

Tulkintamuistio ensitunnistamisessa hyväksyttävistä asiakirjoista ja asiakirjojen tutkinnasta

Sisällysluettelo

1	Asian tausta ja vireille tulo	2
2	Muistion tavoite	3
2.1	Neuvonta	3
2.2	Lausuntopyyntö muistiosta viranomaisille ja tunnistuspalveluille	3
3	Ensitunnistusmenettelyt	4
3.1	Tunnistuslaki	4
3.2	Viraston arviointiohje	4
4	Tunnistuslaissa hyväksytyt asiakirjat	6
4.1	Oletusarvoinen tai riskiperusteinen hyväksyminen	6
4.2	Viraston arvio velvoitteista	6
5	Ensitunnistamisen yleiset luotettavuusvaatimukset	7
5.1	Henkilötietojen tarkistus väestötietojärjestelmästä	7
5.2	Tunnistusjärjestelmän luotettavuus ja riskinhallinta	9
5.3	Henkilökunnan pätevyys	10
5.4	Tunnistusperiaatteet	11
5.5	Viraston arvio yleisistä velvollisuuksista	11
5.5.1	Tunnistusperiaatteet	12
5.5.2	Vertailtavat tiedot asiakirjojen ja väestötietojärjestelmän tutkinnassa	13
5.6	Poliisin suorittama ensitunnistaminen	14

Liite Lausunnot

1 Asian tausta ja vireille tulo

Tässä muistiossa käsitellään vahvan sähköisen tunnistusvälineen hakijan tunnistamista eli ensitunnistamista tunnistusvälinettä myönnettäessä ja erityisesti ensitunnistamisen yhteydessä esitettäviä viranomaisen myöntämiä henkilöllisyyttä osoittavia asiakirjoja ja niiden hyväksyttävyyttä. Asia on noussut esiin mobiilivarmenteiden myöntämisen yhteydessä. Liikenne- ja viestintävirasto (jäljempänä Traficom) arvioi, että asialla voi olla yleisempääkin merkitystä, ja on siksi laatinut tämän muistion.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto tiedusteli 10.11.2018 Traficomilta, toimivatko mobiilivarmennetta tarjoavat teleyritykset soveltuvan lainsäädännön mukaisesti, jos ne edellyttävät nimenomaan suomalaista henkilökorttia tai passia ensitunnistamisessa. Kyseisessä tapauksessa mobiilivarmennetta hakenut asiakas oli esittänyt tunnistusasiakirjana Saksan passin. Passin perusteella henkilö voidaan tunnistaa, mutta tietojen yhdistäminen suomalaiseen henkilötunnukseen ei ole pelkästään Saksan passin perusteella mahdollista.

Traficom on 7.2.2019 yhdenvertaisuusvaltuutetun toimistolle toimittamassaan lausunnossa katsonut, että käytäntöä, jossa tunnistusvälineen tarjoaja edellyttää nimenomaan suomalaista henkilökorttia tai passia ensitunnistamisessa, ei voida pitää tunnistuslain mukaisena. Ensitunnistamisessa on tunnistuslain 17 §:n mukaan hyväksyttävä 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. Pelkästään se, että asiakirjasta ei ilmene henkilötunnusta, ei ole tällainen seikka.

Lausunnossa on huomioitu KHO:n vuosikirjapäätös 2017:19, jossa Viron viranomaisen myöntämää passia ei oltu hyväksytty Suomessa asuvan ja suomalaisen henkilötunnuksen omaavan Viron kansalaisen henkilöllisyyden todentamiseen. 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 tunnistamisasiakirja. KHO katsoi menettelyn tästä huolimatta syrjiväksi.

Edellä esitetyn perusteella Traficom on arvioinut, että palveluntarjoajan on lähtökohtaisesti hyväksyttävä laissa mainitut henkilöllisyysasiakirjat eikä hakijalle voida asettaa velvoitetta osoittaa yhteyttä väestötietojärjestelmän tietojen kanssa.

2 Muistion tavoite

2.1 Neuvonta

Traficomilta on pyydetty yhdenvertaisuusvaltuutetun toimiston yhteydenoton ja asian käsittelyn jälkeen neuvontaa tunnistuslain vaatimuksista.

Tämän muistion tarkoitus on antaa ennakoivaa neuvontaa siitä, miten Traficom tulkitsee vahvan sähköisen tunnistuspalvelun valvonnassa tunnistuslain vaatimuksia. Tarkoitus on myös edistää hyviä käytäntöjä. Vahvan sähköisen tunnistusvälineen hakijan henkilöllisyyden luotettava todentaminen on yksi tunnistuslain kriittisimmistä velvoitteista ja välttämätön perusta sähköisen tunnistamisen luotettavuudelle.

Tässä muistiossa käsitellään erityisesti ensitunnistamista, joka tehdään virallisen asiakirjan, kuten passin tai henkilökortin perusteella. Huomioitavaa on, että ajokortti ei ole kuulunut hyväksyttäviin asiakirjoihin enää 1.1.2019 jälkeen eikä henkilöllisyyttä voida ensitunnistamisen yhteydessä tarkistaa ajokortista. Näin ollen ajokortteja ei tässä muistiossa käsitellä ensitunnistamisen yhteydessä.

Muistiossa käsitellään niitä keinoja, joihin lainsäädäntö velvoittaa tai joita se mahdollistaa tunnistusvälineen tarjoajalle asiakirjan aitouden varmistamisessa ja tunnistusvälineen hakijan henkilötietojen varmistamisessa ja yhdistämisessä esitettyyn asiakirjaan. Muistiossa vertaillaan tilannetta, jossa henkilöllisyyden luotettu lähde on Suomen tai muun valtion kuin Suomen viranomaisen myöntämä passi tai henkilökortti.

Muistiossa arvioidaan myös tunnistuslain vaikutus hakijan mahdolliseen oikeuteen saada tunnistusväline sekä tunnistuslain mukaisten lakisääteisesti julkaistavien tunnistusperiaatteiden merkitys hyväksyttävien asiakirjojen määrittelyssä. Lisäksi muistio käsittelee poliisin suorittamaa ensitunnistusta ja tilanteita, joissa poliisin suorittamaan ensitunnistusta voidaan käyttää.

Virasto tarkastelee tässä myös tunnistuslaissa säädettyjä luotettuja lähteitä eli väestötietojärjestelmää (TunnL 7 §), poliisin tietojärjestelmää passin tai henkilökortin voimassaolosta (TunnL 7 b §) ja oletusarvoisesti luotetuiksi säädettyjä tiettyjen valtioiden viranomaisen myöntämiä henkilöllisyyden osoittavia asiakirjoja tai muiden valtioiden viranomaisten myöntämiä asiakirjoja (TunnL 17 §).

2.2 Lausuntopyyntö muistiosta viranomaisille ja tunnistuspalveluille

Traficom pyysi muistioluonnoksesta kommentteja ja lausuntoa myös Poliisihallitukselta, Digi- ja väestötietovirastolta, Maahanmuuttovirastolta ja Finanssivalvonnalta.

Tarkoitus on mahdollisuuksien mukaan tarkentaa muiden viranomaisten avulla tietoja tunnistuslain luotetuista lähteistä ja mahdollisista muista tarkistuskeinoista.

3 Ensitunnistusmenettelyt

3.1 Tunnistuslaki

Ensitunnistamisen määritelmä ja ensitunnistamisessa hyväksyttävät menettelyt säädetään tunnustuslain 2 §:ssä ja 17 §:ssä.

TunnL 2.1 § Määritelmät

7) ensitunnistamisella tunnustusvälineen hakijan henkilöllisyyden todentamista välineen hankkimisen yhteydessä;

TunnL 17.1 § Tunnustusvälineen hakijana olevan luonnollisen henkilön tunnistaminen

Ensitunnistamisessa luonnollisen henkilön tunnistaminen tulee tehdä henkilökohtaisesti tai sähköisesti siten, että sähköisen tunnistamisen varmuustasoasetuksen liitteen kohdassa 2.1.2 korotetulle tai korkealle varmuustasolle säädetyt vaatimukset täyttyvät. Henkilön henkilöllisyyden varmentaminen voi perustua viranomaisen myöntämään henkilöllisyyttä osoittavaan asiakirjaan tai tässä laissa tarkoitettuun vahvaan sähköiseen tunnustusvälineeseen. Lisäksi henkilöllisyyden varmentaminen voi perustua julkisen tai yksityisen tahon aiemmin muuhun tarkoitukseen kuin vahvan sähköisen tunnustusvälineen myöntämiseen käyttämään menettelyyn, jonka Liikenne- ja viestintävirasto hyväksyy menettelyä koskevien säännösten ja viranomaisvalvonnan perusteella tai 28 §:n 1 kohdassa tarkoitetun vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksen vahvistuksen perusteella.

TunnL 17.3 *Jos tunnustusvälineen hakijan henkilöllisyyttä ei voida luotettavasti todentaa, hakemukseen liittyvän ensitunnistamisen tekee poliisi. Poliisin tekemästä ensitunnistamisesta tunnustusvälineen hakijalle aiheutuva kustannus on julkisoikeudellinen suorite. Suoritteen maksullisuudesta säädetään valtion maksuperustelaisissa.*

3.2 Viraston arviointiohje

Traficom on eritellyt tunnustuslain perusteella eri ensitunnistamisen menettelyt Sähköisen tunnistuspalvelun arviointiohjeessa 211/2019 O seuraaviin mahdollisiin menettelyihin (ohjeen kohta 5.9 Tunnustusvälineen hakijan henkilöllisyyden todistaminen ja varmentaminen (ensitunnistaminen)) ja niiden yleisiin vaatimuksiin

- 1) Ensitunnistus perustuu Suomessa hyväksytyyn henkilöllisyydestodistuksen esittämiseen paikan päällä
 - Henkilöllisyydestodistus esitetään ja sen aitous tarkistetaan paikan päällä.
 - Henkilöstö tuntee henkilöllisyydestodistusten aitoustehtävät ja pystyy tarkistamaan ne.
 - Varmistetaan, että henkilöllisyydestodistus on sen esittävän henkilön oma eli verrataan esittäjän ominaisuuksia asiakirjaan.

- 2) Ensitunnistus perustuu Suomessa hyväksytyyn henkilöllisyystodistuksen esittämiseen etäyhteydellä
 - Henkilöllisyystodistus esitetään ja sen aitous tarkistetaan etäyhteydellä.
 - Henkilöstö tuntee henkilöllisyystodistusten aitoustekijät ja pystyy tarkistamaan ne.
 - Varmistetaan, että henkilöllisyystodistus on sen esittävän henkilön oma eli verrataan esittäjän ominaisuuksia asiakirjaan.
 - Etäyhteyden luotettavuusvaatimuksissa huomioidaan tunnistusvälineen varmuustason edellyttämä suojautumiskyky korotetun tai korkean tason hyökkäyspotentiaalia vastaan. Tähän liittyy paljon toistaiseksi yksilöimättömiä luotettavuusvaatimuksia.¹
- 3) Ensitunnistus sähköisellä tunnistusvälineellä (nk. ensitunnistamisen ketjutus)
 - henkilöllisyyden todistaminen perustuu tunnistuslaissa hyväksytyihin vahvoihin sähköisiin tunnistusvälineisiin vähintään samalla varmuustasolla.
- 4) Ensitunnistus muuhun tarkoitukseen tehdyn tunnistamisen perusteella
 - Henkilöllisyyden varmentamisessa luotetaan menettelyyn, jolla henkilöllisyys on todistettu ja varmennettu aikaisemmin muuta kuin vahvan sähköisen tunnistusvälineen myöntämistä varten.
 - Menettely perustuu muuhun sääntelyyn kuin tunnistuslakiin tai eIDAS-asetukseen ja sitä valvoo viranomainen.
 - Menettely tarjoaa vastaavan varmuuden kuin tunnistussääntelyn mukaiseen henkilöllisyystodistuksen esittämiseen perustuva tai sähköisellä tunnistusmenetelmällä tunnistamiseen perustuva menettely.
 - Tämän kohdan mukaisen ensitunnistusmenettelyn käyttö edellyttää Liikenne- ja viestintäviraston nimenomaista hyväksyntää. Menettelyä koskevaan ilmoitukseen täytyy liittää arviointi vaatimustenmukaisuudesta.
- 5) Poliisin tekemä ensitunnistus
 - Jos tunnistusvälineen hakijan henkilöllisyyttä ei voida luotettavasti todentaa, hakemukseen liittyvän ensitunnistamisen tekee poliisi.

¹ Ks. Liikenne- ja viestintäviraston ohje 211/2019 O kohta 3.10.

Ks. myös komission ehdotus eIDAS-asetuksen muuttamisesta 3.6.2021 COM(2021) 281 final 2021/0136 (COD), artiklan 24 muuttamista koskeva kohta (25) b) s. 34: *Within 12 months after the entry into force of this Regulation, the Commission shall by means of implementing acts, set out minimum technical specifications, standards and procedures with respect to the verification of identity and attributes in accordance with paragraph 1, point c. Those implementing acts shall be adopted in accordance with the examination procedure referred to in Article 48(2).* eIDAS-asetuksen artikla 24 koskee luottamuspalveluiksi luokiteltujen varmenteiden myöntämistä, mutta samoja vaatimuksia voitaneen soveltaa myös tunnistusvälineiden myöntämisessä.

4 Tunnistuslaissa hyväksytyt asiakirjat

4.1 Oletusarvoinen tai riskiperusteinen hyväksyminen

Tunnistuslain 17 §:ssä säädetään oletusarvoisesti luotettavista asiakirjoista ja valtioista.

Tunnistuslaki 17.2 § Tunnistusvälineen hakijana olevan luonnollisen henkilön tunnistaminen

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. [...]

Tunnistuslain 17 §:ssä säädetään myös tunnistuspalvelun tarjoajan oikeudesta hyväksyä muun valtion passi.

Tunnistuslaki 17.2 § Tunnistusvälineen hakijana olevan luonnollisen henkilön tunnistaminen

[...] Halutessaan tunnistusvälineen tarjoaja voi käyttää henkilöllisyyden varmentamisessa myös muun valtion viranomaisen myöntämää voimassa olevaa passia.

4.2 Viraston arvio velvoitteista

Säännöksessä luetellaan asiakirjat, jotka ovat oletusarvoisesti luotettavia ja on siten hyväksyttävä henkilöllisyyden varmentamiseen ensitunnistuksessa, jos tunnistusvälineen myöntäjä ylipäätään on ottanut käyttöön ensitunnistamisen asiakirjojen perusteella.

Ensitunnistamisessa käytettäväksi sallittujen asiakirjojen lista on rajattu. Hallituksen esityksen (HE 36/2009 vp) mukaan henkilöllisyys on todettava voimassa olevasta Euroopan talousalueen jäsenvaltion, Sveitsin tai San Marinon viranomaisen myöntämästä passista tai henkilökortista. Euroopan talousalueen jäsenvaltion viranomaisen myöntämät asiakirjat on nimenomaisesti otettu mukaan säädökseen siksi, että alueella on olemassa harmonisoidut säännökset passeista ja henkilökorteista. Jos kyseisiä asiakirjoja ei hyväksyttäisi ensitunnistamisessa, merkitsisi se estettä sisämarkkinoilla. Myös Sveitsin ja San Marinon kanssa on olemassa sopimukset vastavuoroisesta tunnustamisesta.

Hyväksyttävien asiakirjojen osalta laki on yksiselitteinen. Viranomaisen myöntämään henkilöllisyyttä osoittavaan asiakirjaan perustuvassa ensitunnistamisessa yllä mainitut asiakirjat on pääsääntöisesti hyväksyttävä.

Tunnistuslaki mahdollistaa tunnistuspalvelun tarjoajalle mahdollisuuden hyväksyä myös muiden kuin laissa lueteltujen valtioiden viranomaisten myöntämiä asiakirjoja, mutta ainoastaan passeja.

Laissa ei aseteta tarkempia rajoituksia muiden valtioiden viranomaisten myöntämien passien hyväksymiselle, joten halutessaan tunnistuspalvelun tarjoaja voi käyttää ensitunnistamisessa myös muun valtion viranomaisen

myöntämää voimassa olevaa passia. Hallituksen esityksen (HE 36/2009 vp) mukaisesti tunnistuspalvelun tarjoajalle ei aseteta velvollisuutta hyväksyä muiden valtioiden passeja, vaan ainoastaan ne, jotka laissa on lueteltuna. Muiden valtioiden passien osalta tunnistuspalvelun tarjoajalle annetaan mahdollisuus valita ne valtiot, joiden viranomaisten myöntämät passit se katsoo voivansa hyväksyä. Valinta perustuu aina riskiarvioon ja on selvää, että riskien määrä kasvaa tällaisten passien osalta. Palveluntarjoajan on arvioitava nämä riskit, jotka se ottaa kantaakseen.

Sekä laissa lueteltujen asiakirjojen osalta, että tunnistuspalvelun tarjoajan harkintaan perustuvien passien osalta henkilökunta on koulutettava tunnistamaan asiakirjat. Palveluntarjoajan on varmistettava, että henkilökunnalle on annettu selkeä ja riittävä ohjeistus siitä, mitkä asiakirjat hyväksytään ja miten hyväksyttävät asiakirjat tunnistetaan. Mikäli palveluntarjoaja hyväksyy erikseen myös muiden valtioiden viranomaisten passeja, sen on selkeästi määriteltävä, minkä valtioiden passit hyväksytään. Nämä on myös mainittava palveluntarjoajan tunnistusperiaatteissa ja näin ollen tiedon hyväksyttävistä asiakirjoista tulisi olla helposti hakijan saatavilla etukäteen. Tunnistuslain 20 §:ssä säädetään tunnistuspalvelun tarjoajalle yleistasoisen velvoite *kohdella asiakkaitaan syrjimättä ja tunnistusvälineiden hakijoita tasapuolisesti sopimuksen tekemisen yhteydessä.*

Edellä esitetyn mukaan laissa luetellaan erikseen hyväksyttävät asiakirjat ja jätetään muiden valtioiden myöntämät asiakirjat harkinnanvaraisiksi.

Traficom katsoo, että tilanteessa, jossa hakija esittää jonkin laissa erikseen lueteltujen valtioiden myöntämistä asiakirjoista, ei palveluntarjoajalla ole lähtökohtaisesti omaan riskiarvioon perustuvaa harkinnanvaraa asiakirjan hyväksymisen kannalta. Perusteeton poikkeaminen tästä johtaa helposti syrjintäolettamaa; mikäli mainittua asiakirjaa ei ole hyväksytty, on oikeuskäytännössä johdonmukaisesti katsottu palveluntarjoajan rikkoneen yhdenvertaisuuslakia.

5 Ensitunnistamisen yleiset luotettavuusvaatimukset

5.1 Henkilötietojen tarkistus väestötietojärjestelmästä

Tunnistuslain 6 §:ssä säädetään henkilötunnuksen pakollisuudesta

TunnL 6 § Henkilötunnuksen käsittely

Tunnistuspalvelun tarjoajan ja luottamuspalveluja tarjoavan varmentajan tulee tarkastaa hakijalta tämän henkilötunnus tarkastaessaan hakijan henkilöllisyyden.

Tunnistuslain 7 §:ssä säädetään pakollisesta VTJ-tarkistuksesta

TunnL 7 § Väestötietojärjestelmän tietojen käyttäminen

Tunnistusvälineen tarjoajan ja luottamuspalvelua tarjoavan varmentajan on hankittava ja päivitettävä luonnollisen henkilön tunnistuspalvelun tarjoamiseksi tarvitsemansa tiedot väestötietojärjestelmästä. Tämän lisäksi tunnistuspalvelun tarjoajan on

varmistettava, että sen tunnistuspalvelun tarjoamiseksi tarvittavat tiedot ovat ajan tasalla väestötietojärjestelmän tietojen kanssa. (29.6.2016/533)

Tunnistuslain 12 b §:ssä säädetään tiedoista, joita tunnistusvälineen tarjoajan on julkaistava toimitusehdoissaan luottamusverkostossa tunnistusvälityspalveluille

TunnL 12 b § Tunnistuspalvelun käyttöoikeuden toimitusehdot ja tunnistusvälineen tarjoajan tiedonantovelvollisuus

Tunnistusvälineen tarjoajan on julkaistava tunnistuspalvelunsa käyttöoikeuden toimitusehdot sekä muut käyttöoikeuden luovuttamisen ja tunnistuspalveluiden yhteen toimivuuden kannalta merkitykselliset tiedot verkkosivuillaan. Tunnistusvälineen tarjoajan on julkaistava vähintään seuraavat tiedot:

1) kuvaus tunnistusvälineestä mukaan lukien tieto saatavilla olevista yhteentoimivuusjärjestelmän vahvistamisesta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 910/2014 12 artiklan 8 kohdan mukaisesti annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2015/1501 liitteen mukaisista henkilön tunnistetiedoista:

Viestintäviraston määräyksessä 72 A/2018 M määrätään tunnistuspalveluiden yhteen toimivuudesta ja henkilöiden tunnistetiedoista yhdenmukaisesti laissa viitatussa EU-säädöksen (EU) 2015/1501 kanssa

Määräys 72 12 § Luottamusverkostossa välitettävät vähimmäistiedot

Tunnistusvälineen tarjoajan ja tunnistusvälityspalvelun tarjoajan välisessä rajapinnassa on välitettävä:

1) luonnollista henkilöä koskevassa tunnistustapahtumassa ainakin henkilön yksilöivä tunniste, henkilön etunimi, henkilön sukunimi ja henkilön syntymäaika;

[...]

Tunnistusvälineen tarjoajan ja tunnistusvälityspalvelun tarjoajan välisessä rajapinnassa on oltava valmius välittää:

[...]

2) luonnollista henkilöä koskevassa tunnistustapahtumassa etunimi (-nimet) ja sukunimi (-nimet) syntymähetkellä, syntymäpaikka, nykyinen osoite ja sukupuoli;

[...]

5.2 Tunnistusjärjestelmän luotettavuus ja riskinhallinta

Tähän on poimittu säädettyjä velvoitteita, jotka koskevat erityisesti myös ensitunnistamisen luotettavuuden varmistamista

TunnL 8 § Sähköisen tunnistamisen järjestelmälle asetettavat vaatimukset

Sähköisen tunnistamisen järjestelmän on täytettävä seuraavat vaatimukset:

1) tunnistusmenetelmän perustana on 17 ja 17 a §:n mukainen tunnistaminen, jota koskevat tiedot ovat jälkikäteen 24 §:n mukaisesti tarkastettavissa;

2) tunnistusmenetelmällä voidaan yksiselitteisesti tunnistaa tunnistusvälineen haltija siten, että teknisten vähimmäiseritelmien ja -menettelyjen vahvistamisesta sähköisen tunnistamisen menetelmien varmuustasoja varten sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 910/2014 8 artiklan 3 kohdan mukaisesti annetussa komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2015/1502, jäljempänä sähköisen tunnistamisen varmuustasoasetus, liitteen kohdissa 2.1.2, 2.1.3 ja 2.1.4 vähintään korotetulle varmuustasolle säädetyt edellytykset täyttyvät;

[...]

5) tietoturvallisuuden hallinnasta on huolehdittu siten, että sähköisen tunnistamisen varmuustasoasetuksen liitteen kohdan 2.4 johdanto-osassa ja kohdissa 2.4.3 ja 2.4.7 vähintään korotetulle varmuustasolle säädetyt edellytykset täyttyvät.

[...]

EU:n sähköisen tunnistamisen varmuustasoasetus liite 2.1.2

1. Henkilöllä on varmennettu olevan hallussaan sen jäsenvaltion hyväksymä todiste ilmoitetusta henkilöllisyydestä, jossa sähköisen tunnistamisen menetelmää haetaan

ja

todiste on tarkastettu sen varmistamiseksi, että se on aito; tai luotettavasta lähteestä tiedetään sen olevan olemassa ja liittyvän todelliseen henkilöön

ja

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;

tai

2. henkilöllisyystodistus esitetään rekisteröintiprosessin aikana siinä jäsenvaltiossa, jossa todistus on myönnetty, ja todistus näyttää liittyvän sen esittäneeseen henkilöön

ja

on ryhdytty toimiin sen riskin minimoimiseksi, että henkilön henkilöllisyys ei ole ilmoitettu henkilöllisyys, ml. riski siitä, että todistus on kadonnut tai varastettu tai sen voimassaolo on keskeytetty, peruutettu tai päättynyt;

[...]

EU:n sähköisen tunnistamisen varmuustasoasetus liite 2.4.3 Tietoturvallisuuden hallinta

Käytössä on tehokas tietoturvallisuuden hallintajärjestelmä tietoturvaan liittyviä riskien hallintaa ja valvontaa varten.

Tietoturvallisuuden hallintajärjestelmässä noudatetaan vakiintuneita standardeja tietoturvaan liittyviä riskien hallintaa ja valvontaa varten.

TunnL 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.

5.3 Henkilökunnan pätevyys

TunnL 13 § Tunnistuspalvelun tarjoajan yleiset velvollisuudet

Tunnistuspalvelun tarjoajan tunnistamiseen liittyvien [...] henkilökunnan ja alihankintana käyttämien palvelujen tulee täyttää sähköisen tunnistamisen varmuustasoasetuksen liitteen kohdissa [...] ja 2.4.5 vähintään korotetulle varmuustasolle säädetty vaatimukset.

EU:n sähköisen tunnistamisen varmuustasoasetus Liite 2.4.5 Tilat ja henkilökunta

Vaatimukset, jotka koskevat tiloja ja henkilöstöä sekä tarvittaessa alihankkijoita, jotka suorittavat tämän asetuksen soveltamisalaan kuuluvia tehtäviä. Kunkin vaatimuksen noudattaminen on suhteutettava siihen, minkä tasoinen riski tarjottavaan varmuustasoon liittyy.

1. Käytössä on menettelyt, joilla varmistetaan, että henkilöstöllä ja alihankkijoilla on riittävä koulutus, pätevyys ja kokemus taidoissa, joita he tarvitsevat suorittaakseen tehtävänsä.

[...]

5.4 Tunnistusperiaatteet

Tunnistuslain 14 §:ssä säädetään tiedoista, jotka tunnistuspalvelun tarjoajan on julkaistava palvelustaan.

TunnL 14 § Tunnistusperiaatteet

Tunnistuspalvelun tarjoajalla on oltava tunnistusperiaatteet, joissa määritellään tarkemmin, kuinka palveluntarjoaja täyttää tässä laissa säädetyt velvollisuutensa. Erityisesti on määriteltävä tarkemmin, kuinka tunnistusvälineen tarjoaja toteuttaa 17 ja 17 a §:ssä tarkoitetun tunnistamisen tunnistusvälinettä myönnettäessä.

[...]

[...]

Tunnistuspalvelun tarjoajan on pidettävä tunnistusperiaatteet yleisesti saatavilla ja ajantasaisina.

5.5 Viraston arvio yleisistä velvollisuuksista

Ensitunnistaminen on kriittinen toiminto ja sen luotettavuus on keskeinen vahvan sähköisen tunnistusvälineen tarjoajan velvollisuus. Ensitunnistamisen prosessin ja vaadittavien toimenpiteiden on oltava suunnitelmallisia ja henkilökunnan koulutuksen on oltava ajantasaista ja johdonmukaista. Ongelmatilanteita varten on oltava suunniteltu toimintatapa. Tietojen lokitus ja jäljitettävyyden ovat osa hallittua ensitunnistamisen prosessia.

Tunnistuslaissa on säädetty tunnistuspalvelun tarjoajalle

- velvoite tarkistaa luonnollisen henkilön tiedot väestötietojärjestelmästä sekä
- oikeus saada salassapitosäännösten estämättä poliisin tietojärjestelmästä tieto ensitunnistamisessa käytettävän passin tai henkilökortin voimassaolosta.

Muita rekistereitä asiakirjojen aitouden ja voimassaolon varmistamiseksi sekä niiden tutkimiseksi on useita:

- Interpol listaa tietojärjestelmänsä kadonneita ja anastettuja asiakirjoja.
- Pradon kautta on mahdollista vertailla ja tarkastella aitoja henkilö- ja matkustusasiakirjoja eri maista sekä tarkastella asiakirjanumeroiden pätevyyttä.
- Hekopassista on löydettävissä tietoja sekä voimassa olevista, että aiemmin käytössä olleista Suomen kansalaisten ja oleskeluluvalla Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten matkustusasiakirjoista.
- Viisumitietoja käsittelevästä järjestelmästä on mahdollista verrata tietoja henkilöön ja asiakirjaan, jolle ne on myönnetty.

Viraston käsityksen mukaan ero rekistereiden käyttömahdollisuudessa esimerkiksi turvallisuusviranomaisten ja yksityisen sektorin välillä on kuitenkin huomattava.

Passien kohdalla asiakirjan aitoutta olisi mahdollista tarkistaa suoraan sirun kautta sähköisestä allekirjoituksesta, joka löytyy kaikista sirullisista passeista.

Tietojärjestelmistä löytyvien tietojen lisäksi asiakirjan aitouden varmistamisessa olennaisena osana on asiakirjan fyysinen tarkastelu ensitunnistamisen yhteydessä esimerkiksi UV-valon, suurennuslasin tai luupin avulla. Väärennetyn asiakirjan voi tunnistaa vesileimoista, turvatekijöistä tai asiakirjan tekstuurista ja sidonnasta. Tunnistuslaissa ei säädetä yksityiskohtaisia vaatimuksia asiakirjojen konkreettiselle tutkinnalle, mutta aiemmin todetun mukaisesti palveluntarjoajan on varmistettava, että henkilökunnalle on annettu selkeä ja riittävä ohjeistus siitä, miten hyväksyttävät asiakirjat tunnistetaan ja asiakirjan väärennöksen tunnistaminen on osa tunnistuspalvelun keskeisiä riskinhallintavaatimuksia.

Tilanteessa, jossa hakija esittää muun kuin laissa mainitun valtion myöntämän asiakirjan, on palveluntarjoajalla laajempi mahdollisuus omaan harkintaan ja velvollisuus riskin arviointiin ja hallintaan. Traficom katsoo lain esitöiden (HE 36/2009 vp) perusteella, että palveluntarjoajalla ei ole velvollisuutta hyväksyä oletusarvoisesti muiden valtioiden myöntämiä asiakirjoja, kuin ne, jotka laissa on yksiselitteisesti lueteltu. Näin ollen poliisin suorittaman ensitunnistamisen edellyttäminen on tässä tilanteessa aina perusteltua.

Säädös antaa mahdollisuuden hyväksyä myös muiden valtioiden asiakirjoja, mutta tässä tapauksessa kyse on palveluntarjoajan omasta riskiarviosta. Mikäli muiden valtioiden asiakirjoja hyväksytään ensitunnistamisessa, on niistä tehtävä harkinta etukäteen. Palveluntarjoajalla on velvollisuus kouluttaa työntekijöitään tunnistamaan hyväksymänsä asiakirjat riittävällä varmuudella.

5.5.1 Tunnistusperiaatteet

Olennaisena vaatimuksena on, että hyväksyttävät asiakirjat on määriteltävä selkeästi ja niistä on julkaistava tieto tunnustuslain 14 §:n mukaisissa tunnistusperiaatteissa. Tiedon on oltava tunnustusperiaatteissa julkisesti tunnistusvälineen hakijan ja tunnistukseen luottavan asiointipalvelun saatavilla. Traficom on vakiintuneesti tulkinnut, että tunnistusperiaatteet sitovat tunnistuspalvelun tarjoajaa.

Traficomilla on toimivalta valvoa, että tunnistusvälineen tarjoajat kohtelevat välineiden hakijoita tasapuolisesti sopimuksen tekemisen yhteydessä. Lisäksi valvontatehtäviin kuuluu tunnistusperiaatteiden lainmukaisuuden valvonta. Mikäli hyväksyttävät asiakirjat on asianmukaisesti lueteltu tunnustusperiaatteissa, tunnistusvälineen tarjoajan voidaan katsoa noudattavan tunnustuslain tasapuolisen kohtelun vaatimusta ja voitaneen katsoa noudattavan yhdenvertaisuuslain asettamia vaatimuksia, vaikka tietyt asiakirjat rajattaisiin hyväksyttävien asiakirjojen ulkopuolelle. Näissä tilanteissa poliisin suorittama ensitunnistaminen tarjoaa hakijalle edelleen mahdollisuuden saada tunnistusväline käyttöönsä.

Virasto on edellyttänyt tunnistuspalveluiden määräaikaisarviointien yhteydessä erilaisia selvennyksiä ja korjauksia tunnistusperiaatteisiin, mutta arvioi, että niissä on yleisesti ottaen edelleen epäselvyyttä ja korjaustarpeita. Virasto on kiinnittänyt huomiota mm. mobiilivarmenteita koskeviin tunnistusperiaatteisiin ja niissä mainittuihin ensitunnistamisessa hyväksyttäviin asiakirjoihin, jotka eivät vastaa voimassa olevaa lainsäädäntöä.

5.5.2 Vertailtavat tiedot asiakirjojen ja väestötietojärjestelmän tutkinnassa

TunnL 7 § Väestötietojärjestelmän tietojen käyttäminen

Tunnistusvälineen tarjoajan ja luottamuspalvelua tarjoavan varmentajan on hankittava ja päivitettävä luonnollisen henkilön tunnistuspalvelun tarjoamiseksi tarvitsemansa tiedot väestötietojärjestelmästä. Tämän lisäksi tunnistuspalvelun tarjoajan on varmistettava, että sen tunnistuspalvelun tarjoamiseksi tarvitsemat tiedot ovat ajan tasalla väestötietojärjestelmän tietojen kanssa. (29.6.2016/533)

Käytännössä kysymyksiä on herättänyt, minkälaisia vaatimuksia tunnistusvälineen tarjoajalle voidaan asettaa asiakirjojen tutkinnan osalta. Traficomien käsityksen mukaan toimialalla on eriäviä käytäntöjä sen suhteen, mitä tietoja asiakirjoista tarkistetaan ja vertaillaan, sekä mitä rekistereitä asiakirjojen tutkinnassa on eri toimijoilla käytössään.

Tunnistusvälineen myöntämisedellytyksenä on henkilötietojen löytyminen väestötietojärjestelmästä. Tällainen henkilön yksilöivä tieto on väestötietojärjestelmään tallennettu henkilötunnus tai sähköinen asiointitunnus, joiden tietojen ylläpidosta vastaa viranomainen (HE 74/2016 vp).

Laissa väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista (661/2009) määritellään tarkasti väestötietojärjestelmän rekisteröinnin kohteet sekä ulkomaan kansalaisen rekisteröinnin edellytykset. Lain maaliskuussa 2014 voimaan tulleen muutoksen myötä rekisteröitävien henkilötietojen luotettavuus voidaan poikkeuksellisesti varmistaa myös muusta kuin alkuperäisestä virallisesta asiakirjasta.

Ulkomaan kansalaiselle voidaan siis antaa henkilötunnus ja tallentaa henkilötiedot väestötietojärjestelmään, vaikka henkilöllä ei ole esittää passia tai muuta henkilöllisyyttä luotettavasti osoittavaa asiakirjaa. Näin ollen hallituksen esityksen arvion mukaan Suomessa ei lähtökohtaisesti pitäisi olla oleskeluluvan, oleskelukortin tai rekisteröidyn oleskeluoikeuden nojalla oleskelevia ulkomaalaisia, joita ei löydy väestötietojärjestelmästä. (HE 272/2014).

Valtioneuvoston asetuksessa väestötietojärjestelmästä (128/2010) määritellään tarkemmin ulkomaalaisista henkilöistä tallennettavia tietoja. Ulkomaan kansalaiselle ja lapselle, jonka äidillä ei ollut kotikuntaa Suomessa lapsen syntyessä, talletetaan syntymäkotikunnan sijasta tieto syntymävaltiosta ja syntymäpaikasta. Kansalaisuuden osalta talletetaan tieto rekisteröinnin kohteena olevan henkilön Suomen ja ulkomaan kansalaisuudesta. Lisäksi Verohallinto ja Maahanmuuttovirasto saavat tallettaa ulkomaan kansalaisesta sukunimen ja etunimet, sukupuolen, henkilötunnuksen, ulkomai-

sen henkilönumeron, äidinkielen, kansalaisuuden, ammatin, osoitteen ulkomailla, osoitteen Suomessa sekä tilapäisen oleskelun alkamis- ja päättymispäivän.

Kysymyksiä käytännössä on herättänyt erityisesti tilanne, jossa ensitunnistamisen yhteydessä on esitetty ulkomaalainen asiakirja. Ulkomaalaisista asiakirjoista ei ilmene henkilön suomalainen henkilötunnus ja ottaen huomioon, että ajokortti ei ole enää 1.1.2019 lähtien ollut pätevä asiakirja ensitunnistamisessa, henkilön yhdistäminen väestötietoihin riittävällä varmuudella on hankalampaa kuin suomalaisen asiakirjan perusteella.

Viraston arvion mukaan on tarpeen tarkastella tarkemmin, mitä tietoja ensitunnistuksessa esitetystä asiakirjasta tulee tarkistaa, jotta palveluntarjoaja täyttää lain asettaman velvoitteen henkilön riittävästä tunnistamisesta ja asiakirjan aitouden varmistamisesta tasapuolisesti ja syrjimättömästi.

Traficom katsoo, että asiakirjan tutkinnan osalta vähimmäisvaatimuksena on pidettävä henkilöstä väestötietojärjestelmään merkittyjen tietojen vertailua sekä passin tai henkilökortin voimassaolon varmistamista.

Poliisin voimassaolojärjestelmän käyttöä ei tunnistuslaissa ole säädetty pakolliseksi, mutta voimassaolotarkistus poliisin tietojärjestelmän kautta on selkeä tunnistuspalveluiden saatavilla oleva keino, ja Traficom katsoo, että jos sitä ei käytetä, on käytettävä muita keinoja kadonneiden tai varastettujen paasien tai henkilökorttien väärinkäytön riskin hallitsemiseksi.

Tietojen tarkistamisen ja vertailun velvollisuus on sovellettavissa sekä suomalaisiin että ulkomaalaisiin asiakirjoihin. Väestötietojärjestelmän ja poliisin tietojärjestelmän lisäksi on olemassa muitakin rekistereitä, joista asiakirjojen tietoja olisi mahdollista tarkistaa itse asiakirjan lisäksi. Myös passien siru tarjoaisi erilaisia hyödyntämismahdollisuuksia asiakirjan aitouden tutkinnassa, mutta näiden käyttömahdollisuuksista ei ole tällä hetkellä tarkempia kriteerejä.

Tilanteissa, joissa henkilötunnus ei suoraan ilmene esitetystä asiakirjasta, on vertailua tehtävä saatavilla olevien tietojen perusteella. Käytännössä apuna voi käyttää yllä esitettyä listausta ulkomaalaisista henkilöistä väestötietojärjestelmään talletettavista tiedoista. Traficom arvion mukaan asiakirjasta olisi näin ollen verrattavissa väestötietojärjestelmän tietoihin aina vähintään koko nimi, syntymäaika, syntymävaltio, syntymäpaikka ja kansalaisuus.

5.6 Poliisin suorittama ensitunnistaminen

TunnL 17.3 § Tunnistusvälineen hakijana olevan luonnollisen henkilön tunnistaminen

Jos tunnistusvälineen hakijan henkilöllisyyttä ei voida luotettavasti todentaa, hakemukseen liittyvän ensitunnistamisen tekee poliisi. Poliisin tekemästä ensitunnistamisesta tunnistusvälineen hakijalle aiheutuva kustannus on julkisoikeudellinen suorite. Suoritteen maksullisuudesta säädetään valtion maksuperusteissa.

Tunnistuslain mukaan hakemukseen liittyvän ensitunnistamisen tekee poliisi, jos henkilöllisyyttä ei voida luotettavasti todentaa. Laki mahdollistaa poliisin suorittaman ensitunnistamisen tilanteissa, joissa palveluntarjoaja ei pysty varmistumaan tunnistusvälinettä hakevan hakijan henkilöllisyydestä.

Säännös jättää avoimeksi tilanteet, joissa palveluntarjoaja voi todeta henkilöllisyyden olevan epäselvä. Säännös ei määrittele tarkemmin, missä tilanteissa henkilöllisyyttä ei voida pitää luotettavasti selvitettyinä ja milloin hakijan voi ohjata poliisille tunnistettavaksi loukkaamatta hakijoiden syrjimättömyyttä ja yhdenvertaisuutta. Huomioitavaa on, että kyseessä on aina tapauskohtainen harkinta eikä yleispätevää ohjeistusta voida määritellä.

Traficom arvioi, että säännönmukaisesti tunnistuslain mukaan käytössä olevia keinoja tulee käyttää, eikä poliisin tekemä ensitunnistus voine ainakaan olla ensisijainen vaihtoehto. Toisaalta tunnistusvälineen tarjoajalla on ankara velvollisuus ensitunnistamisen luotettavuuden varmistamiseen. Virasto katsoo, että varmistamiseen tarjolla olevat keinot ja tiedot voivat objektiivisesti arvioiden tosiasiallisesti vaihdella eri valtioiden myöntämien asiakirjojen ja väestötietojärjestelmän tai muiden luotettavien rekisteritietojen suhteen.

Poliisin suorittaman ensitunnistaminen on perusteltua esimerkiksi tilanteissa, joissa esitetty asiakirja on vanha, eikä henkilöä voida sen perusteella tunnistaa varmuudella. Ottaen huomioon, että suurin osa matkustusasiakirjoista on voimassa enintään viisi vuotta, eikä ajokortti soveltu enää henkilöllisyyden todentamiseen, ovat nämä tilanteet jatkossakin poikkeuksellisia. Tilanteissa, joissa esitetään lain tai tunnistusperiaatteiden ulkopuolelle jäävä asiakirja, on poliisin suorittaman ensitunnistamisen käyttö perusteltua. Kaikkien asiakirjojen osalta huomattavan vanha tai väärennetyksi epäilty asiakirja on aina hyväksyttävä peruste poliisin suorittamaan tunnistamiseen.

Traficom katsoo, että toisaalta tunnistusvälineen tarjoajalla ei ole tunnustuslakiin perustuvaa velvoitetta myöntää tunnistusvälineitä jokaiselle hakijalle, mutta toisaalta poliisin suorittamaa ensitunnistusta voidaan aina pitää luotettavana. Koska tarjontavelvoitetta ei ole, tunnistusvälineen myöntämisen lopullinen harkinta on aina tunnistusvälineen tarjoajalla.

Tässä muistiossa ei arvioida niitä seikkoja, joiden perusteella tunnistusväline voidaan jättää myöntämättä, esimerkiksi sovellettaessa lakia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä. Tässä muistiossa ei myöskään arvioida muusta lainsäädännöstä, kuten väestötieto- ja varmennelaista tai luottolaitostoiminnasta annetusta laista (610/2014) mahdollisesti syntyviä velvoitteita myöntää *tunnistuslain mukainen yleiskäyttöinen* vahva sähköinen tunnistusväline. Luottolaitoslain mukaan pankeilla on osana peruspankkipalvelua velvollisuus tunnistusvälineen myöntämiseen luottolaitoslain nojalla jokaiselle laillisesti ETA-alueella asuvalle, ellei objektiivista syytä kieltäytymiselle ole.

On syytä kiinnittää huomiota tunnistusvälineitä hakevien asiakkaiden tasa-arvoiseen ja syrjimättömään kohteluun, kun määritellään käytännön tilanteet, joissa poliisin suorittaman ensitunnistamisen käyttö on perusteltua sekä suomalaisten että ulkomaalaisten asiakirjojen kohdalla.

Traficom viittaa hallituksen esitykseen (HE 36/2009 vp), joka määrittelee tarkemmin poliisin tekemää ensitunnistusta ja siitä aiheutuvaa maksua. Poliisin suorittamaa ensitunnistusta on mahdollista käyttää yllä mainittujen tilanteiden lisäksi silloin, kun henkilö esittää asiakirjan, jota ei ole laissa erikseen mainittu ja jota palveluntarjoaja ei ole erikseen ilmoittanut hyväksyvänsä ja jonka tutkinnasta työntekijällä ei näin ollen ole riittävää osaamista.

Ottaen huomioon, että asiointipalveluilla ei ole lakiin perustuvaa tarjontavelvoitetta tai asetettua vaatimusta myöntää tunnistusvälineitä, poliisin suorittamasta ensitunnistuksesta aiheutuva kustannus kohdistuu palvelua hakevalle asiakkaalle. Kyseessä on poliisin palvelu, josta maksu määräytyy julkisoikeudellisena suoritteena valtion maksuperustelain mukaan ja maksu peritään sellaisenaan tunnistusvälineen hakijalta.