



30.1.2023

Hallintovaliokunnalle

Valtiovarainministeriön asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle digitaalista henkilöllisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 133/2022 vp)

Hallintovaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitussa asiassa. Valtiovarainministeriö toteaa lausuntoon kunnioittavasti seuraavaa.

Tausta

Hallituksen esitys on valmisteltu osana valtiovarainministeriön digitaalisen henkilöllisyyden hallitusohjelmahanketta. Hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteiksi muun muassa edistää Suomen kansalaisille ja kaikille Suomessa asuville mahdollisuutta sähköiseen tunnistautumiseen sekä edistää toimivien tunnistusratkaisujen kehittymistä. Hallitusohjelmassa on lisäksi nostettu esiin sekä henkilön mahdollisuudet hallita omia julkisissa palveluissa olevia tietojaan että riittävät tukipalvelut sähköisten julkisten palveluiden käyttöön kansalaisten yhdenvertaisuuden varmistamiseksi.

Hallituksen esityksen taustalla vaikuttaa myös digitaalisia identiteettiratkaisuja koskeva kehitys EU:ssa. Euroopan komissio antoi 3.6.2021 ehdotuksen COM (2021)281 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 910/2014 muuttamiseksi. Kyseinen ehdotus ja myöhemmin annettava varsinainen muutosasetus tulevat vaikuttamaan merkittävästi digitaalisen henkilöllisyyden ja siihen liittyvien palveluiden toteuttamiseen Suomessa. Nyt käsiteltävä kansallinen ehdotus on kuitenkin riippumaton tästä kehityksestä.

Valtiovarainministeriö viittaa hallintovaliokunnassa lähtökohtaisesti hallituksen esityksessä todettuun. Ministeriö on kuitenkin esityksen antamisen jälkeen tunnistanut muutamia pääosin teknisiä muutostarpeita ehdotettuihin pykäliin ja tuo nämä tässä yhteydessä valiokunnan tietoon. Lisäksi valtiovarainministeriö käy läpi näkökulmat, jotka liittyvät perustuslakivaliokunnan lausunnossaan (PeVL 83/2022 vp) esiin nostamiin huomioihin.

Säädösmuutostarpeet

Poikkeaminen hallintolaissa säädetystä

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 15 §:ssä on säädetty ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen myöntöprosessista. Pykälän 3 momentin mukaan, jos ulkomaalaisen digitaalinen asiointiväline myönnetään, hakijalle ei anneta erillistä hallintopäätöstä tai valitusosoitusta. Asiaa on perusteltu siten, että käytännössä asiointivälineen myöntäminen olisi osoitus hakijalle myönteisestä hallintopäätöksestä, eikä erilliselle valitusosoitukselle taikka päätökselle olisi hakijan oikeusturvan kannalta erityistä tarvetta. Asiointivälineen käytön ehdot sekä

muut hakijan kannalta olennaiset seikat tulisi antaa tiedoksi asiointivälineen hakemisen yhteydessä. Kielteisestä päätöksestä hakijalle annettaisiin hallintopäätös sekä valitusosoitus hallintolain mukaisesti.

Vastaavan kaltainen hakijan kannalta myönteinen ratkaisu sisältyy myös 2. lakiehdotuksen 9 §:n 1 momenttiin viranomaisen peruuttaessa digitaalisen henkilöllisyystodistuksen sen haltijan pyynnöstä tai ilmoituksesta sekä 7. lakiehdotuksen 69 e §:ään Digi- ja väestötietoviraston myöntäessä luonnollisen henkilön tunnistusvälineen. Näihin hakijalle myönteisiin ratkaisuihin ei ole hallituksen esityksessä ehdotettu vastaavan kaltaista poikkeusta hallintolaista säädetystä kuten 1. lain 15 §:ään. Valtiovarainministeriö pitää hallintoprosessin sujuvuuden sekä lakiesitysten yhtenäisyyden vuoksi tarkoituksenmukaisena säätää sama poikkeus myös edellä mainittuihin lainkohtiin. Hakijalle annettaisiin tällöinkin kielteisestä päätöksestä hallintopäätös sekä valitusosoitus hallintolain mukaisesti.

