

30.01.2023

POL-2023-6153

Eduskunta
Hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 132/2022 vp

1 Lausuntopyyntö

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Poliisihallituksen asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 132/2022 vp).

Hallituksen esityksen tavoitteena on uudistaa henkilötunnusjärjestelmää mahdollistamalla henkilötunnuksen myöntäminen ulkomaalaisille nykyistä laajemmin, mahdollistamalla sähköinen etärekisteröityminen väestötietojärjestelmään, kehittämällä väestötietojärjestelmän identiteetinhallintaa, vähentämällä organisaatiokohtaisten yksilöivien tunnusten tarvetta, luomalla edellytykset uuden yksilöintitunnuksen käyttöönotolle sekä täsmentämällä henkilötunnuksen käsittelyä koskevia säännöksiä. Lisäksi henkilötunnuksen rakenteesta ehdotetaan poistettavaksi sukupuolitieto.

2 Asiantuntijalausunto

2.1 Yleistä

Esityksen tavoitteet kuten identiteetinhallinnan kehittäminen, sujuvan asiain edistäminen sekä ulkomaalaisten henkilöiden tietojen kirjaaminen yhden yksilöivän tunnuksen alle, nykyisin käytettävien useiden tunnusten sijaan, ovat kannatettavia. Henkilötunnuksen myöntäminen Maahanmuuttoviraston asiakkaille nykyistä aikaisemmin helpottaa näiden henkilöiden tietojen hallintaa mm. terveydenhuollon, opetustoimen sekä muiden vastaavien tahojen tietojärjestelmissä.

Henkilötunnus nykymuodossaan sisältää sukupuolitiedon, jonka välittyminen henkilötunnuksen yhteydessä on monissa tapauksissa tarpeetonta ja sen poistaminen edistää myös tietosuojan toteutumista.

2.2 Etärekisteröintimenettely

Esityksen yhdeksi tavoitteeksi on todettu ulkomaalaisten rekisteröinnin aikaistaminen muun muassa etärekisteröinnin avulla. Poliisi on hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa nostanut esille sen, että etärekisteröintimenettelyyn itsessään nähdään sisältyvän riskejä ja menettelyä voidaan hyödyntää myös rikollisessa tarkoituksessa sekä haittaamistarkoituksessa.

Omatoimisesti tehtävässä etärekisteröinnissä henkilön itse hallinnoimassa tilassa ei voida aukottomasti varmistua siitä, että rekisteröintiä todella on tekemässä asiakirjan osoittama henkilö. Etärekisteröinnin yhteydessä rekisteröityjälle myönnetään henkilöllisyyteen liitetty sähköinen tunnistamismenetelmä - ulkomaalaisen digitaalinen asiointimenetelmä. Tämän yhdistelmän avulla voidaan arvioida lisääntyvässä määrin pyrkiä toteuttamaan rikoksia erityisesti sähköisissä palveluissa ja muutoin tietoverkon välityksellä.

Poliisin näkökulmasta on tunnistettu, että etärekisteröintimenettelyllä hankittuja identiteettejä pyritään ja onnistutaankin väärinkäyttämään yhteiskunnassa eri tavoin. Vaikka pelkkä henkilötunnuksen saaminen ei itsessään luo oikeuksia, henkilötunnuksen tosiasiallisen käyttötavan vuoksi, sitä voidaan käyttää väärin esimerkiksi yritystoiminnan puolella, etuuksien tavoitteluun, erilaisessa verkossa tapahtuvassa toiminnassa kuin myös yksityisten henkilöiden välisessä kanssakäymisessä. Koska käyttötilanteet ovat eri puolilla yhteiskuntaa, on toimijoiden tietotaso ehkäistä väärinkäytöksiä hyvin vaihteleva.

Mahdollisen etärekisteröidyn henkilötunnuksen käyttöönotossa on olennaista, mutta erittäin haastavaa toteuttaa se, että moninaisille yhteiskunnan toimijoille saadaan ymmärrys siitä, että etärekisteröityyn rekisteri-identiteettiin liittyy suurempia riskejä, eikä siihen voi kaikin osin luottaa samalla tavalla kuin muilla tavoin rekisteröityyn identiteettiin.

Lisäksi etärekisteröintimenetelmää voisi olla mahdollista hyödyntää myös haittaamistarkoituksessa tekemällä organisoidusti isoja määriä etärekisteröintejä tuottaen näin väestötietojärjestelmään lukuisia uusia rekisteröityjä ja näin vaikuttaen perusrekisterin toimintaan ja sen tietosisällön yleiseen luotettavuuteen. Mahdolliset haittaamistarkoituksessa tehdyt rekisteröinnit voivat välittyä väestötietojärjestelmän tietopalveluiden kautta myös asiakkaiden järjestelmiin.

On syytä huomata, että rekisterimerkintöjä käytetään digitalisessa toimintaympäristössä laajasti rikosten tekovälineinä. Poliisitoiminnassa on jo nykyään tunnistettu haasteita ja kehitystarpeita, jotka liittyvät väärinennettyihin tietoihin perustuvien ja puhtaasti rikollisiin tarkoituksiin luotujen rekisterimerkintöjen tunnistamiseen ja poistamiseen. 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.

