

14.11.2022

Eduskunnan hallintovaliokunta

HaV@eduskunta.fi

HE 133/2022 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle digitaalista henkilöllisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi

Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää hallintovaliokunnan asiantuntijapyynnöstä. Liikenne- ja viestintäministeriö esittää lausunnossaan seuraavaa:

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle kuuluvaan lakiin vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista (617/2009, jäljempänä *tunnistus- ja luottamuspalvelulaki*). Laissa säädetään vahvan sähköisen tunnistamisen kansallisista vaatimuksista ja tunnistuspalveluiden tarjoamisesta. Liikenne- ja viestintäministeriö on osallistunut hallituksen esityksen valmisteluun ja kannattaa esitystä.

Esityksen tavoitteet

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää myönteisenä digitaalisen henkilöllisyyden palvelujen kehittämistä käyttäjille. Digitaalisessa yhteiskunnassa on tärkeää edistää sellaisia ratkaisuja, jotka tekevät sähköisestä asioinnista mahdollisimman helppoa ja turvallista. Ministeriö pitää myös erittäin kannatettavana esityksen tavoitteita rakentaa pohjaa henkilön mahdollisuuksille hallinnoida itseensä liittyviä viranomaisten vahvistamia tietoja sekä tuottaa yhdenvertaiset edellytykset ja mahdollisuudet jokaiselle hyödyntää digitaalista henkilöllisyyttä yhteiskunnan palveluissa.

Vahvan sähköisen tunnistamisen tarjonta on nykyisin valtaosin yksityisen sektorin tuottamaa. On myös odotettavissa, että sähköisestä tunnistamisesta ja luottamuspalveluista annetun EU:n asetuksen (jäljempänä *eIDAS-asetus*) uudelleenarviointi mahdollistaisi erilaiset yksityisen sektorin tuottamat lompakkosovellukset. Tästä syystä on erittäin tärkeää, että hankkeessa toteutettavat ratkaisut ylläpitävät ja edistävät myös yksityisen sektorin toimintamahdollisuuksia ja mahdollistavat uudet innovaatiot. Ministeriö on pitänyt tärkeänä, että Digi- ja väestötietoviraston tuottama ydinidentiteetin todiste suunnitellaan siten, että sitä voidaan tulevaisuudessa hyödyntää yhteen toimivasti myös yksityisen sektorin tuottamissa lompakkosovelluksissa. Vaikka hallituksen esitys ei sisälläkään ehdotusta ydinidentiteetin todisteiden myöntämiseksi yksityisille palveluntarjoajille liitettäväksi niiden tuottamiin lompakoihin, olisi asiaa hyvä tarkastella viimeistään eIDAS-asetuksen voimaantulon jälkeen. Ydinidentiteetin todisteen tallentaminen yksityisen sektorin tuottamiin lompakkosovelluksiin mahdollistaisi vastaavien tuotteiden kehittämisen ja kilpailun myös yksityisellä sektorilla.

Ministeriö on valmistelun aikana pyytänyt kiinnittämään erityistä huomiota esityksen vaikutuksiin vahvan sähköisen tunnistamisen markkinoiden osalta. Vaikka ehdotuksella ei muutettaisikaan nykyisten tunnistuspalvelun tarjoajien mahdollisuuteen tarjota palvelujaan myös julkiselle sektorille, on hankkeen yhtenä tavoitteena ollut julkisen sektorin sähköisen tunnistamisen kulujen hallittavuus. Kuten hallituksen esityksessä todetaan, esityksellä voi olla vaikutuksia vahvan sähköisen tunnistamisen liiketoiminnan kannattavuuteen. Digitaalisen henkilöllisyystodistuksen käyttöönotto saattaa myös johtaa tunnistusvälineiden tarjoajien investointihalukkuuden vähenemiseen sekä mahdollisesti toimijoiden poistumiseen markkinoilta. Tunnistusvälineiden vähentyminen puolestaan saattaisi vaikuttaa tunnistusvälineiden käyttäjien mahdollisuuksiin käyttää sähköisiä asiointipalveluja. Ministeriö pitääkin tärkeänä, että vahvan sähköisen tunnistamisen välineitä on jatkossakin tarjolla useita, ja että kansalaisilla on jatkossakin mahdollisuus valita omiin tarpeisiinsa sopivat sähköisen tunnistamisen välineet. Ministeriö pitäisikin hyvänä, että digitaalisen henkilöllisyyden palvelujen vaikutuksia vahvan sähköisen tunnistamisen markkinaan seurattaisiin esityksen voimaantulon jälkeen.

