

28.4.2011

Dnro 1339/5/11

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajujoja**

**Esittelijä: Esittelijäneuvos Jorma Kuopus**

## **LAUSUNTO IDENTITEETTIOHJELMAN LOPPURAPORTISTA**

Viite: Sisäasiainministeriön lausuntopyyntö 31.3.2011 (SM 092:00/2008)

Sisäasiainministeriö on viitekohdassa mainitussa kirjeessään pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa sisäasiainministeriön asettaman Henkilöllisyyden luomista koskevan hankkeen (Identiteettiohjelma) loppuraportista. Raportti on luovutettu sisäasiainministerille 26.1.2011.

Lausuntonani esitän kohteliaimmin seuraavan.

### **1 YLEISIÄ HUOMIOITA TYÖRYHMÄN TEHTÄVISTÄ JA IDENTITEETTIOHJELMAN RAJAUKSISTA**

Identiteettihankkeelle 29.10.2008 asetettuna tehtävänä oli laatia kansallinen identiteettiohjelma, joka sisältää kokonaisvaltaisen suunnitelman valtion tehtävistä henkilöllisyyden luomisessa yhteiskunnassa sekä keinoista, joilla valtio tulevaisuudessakin suojaa kansalaisten henkilöllisyyden sekä perinteisessä että sähköisessä toimintaympäristössä. Hankkeessa selvitetään tavoitteet, konkreettiset toimenpiteet ja niiden vaikutukset, vaikutukset sisäiseen turvallisuuteen, tekniset ratkaisut, lainsäädännölliset muutostarpeet ja ennalta ehkäisevät toimenpiteet, kansalliset ja kansainväliset velvoitteet ja niiden vaatimusten täyttäminen, perusoikeuksien turvaaminen sekä vaihtoehtoiset suunnitelmat.

Työryhmä on raportissaan käsitellyt laajasti identiteettikysymyksiin liittyvän lainsäädännön kehittämistä ja selviteltyt suomalaisten ja ulkomaalaisten henkilöllisyyskysymyksiä varsinkin poliisin ja maahanmuuttoviranomaisten näkökulmasta. Työryhmän keskeiset johtopäätökset ja toimenpidesuositukset liittyvät seuraaviin seikkoihin:

1. Ajokortin käytön uudelleentarkastelu tunnistamisasiakirjana
2. Passin ja henkilökortin yhteismyöntöprosessin selvittäminen
3. Sulkulistapalvelun selvittäminen ajokorttien, henkilökorttien ja passien osalta
4. Tunnistamisen merkityksen korostaminen ja tietoisuuden lisääminen
5. Identiteettivarkaudet
6. Biometrinen tunnistusratkaisujen säädöstarve
7. Turvapaikanhakijan asiointikortin käyttöönoton selvittäminen
8. Sisäasiainministeriön poliisiosasto ja Poliisihallitus lisäksi ehdottavat selvitystä henkilöllisyyttä osoittavia asiakirjoja koskevan lainsäädän-

nön tarpeellisuudesta sekä henkilökorttilain muutosta (biometriset tunnistheet)

Työryhmän raportti painottuu jo sivumäärällisesti arvioiden identiteettivarkauteen. Tältä osin työryhmä kiinnittää huomiota erityisesti seuraaviin näkökohtiin: Toisena esiintyminen rajoittaa henkilön tiedollista itsemääräämisoikeutta; uhrin heikko asema rikosprosessissa; keskitetty ilmoitusjärjestelmä identiteettivarkauden uhrille; identiteetti turvallisuuden neuvottelukunta; toimintaohje identiteettivarkauden uhrille sekä jatkotyöryhmän perustaminen. Työryhmässä tulisi tarkastella oikeusministeriön johdolla identiteettivarkauksia koskevan lainsäädännön todellista vaikuttavuutta ja tehdä tiedon keräämistä koskevien tunnusmerkistöjen ja toimivaltuuksien lähempi jatkotarkastelu.

Tässä lausunnossa en pyri ottamaan kattavasti kantaa kaikkiin edellä esitettyihin asiakohtiin. Keskityn eräisiin yksittäisiin, mielestäni keskeisiin kysymyksiin. Raportin lähtökohtana ja ensimmäisenä asiakohtana on ajokortin käytön uudelleentarkastelu tunnistamisasiakirjana. Erityisesti tämä seikka on herättänyt runsaasti julkista keskustelua ja jo epä tietoisuutta suuren yleisön keskuudessa.

## 2

### AJOKORTIN KÄYTTÖ TUNNISTAMISASIAKIRJANA

#### 2.1

##### Työryhmän lähtökohdat

Henkilöllisyyttä osoittavien asiakirjojen osalta ei Suomessa ole olemassa yleistä lainsäädäntöä, jossa olisi määritelty hyväksyttävät tunnistamisasiakirjat. Henkilökortin myöntämisestä säädetään henkilökorttilaissa ja passin myöntämisestä passilaissa. Nämä asiakirjat myöntää poliisi.

Poliisi myöntää myös ajokortin. Työryhmän mukaan ajokortti osoittaa kuitenkin luotettavasti vain kortinhaltijan ajo-oikeuden. Sitä ei ole tarkoitettu tai luotu henkilöllisyyttä osoittavaksi asiakirjaksi, eikä myöntöprosessiin sen vuoksi sisälly välttämättä lainkaan tunnistusta. Asiakirjan luotettavuus ei perustu pelkästään sen vaikeaan fyysiseen väärennettävyyteen vaan myös ja eritoten myöntöprosessin luotettavuuteen. Työryhmän mukaan ajokorttia ei siis tule rinnastaa henkilöllisyyttä osoittaviin asiakirjoihin (passi ja henkilökortti).

Käytännössä ajokorttihakemus tehdään kirjallisesti, mutta henkilökohtaisia asiointia ei edellytetä. Nykyisin merkittävä osa hakemuksista jätetäänkin autokouluihin, jotka tarkistavat hakijan henkilöllisyyden ja toimittavat asiakirjat poliisille. Kaiken kaikkiaan vuonna 2009 voimassa olevia ajokortteja oli Liikenteen turvallisuusviraston mukaan 3 541 352 kappaletta.

Tunnistamisasiakirjoja käytetään erilaisissa tunnistamistapahtumissa. Tyypillisimpiä tunnistamistapahtumia ovat viranomaisasiointi, pankkiasiointi sekä erilaisen kaupanteon yhteydessä tehtävä tunnistaminen. Näissä tilanteissa tunnistamistahosta riippuen tunnistamisasiakirjana käytetään

joko kaikkia tai joitakin seuraavia asiakirjoja: passia, henkilökorttia, ajokorttia ja Kela-korttia. Tavanomaisessa kaupankäynnissä käytetään nykyisin sirullisia maksukortteja, joilla asiakas tunnistautuu PIN-koodin avulla eikä virallista tunnistamisasiakirjaa enää tarvitse näyttää.