Poikkeamista puoltaa myös esityksen yhteys hallituksen esitykseen julkisen hallinnon automaattisesta päätöksenteosta (HE 145/2022), jossa edellytetään hallintopäätöksen antamista päätöksissä, jotka annetaan käyttäjän itsepalveluna tekemien toimien seurauksena, mikäli sen antamista ei ole poissuljettu erityislainsäädännössä. Mikäli hallintopäätöksen myöntämisestä ei säädettäisi erityislaita hallintolaista poikkeavasti, hakijan kannalta myönteisiin itsepalveluina tehtäviin päätöksiin tulisi aina tehdä erillinen hallintopäätös. Tällaisen päätöksen tekeminen jokaisessa myönteisessä itsepalvelutilanteessa ei olisi tarkoituksenmukaista hakijan oikeusturvan tai viranomaisen prosessien näkökulmasta.

Valtiovarainministeriö ehdottaa 2. lakiehdotuksen 9 §:n tarkistamista seuraavasti:

9 §

Digitaalisen henkilöllisyystodistuksen peruuttaminen

Poliisi peruuttaa digitaalisen henkilöllisyystodistuksen, jos sen haltija sitä pyytää. Jos digitaalisen henkilöllisyystodistuksen haltija ilmoittaa teknisen alustan katoamisesta tai joutumisesta oikeudettomasti toisen haltuun, digitaalisen henkilöllisyystodistuksen voi peruuttaa myös Digi- ja väestötietovirasto.

Poliisi voi peruuttaa digitaalisen henkilöllisyystodistuksen, jos siinä on ilmeinen virheellisyys, sen taustalla oleva henkilöllisyyttä osoittava asiakirja peruutetaan tai sitä käyttää joku muu kuin digitaalisen henkilöllisyystodistuksen haltija tai sen käytön turvallisuus on muutoin vaarantunut.

Jos digitaalinen henkilöllisyystodistus peruutetaan 1 momentin nojalla, hakijalle ei anneta erillistä hallintopäätöstä tai valitusosoitusta.

Valtiovarainministeriö ehdottaa 7. lakiehdotuksen 69 e §:n tarkistamista seuraavasti:

69 e §

Luonnollisen henkilön tunnistusväline

Digi- ja väestötietoviraston tehtävänä on myöntää luonnollisen henkilön sähköiseen tunnistamiseen tarkoitettua tunnistusvälinettä, 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. Luonnollisen henkilön tunnistusväline on fyysinen väline, joka on käytettävissä ilman mobiilipäätelaitetta tai sirukorttia.

Digi- ja väestötietovirasto tarjoaa luonnollisen henkilön tunnistusvälinettä sähköisestä tunnistamisesta ja luottamuspalveluista annetun EU:n asetuksen mukaisena tunnistusvälineenä käytettäväksi tukipalvelulain 3 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitetun tukipalvelun välityksellä.

Jos luonnollisen henkilön tunnistusväline myönnetään, hakijalle ei anneta erillistä hallintopäätöstä tai valitusosoitusta

Muutoksenhaku digitaalisen henkilöllisyystodistuksen peruuttamista koskevassa asiassa

Edellä mainitun lisäksi olisi tarkoituksenmukaista tarkentaa 2. lain 12 §:n muutoksenhakupykälää. Nyt pykälän 1 momentin mukaan poliisin päätökseen, joka koskee 9 §:n 2 momentissa tarkoitettua digitaalisen henkilöllisyystodistuksen peruuttamista saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa. Sen sijaan hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa arvioitiin, että 1 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa ei tehtäisi hallintopäätöstä. Hallituksen esityksen antamisen jälkeen tämä käsitys on kuitenkin muuttunut. Edellä on ehdotettu 9 §:ään muutettavaksi siten, ettei myönteisestä ratkaisusta annettaisi hallintopäätöstä. Mikäli peruuttamista ei voitaisi pyynnön mukaisesti tehdä, tulisi kuitenkin kielteisestä päätöksestä tehdä hallintopäätös. Näissä tilanteissa olisi tarkoituksenmukaista, että muutoksenhaku olisi yhtenevä 2 momentissa tarkoitettua päätöstä koskevan muutoksenhaun kanssa.

Valtiovarainministeriö ehdottaa 2. lakiehdotuksen 12 §:n tarkistamista seuraavasti:

12 §

Muutoksenhaku

Poliisin päätökseen, joka koskee **9 §:ssä** tarkoitettua digitaalisen henkilöllisyystodistuksen peruuttamista saa vaatia oikaisua. Oikaisuvaatimuksesta säädetään hallintolaissa (434/2003).