Esitykseen sisältyvät säädösehdotukset ja niiden perustelut

Tunnistus- ja luottamuspalvelulaissa säädettäisiin jatkossa erikseen digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta ja digitaalisen henkilöllisyyden palvelujen tarjoajasta. Ministeriö suhtautuu myönteisesti siihen, että digitaalisen henkilöllisyyden palveluista säädettäisiin erikseen ja että nykyiset luottamusverkostotoimijat jatkaisivat nykysääntelyn puitteissa. Lisäksi ministeriö pitää hyvänä, että digitaalista henkilöllisyystodistusta voisi välittää luottamusverkostossa myös yksityisen sektorin asiointipalveluihin ja että sitä voisi maksutta käyttää tunnistusvälineen hakijana olevan luonnollisen henkilön ensitunnistamiseen. Tällä luotaisiin edellytyksiä vähentää toimijoiden tekemää fyysistä ensitunnistamista ja edistettäisiin käyttäjien mahdollisuuksia uusien tunnistusvälineiden hankkimiseen.

Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksen mukaan ulkomaalaisen digitaalinen asiointiväline voitaisiin myöntää Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain 9 a §:ssä säädetyn etärekisteröintimenettelyn yhteydessä. Ministeriö on pitänyt välttämättömänä, että tällaista välinettä ei kuitenkaan voisi hyödyntää sellaisissa sähköisissä asiointipalveluissa, joiden käyttäminen edellyttää tunnistus- ja luottamuslain mukaista vahvaa sähköistä tunnistamista. Etärekisteröintimenettelyyn perustuvaa ulkomaalaisen digitaalista asiointivälinettä ei myöskään voitaisi välittää luottamusverkostossa. Esityksen mukaan ulkomaalaisen digitaalinen asiointivälineen luotettavuutta olisi kuitenkin mahdollista korottaa, mikäli henkilö asioi henkilökohtaisesti Digi- ja väestötietovirastossa ja hänet tunnistetaan tunnistus- ja luottamuspalvelulain 17 §:n mukaisesti. Ministeriö huomauttaa, että mikäli tunnistusvälineitä myönnetään muiden kuin tunnistus- ja luottamuspalvelulain 17 §:ssä mainittujen henkilöllisyyttä osoittavien asiakirjojen nojalla, täytyy tunnistusvälineen myöntäjän määritellä, minkä valtioiden passit hyväksytään sekä tehdä riskiarvio kyseisten asiakirjojen luotettavuudesta.

Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen valmistelussa ei vielä ratkaistu kaikkia mm. lausuntopalautteessa esiin nostettuja haasteita, ja että näitä seikkoja olisi tarpeen tarkastella jatkossa. Ministeriö katsoo, että jatkossa olisi esimerkiksi syytä selvittää mahdollisuuksia sallia luonnollisen henkilön tunnistusvälineen käyttö yksityisen sektorin palveluissa. Lisäksi ministeriö pitää tärkeänä, että jatkossa selvitetään mahdollisuutta hankkia luonnollisen henkilön tunnistusväline maksusitoumuksella toimeentulotuen yhteydessä.

Ensitunnistustietojen välittämisen lisääminen tunnistus- ja luottamuspalvelulakiin

Liikenne- ja viestintäministeriö on hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn aikana tunnistanut digitaalisen henkilöllisyyden hankkeeseen liittymättömän, mutta vahvan sähköisen tunnistamisen turvallisuuden ja luotettavuuden kannalta tärkeän muutostarpeen tunnistus- ja luottamuspalvelulaissa.

Tunnistus- ja luottamuspalvelulaki mahdollistaa ns. ensitunnistamisen ketjuttamisen, eli sen, että vahvalla sähköisellä tunnistusvälineellä luodaan uusi vahva sähköinen tunnistusväline. Tunnistustien 24 §:n 2 momentin mukaan tunnistusvälineen tarjoajan on tallennettava tarvittavat tiedot hakijan ensitunnistamisesta ja siinä käytetystä asiakirjasta eli passista tai henkilöllisyystodistuksesta taikka sähköisestä tunnistamisesta.

Kuitenkaan sillä tunnistusvälineen tarjoajalla, joka luottaa aiempaan ensitunnistamiseen, ei ole velvollisuutta välittää tietoa ensitunnistamistapahtumasta aiemman tunnistusvälineen tarjoajalle. Tämä johtaa mm. siihen, että tunnistusvälineen tarjoaja ei pysty mahdollisissa ongelmatilanteissa helposti selvittämään onko sen myöntämällä tunnistusvälineellä tehty ensitunnistamisia. Vahvan sähköisen tunnistuksen luotettavuus on kriittistä yhteiskunnan toimivuuden kannalta ja aina kun kansalaisen tunnistusväline vaarantuu, on vaarana myös uusien luvattomien vahvojen tunnistusvälineiden myöntäminen. Tämän vuoksi olisi ensiarvoisen tärkeää, että mahdolliset luvattomat ensitunnistamiset voidaan jäljittää välittömästi ja toisen nimissä luodut tunnistusvälineet sulkea.

Lisäksi ministeriö huomauttaa, että tunnistus- ja luottamuspalvelulaissa on säädetty enimmäishinnoista sekä tunnistusvälineen käytölle että ensitunnistamisen ketjuttamiselle. Ensitunnistamisen ketjuttamista koskeva hintasääntely on kuitenkin määräaikainen, ja sen voimassaolo päättyy 31.3.2023. Tämän jälkeen tunnistusvälineen tarjoajilla on siis mahdollisuus periä ensitunnistamisen ketjuttamisesta korkeampia hintoja. Hinnoittelun erittely on kuitenkin haastavaa, jos tunnistuspalvelun tarjoaja ei saa tietoa siitä, milloin sen myöntämää tunnistusvälinettä on käytetty tunnistamiseen ja milloin ensitunnistamiseen.

Ensitunnistustiedon välittäminen on määritelty pakolliseksi Liikenne- ja viestintäviraston OIIC-rajapintasuosituksessa 213/2021 S, joka on valmisteltu yhteistyössä tunnistuspalvelun tarjoajien kanssa. Liikenne- ja viestintäviraston suositus ei kuitenkaan ole velvoittavaa sääntelyä, ja edellä mainituilla perusteilla ministeriö katsoo, että asiasta olisi syytä säätää tunnistus- ja luottamuspalvelulaissa. Ministeriö esittää, että tunnistus- ja luottamuspalvelulain 24 §:n 2 momenttiin lisättäisiin tässä yhteydessä maininta ensitunnistustietojen välittämisestä. Tarkka muutosehdotus on esitetty liitteessä.

Sonja Töyrylä
Ylitarkastaja

Liite: Säädosmuutosehdotukset

LIITE: Liikenne- ja viestintäministeriön ehdotus tunnistus- ja luottamuspalvelulain 24.1§:n lisäykseksi:

