettelyyn liittyen Keskusrikospoliisi näkee lisääntyviä riskejä mahdolliseen rikolliseen toimintaan, joita jo tällä hetkellä olemassa olevat sähköiset palvelualustat sekä sähköiseen tunnistautumiseen liittyvät palvelut mahdollistavat.

Tunnistamisen keventäminen ensirekisteröinnissä ja kynnyksen madaltaminen henkilötunnuksen saamisessa tulee Keskusrikospoliisin arvion mukaan lisäämään viranomaisten ja muiden tahojen jälkikäteen eli tunnuksen käytämisen yhteydessä tehtävää työtä.

Etärekisteröintimenettelyä koskevat huomiot

Keskusrikospoliisi katsoo etärekisteröintiin liittyvän riskejä rikolliseen käyttöön riippuen siitä, minkälaisen oikeuden eri palveluihin etärekisteröitynyt henkilö saa. Mahdollisuus tehdä etärekisteröidyn henkilön tunnuksilla oikeustoimia, kuten avata esimerkiksi pankkitili Suomessa, lisää samalla mahdollisuuksia rikolliseen toimintaan. Esimerkkinä voidaan mainita petos- ja rahanpesurikokset sekä erinäiset väärinkäytökset tukien nostamistarkoituksessa. Laajamittaisen etärekisteröinnin väärinkäytön voidaan katsoa osittain myös tekevän identiteettivarkaudet tarpeettomaksi välivaiheeksi rikollisessa toiminnassa. Huomioitavaa on, että etärekisteröintiin liittyvät väärinkäyttömahdollisuudet ovat etukäteen vaikeasti tunnistettavissa ja siten niiden torjunta on haastavaa. Valvonta sekä rikosvastuun kohdentaminen väärinkäyttötilanteissa hankaloituu, mikäli etärekisteröity henkilö pystyy tekemään oikeustoimia sähköisesti, ilman fyysistä läsnäoloa Suomessa.

Lisäksi on huomattava, että etärekisteröinnin haavoittuvuudet mahdollistavat potentiaalisesti henkilötunnusten tehtailun ja sen myötä niiden järjestelmällisen väärinkäyttämisen. Voidaan todeta, että useissa kehittyvissä

maissa on mahdollista saada niin sanottuja aitoja passeja väärillä henkilötiedoilla tiettyjen edellytysten täytyessä melko vaivattomasti. Kansainväliselle, järjestäytyneelle ja vakavalle rikollisuudelle tämä luo mahdollisuuksia järjestelmän hyväksikäyttöön, esimerkiksi laittoman maahantulon järjestämistarkoituksessa.

Esityksessä on mainittu, että etärekisteröidyn henkilötunnus olisi erotuttava varsinaisesta henkilötunnuksesta. Keskusrikospoliisi toteaa, että henkilötunnuksen mahdollisen muuttamisen yksilöintitunnukseksi yhteydessä tulisi myös varmistua siitä, että viranomaiset sekä muut palveluntarjoajat pystyvät tunnistamaan etärekisteröidyt tunnukset varsinaisesta yksilöintitunnuksesta ilman konelukua.

Etärekisteröityneen henkilön mahdollisuudet tehdä oikeustoimia käyttäen etärekisteröinnissä saatua henkilöllisyyttä tulisi rajata vain ehdottoman välttämättömään. Erityisesti olisi varmistuttava, että etärekisteröitynyt henkilö tunnistetaan luotettavasti, ennen kuin hänen etärekisteröitymisen kautta saatua VTJ-identiteettiä koskeva tieto muutetaan ja hänelle annetaan mahdollisuus vahvan tunnistautumisen rajoittamattomaan käyttöön.

Uutta yksilöintitunnusta koskevat huomiot

Keskusrikospoliisi toteaa, että ehdotettu sukupuolineutraali henkilötunnus vaikeuttaisi entisestään ulkomaalaisen henkilön tunnistamista, koska ulkomaalaisen henkilön sukupuolen määrittäminen nimen perusteella on toisinaan haastavaa. Henkilötunnuksen avulla poliisi on esimerkiksi pystynyt heti näkemään, onko rikosilmoituksessa ilmoitettu epäilty mies vai nainen. Koska tiedon saa korrektisti henkilötunnuksesta, ei asiaa ole tarvinnut erikseen selvittää. Tietoa epäillyn sukupuolesta voidaan pitää tuntomerkkitekijänä ja useiden rikosten kohdalla oleellisena tietona. Se, ettei henkilötunnuksesta saisi enää tietoa henkilön sukupuolesta eikä myöskään syntymäajasta, vaikeuttaa tai ainakin aiheuttaa lisätyötä poliisitoiminnassa, koska tieto joudutaan erikseen selvittämään. Kyseinen ongelma tulisi uuden yksilöintitunnuksen käytössä myös huomioitavaksi.

Edellä lausuttuun viitaten uudesta yksilöintitunnuksesta tulisi olla vaivatta myös pääteltävissä onko tunnuksen saanut henkilö etärekisteröity ja onko hänet rekisteröitymisen jälkeen luotettavasti tunnistettu esimerkiksi viranomaisen toimesta.

