



Virkamiehen tunnistusvälineen hankintakulujen kohdentuminen

KANTELU

Kanteliija on oikeuskanslerille 3.12.2021 osoittamassaan kantelussa arvostellut oikeusministeriön, Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskuksen (Palkeet) ja Kanta-Hämeen käräjäoikeuden menettelyä virkamerkin hakemista koskevassa asiassa. Kanteliija kertoo tarvitsevänsä haastemiehen työssään virkamerkkiä todistaakseen henkilöllisyytensä ja virkatehtäviään hoitaessaan. Kanteliija pitää perusteettomana työnantajansa vaatimusta henkilötodistuksen hankkimista omalla kustannuksella virkamerkin hakemiseksi Palkeista. Kanteliija kertoo, ettei hän omista henkilöllisyystodistusta ja katsoo, ettei työnantaja voi edellyttää häneltä sen hankkimista omakustanteisesti.

SELVITYS

Kanta-Hämeen käräjäoikeudelta on pyydetty selvitys ja Tuomioistuinvirastolta lausunto.

RATKAISU

Kanta-Hämeen käräjäoikeuden selvitys

Kanta-Hämeen käräjäoikeuden laamannin antaman selvityksen mukaan oikeudellinen peruste henkilötodistuksen hankkimiselle on vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain (tunnistamislaki) 17 §:ssä. Haastemiesten virkamerkkit hankitaan

Tuomioistuinviraston antaman ohjeen mukaisesti siten, että tuomioistuimet toimittavat tarvittavat hakulomakkeet Tuomioistuinvirastolle, joka toimittaa ne kootusti Digi- ja väestötietovirastolle. Viimeksi mainitun viraston antamassa rekisteröintiohjeessa on mainittu hyväksyttävänä tunnistamistapoina ainoastaan voimassa oleva passi tai henkilökortti.

Laamannin selvityksen mukaan Tuomioistuinvirastossa kuten myös muissa valtion virastoissa on noudatettu Digi- ja väestötietoviraston ohjetta, eikä kustannuksia tunnistamista koskevan todistuksen hankkimisesta ole virkamiehille korvattu. Kanta-Hämeen käräjäoikeudessa ja todennäköisesti muissakin virastoissa on katsottu, ettei työnantaja voi korvata passin tai henkilökortin hankkimiskustannuksia työntekijälle ilman, että siitä aiheutuisi verotuksessa huomioitavaa etuutta.

Laamannin mukaan se, voiko työnantaja korvata tunnistamislain 17 §:n 3 momentin mukaisesta tunnistamisesta aiheutuvat kustannukset, on ollut epäselvää. Digi- ja väestötietoviraston ohjeessa on kuitenkin pidetty lähtökohtana sitä, että hakija hankkii todistuksen omalla kustannuksellaan. Laamannin selvityksen perusteella Tuomioistuinvirastossa ollaan selvittämässä, voitaisiinko sen antamaa ohjetta muuttaa siten, että tuomioistuimet voisivat korvata työntekijälle poliisin antaman erillisen tunnistamisasiakirjan hankkimisesta aiheutuneet kustannukset. Laamannin mukaan haastemiesten tehtävien hoitaminen edellyttää, että hänellä on voimassa oleva virkamerkki.

Tuomioistuinviraston selvitys

Tuomioistuinviraston selvityksen mukaan virkamerkillään haastemies osoittaa ulkopuolisille valtuutensa toimia haastemiehen tehtävässä. Haastemiesten virkamerkki on haastemiesasetuksen 2 §:n perusteella pakollinen tunnistautumisväline. Haastemiesten virkamerkkejä koskevia hankintoja on johdettu Tuomioistuinvirastosta.

Tuomioistuinvirasto kertoo selvityksessään, että sen tuomioistuimille antama ohjeistus asiassa perustuu Digi- ja väestötietoviraston antamaan rekisteröintiohjeeseen, jossa on muun muassa todettu, että hakija hankkii erillisen tunnistamisasiakirjan omalla kustannuksellaan (rekisteröintiohjeen kohta 4.2). Tuomioistuinvirasto on myös tiedustellut Tullin ja Rikosseuraamuslaitoksen menettelyjä virkamerkkien lunastamisissa. Mainituissa virastoissa noudatetaan samaa menettelyä kuin tuomioistuimissa, eikä työnantaja ole korvannut passin, henkilökortin tai erillisen tunnistamisasiakirjan hankinnasta aiheutuneita kustannuksia virkamiehille. Tuomioistuinvirasto on omassa ohjeistuksessaan pyrkinyt noudattamaan ja edistämään yhtenäistä käytäntöä valtion virastoissa.

Tuomioistuinvirasto toteaa lausunnossaan, että virkamerkkien hankkimisessa ja luovuttamisessa on jouduttu aikaisemmasta poikkeavaan tilanteeseen sen vuoksi, että uuteen virkamerkkiin sisältyy vahvan sähköisen tunnistautumisen ominaisuus ja nykyinen lainsäädäntö edellyttää tällöin virkamiehen tunnistautumista säädetyin tavoin. Kun virkamerkissä on muun muassa sähköisen allekirjoituksen mahdollistava niin kutsuttu siruomaisuus, on nykyinen tunnistautumista vaatimus myös perusteltu. Haastemiesten työssä tullaan tarvitsemaan vahvaa sähköistä tunnistautumista uusia tietojärjestelmiä käyttöön otettaessa. Virkakortti toimii haastemiehillä myös samoin kuin muiden virkamiesten niin kutsuttu organisaatiokortti, jolla voidaan muun muassa toimia viraston asiankäsittelyjärjestelmässä. Tällaisia ominaisuuksia ei virkamerkissä ole aikaisemmin ollut, eikä tunnistautumislain sääntelemää tunnistautumista ole aikaisemmin virkamiehiltä edellytetty.

Tuomioistuinvirasto pitää tilannetta oikeudellisesti epäselvänä ja viraston ohjeistus on perustunut asiassa toimivaltaisen viranomaisen (Digi- ja väestötietovirasto) antamaan ohjeistukseen sekä valtion virastoissa noudatettuun yhtenäiseen käytäntöön.

Ohjeistus siitä, ettei Tuomioistuinvirasto korvaa henkilötodistuksen hankkimisesta aiheutuneita kustannuksia, perustuu osaltaan myös virkamiehen saamaan verotettavaan etuun, mikäli virasto kustantaisi passin tai henkilökortin hankkimiskustannukset. Sen jälkeen, kun on ilmennyt vaatimuksia poliisin myöntämän erillisen tunnistamisasiakirjan hankkimiskustannusten korvaamisesta, Tuomioistuinvirastossa on lähdetty pohtimaan, voitaisiinko näitä kustannuksia Digi- ja väestöviraston ohjeistuksesta ja valtion virastoissa yleisesti noudatettavasta käytännöstä huolimatta korvata virkamiehelle. Koska poliisi toimittaa tämän asiakirjan suoraan virkamerkin rekisteröintipisteeseen eikä tätä asiakirjaa voi käyttää muuhun tunnistautumiseen, tämän erillisen tunnistamisasiakirjan hankkimiseen ei Tuomioistuinviraston käsityksen mukaan myöskään sisälly verotuksessa huomioon otettavaa etua. Tuomioistuinviraston selvitystyö on tältä osin yhä kesken eikä ohjeistusta ole toistaiseksi muutettu.

Tuomioistuinvirasto pitää epäselvää tilannetta ongelmallisena ja katsoo, että asian selkiyttämiseksi kysymys virkamerkin hankkimisesta koituvien kulujen korvaamisesta tulisi perusteellisesti selvittää ja asiassa tulisi saada koko valtionhallinnon tasoinen, oikeudellisesti perusteltu ohjeistus.

Oikeusohjeet

Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain (tunnistamislaki) 2 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan vahvalla sähköisellä tunnistamisella tarkoitetaan sellaista henkilön, oikeushenkilön tai oikeushenkilöä edustavan luonnollisen henkilön yksilöimistä ja tunnisteiden aitouden ja oikeellisuuden todentamista sähköistä menetelmää käyttäen,

joka täyttää sähköisestä tunnistamisesta ja luottamuspalveluista annetun EU:n asetuksen 8 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetun korotetun varmuustason tai mainitun kohdan c alakohdassa tarkoitetun korkean varmuustason vaatimukset.

Tunnistamislain 17 §:n 1-4 momentissa säädetään tunnistusvälineen hakijan ensitunnistamisesta:

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 tunnistusvälineeseen. Lisäksi henkilöllisyyden varmentaminen voi perustua julkisen tai yksityisen tahon aiemmin muuhun tarkoitukseen kuin vahvan sähköisen tunnistusvälineen myöntämiseen käyttämään menettelyyn, jonka Liikenne- ja viestintävirasto hyväksyy menettelyä koskevien säännösten ja viranomaisvalvonnan perusteella tai 28 §:n 1 kohdassa tarkoitetun vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksen vahvistuksen perusteella.

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

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 maksuperustelaissa.

Tunnistusvälineen tarjoajan on mahdollistettava se, että toinen tunnistusvälineen tarjoaja voi käyttää sen myöntämää vahvaa sähköistä tunnistusvälinettä ensitunnistamiseen haettaessa vastaavan tai alemman varmuustason vahvaa sähköistä tunnistusvälinettä. Mitä 12 a ja 12 b §:ssä säädetään tunnistuspalvelun käyttöoikeuden luovutuksesta ja toimitusehtojen julkaisemisesta, sovelletaan myös tässä momentissa tarkoitettuun tunnistusvälineen käyttämiseen ensitunnistamisessa.

Arviointi

Tässä ratkaisussa on kyse tunnistamislain 17 §:n 1 momentissa tarkoitetusta ensitunnistamisesta ennen vahvan sähköisen tunnistusvälineen eli virkamerkin myöntämistä ja siitä kenelle tästä aiheutuvat kustannukset kuuluvat.

Kuten Tuomioistuinviraston selvityksestä ilmenee, nykyisellään kustannuksia ei korvata virkamiehelle. Käytäntö perustuu Digi- ja väestötietoviraston antamaan rekisteröintiohjeeseen, jossa on muun muassa todettu, että hakija hankkii erillisen tunnistamisasiakirjan omalla kustannuksellaan (rekisteröintiohjeen kohta 4.2).

Kanta-Hämeen kärjäoikeuden laamannin antamassa selvityksessä ja Tuomioistuinviraston lausunnossa yksilöidään ne edellä mainitut oikeudelliset perusteet, joihin Kanta-Hämeen kärjäoikeuden noudattama käytäntö virkamerkin hakemisesta aiheutuneiden kustannusten korvaamattomuudesta haastemiehille perustuu. Saadun selvityksen perusteella samaa käytäntöä noudatetaan valtion virastoissa yleisesti.

Tuomioistuinvirasto kertoo lausunnossaan selvittävänsä, voidaanko kantelussa tarkoitettuja virkamerkin hakemisesta aiheutuvia kustannuksia Digi- ja väestöviraston ohjeistuksesta ja valtion virastoissa yleisesti noudatettavasta käytännöstä huolimatta korvata virkamiehelle niissä tilanteissa, joissa poliisi toimittaa poliisin myöntämän erillisen tunnistamisasiakirjan suoraan virkamerkin rekisteröintipisteeseen eikä tätä asiakirjaa voi käyttää muuhun tunnistautumiseen.