Ajokorttilakia on uudistettu Euroopan unionin ajokorttidirektiivin mukaisesti. Direktiivissä ajokortin malli, ajokorttiluokat, ajo-oikeuden saaminen ja kuljettajaopetus on harmonisoitu Euroopan unionissa. Ajokorttidirektiivin III -vaiheen tulee kansallisesti voimaan viimeistään 19.1.2013. Tämä merkitsee muun muassa, että kaikki ajokortit muuttuvat määräaikaisiksi. Ammattiautoilijoiden ajokortit tulevat olemaan voimassa 5 vuotta, muiden 15 vuotta. Eduskunta on hyväksynyt uudistusta koskevan hallituksen esityksen (HE 212/2010) ja eduskunnan vastaus hallitukselle on annettu 21.4.2011 (EV 269/2010 vp).

Samaan aikaan tapahtuva ajokorttilain muutos merkitsee sitä, että ajokortit postitetaan suoraan valmistajalta asiakkaalle vuoden 2013 alusta lähtien. Myöntöprosessia kevennetään siirtymällä sähköiseen myöntöprosessiin. Menettely tulee perustumaan kansalaisen asiointitiliin. Vuodesta 2013 lähtien poliisi tulee myöntämään vuodessa noin 700 000 ajokorttia ja kortit postitetaan suoraan hakijalle.

Työryhmän mukaan ajokortin käyttöön tunnistamisasiakirjana liittyvät seuraavat ongelmat (s. 69–71):

1. Myöntöprosessi: Myöntöprosessi ei ole samantasoinen kuin passilla ja henkilökortilla, koska siihen ei sisälly viranomaisen tekemää tunnistusta. Ajokortin hakijan henkilöllisyyden tarkistaa ajokorttihakemuksen yhteydessä autokoulussa yksityinen toimija.
2. Turvataso: Ajokortti on turvatekijöiltään vähäinen ja siten helposti väärennettävä.
3. Voimassaoloaika: Ajokortin voimassaoloaika (70 vuotta) ei vastaa passin tai henkilökortin voimassaoloaikaa (5 vuotta). Uusi ajokorttidirektiivi lyhentää ajokortin voimassaoloaikaa 5-15 vuodeksi.
4. Kansalaisuus: Ajokortista ei käy ilmi henkilön kansalaisuus, vaan myöntävän valtion kansallistunnus.
5. Ajokortin asema tunnistamisasiakirjana: Tällä hetkellä yleisin tunnistamiseen käytettävä asiakirja on ajokortti, vaikka sitä ei ole sellaiseksi tarkoitettu.
6. Varmistamaton henkilöllisyys: Muukalaispassiin tai pakolaisen matkustusasiakirjaan mahdollisesti sisältyvä merkintä henkilöllisyyden varmistamattomuudesta ei näy lainkaan ajokortista. Näin ollen henkilö, jonka henkilöllisyyttä ei ole voitu varmistaa ja tästä on merkintä hänen matkustusasiakirjassaan, voi tieliikennesopimusten mukaan vaihtaa oman maansa ajokortin suomalaiseen.
7. Paperiset ulkomaiset ajokortit: Eräissä EU-maissa on edelleen laajassa tai jopa ainoassa käytössä paperinen ajokortti, johon on niitattu valokuva. Näitä maita ovat esimerkiksi Ranska ja Belgia. Tällaisen ajokortin käyttö on erityisen riskialtista tunnistamistarkoituksessa.
8. Ulkomaisen ajokortin vaihtaminen suomalaiseen: Ulkomaalainen henkilö saa Geneven ja Wienin tieliikennesopimusten mukaan vaihtaa

taa ajokorttinsa suomalaiseseen puolen vuoden maassa oleskelun jälkeen, mikäli haluaa ajaa Suomessa ilman uutta kuljettajatutkintoa. Tämänkään kohdan osalta ongelmana ei ole ajo-oikeus, vaan ajokortin käyttäminen tunnistamisasiakirjana.

9. Ajokorttien vaihtamisen ketjuttaminen: Väärinkäytöksen muotona esiintyy ulkomaisten ajokorttien vaihtamisen ketjuttamista, jolloin esimerkiksi kolmannen maan kortti vaihdetaan johonkin EU-maan korttiin ja tästä edelleen toisen EU-maan korttiin, jolloin kortissa näkyy viimeinen vaihtomaa, ei alkuperäistä myöntömaata.
10. Poisottaminen: Ajokortti voidaan ottaa haltijaltaan pois tietyksi ajaksi tai kokonaan. Henkilöllisyyttä osoittavaa asiakirjaa ei voida ottaa rangaistuksen luonteisesti pois.
11. Ajokortin peruuttaminen: Mikäli ajokortti, passi tai henkilökortti varastetaan, keskeistä on asiakirjan poissaaminen tekijältä. Eriyisen ongelmallinen tilanne on ajokortin osalta, koska mitään järjestelmää ei luotu ajo-oikeutta osoittavalle asiakirjalle. Kadonneeksi ilmoitettu passi ja henkilökortti on mahdollista Euroopan laajuisesti huomata rajanylitystilanteessa ja näiden asiakirjojen osalta poliisi ja rajavartiolaitos saavat tietokannasta tiedon asiakirjan kadottamisesta, mikäli henkilö on tämän ilmoituksen asianmukaisesti tehnyt.

## 2.2 Arviointia

Työryhmän mukaan ajokorttia ei siis ole tarkoitettu tunnistamisasiakirjaksi, vaan pelkästään ajo-oikeuden osoittamiseen. Työryhmä katsoo, ettei ajokortin myöntöprosessi ole riittävän turvallinen, jotta ajokortin käyttö tunnistamisessa olisi jatkossa perusteltua. Asiantilan muuttaminen edellyttäisi kuitenkin sitä, että palveluntarjoajat hyväksyisivät henkilöllisyyden osoittamiseen ainoastaan siihen tarkoitettut asiakirjat, eli passin tai henkilökortin. Työryhmän mukaan edellytyksenä olisi lisäksi se, että Suomessa asuvat henkilöt kantaisivat yleisesti mukanaan jompaakumpaa näistä.

Työryhmän kanta on kuitenkin tiukkuudessaan ongelmallinen, ei vain palveluntarjoajiin, vaan myös muiden viranomaisten asettamiin vaatimuksiin nähden. Esimerkiksi eduskuntavaalien ennakoäänestyksessä 6.–12.4.2011 posti antoi seuraavan ohjeen henkilöllisyystodistuksesta:

*Äänestys on vaivatonta. Äänestystä varten mukaan postiin tarvitaan vain virallinen kuvallinen henkilöllisyysasiakirja, esimerkiksi passi tai ajokortti. Myös vanhanmalliset ajokortit ja henkilöllisyystodistukset kelpaavat henkilöllisyyden todistamiseen ennakoäänestyksessä.*

Edelleen oikeusministeriön verkkosivuilla (vaalit.fi) ohjeistettiin äänestystä vaalipäivänä seuraavasti:

*Ota mukaasi äänestyspaikalle ehdottomasti henkilöllisyystodistus, joka voi olla ajokortti tai passi taikka vastaava kuvallinen asiakirja. Jos sinulla ei ole tällaista asiakirjaa, voit hakea lähimmältä poliisilaitokselta maksutta väliaikaisen, äänestämistä varten annettavan henkilökortin. Sitä hakiessani tarvitset passikuvan.*

On siis ilmeistä, että myös viranomaistoiminnassa ajokorttia käytetään

tunnistamisasiakirjana, ei vain ajo-oikeuden todistamiseen. Oikeusministeriön vaaliohjeeseen viitaten voidaan myös kysyä, mitä merkitsisi se, ettei ajokorttia hyväksyttäisi vaaleissa henkilöllisyyden tunnistamiseen eikä henkilöllä olisi käytössään muutakaan tunnistamisasiakirjaa. Tällöinhän tilanne olisi sama kuin nykyisin henkilöllä, jolla ei ole vaaleissa vaadittavaa henkilöllisyystodistusta. Oikeusministeriön ohjeen mukaan hän voisi hakea lähimmältä poliisiasemalta maksutta väliaikaisen henkilökortin äänestämistä varten.

Näin ollen pidän ongelmallisena sitä, että sisäasiainministeriön ja oikeusministeriön käsitys asianmukaisesta henkilöllisyystodistuksesta on erilainen. Ihmisten on vaikea mieltää, että jos ajokortti kelpaa henkilöllisyyden tunnistamiseen vaalitulaisuudessa, miksi ajokortti muutoin on työryhmän esittämällä tavalla lähtökohtaisesti epäilyttävä.

Asiaa mieltämistä vaikeuttavat myös julkisuudessa esitetyt lausunnot ajokortista tunnistamisasiakirjana. Esimerkiksi Aamulehdessä 16.3.2011 julkaistiin artikkeli Miksi ajokortti ei kelpaa passinhakuun?, josta ovat seuraavat lainaukset:

*Uutta passia haettaessa pitää todistaa henkilöllisyys. Todistamiseen käy voimassa oleva passi tai henkilökortti. Ajokortti ei käy. Miksi ajokortti ei käy henkilöllisyyden todistamiseen, Poliisin lupahallintopäällikkö Minna Gråsten?*

*– Passi ja henkilökortti ovat ainoat virallisesti hyväksytyt henkilöllisyystodistukset passia haettaessa. Juridinen pohja on siinä, että passiasioita koskevassa asetuksessa ei hyväksytä ajokorttia. Poliisi on tunnistanut passin ja henkilökortin haltijan luotettavasti asiakirjaa haettaessa. Ajokorttia ei voida pitää luotettavana tunnistamisasiakirjana, sillä se on luonteeltaan vain ajo-oikeutta osoittava lupakortti, jonka haltijaa poliisi ei ole tunnistanut.*

*Jos hakijalla ei ole voimassa olevaa henkilökorttia tai passia, miten henkilöllisyys todistetaan?*

*– Jos passin hakijalla ei ole voimassa olevaa henkilökorttia tai passia, poliisi tekee pienimuotoisen tutkinnan ja selvittää hakijan henkilöllisyyden rekisterien, muiden asiakirjojen ja haastattelun avulla.*

Tämänkaltaisesta uutisoinnista lukija tekee helposti vastakohtaispäätelmän – ajokorttia ei kannata ottaa mukaan kun lähtee hakemaan passia tai henkilökorttia. Näinhän asia ei ole. Kuten työryhmäkin toteaa, silloin kun passin tai henkilökortin hakijalla ei ole esittää tunnistamisasiakirjana voimassa olevaa passia tai henkilökorttia, voidaan myös ajokorttia käyttää apuna henkilön tunnistamisessa. Vaikka poliisi toki varmistuu hakijan henkilöllisyydestä mahdollisesti rekisterikyselyillä ja mahdollisesti haastattelemalla hakijaa, käytännössä ajokortti on tunnistamisen kannalta käytännössä keskeisin väline. Kuten työryhmä toteaa, kotimaisista ajokorteista paikallispoliisi pystyy selvittämään rekistereistä onko kortti aito vai ei.

Selvää toki on, ettei sisäasiainministeriön työryhmä voi vastata yksittäisis-

tä lehtijutuista ja niihin mahdollisesti sisältyvistä virheistä. Tässä tapauksessa näyttää kuitenkin olevan niin, että yksittäinen tapaus kuvastaa yleisempää ongelmaa. Ajokortin käyttö tunnistamisasiakirjana on sekä viranomaistoiminnassa että muutoin niin yleistä, että sen asemaa ei voida muuttaa kategorisilla yksipuolisilla julistuksilla. Hyvään hallintoon ei esimerkiksi kuulu, että sisäasianministeriön ja oikeusministeriön kannat ajokortista henkilöllisyyden todistamisen välineenä eroavat olennaisesti toisistaan.

On myös huomattava, että EU:n ajokorttidirektiivi ei koske suomalaisen ajokortin käyttöä tunnistamisvälineenä. Direktiivi ei säätele ajokortin myöntämistä koskevia jäsenmaan hallinnollisia menettelyitä. Näin ollen se, missä määrin ajokortin myöntämisprosessi mahdollistaa ajokortin käyttämisen tunnistamisasiakirjana, määräytyy kotimaisen päätöksenteon perusteella. Pikemminkin direktiivi osaltaan myös parantaa ajokortin tunnistamisominaisuuksia, koska jatkossa ajokortti voi enintään olla 5–15 vuotta vanha.

Edellä todetun jälkeen voin yhtyä vain työryhmän loppukannanottoon. Sen mukaan lainsäädännössä tulisi määritellä turvalliset henkilöllisyyden osoittavat asiakirjat sekä Suomen kansalaisille että ulkomaalaisille. Tässä yhteydessä tulisi määritellä myös ajokortin asema tunnistamisasiakirjana. Asiaa tulisi laajapohjaisesti selvittää sekä viranomaisnäkökulman että yritysten ja muutoinkin yksityisten palveluntarjoajien kanssa.

### 3

#### TUNNISTAMISEN ULOTTUVUUDET VIRANOMAISTOIMINNASSA

Eri ministeriöissä on nähdäkseni erilaiset valmiudet ICT-oikeuden alan lainsäädännön valmisteluun. Tunnistamiskysymykset kuuluvat operatiivisessa mielessä useimmiten sisäasiainministeriölle (poliisi ja turvallisuus sekä rajavaltuutus; Poliisihallitus ja Rajavartiolaitos), liikenne- ja viestintäministeriölle (viestintä, arjen tietoyhteiskunta ja sosiaalinen media; Viestintävirasto), oikeusministeriölle (yksityisyyden suoja ja rikosoikeus; maistraatit ja tuomioistuinitoimet), työ- ja elinkeinoministeriölle (YTJ-kyselyt; vars. PRH), sosiaali- ja terveysministeriölle (sosiaali- ja terveyspalvelut; KELA) sekä valtiovarainministeriölle (verotus ja valtion yhteiset tietojärjestelmät; VAHTI ja Valtiokonttori). Varmenemisen nykyinen organisaatiomalli ja sen mahdolliset vaihtoehdot olisivat selkeyttäneet raporttia. Työryhmän esittämä identiteettiproblematiikka kattaa vain osan julkishallinnon sähköisen asioinnin rakenneosista ja tärkeimmistä kehittämiskohteista.<sup>1</sup> Identiteettivarkautta on käsitelty, kuten raportissa (s. 15-16) todetaankin, monilla muillakin tahoilla ja ministeriöissä.

Mikäli asiassa pyritään kokonaisnäkömykseen, olisi ollut hyödyllistä, että näiden lähtökohtien lisäksi Valtiontalouden tarkastusviraston toiminnan tarkastuskertomus (161/2008; Tunnistuspalveluiden kehittäminen ja käyttö julkishallinnossa 22.4.2008) ja liikenne- ja viestintäministeriön käytän-

---

<sup>1</sup> Ks. esim. Riku Jylhänkangas: Julkishallinnon sähköisen asioinnin rakenneosat ja tärkeimmät kehittämiskohteet. 26.5.2009, ValtIT/Valtiovarainministeriö.

nönläheiset selvitystyöt<sup>2</sup> ja kartoitukset määritelmiseen olisi otettu huomioon nyt arvioitavassa raportissa. Raportissa ei ole ilmeisesti ajallisista rajouksista johtuen selvitetty VAHTI-ohjeita 2/2010 (Tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa annetun asetuksen täytäntöönpanosta, vars. kohdat 2.6 ja 7.8) ja 4/2010 (Sosiaalisen median tietoturvallisuudesta, vars. jakso 3). Näkisin puutteeksi myös sen, ettei raportissa ole avattu ja analysoitu tarkemmin identiteetin muodollista ja sisällöstä merkitystä. Avainsanoja ovat tällöin myös valvonta ja sen laajuus, epäiltyjen ja rikoksenteekijöiden profilointi sekä palveluiden tarjoaminen eri kansalais- ja väestöryhmille. Identiteetistä puhutaan käytännössäkin kovin eri merkityksillä, kuten sosiaalinen, kansallinen ja sukupuolinen identiteetti.

Myös henkilöllisyys on varsin tietoverkossa monitulkintainen käsite, koska asiointitilanteita sekä tunnistamistaosoja ja -tapojakin on kovin monia.

4

## HENKILÖLLISYYDEN ULOTTUVUUKSISTA JA KANSALAISSPÄLVELUISTA

Sähköinen tunnistaminen ja digitaalinen identiteetti ovat avain sähköisiin palveluihin. Raportissa painotetaan, että tavoitteena on ollut pohtia asiaa nimenomaan käytännönläheisesti kansalaisten etujen ja oikeuksien kannalta. Tähän ei ole hallinnon asiakkaiden kannalta nähdäkseen kuitenkaan päästy vaan viranomaisnäkökulma on korostunut (vrt. Ritva Viljanen: Valtion taattava perusoikeudet verkossakin, Helsingin Sanomat 17.10.2007 ja siihen liittyvä verkkokeskustelu). Jonkinlainen historiallinen katsaus (VRK, Posti/Itella, pankit, sosiaalinen media) varmentamisen kehitykseen Suomessa olisi ollut paikallaan (vrt. Hallituksen toimenpidekertomus eduskunnalle vuodelta 2006,<sup>3</sup> eduskunnan tulevaisuusvaliokunta ja eduskunnan kanslian julkaisu 1 /2001).

Suomen kansallisista lähtökohdista luodut kansalaisvarmenteet eivät ole käytännössä yleistyneet. Niihin on liittynyt jopa kansainvälisiä tietoturvasuosongelmia, kuten minulle kerrottiin tietosuojavaltuutetun toimistoon 8.10.2010 tekemäni tarkastuksen yhteydessä. Varmenne saa merkityksensä käyttöyhteydessään osana palveluinfrastruktuuria. Sähköinen asiointi yleistyy ja tavallisestakin kansalaisesta tiedetään monella taholla paljon. Käytännössä sähköinen viranomaisasiointikin perustuu pitkälti yksityissektorin, erityisesti pankkien palvelu- ja tunnistusinfrastruktuuriin (TU-

---

<sup>2</sup> Teemaan liittyen on tehty ainakin seuraavat selvitykset:  
Henkilön sähköinen identiteetti ja henkilökortti : raportti 16.9.1996, versio 1.0 sekä  
- [http://www.lvm.fi/files/44\\_2003.pdf](http://www.lvm.fi/files/44_2003.pdf)  
- [http://www.lvm.fi/files/Julkaisuja%2053\\_2005.pdf](http://www.lvm.fi/files/Julkaisuja%2053_2005.pdf)  
- [http://www.lvm.fi/files/Julkaisuja%2080\\_2005.pdf](http://www.lvm.fi/files/Julkaisuja%2080_2005.pdf)  
- [http://www.lvm.fi/files/52\\_2004.pdf](http://www.lvm.fi/files/52_2004.pdf)  
- [http://www.arjentietoyhteiskunta.fi/files/325/Sahk\\_tunn\\_toimintamalli\\_110215\\_lopullinen.pdf](http://www.arjentietoyhteiskunta.fi/files/325/Sahk_tunn_toimintamalli_110215_lopullinen.pdf) ja  
<http://www.arjentietoyhteiskunta.fi/files/185/mobiilitunnistamismenetelmat.pdf>

<sup>3</sup> Eduskunta edellytti jo 18.6.1999 hallituksen huolehtivan siitä, että sähköistä asiointia koskevaa lainsäädäntöä edelleen kehitettäessä siinä varmistetaan, että Väestörekisterikeskuksen kansalaisille sekä valtion tai kunnan viranomaisille sähköiseen henkilökorttiin myöntämällä varmenteella asia voidaan aina saattaa hallinnossa vireille, allekirjoittaa ja antaa tiedoksi, sekä siitä, että ennen kuin muiden kuin Väestörekisterikeskuksen myöntämällä varmenteilla voidaan asioida hallinnossa, on yhtenäisessä hallintomenettelyssä selvítettävä, että nämä varmenteet täyttävät laissa säädettävät edellytykset.

PAS ja VETUMA; ks. raportti s. 73).

Raportissa (s. 40) todetaan, että "tällä hetkellä kuluttajille suunnattuja vahvan sähköisen tunnistamisen palveluita Suomessa tarjoavat pankit ja Väestörekisterikeskus." Kuitenkin Viestintäviraston vahvoja tunnistuspalveluja koskevan rekisterin<sup>4</sup> mukaan mobiilioperaattorit (DNA, Elisa ja TeliaSonera) ovat myös vahvojen tunnistuspalveluiden tarjoajia mobiilitun-  
nisteillaan. Loppuraportissa (s. 42) todetaan nämä palveluiden tarjoajiksi.

## 5

### IDENTITEETTIVARKAUDEN KRIMINALISOINTI

Sähköisten viestintäpalveluiden tarjoamiseen liittyy aina myös rikosoikeudellinen vastuu palveluiden toteuttamisesta voimassaolevan lainsäädännön puitteissa. Myös rikollinen toiminta voi muodostua tai naamioitua osaksi sosiaalista mediaa, jossa koti- ja ulkomaiset toimijat voivat esiintyä tarkoitushakuisesti rajattujen profiilien ja salanimienkin turvin. Sikäli kuin minulle on kerrottu, ei ns. virtuaalipoliisitoiminta ole toistaiseksi tuonut esille laajaa piilorikollisuutta vaikkakin verkossa asioijilla voi muutoin usein olla tiedon ja avun tarvetta.<sup>5</sup> Tämä aihepiiri ansaitsisi nähdäkseni oman jäsenetyn selvitystyönsä.

Raportissa ehdotetaan tunnistamisongelmien ratkaisuksi uusia identiteettivarkauden rangaistussäännöksiä ja pakkokeinoja arvioimatta juurikaan kevyempiä vaihtoehtoja, kuten palvelu- tai toimintaprosessien kehittämistä, tunnistamisen vaihtelevaa tarvetta eri palveluissa tai kansainvälisiä tunnistusratkaisuja. Lähtökohtaisesti suomalaisilla henkilöillä ei ole yleistä velvollisuuttakaan pitää yleistä tunnistamisasiakirjaa jatkuvasti mukanaan (ks. raportti s. 68). Tietoverkossakaan ei voida perusteettomasti vaatia tunnistautumista julkisen tietoaineiston tai teknisten tallenteiden (asiakirjojen) saannissa (vrt. raportti s. 66 laatuvarmenteiden merkityksen kasvusta). Viittaaan myös kannanottoon 9.11.2010 (EOA dnro 3661/4/08), jonka mukaan valtiolle.fi-verkkosivustosta on annettava työnhakulomake ilman tunnistautumista. Mielestäni ei ole hyvän tiedonhallintatavan mukaista julkaista viranomaisen verkkosivuilla julkisia asiakirjoja tavalla, jossa asiakirjaan pääsyä on tosiasiallisesti kuitenkin rajoitettu tunnistautumisvelvoitteella ilman todellista esimerkiksi tietoturvasuuteen liittyvää syytä. Anonyymillekin asiointille tulisi jäädä sijansa, kuten raportistakin on kai luetavissa (s. 84).

Lisäksi laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (13 § 1 mom.) edellyttää, että tiedon pyytäjän ei tarvitse selvittää henkilöllisyyttään eikä perustella pyyntöään, ellei tämä ole tarpeen viranomaiselle säädetyn harkintavallan käyttämiseksi tai sen selvittämiseksi, onko pyytäjällä oikeus saada tieto asiakirjan sisällöstä. Nykyisin verotietojen julkisuuttakin on osaltaan oikeusasiamiehen toimenpiteiden johdosta rajoitettu. Verovuodesta 2009 lukien luonnollisten henkilöiden tuloverotuksen julkisten tietojen sisältö muuttuu siten, että kotikuntatiedon sijasta julkiseksi tulee maakuntaa kos-

<sup>4</sup> Ks. <http://www.ficora.fi/index/palvelut/palvelutaiheittain/sahkoinenallekirjoitus/rekisteritunnistamispalvelujen-tarjoajista/tunnistuspalvelujentarjoajat.html>.

<sup>5</sup> <http://www.finnet.fi/index/uutiset/5t9lqtOwj.html> ja <http://www.poliisi.fi/irc-galleria>



keva tieto (ks. laki verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain muuttamisesta 1346/1999, 5 §). Lainmuutos parantaa osaltaan ns. turvakiellon antamaa suojaa, kun kotikunta ei ilmenisi verotuksen julkisten tietojen luettelosta.

Lainsäädäntö ja rikosoikeus toimivat suhteellisen huonosti kansainvälisessä avoimessa tietoverkossa. Vastaavasti globaalien tietorikosten torjuntakin on hankalaa (samoin raportissa s. 75 ja 82).

Internet on aikanaan suunniteltu yksinkertaiseksi ja avoimeksi viestintäkanavaksi, jonka käyttö on laajentunut monin tavoin yli 30 vuoden takaa olevan alkuperäisen toimintaympäristönsä ulkopuolelle. Tällaisen tietoverkon luonne mahdollistaa sähköisten viestien välittämisen ja sosiaalisen median toiminnan. Samalla internetin avoimuus luo tilaisuuksia viestintäkanavan monenlaiseen, globaaliinkin väärinkäyttöön. Internetiä voidaan siten käyttää esimerkiksi loukkaavan aineiston levittämiseen tai rikolliseen toimintaan.

Voidaan päätellä, että suuri osa perinteisestä rikollisuudesta on siirtymässä internet-ympäristöön. Internet on mahdollistanut myös uudenlaisten rikosten synnyn. Identiteettivarkaudet, sananvapauden perusteettomat loukkaukset, palvelunestohyökkäykset sekä käyttäjätietojen laiton urkinta ovat uhkia internetissä toimivalle henkilölle tai yritykselle (ks. tästä myös teoksessa Innanen – Saarimäki: Internet-oikeus 2009, s. 35–37). Tietoverkon yhtenäinen arvopohja on eri maissa (kuten Kiinassa ja Iranissa) vasta muotoutumassa ja heiveröisesti vakiintumassa.

Poliisin asiasanastossa (POLAS)<sup>6</sup> identiteettivarkaus on tilanne, jossa yksityinen avain tai jokin muu tunnistuksen väline kaapataan jonkun muun kuin sen laillisen haltijan käyttöön. Mikäli identiteettivarkaus tekemuotona haluttaisiin erikseen kriminalisoida, tulisi tällöin nähdäkseni pyrkiä seuraamaan kansainvälisiä mittapuita. Tieto- ja viestintärikossäännöstöjä kehitettäessä on usein käytetty kansainvälisiä "minimilistoja". Tällaisia on kehitetty muun ohella Yhdistyneiden Kansakuntien hankkeissa (ks. <http://www.uncjin.org/> ja International review of criminal policy - United Nations Manual on the prevention and control of computer-related crime) ja Euroopan unionissakin identiteettivarkausnormeja pohditaan. Tiedosani on raportissa (s. 79) mainitun lisäksi, että Euroopan unionin komissio on 30.9.2010 laatinut ehdotuksen direktiiviksi tietojärjestelmiin kohdistuvien hyökkäysten estämiseksi (COM(2010)517 final). Ehdotuksessa (artikkaluonnos 10(3)) on ehdotettu identiteetin anastamista oikealta omistajaltaan raskauttavaksi tekijäksi.