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen tietosisältö

Ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen tietosisällöstä on säädetty 1. lakiehdotuksen 16 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan asiointiväline sisältäisi etunimet, sukunimen syntymäajan, henkilötunnuksen sekä syntymäajasta johdetut ikätodisteet. Valtiovarainministeriö ehdottaa, että tieto tunnistuksen tavasta lisätään 1 momentin uudeksi 6 kohdaksi. Kyse olisi lähinnä teknisestä lisäyksestä ja sillä mahdollistettaisiin tarvittavien tietojen välittäminen asiointivälinettä hyödyntävälle kolmannelle osapuolelle.

Lisäys olisi tarpeen, jotta ehdotus olisi yhdenmukainen sen kanssa, mitä on esitetty hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi (HE 132/2022 vp). Väestötietolaissa säädettäisiin ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen myöntöprosessista ja ulkomaalaisten henkilötunnusten hyödyntämisestä. Lain 34 a §:ssä säädettäisiin etärekisteröintiin perustuvien tietojen luovuttamisesta. Pykälän mukaan ”etärekisteröintimenettelyssä tunnistetun henkilön tietoja voidaan luovuttaa väestötietojärjestelmästä vain yhdessä 13 §:n 1 momentin 22 kohdassa tarkoitetun tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaavan tiedon kanssa. Tietojen vastaanottajan on pystyttävä erottamaan tässä momentissa tarkoitettujen henkilöiden tiedot muulla tavalla tunnistettujen henkilöiden tiedoista”. Käytännössä vaatimus tarkoittaisi sitä, että ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen hyödyntäjän olisi saatava tieto siitä, onko asiointivälineen hyödyntäjä etärekisteröity vai kasvokkain tunnistettu. Tämä edellyttäisi, että tieto tunnistamisen tavasta kuuluu välineen tietosisältöön.

Valtiovarainministeriö ehdottaa 1. lakiehdotuksen 16 §:n tarkentamista seuraavasti:

16 §

Ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen sisältämät tiedot

Ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen myöntämisen yhteydessä Digi- ja väestötietovirasto toimittaa asiointivälineen haltijalle kopion häneen liittyvistä väestötietojärjestelmän tiedoista henkilön itsensä hallittavaksi. Asiointivälineen haltijalle toimitettavia tietoja ovat seuraavat henkilötiedot:

- 1) etunimet;
- 2) sukunimi;
- 3) syntymäaika;
- 4) henkilötunnus;
- 5) syntymäajasta johdetut ikätodisteet;
- 6) tieto tunnistuksen tavasta.**

Digi- ja väestötietovirastolla on velvollisuus vahvistaa tiedot ennen niiden toimittamista henkilön itsensä haltuun siten, että luotettava osapuoli kykenee varmistumaan tietojen oikeellisuudesta ja ajantasaisuudesta tarkistamalla ydinidentiteetin todisteen voimassaolon. Digi- ja väestötietovirastolla ei ole oikeutta käsitellä henkilölle toimitettuja vahvistettuja tietoja sen jälkeen, kun tiedot on toimitettu ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen haltijalle.

Rahanpesulaki ja asiakirjan myöntäjä

Valtiovarainministeriö kiinnittää valiokunnan huomion 1. lakiehdotuksen ja rahanpesulain (444/2017) väliseen suhteeseen. Finanssivalvonta valvovana viranomaisena on nostanut esiin digitaalisen henkilöllisyystodistuksen tietosisällön suhteen rahanpesulain 3 luvun 3 §:ssä tarkoitettuihin asiakkaan tuntemistietoihin. Rahanpesulain 3 §:n 2 momentin 7 kohdassa edellytetään, että ilmoitusvelvollisen (käytännössä pankin) tulisi tallentaa sen asiakirjan, mistä asiakkaan henkilöllisyys on todennettu, myöntäjä. Nykyinen käytäntö fyysisten passien ja henkilökorttien osalta on ollut, että pankit tallentavat henkilöllisyyttä osoittavista asiakirjoista sen poliisilaitoksen taikka lähetystön nimen, missä asiakirja on myönnetty. Finanssivalvonta nosti esiin, ettei digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta annetun lain 4 §:ssä ole säännöstä myöntäjätahosta asiakirjan tietosisällössä.