Kyse ei siten olisi passin tai henkilökortin korvaamisesta, vaan kertaluontoisesta poliisiviranomaisen tunnistamislain 17 §:n 3 momentissa tarkoitetusta ensitunnistamisesta tunnistusvälineen (tässä yhteydessä haastemiehen virkamerkki) hankkimiseksi. Säännöksen mukaan tapauksissa, joissa tunnistusvälineen hakijan henkilöllisyyttä ei voida luotettavasti todentaa, hakemukseen liittyvän ensitunnistamisen tekee poliisi. Koska sitä ei voida käyttää muuhun tunnistautumiseen, tällaisen erillisen tunnistamisasiakirjan hankkimiseen ei Tuomioistuinviraston käsityksen mukaan sisälly verotuksessa huomioon otettavaa etua. Tuomioistuinvirasto kertoo, että selvitystyö on tältä osin yhä kesken eikä ohjeistusta ole toistaiseksi muutettu.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Tuomioistuinviraston lausunnosta ilmenee, että haastemiesten työssä tullaan edellyttämään vahvaa sähköistä tunnistautumista uusia tietojärjestelmiä käyttöön otettaessa. Virkamerkki toimii haastemiehillä myös samoin kuin muiden virkamiesten niin kutsuttu organisaatiokortti, jolla voidaan muun muassa toimia viraston asiankäsittelyjärjestelmässä. Tällaisia ominaisuuksia ei virkamerkissä ole aikaisemmin ollut, eikä tunnistautumislain sääntelemää tunnistautumista ole aikaisemmin haastemiehiltä edellytetty.

Yhdyn Tuomioistuinviraston lausunnossaan esittämään käsitykseen, että kantelussa tarkoitettu kysymys virkamiehen virkamerkin kustannusten korvaamisesta on uusi ja oikeudellisesti epäselvä. Tämä korostuu kantelijan tilanteessa, jossa on selvää, että haastemiehen virkatehtävien hoitaminen jo lähtökohtaisesti edellyttää, että hänellä on voimassa oleva virkamerkki.

Tuomioistuinviraston lausunnosta ilmenee, että kysymys on hyvin mahdollisesti ajankohtainen ja tärkeä julkishallinnossa laajemminkin, koska uuteen virkamerkkiin sisältyy vahvan sähköisen tunnistautumisen ominaisuus ja nykyinen lainsäädäntö edellyttää tällöin virkamiehen tunnistautumista säädetyin tavoin. Tätä näkemystä tukee myös se, että laillisuusvalvonnassa on jo aiemmin noussut esiin kysymys tunnistusvälineen kustannusten kohdentumisesta. (Ks. esim. EOAK/1141/2020, jossa oli kyse Rajavartiolaitoksen menettelystä asiointikortin myöntämisessä ja Puolustusvoimien menettelystä TUVE-toimikortin myöntämisessä.)

Edellä mainittu huomioon ottaen ja kantelussa tarkoitetun tilanteen ollessa oikeudellisesti epäselvä, minulla ei ole aihetta katsoa, että Kanta-Hämeen käräjäoikeus olisi ylittänyt asiassa harkintavaltansa tai käyttänyt sitä väärin tai muutoinkaan menetellyt asiassa lain tai virkavelvollisuuksien vastaisesti jättäessään korvaamatta virkakortin kustannukset kantelijalle.

Pidän kuitenkin ongelmallisena kantelussa kuvattua tilannetta, joissa julkishallinnon virkaa hoitavan henkilön virkatehtävät yksiselitteisesti edellyttävät virkakortin kaltaista tunnistusvälinettä ja virkamieheltä tällaisessa tilanteessa edellytetään virkamerkin hakemisen edellytyksenä olevaa ensitunnistautumista omalla kustannuksella.

Pidän asiantilan selkeyttämiseksi perusteltuna Tuomioistuinviraston lausunnosta ilmenevää ajatusta, että kysymys kantelijan tapauksessa haastemiehen virkamerkin ja yleisemmin valtionhallinnon virkamiesten virkatehtävien hoitamiseksi tarvittavan tunnistusvälineen hankkimisesta koituvien kulujen korvaamisesta yhteisesti arvioidaan ja harkitaan, tulisiko asiasta antaa valtionhallinnon yhteinen ohjeistus.

Lähetän päätökseni oikeusministeriölle ja pyydän sitä ilmoittamaan viimeistään 31.12.2022, mihin toimenpiteisiin se on ryhtynyt asiantilan oikeudelliseksi selventämiseksi.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Petri Rouhiainen