Sisäasiainministeriö tehnee puheena olevan kriminalisoinnin osalta jatkovalmistelua oikeusministeriön kanssa. Tässä yhteydessä otettaneen huomioon myös se lausuntopalaute, joka saadaan oikeusministeriön arviomuistiosta OMSO 12/2011 (Eräiden törkeiden rikosten valmistelun kriminalisointi).

---

<sup>6</sup> <http://www.eduix.com:8080/polas/frameset.html>

Esitutkinta- ja pakkokeinolain kokonaisuudistus on ollut pitkään vireillä. Eduskunta hyväksyi vaalikauden lopulla laajan lakipaketin (HE 222/2010 ja 224/2010 vp). Ensin mainitussa hallituksen esityksessä todettiin muun ohella, että ylimmät laillisuusvalvojat ovat kiinnittäneet huomiota kysymyksessä olevan säädöskokonaisuuden kokonaisuudistamisen tarpeeseen. Kysymys ei ole kuitenkaan pelkästään lainsäädännön selkeydestä. Lisäksi on nostettu esiin turvallisuusviranomaisten toimivaltuuksien ulottuvuuteen ja käyttämisen edellytyksiin, kansalaisten oikeusturvaan sekä yksittäisiin lainsäädännön tarkistamistarpeisiin liittyviä kysymyksiä. Rangaistusasteikoilla on tietenkin merkityksensä tutkintaviranomaisten toimivallan laajuuden kannalta.

Loppuraportissa viitataan useaan otteeseen ongelmana siihen, ettei viranomaisilla ole mahdollisuuksia pakkokeinojen, erityisesti telepakkokeinojen, käyttöön. Tällöin on myös viitattu hallituksen esitykseen 222/2010 vp, jonka katsottiin monilta osin poistavan ongelmia, jos se hyväksyttäisiin ehdotetun kaltaisena.

Eduskuntakäsittelyssä hallituksen esitykseen tehtiin kuitenkin lukuisia muutoksia. Nyt puheena olevasta näkökulmasta erityisen tärkeitä olivat perustuslakivaliokunnan huomautukset televalvonnan käytön edellytyksistä (PeVL 66/2010 vp). Nämä kannanotot pohjautuvat siihen, että perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan viestin salaisuuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia vain, jos kysymys on yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta tai kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana. Valiokunta totesi muun muassa seuraavaa (alleviivaus tässä):

*Pakkokeinolakiehdotuksen 10 luvun 6 §:n 2 momentti sisältää televalvonnan perusterikosten luettelon. Momentin 2 ja 3 kohdan mukaan televalvonta on mahdollista, kun henkilöä on syytä epäillä teleosoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehdystä rikoksesta taikka seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäytöstä tai parituksesta. Nykyisin lupaa televalvontaan voidaan 2 kohtaa vastaavan kohdan perusteella käyttää, kun on syytä epäillä jotakuta automaattiseen tietojenkäsittelyjärjestelmään kohdistuneesta rikoksesta, joka on tehty telepäätelaitetta käyttäen. Muutosta perustellaan rikosten selvittämisisintressillä ja käytetyn kirjoitustavan vanhanaikaisuudella ja suppeudella.*

*Muutos merkitsisi sitä, että televalvontaa voitaisiin käyttää myös sellaisten rikosten tutkintaan, jotka eivät ole törkeydeltään verrattavissa muihin televalvonnan perusterikoksiin. Teleosoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen voidaan syyllistyä esimerkiksi kunnianloukkaukseen tai minkä tahansa rikoksen yllytykseen. Perusterikokseksi ehdotetaan myös rikoslain 20 luvun 8 §:ssä rangaistavaksi säädetty seksikaupan kohteena olevan henkilön hyväksikäyttö, josta voidaan tuomita rangaistukseksi sakkoa tai enintään kuusi kuukautta vankeutta.*

*Televalvontaa koskevia säännösehdotuksia on arvioitava perustuslain 10 §:n 2 momentissa säädetyn luottamuksellisen viestin salaisuuden loukkaamattomuuden kannalta. Televalvonta merkitsee tunnistamistietojen hankkimista televiesteistä, jotka on lähetetty televerkkoon kytketystä teleliittymästä tai telepäätelaitteesta tai vastaanotettu sellaiseen. Viestin tunnistamistiedot jäävät valiokunnan käytännön mukaan viestin salaisuutta koskevan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle (esim. PeVL 37/2002 vp , s. 3/I, PeVL 26/2001 vp , s. 3/II).*

*Välttämättömistä rajoituksista luottamuksellisen viestin salaisuuteen voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin perusteella säätää lailla muun muassa yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa. Yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta vaarantavien rikosten piiriin kuuluvat perusoikeusudistuksen esitöiden mukaan esimerkiksi huumausainerikokset, törkeät väkivaltarikokset sekä maan- ja valtiopetosrikokset (HE 309/1993 vp , s. 54/II). Valiokunta on pitänyt lisäksi mahdollisena, että tunnistamistietojen saaminen jätetään sitomatta tiettyihin rikostyyppeihin, jos sääntely muutoin täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset (PeVL 26/2001 vp , s. 3/II, PeVL 37/2002 vp , s. 3/I).*

*Televalvonnan käyttäminen kytkeytyy lakiehdotuksessa nykyisin tavoin osittain rangaistusasteikon perusteella määriteltyihin rikoksiin, osittain laissa mainittuihin rikoksiin. Ehdotetut muutokset laajentavat televalvonnan myös sellaisiin rikoksiin, joita ei voida pitää perustuslaissa tarkoitettuina yksilön ja yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavina rikoksina. Jotta lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, on 2 kohta rajattava koskemaan mainitun tyyppisiä tai niihin törkeysasteeltaan verrattavia rikoksia.*

Näin ollen loppuraportin toive valtuuksien laajentamisesta törmäsi perustuslakiin, kun eduskunta omaksui perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisen kannan. Nämä perustuslaista johtuvat rajoitukset lainsäädännölle on luonnollisesti otettava jatkossakin huomioon - sinänsä tehokkaat toimenpiteet voivat joutua ristiriitaan perustuslain kanssa.

Joka tapauksessa olisi erittäin tärkeää, että poliisin toimivaltuudet tietoverkoissa tapahtuvaan tiedonhankintaan ja muuhun toimintaan ovat jatkuvasti tarkasteltavana. Näin tulee olla jo pelkästään tekniikan nopean kehityksen vuoksi. On myös huomattava, että esitutkintapakkokeinolakiuudistuksen yhteydessä ei ole erikseen puututtu tunnistamis-, henkilöllisyys- tai identiteettiproblematiikkaan.