Informaatio-ohjauksen suunnitelma

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan yhteiskunnan ja sen palveluiden turvallinen käyttö edellyttävät henkilöiden tunnistamista ja väärinkäytösmahdollisuudet sekä henkilötietojen väärinkäyttö heikentävät yhteiskunnan palveluiden luotettavuutta ja kansalaisten turvallisuutta. Yksittäistapauksissa henkilötietojen väärinkäytöllä voi olla useita vuosia tai jopa loppuelämän kestäviä seurauksia, joiden seuraukset kantaa väärinkäytösten uhri.

Henkilötunnuksen käyttö tunnistautumiseen on edelleen käytössä useissa palveluissa, mikä mahdollistaa uhrien tietojen väärinkäytön.

Säädösmuutostarpeet liittyen henkilötunnukseen ja sen käyttöön tunnistautumisessa.

Henkilötunnuksen käyttö tunnistautumisessa tulisi kieltää ja tunnistautumisen edellytykset tulisi määritellä lakitasoisesti. Tunnistautumisen tulisi perustua henkilökohtaisessa asiointissa viranomaisten myöntämiin henkilöllisyystodistuksiin ja/tai vahvaan sähköiseen tunnistautumiseen. Sähköisissä palveluissa tunnistautumisen tulee perustua vain vahvaan tunnistautumiseen.

Keskusrikospoliisin näkemyksen mukaan viranomaisen myöntämän asiakirjan ja vahvojen tunnistautumisvälineiden myöntämisen tulisi aina ensimmäisellä kerralla perustua henkilökohtaisessa kontaktissa tehtävään henkilön luotettavaan tunnistamiseen. Tämä menettely tulisi voida tarvittaessa uusina matalalla kynnyksellä, mikäli henkilöllisyystodistusten tai tunnistautumisvälineiden havaitaan olevan väärän tahon hallussa ja vahvan tunnistautumisen välineet on tarpeen mitätöidä ja uusita. Vahvan tunnistautumisen välineitä ei tulisi myöntää henkilölle, jonka tunnistamista ei ole voitu tehdä luotettavasti.

Lainsäädännöllä tulisi velvoittaa vahvan tunnistautumisen käyttämistä kaikissa niissä sähköisen palvelun tilanteissa, joihin liittyy tarve henkilön tunnistamiseen palvelun käyttämistä varten. Palveluntarjoajan vastuuta tulee korostaa ja tähän liittyen palveluntarjoajalle tulisi säätää lakitasoisesti vastuu varmistua asiakkaan asianmukaisesta vahvasta tunnistautumisesta ja sanktioida velvollisuuden laiminlyönti. Tämän ohella, mikäli palvelu ei täytä asetettuja vahvan tunnistautumisen vaatimuksia, tulee vastuu palvelun väärinkäytöksistä aiheutuneista seurauksista olla veloitteen laiminlyönteellä palveluntarjoajalla.

Keskusrikospoliisi näkisi tärkeänä järjestää tunnistautumispalvelut esimerkiksi keskitetysti siten, että palveluntarjoajien kynnys liittyä tällaisen yhteisen tunnistautumispalvelun käyttäjäksi olisi mahdollisimman matala. Palvelun itsessään tulee vain tuottaa vahva tunnistautuminen, eikä välittää henkilötietoja palveluntarjoajalle.

Luonnollisesti palveluun liittymisen yhteydessä on varmistuttava väärinkäytösten välttämiseksi palveluntarjoajan luotettavuudesta ja edellytettävä tältä esimerkiksi yritystoimintaan liittyvien lakisääteisten veloitteiden täyttämistä ennen tunnistautumispalveluun liittymistä. Tunnistautumispalvelun tulee voida päättää palveluntarjoajan osalta, mikäli palveluntarjoajan luotettavuudesta ei voida varmistua tai se on laiminlyönyt veloitteitaan.

Henkilötunnuksen vaihtamiskynnyksen madaltamista koskeva arviomuistio

Keskusrikospoliisi toteaa, että ehdotettu muutos on yksi tunnistettu keino vähentää tietoturvaloukkausten uhreille aiheutuvaa vahinkoa. Kuten muistiossa on tuotu esille, henkilötunnuksen muuttaminen ei kuitenkaan aukottomasti poista petosten tai muiden oikeudenloukkausten tekemahdollisuutta varastetulla identiteetillä, sillä petosten tekeminen vanhalla henkilötunnuksella voi joidenkin toimijoiden kohdalla olla edelleen mahdollista.

Kuten esityksessäkin on todettu, huomionarvoista on se, että tosiasiaa tehokas suojautuminen edellyttää yksityishenkilöltä henkilötunnuksen muuttamisen lisäksi myös muita toimenpiteitä (esim. rikosilmoitus, henkilökohtaiset pankkijärjestelyt, erilaisten kieltojen rekisteröinti). Yksilön kannalta kyse on intressipunninnasta, koska henkilötunnuksen muuttamisesta sekä muista siihen liitännäisistä toimista aiheutuu aina hallinnollisia ja taloudellisia vaikutuksia. Näin ollen Keskusrikospoliisi katsoo luontevaksi, että tunnuksen muuttaminen väärinkäytösuhkan tilanteessa tulee aina tapahtua henkilön omasta hakemuksesta. Keskusrikospoliisi kiinnittää lisäksi huomiota neuvonnan tärkeyteen; viranomaisen tulee antaa hakijalle tarvittavat tiedot henkilötunnuksen muuttamisen vaikutuksista ennen päätöksen tekemistä.

Keskusrikospoliisin apulaispäällikkö

Markus Välimäki

Poliisilakimies

Tommi Reen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 04.03.2022 klo 15:50. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaimosta.