

Demokratia- ja julkisoikeusosasto

Erityisasiantuntija Amanda Mäkelä

Lausunto

22.11.2021

Hallintovaliokunnalle

Hallintovaliokunta tiistai 23.11.2021 klo 13.15 / U 41/2021 vp / Asiantuntijapyyntö

Hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa koskien valtioneuvoston kirjelmää eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 910/2014 muuttamisesta eurooppalaisen digitaalisen identiteetin kehityksen vahvistamisen osalta (U 41/2021 vp). Ehdotuksella muutettaisiin sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla annettua EU-asetusta (jäljempänä eIDAS-asetus) tarkoituksena varmistaa erityisesti luotettavien ja turvallisten digitaalisten identiteettiratkaisujen saatavuus kaikille EU:n kansalaisille, asukkaille ja oikeushenkilöille. Ehdotuksen keskeisenä tavoitteena on myös varmistaa EU-kansalaisten mahdollisuus hallita heitä koskevia henkilötietojään ja varmistaa, että digitaalisten identiteettiratkaisujen käyttö on heille turvallista. Oikeusministeriölle on varattu mahdollisuus kommenttien esittämiseen perusmuistiot laadittaessa.

Oikeusministeriö lausuu asiasta kunnioittavasti seuraavaa:

Henkilötietojen suoja

Ehdotuksessa luotaisiin yhteinen lainsäädäntökehikko eurooppalaiselle digitaalisen identiteetin lompakkosovellukselle (jäljempänä lompakkosovellus). Lompakkosovelluksella on tarkoitus mahdollistaa sen käyttäjille sähköinen tunnistautuminen rajat ylittävästi niin sähköisissä palveluissa kuin fyysisessä käyntiasioinnissa. Sovellusta voitaisiin käyttää laajasti yhteiskunnan palveluissa niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla. Ehdotuksen mukaan lompakkosovelluksella tulisi olla mahdollista myös osoittaa erilaisia vahvistettuja henkilötietoja ja todistuksia. Lisäksi lompakkosovelluksen avulla käyttäjä voisi tehdä hyväksytyn tason sähköisiä allekirjoituksia, jotka olisivat yhteentoimivia organisaatioiden ja valtioiden välillä.

eIDAS-asetukseen lisättävässä 9 jaksossa (45 a – 45 f artiklat) säädettäisiin uudesta luottamuspalvelusta (sähköiset attribuuttitodistukset), jolla mahdollistettaisiin sähköisesti vahvistettujen henkilötietojen ja todistusten tarjoaminen esimerkiksi lompakkosovellukseen ja sen kautta luottaville osapuolille.

Postiosoite
PostadressOikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland**Käyntiosoite**
BesöksadressEteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland**Puhelin**
Telefon0295 16001
Internat.
+358 295 16001**Faksi**
Fax09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730**S-posti, internet**
E-post, internetoikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Asetusehdotuksen 45 d artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava ainakin liitteessä VI lueteltujen attribuuttien osalta, että aina kun nämä attribuutit perustuvat julkisen sektorin virallisiin lähteisiin, toteutetaan toimenpiteitä, joiden avulla sähköisten attribuuttitodistusten hyväksytyt tarjoajat voivat käyttäjän pyynnöstä tarkastaa attribuutin aitouden sähköisin menetelmin suoraan asianomaisesta virallisesta lähteestä kansallisen tasolla tai sellaisten nimettyjen välittäjien kautta, jotka on tunnustettu kansallisella tasolla kansallisen tai unionin lainsäädännön mukaisesti. Asetusehdotuksen VI liitteessä määritellään ne tiedot ja todistukset, joiden tarkistaminen sähköisesti julkisen sektorin olisi vähintään mahdollistettava palveluntarjoajalle. Tarkistettavien tietojen tulisi ehdotuksen mukaan sisältää esimerkiksi osoite, ikä ja sukupuoli, mutta myös tutkintotietoja, lupia ja taloudellista tietoa.