Digitaalista henkilöllisyystodistusta ei nimenomaisesti myönnetä, vaan sen käyttöön on oikeus, mikäli henkilöllä on voimassa oleva passi tai henkilökortti. Digitaalisen henkilöllisyystodistuksen tietosisältöön ei siten olisi tarkoituksenmukaista lisätä tietoa myöntäjästä. Koska sääntelyn suhde ja tulkinta rahanpesulakiin on tärkeä, valtiovarainministeriö ja Finanssivalvonta ovat kuitenkin käyneet tarkempia keskusteluja siitä, miten digitaalisen henkilöllisyystodistuksen kohdalla myöntäjään liittyvää tietoa ilmoitusvelvollisten tulisi tulkita. Rahanpesulain näkökulmasta olisi tarkoituksenmukaista kirjata tieto myöntäjätahoksi rekisterinpitäjä eli poliisi. On kuitenkin todettu, että digitaalinen henkilöllisyystodistus olisi yhtä luotettava kuin passi ja henkilökortti ja sitä voitaisiin rahanpesulain näkökulmasta yhtä lailla hyödyntää. Valtiovarainministeriö ei siten ehdota muutoksia rahanpesulain johdosta nyt ehdotettavana olevaan sääntelyyn, mutta toteaa, että rahanpesulakia tulisi mahdollisesti tarkentaa tulevaisuudessa siten, että siinä huomioitaisiin myös digitaaliset henkilöllisyyttä osoittavat asiakirjat.

Perustuslakivaliokunnan lausunto

Vammaiset henkilöt

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 83/2022 vp) katsonut, että ehdotus ja erityisesti 1. lakiehdotuksen 27 §:n ja 28 §:n sääntely muodostuu ongelmalliseksi suhteessa YK:n vammaisyleissopimukseen. Lisäksi perustuslakivaliokunta on edellyttänyt hallintovaliokuntaa selvittämään tarkkaan asiaan soveltuvan EU-oikeuden sisällön ja EU-oikeuden sen mahdollistaessa muutettava sääntelyä siten, että siinä säännösperusteisesti sallitaan vammaisen henkilön avustajan voivan avustaa vammaista henkilöä tämän pyynnöstä välineen käytössä.

Valtiovarainministeriö toteaa, että Suomi on sitoutunut toteuttamaan YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 26-27/2016; jäljempänä vammaisyleissopimus) vaatimukset. Sekä EU että kaikki sen jäsenvaltiot ovat vammaisyleissopimuksen osapuolia. Yleissopimus velvoittaa sopimuspuolet toteuttamaan asianmukaiset toimet varmistaakseen vammaisille henkilöille muiden kanssa yhdenvertaisen pääsyn muun muassa tieto- ja viestintäteknologiaan ja -järjestelmiin. Yhtenä hallituksen esityksen tavoitteena on edistää kaikkien Suomessa asuvien mahdollisuutta sähköiseen tunnistautumiseen. Valtiovarainministeriö haluaa kuitenkin kiinnittää valiokunnan huomiota vahvojen sähköisten tunnistusvälineiden (myöhemmin myös *tunnistusväline*) sääntelyyn EU:ssa sekä kansallisesti tuoden esiin EU-oikeuden tulkintaan vaikuttavat näkökulmat.

Jäsenvaltioiden rajat ylittävän sähköisen asioinnin edistämiseksi EU:ssa on niin kutsutussa eIDAS-asetuksessa ((EU) N:o 910/2014) säädetty prosessista, jonka mukaisesti jäsenvaltiot voivat ilmoittaa kansallisen tunnistusvälineen myös rajat ylittävään käyttöön. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että suomalaisella tunnistusvälineellä voisi asetuksen mukaisen ilmoituksen jälkeen asioida toisen jäsenvaltion julkishallinnon sähköisissä asiointipalveluissa. eIDAS-asetuksessa ja sitä täydentävissä komission täytäntöönpanosäädöksissä säädetään vaatimuksista, jotka ilmoitettavan tunnistusvälineen tulee täyttää. Yksi näistä vaatimuksista on, että tunnistusväline on suunniteltu siten, että sitä voidaan olettaa käytettävän vain, jos se on sen henkilön hallinnassa tai hallussa, jolle se kuuluu. Tästä vaatimuksesta säädetään niin kutsutun komission varmuustasoasetuksen ((EU) 2015/1502) kohdassa 2.2.1. Suomessa vaatimusta on vakiintuneesti tulkittu niin, että tunnistusvälineen käytössä ei ole mahdollista tukeutua avustajaan, sillä tällöin tunnistusväline tai sen käyttöön liittyviä salaisuuksia tai muita todentamistekijöitä joudutaan luovuttamaan toiselle.

