

7.2.2019 Dnro:  
Traficom/70/09.02.00/201

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto  
Tiina Valonen, ylitarkastaja

Lausuntopyyntönnö VVTDno-2018-880

## Ensitunnistamisessa hyväksyttävät asiakirjat

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto on tiedustellut Viestintävirastolta, nyttemmin Liikenne- ja viestintävirasto Traficomilta, toimivatko mobiilivarmennetta tarjoavat teleyritykset soveltuvan lainsäädännön kanssa yhdenmukaisesti, jos ne edellyttävät nimenomaan suomalaista henkilökorttia tai passia ensitunnistamisessa.

Traficomien käsityksen mukaan yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistolle on esitetty kyseisen menettelyn perusteeksi seuraavaa:

1. Tunnistuspalvelun tarjoaja varmistaa suomalaisen asiakirjan voimassaolon vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain (617/2009, tunnustuslaki) 7 b §:n mukaisesti poliisin tietojärjestelmästä.
2. Ulkomaisten tunnistusasiakirjojen yhteydessä tunnistuspalvelun tarjoaja ei pysty yhdistämään henkilöä Suomen väestötietojärjestelmässä olevaan tietoon. [Velvollisuudesta käyttää väestötietojärjestelmän tietoja säädetään tunnustuslain 7 §:ssä.]

Perusteen 1 osalta tunnustuslakiin lisättiin mainittu pykälä liikenne- ja viestintävaliokunnan esityksestä seuraavin perustein (LiVM 18/2016):

*7 b §. Tieto passin tai henkilökortin voimassaolosta.*

*Asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin tarve ottaa tunnustuslakiin säännös, jonka nojalla poliisi voisi luovuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla tiedon henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan eli passin ja henkilökortin voimassaolosta tunnistuspalvelun tarjoajalle. Valiokunta ehdottaa uutta pykälää, koska on tärkeää, että henkilön ensitunnistustilanteessa voidaan varmistua siitä, ettei henkilön esittävä henkilöllisyyttä osoittava asiakirja ole ilmoitettu kadonneeksi tai varastetuksi.*

Voimassa oleva sanamuoto kuuluu (sanamuotoon on tehty teknisluontoinen muutos virastouudistuksen yhteydessä, L 1009/2018):

*7 b § Tieto passin tai henkilökortin voimassaolosta*

*Tunnistuspalvelun tarjoajalla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä rajapinnan kautta tai muutoin sähköisesti poliisin tietojärjestelmässä oleva tieto ensitunnistamisessa käytettävän passin tai henkilökortin voimassaolosta.*

Käsityksemme mukaan säännös on tarpeen sen mahdollistamiseksi, että kyseinen tekninen käyttöyhteys voidaan tarjota tunnistusvälineen tarjoajille. Säännös ei nimenomaisesti velvoita tunnistusvälineen tarjoajaa tekemään kyseisiä tarkistuksia, vaan **lainkohdassa säädetään oikeudesta saada tietoja asiakirjan voimassaolosta**. Tarkistus ei siis ole pakollinen,<sup>1</sup> mikä käytännössä johtaisikin ristiriitaan lain 17 §:n kanssa, jossa säädetään eräiden ulkomaisten asiakirjojen käytöstä ensitunnistamisessa. Voimassaolotarkistuksen tekemättä jättämisellä voi kuitenkin olla esimerkiksi vahingonkorvausoikeudellisia vaikutuksia.<sup>2</sup>

Perusteen 2 osalta vastaavankaltaista kysymystä on arvioitu tapauksessa KHO 2017:19. Kyse oli tilanteesta, jossa S-Pankki ei ollut hyväksynyt Viron viranomaisen myöntämää passia Suomessa asuvan ja suomalaisen henkilötunnuksen omaavan Viron kansalaisen henkilöllisyyden todentamiseen, vaan oli edellyttänyt mainitun Euroopan unionin jäsenvaltion passin lisäksi suomalaisen viranomaisen myöntämän tunnistusasiakirjan esittämistä. KHO totesi:

*"Tunnistuslain 17 §:n ja sen esitöiden mukaan **tunnistuspalvelun tarjoajan on hyväksyttävä Euroopan talousalueen valtion, Sveitsin tai San Marinon viranomaisen myöntämä passi tai henkilökortti tunnistamisasiakirjaksi, jollei asiassa ole tullut esiin sellaisia seikkoja, joiden vuoksi tunnistusvälineen hakijan henkilöllisyyttä ei voida luotettavasti todentaa**. Tunnistuslain esitöiden mukaan kysymyksessä voi olla tilanne, jossa henkilöllä on esittää tällainen asiakirja, mutta tunnistuspalvelun tarjoajan asiakaspalvelu ei silti voi saada riittävää var-*

---

<sup>1</sup> Voimassaolotarkistusten tekeminen ei kuitenkaan ole täysin tunnistuspalvelun tarjoajan vapaassa harkinnassa, sillä ensitunnistamisessa on huomioitava myös tunnistuslain 17.1:n §:n viittaus varmuustasoasetuksen kohdan 2.1.2 vaatimukseen. Varmuustasoasetuksen mukaan korotetulla tasolla vaatimuksena on, että on ryhdytty toimiin sen riskin minimoimiseksi, että henkilön henkilöllisyys ei ole ilmoitettu henkilöllisyys, ml. riski siitä, että todiste on kadonnut tai varastettu tai sen voimassaolo on keskeytetty, peruutettu tai päättynyt. Vaatimuksen tulkintaohjeessa asiakirjan voimassaolon tarkistaminen rekistereistä on mainittu yhtenä esimerkkinä toimenpiteistä, joilla vähennetään tätä riskiä. Vaikka voimassaolotarkistusta ei siis ole säädetty pakolliseksi vaatimukseksi, on etenkin ensitunnistamisen ketjuttamismahdollisuuteen nähden asiaa arvioitava lain kannalta kokonaisuutena ottaen huomioon muut kontrollit.

<sup>2</sup> Esimerkiksi vireillä olevassa tunnistuslain muutosesityksessä todetaan, että tarkistuksen tekemättä jättäminen, *vaikka tieto olisi ollut saatavissa*, voisi olla esimerkki kvalifioidusta tuottamuksesta ensitunnistajan puolella (HE 264/2018 vp, s. 33, korostus tässä).

*muutta, että asiakirja todella kuuluu sen esittäväälle henkilölle, tai tilanne, jossa asiakirjaa on syytä epäillä väärennetyksi.”<sup>3</sup>*

KHO:n ratkaisussa arvioitua tunnustuslain 17 §:ää on muutettu KHO:n ratkaisussa arvioitavana olleen ajankohdan jälkeen, mutta tällä ei näkemyksemme mukaan ole vaikutusta asiaan. Kun aiemmin 17.1 §:ssä säädettiin, että "Tunnistuspalvelun tarjoajan on tunnistettava tunnistusvälineen hakija huolellisesti toteamalla hänen henkilöllisyytensä voimassa olevasta Euroopan talousalueen jäsenvaltion, Sveitsin tai San Marinon viranomaisen myöntämästä passista tai henkilökortista", nykyisin vastaava säännös on pykälän 2 momentissa: "Ensitunnistamisessa, joka perustuu yksinomaan viranomaisen myöntämään henkilöllisyyttä osoittavaan asiakirjaan, hyväksyttäviä asiakirjoja ovat voimassa oleva Euroopan talousalueen jäsenvaltion, Sveitsin tai San Marinon viranomaisen myöntämä passi tai henkilökortti." Esitöiden mukaan (HE 272/2014, s. 20) säännös vastaa sisällöllisesti aiempaa 17 §:n 1 momenttia, ja niissä korostetaan, että "tunnistusväline voidaan myöntää myös muun maan kuin Suomen henkilöllisyyttä osoittavaa asiakirjaa vasten, jos henkilön tiedot löytyvät väestötietojärjestelmästä".

KHO:n ratkaisussa arvioitavana olleen ajankohdan jälkeen on muutettu tunnustuslain 7 §:ää siten, että tunnistusvälineen tarjoajan "on hankittava ja päivitettävä luonnollisen henkilön tunnustuspalvelun tarjoamiseksi tarvitsemansa tiedot väestötietojärjestelmästä." Käytännössä henkilötunnusta on joka tapauksessa edellytetty jo aiemmin tunnistusvälineen myöntämisessä (HE 272/2014, s. 18). KHO:n ratkaisun perusteluista käy kuitenkin ilmi, että myös KHO:n tapauksessa tunnistuspalvelun tarjoaja oli vedonnut siihen, että menettely olisi ollut perusteltu, kun ulkomaisesta passista tai henkilökortista ei käynyt ilmi suomalainen henkilötunnus eikä suomalaisen henkilötunnuksen varmistamiseen ole muuta luotettavaa asiakirjaa kuin suomalaisen viranomaisen myöntämä ulkomaalaisen henkilön tunnustamisasiakirja. KHO katsoi menettelyn tästä huolimatta syrjiväksi. Näin ollen näemme, että asiassa ei ole merkitystä sillä, että väestötietojärjestelmän tietojen käyttämiseen on nykyisin säädetty pakko.

## Johtopäätökset

Katsomme, että käytäntöä, jossa tunnistusvälineen tarjoaja edellyttää nimenomaan suomalaista henkilökorttia tai passia ensitunnistamisessa, ei voida katsoa tunnustuslain mukaiseksi. Ensitunnistamisessa on velvollisuus hyväksyä Euroopan talousalueen jäsenvaltion, Sveitsin tai San Marinon viranomaisen myöntämä passi tai henkilökortti, kunhan henkilön tiedot löytyvät Suomen väestötietojärjestelmästä eikä asiassa ole tullut esiin sellaisia seikkoja, joiden vuoksi tunnistusvälineen hakijan henkilöllisyyttä ei voida luotettavasti todentaa (ks. yllä oleva lainaus KHO:n ratkaisun perusteluista). Pelkästään se, että asiakirjasta ei ilmene henkilötunnusta, ei ole tällainen seikka.

---

<sup>3</sup> Korostus lisätty tähän.

Velvollisuus hyväksyä mainitut asiakirjat on kuitenkin olemassa vain siinä tapauksessa, että tunnistusvälineen tarjoaja ylipäänsä myöntää tunnistusvälineitä henkilöllisyyttä osoittavien asiakirjojen perusteella. Tunnistusvälineen tarjoaja voi myöntää tunnistusvälineitä myös pelkästään ns. ensitunnistamisen ketjutukseen perustuen eli aiemmin toisen tunnistusvälineen tarjoajan myöntämään vahvaan sähköiseen tunnistusvälineeseen perustuen (ks. 17.1 §).

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto tiedustelee lisäksi, mihin toimiin nykyinen Liikenne- ja viestintävirasto voi ryhtyä käytöjen ohjaamiseksi. – Tunnistuspalvelun tarjoajien on toimitettava valvovalle viranomaiselle määräajoin tarkastuskertomus sekä aina tarvittaessa tieto muutoksista tunnistusperiaatteissa ja muissa toimintaa koskevissa tiedoissa. Toteamme, että Viestintävirasto on täydennyspyynnöissään jo vuonna 2017 kiinnittänyt huomiota tunnistusperiaatteista muun muassa puuttuviin tietoihin mahdollisuudesta käyttää ETA-alueen jäsenvaltioiden tai Sveitsin tai San Marinon tunnistamisasiakirjoja ensitunnistamisessa ja siihen, että tunnistamisasiakirjojen osalta on syytä huomioida mm. syrjintälautakunnan päätökset. Ainakin yhdessä vastineessa on ilmoitettu, että tunnistusperiaatteet olisi korjattu vastaamaan esitettyjä huomioita.

Käsittelyruuhkan takia arviointiraporttien täydennysten käsittely on viivästynyt, eikä Traficom ole vielä tarkistanut kokonaisuudessaan, ovatko mobiilivarmentajat tosiasiallisesti korjanneet niiden tunnistusperiaatteissa havaitut puutteet. Täydennysten käsittelyä ollaan saattamassa loppuun kuluvana vuonna. Traficom tulee tässä yhteydessä varmistamaan, että vaadittavat muutokset tehdään myös tunnistusperiaatteiden osalta niiden saattamiseksi 17 §:n mukaisiksi kunkin mobiilivarmenteita tarjoavan tunnistusvälineen tarjoajan osalta.

Jukka-Pekka Juutinen  
päällikkö

Marko Priiki  
lakimies

Tiedoksi

DNA Oyj  
Elisa Oyj  
Telia Finland Oyj  
Luottamusverkoston yhteistoimintaryhmä