Ehdotuksessa tuodaan esiin, että asetuksen tarkoittamassa henkilötietojen käsittelyssä olisi noudatettava täysimääräisesti EU:n yleistä tietosuojasetusta (EU) 2016/679. Ehdotuksessa otettaisiin käyttöön erityisiä tietosuojatakeita luomalla muun muassa yleiset perusteet tietoturvaliselle attribuuttitietojen välittämiseksi ja käsittelylle, minkä arvioidaan osaltaan edistävän henkilötietojen suojaa. Ehdotuksessa lompakkosovellukselta edellytetään korkeinta mahdollista varmuustasoa, joten sovellus olisi siten käyttäjälle tietoturvalis tapa hallita omia tietojaan. Ehdotuksessa myös nimenomaisesti säädetäisiin, että lompakkosovellusten tarjoajat eivät saisi yhdistää henkilön tunnistetietoja tai muita sovelluksen tarjoamiseen liittyviä henkilötietoja muiden tarjoamiensa palvelujen yhteydessä keräämiinsä henkilötietoihin. Lompakkosovelluksen tarjoamiseen liittyvät henkilötiedot tulisi lisäksi pitää erillään muista palveluntarjoajan hallussa olevista tiedoista (6 a artikla). Myöskään sähköisten attribuuttipalvelujen tarjoajat eivät saisi tietosuojasysteistä yhdistää attribuuttipalvelujen tarjoamiseen liittyviä henkilötietoja muiden tarjoamiensa palvelujen yhteydessä keräämiinsä henkilötietoihin. Attribuuttipalvelujen tarjoamiseen liittyvät henkilötiedot olisi pidettävä erillään muista palveluntarjoajan hallussa olevista tiedoista (45 f artikla).

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan henkilötietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Edellytys lailliselle oikeusperusteelle sekä käytötarkoitussidonnaisuuden periaatteen noudattamiselle on todettu vastaavasti EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa. Tietosuojasetuksen 5(1)(b) artiklan mukaan henkilötiedot on kerättävä tiettyä, nimenomaista ja laillista tarkoitusta varten, eikä niitä saa käsitellä myöhemmin näiden tarkoitusten kanssa yhteensopimattomalla tavalla. Henkilötietojen käsittely on lainmukaista vain siltä osin kuin käsittelylle jokin asetuksen 6 artiklan 1 kohdan tarkoittama oikeusperuste. Käsittely voi perustua muun muassa rekisteröidyn suostumukseen (6(1)(a) artikla). Käsittely on sallittua myös, mikäli se tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvollisuuden (6(1)(c) artikla) nojalla tai yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi (6(1)(e) artikla). Silloin, kun henkilötietoja käsittelee viranomainen, oikeus käsitellä henkilötietoja tulisi lähtökohtaisesti perustua joko 6 artiklan 1 kohdan c tai e alakohtaan. Tietosuojasetuksen 45 johdantokappaleessa todetaan, että kun käsittely tapahtuu rekisterinpitäjää koskevan lakisääteisen velvoitteen mukaisesti tai kun se

on tarpeen yleisen edun vuoksi toteutettavan tehtävän tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi, käsittelyllä olisi oltava perusta unionin oikeudessa tai jäsenvaltion lainsäädännössä. Tämä tarkoittaa, että viranomaisen tehtävä ja toimivaltuudet tulee kuvata unionin tai jäsenvaltion lainsäädännössä niin, että henkilötietojen käsittelyn oikeusperusta ja tarkoitus voidaan perustellusti siitä johtaa toiminnan tavoite huomioon ottaen.

Perusmuistiossa asetusehdotuksen suhdetta henkilötietojen suojaan on arvioitu EU:n perusoikeuskirjan, Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja perustuslain 10 §:n 1 momentin kannalta. Muistion arvioidaan asetusehdotuksen säännösten merkitsevän parannusta henkilötietojen suojaan, kun sääntelyllä luotaisiin turvalliset toimintatavat vahvistettujen henkilötietojen välittämiseen ja esittämiseen. Asetusmuutos edistäisi myös yksilöiden kontrollia omiin henkilötietoihinsa. Muistiossa todetaan kuitenkin, että ehdotusta tulisi vielä arvioida tarkemmin tietosuojasääntelyn osalta, erityisesti julkisen sektorin henkilötietojen käsittelyn oikeusperustan ja käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen näkökulmasta: ”Ehdotuksen perusteella sääntelyn tarkoitus ja kohde jäävät osin epäselväksi. Epäselvää on, merkitsikö sääntely julkiselle sektorille velvollisuutta saattaa nämä tiedot henkilön käytettäväksi sähköisesti vahvistettuina tietoina, saattaa liitteessä tarkoitetut tiedot palveluntarjoajien välitettäväksi sähköisesti vahvistettuina tietoina, tai muuta velvollisuutta mahdollistaa tietojen tarkistaminen alkuperäislähteestä.”

Asetusehdotuksen tavoitteeseen edistää EU-kansalaisten mahdollisuutta hallita omia henkilötietojaan sekä varmistaa digitaalisten identiteettiratkaisujen turvallinen käyttö, voidaan pitää myönteisenä perustuslain 10 §:n 1 momentilla turvautuneen henkilötietojen suojan kannalta. Asetusehdotuksen jatkovalmistelussa on kuitenkin syytä varmistaa, että ehdotettava sääntely on riittävän tarkkarajaista ja selkeää, huomioiden erityisesti, mitä tietosuoja-asetuksen 5 ja 6 artiklassa säädetään. Viranomaiselle säädettävät tehtävät ja toimivaltuudet tulee kuvata asetuksessa siten, että käsittelyn oikeusperusta ja tarkoitus voidaan perustellusti siitä johtaa toiminnan tavoite huomioon ottaen. Tältä osin on syytä kiinnittää huomiota myös perustuslain 2 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Vastaavasti ehdotuksesta tulee käydä selkeästi ilmi, miltä osin eIDAS-asetukseen tehtävillä muutoksilla käytettäisiin tietosuoja-asetuksen sääntelyä (ml. tarkennettaisiin käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta, ks. ehdotuksen 6 a ja 45 f artiklat).

Viranomaisella olevan tiedon luovuttaminen

Kuten valtioneuvoston kannassa on todettu, keskeisiä lompakkosovellukseen ja sen käyttöön liittyviä seikkoja on vielä määrittelemättä mukaan lukien toimintamallit lompakkosovelluksen, rekistereiden, attribuuttipalvelujen ja luottavien osapuolten välillä.

Sähköiset attribuuttitodistukset toteuttaisivat henkilön omien tietojen jakamisen ja välittämisen mahdollisuuksia digitaalisessa toimintaympäristössä. Asetusehdotuksen mukaan (45 d artikla) jäsenvaltioiden on varmistettava ainakin asetuksen liitteessä VI lueteltujen attribuuttien osalta, että aina kun nämä attribuutit perustuvat julkisen sektorin virallisiin lähteisiin, toteutetaan toimenpiteitä, joiden avulla sähköisten attribuuttitodistusten hyväksytyt tarjoajat voivat käyttäjän pyynnöstä tarkastaa attribuutin aitouden sähköisin menetelmin suoraan asianomaisesta virallisesta lähteestä kansallisen tasolla tai sellaisten nimettyjen välittäjien kautta, jotka on tunnustettu kansallisella tasolla kansallisen tai unionin lainsäädännön mukaisesti.

Liitteessä VI määritellyt tiedot kattavat sisällöltään melko avoimen tietojoukon, johon kuuluu henkilön perus- ja perhetietojen lisäksi koulutus, oppiarvot, tutkintotodistukset, ammattipätevyys, ammattinimikkeet ja toimiluvat, julkiset luvat sekä taloudelliset ja yritystiedot. Useat näistä tiedoista ovat kansallisesti viranomaisen hallussa julkisia, mutta joukossa voi olla myös salassa pidettäviä tietoja. Sääntelyssä tulisikin varmistaa toisaalta riittävä tietosuojan ja tietoturvan taso, ja sellaiset menettelyt joiden avulla viranomaisen hallussa olevan salassa pidettävän tiedon luovuttamisen asianmukaisuudesta voidaan kunkin luovutuksen yhteydessä varmistua. Toisaalta menettelyt eivät saisi muodostua sisällöltään sellaiseksi, että ne käytännössä rajoittaisivat viranomaisten julkisten tietojen ja asiakirjojen saatavuutta enemmän kuin henkilötietojen suojaksi muutoin on niiden osalta säädetty.