Tunnistus- ja luottamuspalvelulain muotoilu	Ehdotettu muotoilu
24 § Tunnistustapahtumaa ja tunnistusvälinettä koskevien tietojen tallentaminen ja käyttö Tunnistuspalvelun tarjoajan on tallennettava: 1) yksittäisen tunnistustapahtuman ja sähköisen allekirjoittamisen tapahtuman todentamiseksi tarvittavat tiedot; 2) tiedot 18 §:ssä tarkoitetuista tunnistusvälineen käyttöön liittyvistä estoista ja käyttörajoituksista; 3) varmenteen osalta 19 §:ssä tarkoitetun varmenteen tietosisältö. Tunnistusvälineen tarjoajan on tallennettava tarvittavat tiedot 17 ja 17 a §:ssä tarkoitetusta hakijan ensitunnistamisesta ja siinä käytetystä asiakirjasta tai sähköisestä tunnistamisesta. Edellä 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetut tiedot on säilytettävä viiden vuoden ajan tunnistustapahtumasta. Muut 1 ja 2 momentissa tarkoitetut tiedot on säilytettävä viiden vuoden ajan vakituisen asiakassuhteen päättymisestä. Tunnistustapahtuman yhteydessä syntyneet henkilötiedot on hävitettävä tunnistustapahtuman jälkeen, jollei tallentaminen ole välttämätöntä yksittäisen tunnistustapahtuman todentamiseksi. Tunnistuspalvelun tarjoaja saa käsitellä tallennettuja tietoja ainoastaan palvelun toteuttamiseksi ja ylläpitämiseksi, laskutusta varten, omien oikeuksiensa turvaamista varten riitatilanteissa, väärinkäytöstilanteiden selvittämisessä sekä tunnistuspalvelua käyttävän palveluntarjoajan tai tunnistusvälineen haltijan pyynnöstä. Tunnistuspalvelun tarjoajan on tallennettava tieto käsittelyn ajankohdasta, syystä ja käsittelijästä. Jos palveluntarjoaja ainoastaan laskee liikkeelle tunnistusvälineitä: 1) 1 momentin 1 kohtaa ja 4 momenttia ei sovelleta siihen; 2) 3 momentissa tarkoitettu viiden vuoden tallennusaika lasketaan tunnistusvälineen voimassaolon päättymisestä.	24 § Tunnistustapahtumaa ja tunnistusvälinettä koskevien tietojen tallentaminen ja käyttö Tunnistuspalvelun tarjoajan on tallennettava: 1) yksittäisen tunnistustapahtuman ja sähköisen allekirjoittamisen tapahtuman todentamiseksi tarvittavat tiedot; 2) tiedot 18 §:ssä tarkoitetuista tunnistusvälineen käyttöön liittyvistä estoista ja käyttörajoituksista; 3) varmenteen osalta 19 §:ssä tarkoitetun varmenteen tietosisältö. Tunnistusvälineen tarjoajan on tallennettava tarvittavat tiedot 17 ja 17 a §:ssä tarkoitetusta hakijan ensitunnistamisesta ja siinä käytetystä asiakirjasta tai sähköisestä tunnistamisesta. Tunnistusvälineen tarjoajan on viipymättä välitettävä tieto hakijan ensitunnistamisessa käytetystä vahvasta sähköisestä tunnistusvälineestä kyseisen tunnistusvälineen tarjoajalle. Edellä 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetut tiedot on säilytettävä viiden vuoden ajan tunnistustapahtumasta. Muut 1 ja 2 momentissa tarkoitetut tiedot on säilytettävä viiden vuoden ajan vakituisen asiakassuhteen päättymisestä. Tunnistustapahtuman yhteydessä syntyneet henkilötiedot on hävitettävä tunnistustapahtuman jälkeen, jollei tallentaminen ole välttämätöntä yksittäisen tunnistustapahtuman todentamiseksi. Tunnistuspalvelun tarjoaja saa käsitellä tallennettuja tietoja ainoastaan palvelun toteuttamiseksi ja ylläpitämiseksi, laskutusta varten, omien oikeuksiensa turvaamista varten riitatilanteissa, väärinkäytöstilanteiden selvittämisessä sekä tunnistuspalvelua käyttävän palveluntarjoajan tai tunnistusvälineen haltijan pyynnöstä. Tunnistuspalvelun tarjoajan on tallennettava tieto käsittelyn ajankohdasta, syystä ja käsittelijästä. Jos palveluntarjoaja ainoastaan laskee liikkeelle tunnistusvälineitä: 1) 1 momentin 1 kohtaa ja 4 momenttia ei sovelleta siihen; 2) 3 momentissa tarkoitettu viiden vuoden tallennusaika lasketaan tunnistusvälineen voimassaolon päättymisestä.