Mahdollisen etärekisteröintitoiminnon käyttöön ottamisen myötä on tärkeää, että tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaava väestötietojärjestelmän lisätieto kulkee etärekisteröidyn henkilötunnuksen mukana ja yhteiskunnan eri toimijat voivat näin teknisesti erottaa etärekisteröidyt henkilötunnukset muista henkilötunnuksista. Tämä ei kuitenkaan yksin riitä ilman selkeää ymmärrystä organisaatioissa ja niiden henkilöstöllä siitä, miten eri tavoin tunnistettujen henkilöiden rekisteri-identiteetit eroavat luotettavuutensa ja riskinsä suhteen toisistaan.

Erityisen tärkeää on huolehtia siitä, ettei pelkän etärekisteröinnin avulla tehdyn tunnistamisen pohjalta ja ulkomaalaisen sähköisen asiointivälineen avulla olisi mahdollista saada haltuun vahvoja sähköisen asioinnin tunnistamisvälineitä.

2.3 Sukupuolitieto

Ehdotetun mukaisesti henkilötunnusten sukupuolisidonnaisuudesta tullaan luopumaan vuoden 2027 alusta lukien. Muutoksella on jonkin verran toiminnallisia vaikutuksia poliisissa. Tällä hetkellä esimerkiksi liikennevalvonassa on voitu ajokortin sisältämän tai henkilön ilmoittaman henkilötunnuksen pohjalta tehdä alustavaa arviota siitä, onko annettu tieto kyseisen henkilön. Jatkossa tieto on tarkistettava järjestelmistä. Lisäksi joissain poliisin tietojärjestelmissä sukupuolitieto päätellään henkilötunnuksesta. Esitetyt uudistuksen myötä järjestelmiin on tehtävä tarvittavat muutokset.

2.4 Uusi yksilöintitunnus

On odotettavissa sen jälkeen, kun uutta yksilöintitunnusta ryhdytään käyttämään eri toimijoiden toimesta henkilötunnuksen sijaan, että poliisille tulee käsittelyyn tilanteita, joissa henkilö on yksilöity uudella yksilöintitunnuksella. Poliisin on pystyttävä linkittämään yksilöintitunnus henkilötunnukselliseen henkilöön sekä poliisin järjestelmissä henkilöstä mahdollisesti jo oleviin tietoihin. Uudelle yksilöintitunnukselle on näin ollen ainakin osassa poliisin tietojärjestelmiä varattava paikkansa. Lisäksi on varauduttava tietojen siirtoon järjestelmien välillä hyödyntäen molempia tunnuksia.

2.5 Kustannukset ja aikataulu

Poliisissa pidetään tärkeänä saada käyttöön tarvittavin osin tiedot myös niistä henkilöistä, jotka saavat henkilötunnuksen jo nykyistä aikaisemmin. Poliisissa on käytössä useita kymmeniä järjestelmiä, joihin uudet tietoryhmät (tunnistamisen ja yksilöinnin tapa sekä henkilön perustietojen lähde)

on otettava käyttöön, sillä ne ovat edellytyksenä muun muassa etärekisteröityjen henkilöiden tietojen käsittelemiseksi. Vaikka jossain määrin muutoksen voimaantulolle on varattu aikaa, edelleen syyskuun 2023 alkukin on järjestelmämuutosten kannalta hyvin lyhyt aika muutosten toteuttamiselle.

Uusien tietoryhmien käyttöönoton kustannusten on arvioitu poliisin osalta olevan hyvin merkittävät, jopa noin kaksi miljoonaa euroa. Henkilötunnuksen sukupuolisidonnaisuuden poistumisen myötä tarvittavat muutokset järjestelmiin ovat vähintään 100 000 euron suuruiset. Lisäksi uuden yksilöintitunnuksen käyttöönoton kustannusarvio on vielä selvittelyn alla.

Palvelunostokustannusten lisäksi muutosten toteuttamista ja koordinoitua varten on arvioitu tarvittavan tilapäisen 3-4 henkilötyövuoden suuruinen resurssilisäys.

Poliisihallitus ylläpitää järjestelmää, jonka avulla hallinnoidaan tunnistusasiakirjojen sirujen allekirjoitukseen käytettäviä varmenteita ja sulkulistoja. Järjestelmän hyödyntäjiä ovat tällä hetkellä turvallisuusviranomaiset, jotka päivittävät automaattisesti omaan käyttöönsä jatkuvasti päivittyvät luotettujen varmenteiden listat. Mikäli Poliisihallitus tulee ylläpitämään samassa järjestelmässä myös etärekisteröintiin hyväksytyjen varmenteiden listaa, tarvittava työmäärä olisi pysyvänä kustannuksena yhden henkilötyövuoden suuruinen ja se tulisi osoittaa lisäyksenä poliisin toimintamenoihin.

Hallituksen esitysluonnoksen ehdotukset edellyttävät muutoksia moniin poliisissa käytössä oleviin tietojärjestelmiin. Muutosten kokonaiskustannusten voidaan alustavasti arvioida olevan useampi miljoona euroa. Poliisihallitus on aiemmin tuonut näkemyksensä esille sen, että näitä tietojärjestelmiin tehtäviä muutoksia varten olisi välttämätöntä osoittaa erillisrahoitus, jolla katettaisiin palveluostoista muodostuvat kulut sekä muutosten koordinoituihin tarvittavan hankehenkilöstön palkkakulut.

Tiedonhallintapäällikkö

Päivi Pösö

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Poliisi 30.01.2023 klo 17:08. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaa-
mosta.

Jakelu

Eduskunta/Hallintovaliokunta

Tiedoksi

Poliisihallitus/Esikunta