Turvallisuusviranomaisten toimivaltuuksien käyttöön liittyvien säännösten kehittämisessä on lisäksi otettava huomioon Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (jäljempänä EIT) ratkaisut ja muutkin kansainväliset velvoitteet. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulman korostuminen esimerkiksi ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien suojaamiseksi tehtyyn yleissopimukseen (SoPS 19/1990; jäljempänä EIS) liittymisen vuoksi on johtanut tarpeeseen korostaa asianosaisten oikeuksia rikostutkinnan yhteydessä ja yleisemmin toimenpiteiden kohteeksi joutuvien henkilöiden oikeuksia poliisin toimival-

tuuksien käyttämisen yhteydessä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kansliasta asiantuntijana tässä hankkeessa on toiminut Juha Haapamäki. Hän vastaa oikeusasiamiehen kansliassa muun ohella poliisin televalvontaa koskevista asioista. Oikeuskirjallisuudestaakin olisi ollut saatavissa tältä osin johtoa asian selvittämiseen (vrt. Rauno Korhonen: Poliisin valvontakeinot ja kansalaisen yksityisyyden suoja, Helsinki 2005 s. 177).

7

## ULKOMAALAISTEN HENKILÖLLISYYS JA TUNNISTAMINEN

Raportissa on jaksossa 4 käsitelty ulkomaalaisen vahvistamatonta henkilöllisyyttä ja tunnistamisasiakirjoja. Tältä osin on pantava merkille lisäksi, että eduskunnassa on 14.3.2011 ollut käsiteltävänä Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain, ulkomaalaisrekisteristä annetun lain ja löytötavaralain muuttamisesta (HE 104/2010 vp.). Euroopan unionin lainsäädännössä edellytetään, että jäsenvaltiot ryhtyvät myöntämään oleskelulupia korttimuodossa. Oleskelulupakortin teknisessä osassa on oltava biometrisinä tunnisteina kasvokuva ja kaksi sormenjälkikuvaa. Myös unionin kansalaisten perheenjäsenille myönnettävät oleskelukortit ehdotetaan muutettaviksi unionin lainsäädännön mukaisiksi sirullisiksi kortteiksi.

Ulkomaalaislakiin on siten lisätty säännökset sormenjälkien ottamisesta ja tallentamisesta oleskelulupakortin sirulle sekä sormenjälkien käyttötarkoituksesta ja käyttöoikeuksista. Kortin tekniseen osaan tallennettuja tietoja saisivat ehdotuksen mukaan lukea vain niitä tietoja tarvitsevat viranomaiset. Viranomaisilla olisi oikeus lukea tietoja unionin lainsäädännön mukaisesti ainoastaan tilanteissa, joissa tämä on tarpeen oleskeluluvan aitouden toteamiseksi ja oleskeluluvan haltijan henkilöllisyyden todentamiseksi.

Ulkomaalaislaissa säädettiin myös biometrinen tunnisteiden tietoturva. Biometrinen tunnisteiden liittämällä oleskelulupa pyritään estämään oleskelulupien väärinkäytöksiä luomalla entistä luotettavampi yhteys oleskeluluvan ja sen haltijan välille. Lisäksi ulkomaalaislaissa säädettäisiin oleskelulupakortin voimassaolon päättymisestä ja uuden kortin hankkimisesta.

Ulkomaalaisrekisteristä annettuun lakiin lisättiin säännökset sormenjälkien tallettamisesta tietokantaan sekä tietojen käyttötarkoituksesta ja käyttöoikeuksista. Oleskeluluvan hakijan sormenjäljet talletettaisiin ulkomaalaisrekisteriin. Tietokantaan talletettuja sormenjälkitietoja voisi ehdotuksen mukaan käyttää oleskeluluvan aitouden toteamiseksi ja oleskeluluvan haltijan henkilöllisyyden todentamiseksi.

Löytötavaralakiin lisättiin säännökset löytötavaratoimistoon toimitetun oleskelulupakortin toimittamisesta poliisille ja kortin hävittämisestä. Lait tulevat voimaan viimeistään toukokuussa 2011. Tästä syystä en puutu lausunnossani asiaan enemmälti.

Edeltäjäni eduskunnan apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt on 5.5.2009 antanut sisäasiainministeriön maahanmuutto-osasto lausunnon (Dnro 1209/5/09) turvapaikanhakijoiden henkilöllisyyden selvittämiseen sisältyvän iänmäärityksen oikeusvaikutuksista. Olen omasta puolestani antanut 8.10.2008 lausunnon sisäasiainministeriön poliisiosastolle esityksestä passilain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamiseksi (sormenjälkien lisääminen passin siruun). Katsoin jo tuolloin, että poliisin tiedonhankintakeinoista syntynyt kokonaisuus on osin vaikeaselkoinen ja epä johdonmukainen.

Totean lisäksi, että käytännön työssä ovat tärkeitä edelleenkin raportissa mainitut (s. 89) Euroopan unionin vaatimukset ja toiminnalliset rekisterit (ks. myös The Council of the European Union - Public Register of Authentic Identity and Travel Documents Online, <http://www.consilium.europa.eu/prado/Fl/homeIndex.html>). Lisäksi Suomessa toteutetaan vuonna 2011 maakohtaisesti ns. Schengen-tarkastus, jossa tietosuojavaltuutetunkin toiminta evaluoidaan.

8

## HANKKEEN MERKITYKSESTÄ LAILLISUUSVALVONNAN KANNALTA

Lainsäädännön kehittämiseksi on silti esitettävissä vielä lisänäkökohtia. Perustuslain 109 §:n mukaan laillisuusvalvontatehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä eivät ole juurikaan tulleet esille identiteetin hallintaan liittyvät tilanteet. Kuitenkin asianosaisten ja varsinkin asianomistajien suoja rikosasioissa on tullut esille joissakin kanteluasioissa. Siten esim. asiassa dnro 3435/4/09 olivat kantelijan nimi, osoite ja henkilötunnus päätyneet ilmeisesti Tampereen käräjäoikeuden käsittelemän rikosasian asiakirjoista identiteettivarkauksia tekevän henkilön tietoon. Samoin kanteluratkaisuissa (10 viimeisen vuoden aikana 42 asiaa) on sivuttu turvakieltojärjestelmän aukollisuutta (mm. EOA 3796/4/05, 2945/4/08, 4152/4/08, 1632/4/09 sekä 1690/4/09). Tavanomaisimmat ongelmatilanteet ovatkin koskeneet rikosasioiden käsittelyä tai henkilötunnusta, jota edelleen pyritään ongelmistaan ja yleisyydestään huolimatta käyttämään tunnistetietona ja tietoturvakelijänä (vrt. raportissa "ajokortin sulkemisesta" esitettyä s. 86).

Tunnistamisen problematiikkakin muuttuu, kun perinteinen virasto muuttuu osaksi uudenlaista palveluverkkoa valtiokonsernissa. Hallintolain mukaisesti hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuutta koskeva vaatimus. Viranomaisen on pyrittävä järjestämään asiointi ja asian käsittely siten, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluja ja viranomaisen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluu myös viranomaisen neuvontavelvollisuus vaikkapa turvallisesta asiointitavasta.

Eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain (197/2002) 11 §:n 2 momentin mukaan oikeusasiamies voi tehtävänsä hoitaessaan kiinnittää valtioneuvoston tai muun lainsäädännön valmistelusta vastaavan toimie-

limen huomiota säännöksissä tai määräyksissä havaitsemiinsa puutteisiin sekä tehdä esityksiä niiden kehittämiseksi ja puutteiden poistamiseksi. Tästä näkökulmasta onkin aiheutta puuttua biometriaan yleistyvänä tunnistetekijänä. Biometrisen tunnistamisen sääntelyn tarve on todettu jo vuonna 2005 liikenne- ja viestintäministeriön tekemässä selvityksessä. Kuitenkaan sääntelyn kehittäminen ei ole edennyt viimeiseen viiteen vuoteen. Tätä koskeva lainsäädäntöhanke (HARE LVM038:00/2006) on ollut käynnissä liikenne- ja viestintäministeriössä jo vuonna 2006, mutta se ei johtanut lainsäädännön muuttamiseen. Pidän tätä puutteena myös perustuslain 22 §:n kannalta. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on – tietoverkossakin - turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeustapauksia identiteettirikoksista ei ole selvitetty juurikaan Suomea koskevan tapauksen K.U v. Finland (2872/02, 2.3.2009) lisäksi selvitetty työryhmän raportissa (s. 84). Tässä yhteydessä olisi mielestäni voitu mainita HUDOC-tietokannan tapauksista ainakin L. v. Lithuania-tapaus 11.09.2007 (transseksuaalin henkilön henkilötunnuksen muuttaminen), S. and Marper v. the United Kingdom-tapaus 4.12.2008 (epäilystä rikoksentehtyjistä otettujen sormenjälkien ja DNA-aineiston säilyttäminen määräämättömän ajan ja oikeudeton puuttuminen hänen yksityiselämänsä suojaan), Sinan Isik v. Turkey-tapaus 2.2.2010 (ei uskontoa henkilökortteihin) sekä Matti Pellonpään kirjoittaman Euroopan ihmisoikeussopimus-teoksen ruotsinkielinen, täydennetty laitos Europeiska mänskörättskonventionen. Käsitteenä yksityiselämän suoja on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä laaja, kuten osoittaa myös tapaus tutkintavankeutta koskenut ns. Wisse-tapaus 20.12.2005 (tutkintavankien välisen keskustelun nauhoittaminen; vrt. raportti s. 84–85). Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan sukupuolinen identiteetti kuuluu henkilön yksityisasioihin, jotka olivat hänelle kaikkein intimeimpiä (ks. Van Kück-tapaus 12.06.2003).

Lakiviittauksista huolimatta juridisen näkökulman kapeus näkyy raportissa rikosoikeudellisen tarkastelun ja käsitteistön (identiteetti vs. henkilöllisyys) lisäksi myös suhteellisen vähäisenä oikeustapauksiin ja oikeuskirjallisuuteen perehtymisenä.<sup>7</sup> Tähän seikkaan on myös oikeusministeriö kiinnittänyt sisäasiainministeriön huomiota raportin valmistelun yhteydessä 29.3.2010 antamissaan kommentteissa.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 (2) artiklan mukaan viranomaiset eivät saa puuttua tämän (yksityisyyden suojan) oikeuden käyttämiseen, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä kansallisen ja yleisen turvallisuuden tai maan taloudellisen hyvinvoinnin vuoksi, tai epäjärjestyksen ja rikollisuuden estämiseksi, terveyden tai moraalin suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi. Tätä tunnistamistoiminnankin oleellista puitetta ei ole mainittu raportissa (s. 97).

Euroopan yhteisöjen oikeuskäytännön mukaisesti perusoikeuksia rajoitta-

---

<sup>7</sup> Vrt. esim.. Asko Lehtonen: Sähköpostin rikosoikeudellisen suojan kehitys muutosten paineissa. Julkaistu Edilexissä 21.7.2006 ja Klaus Lintuniemi: Vainajan sähköpostin oikeudellinen asema. WSOYPro, Edilexissä 24.2.2011 (jakso 3.2.).

vat myös suhteellisuusperiaate ja olennaisen sisällön säilymisen takaaminen.<sup>8</sup> Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen tarjoama ihmisoikeuksien suoja tehostui, kun tuomioistuimen toimivaltaa laajennettiin unionisopimuksen L artiklan d) kohdassa (uudessa 46 artiklassa). Tämä koskee erityisesti perusoikeuksien suojaamista yhteisön toimialaan sisällytettyjen viisumi-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkojen alalla (perustamissopimuksen uusi IV osasto, 73 i artikla ja sitä seuraavat artikkelit, uusi 61 artikla).

Viranomaiset voivat tietenkin näissä puitteissa kehittää tunnistamisjärjestelmiä tarkoituksenmukaisella tavalla, mutta yksittäisten asiakkaiden kannalta viranomaisten välinen työnjako ei ole nähdäkseen Suomessa kovin selkeää identiteetin hallinnan osalta. Asia kuuluu käytännössä sisäasiainministeriölle, liikenne- ja viestintäministeriölle, oikeusministeriölle sekä valtiovarainministeriölle. Yksilön henkilötietojen suojan tehokkaan toteuttamisen kannalta katsottuna ministeriöiden välistä työnjakoa tulisi selkeyttää ja keskittää. Hajautettu malli on osoittanut ilmeisen heikkoutensa biometrisen tunnistamisen yleislainsäädännön hitaan valmistelun yhteydessä (raportti s. 99-100). Tästä raportistakin (s. 50 ja 112) on havaittavissa ministeriöiden välisiä lähtökohtaeroja mm. identiteettivarkauskriminalisointien osalta.

## 9

### HANKKEEN JATKOVALMISTELU

Puheena oleva identiteettihanke jatkunee sisäasiainministeriössä saatujen lausuntojen jälkeen yhteistyössä oikeusministeriön kanssa varsinkin identiteettivarkauksien kriminalisointien tai täsmennysten selvittämiseksi. Monet oikeusministeriössä vireillä olevat lakihankkeet liittyvät rikosoikeuteen (kuten ehdotus EU:n direktiiviksi tietojärjestelmiin kohdistuvista hyökkäyksistä) ja kesällä 2011 käynnistyy Euroopan unioninkin lakihanke tietosuojaa koskevaksi kattavaksi uudistukseksi (ks. HaVL 36/2010 vp ja E 119/2010 vp). Tästä on myös maininta raportissa (s. 78).

Koska ongelmallisesti jäsenetty identiteettihanke ei ole tuottanut toistaiseksi tunnisteasiakirjojen suhteen lakitasolla yksilöityä ehdotusta, en lausu asiasta tämän enempää.

---

<sup>8</sup> Ks. [http://www.europarl.europa.eu/factsheets/2\\_1\\_1\\_fi.htm](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/2_1_1_fi.htm)