

Asia: VN/17113/2022

Lausuntopyyntö lakiluonnoksesta henkilötunnuksen käsittelyä koskevien säännösten täsmentämisestä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Poliisihallitus pitää pyrkimyksiä henkilöllisyyden todentamismenetelmien luotettavuuden parantamiseen yleisesti ottaen kannatettavina. Perusteltuna voidaan pitää myös tavoitetta selkiyttää henkilötunnuksen alkuperäistä tarkoitusta toimia henkilön yksiselitteisen yksilöimisen välineenä. Ei ole kuitenkaan kovin selkeästi nähtävissä, miten hyvin esitetyt muutokset tosiasiallisesti lisääisivät tunnistamisen turvallisuutta ja vähentäisivät esimerkiksi huijaus- ja hyökkäysmahdollisuuksia.

Poliisin on useissa eri tilanteissa virkansa puolesta selvitettävä (todennettava) jonkun henkilön henkilöllisyys. Henkilöitä tavatessaan poliisi pyrkii varmistamaan henkilöllisyyden ensisijaisesti virallisista henkilötodistuksista. Mikäli henkilöllä ei ole esittää virallista henkilöllisyystodistusta, voi poliisi hyödyntää henkilöllisyyden varmistamiseen rekistereissään olevaa tietoa. Poliisi voi hyödyntää näitä rekistereitä myös tilanteessa, jossa virallisen henkilöllisyystodistuksen esittäneen henkilön epäillään olevan eri henkilö. Jos henkilö ei itse anna luotettavaa selvitystä henkilöllisyydestään, joudutaan tarkastustoimenpide usein suorittamaan poliisiasemalla. Henkilöllisyyden selvittämisestä säädetään poliisitoiminnan osalta erikseen poliisilaissa.

Poliisilain 2 luvun 1 §:n 1 momentin mukaan poliisimiehellä on yksittäisen tehtävän suorittamiseksi oikeus saada jokaiselta tiedot tämän nimestä, henkilötunnuksesta tai sen puuttuessa syntymäajasta ja kansalaisuudesta sekä paikasta, josta hän on tavoitettavissa. Lainkohdan 2 momentin mukaan, jos henkilö kieltäytyy antamasta 1 momentissa tarkoitettuja tietoja eikä henkilöllisyyttä voida muutoin selvittää, poliisimiehellä on oikeus selvittää henkilöllisyys henkilötuntemerkkien perusteella. Tällöin on soveltuvin osin noudatettava, mitä henkilöön kohdistuvan etsinnän toimittamisesta pakkokeinolain 8 luvun 33 §:n 2–4 momentissa säädetään.

Lainkohdan 3 momentin mukaan poliisimiehellä on oikeus henkilöllisyyden selvittämiseksi ottaa kiinni henkilö, joka kieltäytyy antamasta 1 momentissa tarkoitettuja tietoja tai antaa siinä tarkoitetuista seikoista todennäköisesti virheellisen tiedon, jos kiinniottaminen on välttämätöntä henkilöllisyyden selvittämiseksi. Kiinni otettu on päästettävä vapaaksi heti, kun tarvittavat tiedot on saatu, kuitenkin viimeistään 24 tunnin kuluttua kiinniottamisesta.

Nyt lausuttavana olevan lakiesityksen osalta jää jossain määrin epäselväksi, miten aiotut muutokset vaikuttaisivat poliisitoiminnassa suoritettavaan henkilöllisyyden selvittämiseen. Nyt ehdotetulla lainsäädännöllä ei saa aiheuttaa sellaista kynnystä henkilöllisyyden todentamiseen, joka tosiasiallisesti voisi johtaa poliisin käytännön työn merkittävään ankaloitumiseen ja pahimmassa tapauksessa kansalaisten hengen ja turvallisuuden varantumiseen.

Poliisilain 2 luvun 1 §:n henkilöllisyyden selvittämistä koskeva sääntely näyttää hyvin vahvasti rakentuvan ajatukselle, että juuri henkilön nimen ja henkilötunnuksen avulla poliisi voi usein varsin pitkälti selvittää henkilön henkilöllisyyden. Tämä on nähtävissä ensinnäkin siinä, että lainkohdan 1 momentissa poliisille annetaan oikeus saada tiedot ensisijaisesti juuri henkilön nimestä ja henkilötunnuksesta. Toiseksi, lainkohdan 3 momentissa asetetut kiinnioton edellytykset henkilöllisyyden selvittämiseksi on välttämättömyyskriteerin lisäksi kytketty nimenomaisesti siihen, että henkilö kieltäytyy antamasta 1 momentissa tarkoitettuja tietoja tai antaa siinä tarkoitetuista seikoista todennäköisesti virheellisen tiedon.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että poliisilain 2 luvun 1 §:n säännöstä sovellettaessa on huomattava, ettei kansalaisella ole velvollisuutta pitää mukanaan henkilökorttia tai muuta virallista henkilöasiakirjaa. Useimmilla tosin on normaalisti mukanaan henkilökortti, ajokortti, Kela-kortti, passi tai vastaava virallinen henkilöasiakirja. Henkilöllisyys voi selvitä myös erilaisista epävirallisista etu-, opiskelija-, lainaus- ym. korteista taikka käyntikorteista, kuiteista, vastalapuista, nimilapuista tms. Henkilön seurassa olevat tai hänen muutoin osoittamansa henkilöt voivat vahvistaa hänen suullisesti antamansa henkilötiedot tai ne voidaan nopeasti tarkistaa puhelinsoitolla. Tilanteesta riippuen henkilön pelkkä suullinen ilmoitus voi riittää, jos sitä olosuhteet huomioon ottaen voidaan pitää luotettavana (Fredman ym.: Esitutkinta ja pakkokeinot, 2020, s. 763; Helminen ym.: Poliisilaki, 2012, s. 597).

Poliisihallitus toteaa, että henkilöllisyyden selvittämisen ja todentamisen keinot ovat lähtökohtaisesti selvästi monipuolisemmat silloin, kun henkilöllä on oma intressi saada henkilöllisyytensä todennettua. Poliisitoimintaan liittyy kuitenkin monia tilanteita, joissa henkilö pikemminkin haluaa salata oman henkilöllisyytensä tai ei ainakaan itse halua aktiivisesti edistää sen selvittämistä. Poliisilain 2 luvun 1 § on kuitenkin velvoittanut henkilöä antamaan poliisille tiedot nimestään ja henkilötunnuksesta ja tätä henkilötietojen antamisvelvoitetta on lisäksi tehostettu säätämällä tästä kieltäytyminen rangaistavaksi niskoitteluna poliisia vastaan (RL 16:4).

Hallituksen esitysluonnoksesta ei ilmene, onko sen käytännön merkitystä huomioitu poliisilain 2 luvun 1 §:n soveltamisen näkökulmasta. Niissä tilanteissa, joissa henkilö ei itse ole halukas aktiivisesti avustamaan henkilöllisyytensä selvittämisessä, ei poliisilain 2 luvun 1 § velvoita henkilöä

antamaan poliisille muita sellaisia henkilö- tai muita tietoja, joihin hänen henkilöllisyytensä selvittäminen erityisesti kenttätehtävällä voitaisiin kytkeä.

Poliisihallituksen käsityksen mukaan on myös merkityksellistä havaita, että nykyisen poliisilain 2 luvun 1 §:n 3 momentissa säädetyn kiinniottamisen (henkilöllisyyden selvittämiseksi) pääedellytykset on kytketty joko nimen tai henkilötunnuksen antamisesta kieltäytymiseen tai siihen, että juuri näistä annetaan todennäköisesti virheellinen tieto. Edellä viitatuissa kiinniottamisen pääedellytyksissä voidaan uuden lakiluonnoksen valossa nähdä erityisesti perusoikeusnäkökulmasta ongelmallisena se, jos esitetyn lakimuutoksen jälkeen kiinniottaminen henkilöllisyyden selvittämiseksi olisi kytketty sellaisen henkilötiedon todennäköiseen virheellisyyteen tai antamatta jättämiseen, joihin ei henkilöllisyyden selvittämistä saisi yksinomaan perustaa.

Edellä lausuttu huomioiden Poliisihallitus pitää perusteltuna, että vähintäänkin nyt lausunnolla olevan hallituksen esityksen perusteluihin selkeästi kirjattaisiin, että poliisilain soveltamisalalla jatkossakin sovelletaan henkilön henkilöllisyyden selvittämiseen ensisijaisesti sitä, mitä on säädetty poliisilain 2 luvun 1 §:ssä. Vaihtoehtoisesti tulisi lähteä selvittämään tarvetta päivittää nyt ehdotetun säädöslisäyksen johdosta poliisilain 2 luvun 1 §:ää.

Tietosuojalakiin ja rikosasioiden tietosuojalakiin esitettävissä uusissa pykälissä on käytetty ilmaisua henkilötunnuksen haltijan henkilöllisyys. Henkilötunnus ei ole samalla tavalla hallinnassa oleva asia kuin esim. passi tai henkilökortti. Henkilötunnus voi olla samaan aikaan lukuisten henkilöiden tiedossa ja siten ”hallussa”. Tästä syystä esitetään pohdittavaksi pykäläehdotusten sanamuotoa. Vaihtoehtoinen pykäläkirjaus voisi olla esimerkiksi: Luonnollisen henkilön henkilöllisyyttä ei saa todentaa yksinomaan henkilötunnuksella tai henkilötunnuksen ja luonnollisen henkilön nimen tai vastaavan yksittäisen henkilötiedon yhdistelmällä.

Lakiesityksen perustelut voisivat sisältää käytännön esimerkkejä siitä, minkälaisia lisätietoja voisi hyödyntää, jotta henkilöllisyydestä on mahdollista varmistua riittävän luotettavasti erilaisissa yhteyksissä huomioiden asiointitilanteiden riskien vaihtelevuuden. Esimerkit voisivat tukea yhdenmukaisten ja tarkoitustenmukaisten käytäntöjen syntymistä. Kynnys henkilöllisyyden todentamisen riittävälle luotettavuudelle voi vaihdella eri tilanteissa ja täten tunnistamisen luotettavuusvaatimus tulisi voida mitoittaa jatkossakin tunnistamistilanteen ja siihen liittyvien riskien mukaisesti.

Poliisihallitus kiinnittää huomiota siihen, että lainvalmistelussa olisi tarpeen arvioida lakiesitystä myös tietosuojalainsäädännössä tarkoitetun osoitusvelvollisuuden näkökulmasta arvioiden erityisesti vaikutuksia hallinnolliseen työmäärään ja siitä aiheutuviin kustannuksiin. Esitetty lainmuutos tulisi todennäköisesti lisäämään poliisin työtä tietyissä asiakaspalvelutilanteissa vähintäänkin jonkin verran.

Hautala Annina
Poliisihallitus