Valtiovarainministeriö toteaa, että hallituksen esityksen valmistelussa on selvitetty edellä mainitun varmuustasoasetuksen vaatimuksen tulkintaa muissa jäsenvaltioissa erityisesti siitä näkökulmasta, onko ilmoitetun tunnistusvälineen käyttämiseksi mahdollista tukeutua avustajaan. Selvityksessä ilmeni useiden jäsenvaltioiden tulkitsevan vaatimusta niin, ettei avustajaan tukeutuminen tunnistusvälineen käyttämiseksi ole mahdollista. Useissa jäsenvaltioissa ilmoitettua tunnistusvälinettä ei ole myönnetty henkilöille, jotka eivät käytännössä pysty tai eivät oikeudellisesti voi (oikeustoimikelpoisuutta rajoitettu) käyttää sitä itsenäisesti.

Suomessa vahvojen sähköisten tunnistusvälineiden vaatimukset on yhdenmukaistettu eIDAS-asetuksen vaatimusten kanssa. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että puhtaasti kansallisella tasolla käytettäviltä tunnistusvälineiltä edellytetään samoja vaatimuksia, kuin rajat ylittävissä sähköisissä asiointipalveluissa käytettäviltä tunnistusvälineiltä. Tunnistusvälineiden vaatimuksista on Suomessa säädetty laissa vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista (617/2009, myöhemmin tunnistus- ja luottamuspalvelulaki), joka kuuluu liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalaan. Kuten edellä on todettu, Suomessa on vakiintuneesti tulkittu edellä mainittua komission varmuustasoasetuksen 2.2.1 kohtaa niin, että avustajaan tukeutuminen tunnistusvälineen käytössä ei ole mahdollista. Tunnistus- ja luottamuspalvelulain 23 §:n 2 momentissa säädetään nimenomaisesta kiellosta luovuttaa tunnistusväline toiselle, vastaavasti kuin 1. lakiehdotuksessa.

Tunnistus- ja luottamuspalvelulain vaatimusten täyttäminen on edellytys sille, että tunnistusvälinettä voidaan tarjota lain 12 a §:ssä tarkoitetussa luottamusverkostossa. Tunnistusvälineiden käyttö sähköisissä asiointipalveluissa, kuten verkkokaupoissa ja julkishallinnon sähköisissä palveluissa, on mahdollista vain, jos asiointipalvelu on hankkinut vahvaa sähköistä tunnistamista koskevaa palvelua luottamusverkostosta. Vahvaa sähköistä tunnistamista ei ole mahdollista hankkia luottamusverkon ulkopuolelta.

Valtiovarainministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä ehdotetaan lainsäädäntöä täysin uusista viranomaisen tuottamista digitaalisen asiointipalveluista, esimerkiksi digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta ja sen käytön mahdollistavasta digitaalisen henkilöllisyyden sovelluksesta. Niitä olisi muun ohella tarkoitus käyttää tunnistusvälineinä Suomessa sekä aikanaan ilmoitusprosessin jälkeen rajat ylittävästi muissa jäsenvaltioissa. Kun tunnistusvälineille on jo edellä kuvatulla tavalla olemassa vaatimuksia Suomessa sekä EU:ssa, on digitaalisen henkilöllisyyden palveluihin liittyvässä lainsäädännössä pyritty mahdollisimman yhdenmukaisiin vaatimuksiin. Tavoitteena on ollut varmistaa, että digitaalista henkilöllisyystodistusta voitaisiin käyttää suunnitellulla tavalla tunnistusvälineenä.

Valtiovarainministeriö haluaa vielä nostaa esiin, että EU:ssa ollaan parhaillaan valmistelemassa muutoksia eIDAS-asetukseen. Muutoksilla luodaan yhteinen lainsäädäntökehikko eurooppalaisille digitaalisen identiteetin lompakkosovelluksille. Lompakkosovellukset olisivat tunnistusvälineitä ja niiden tulisi noudattaa edellä mainitun komission varmuustasoasetuksen vaatimuksia. Tulevaisuudessa eIDAS-asetus tulisi erittäin todennäköisesti asettamaan jäsenvaltioille velvoitteen tuottaa vähintään yksi lompakkosovellus.

Ehdotetuilla digitaalisen henkilöllisyyden palveluilla luodaan edellytyksiä toteuttaa tulevaisuudessa myös uudistetun eIDAS-asetuksen mukaisia lompakkosovelluksia. Valtiovarainministeriö haluaa kiinnittää huomiota siihen, että hallintovaliokunta on aiemmin eIDAS-asetuksen muuttamista koskevan U-kirjeen (U 41/2021 vp) käsittelyn yhteydessä pitänyt tärkeänä, että valtiovarainministeriössä käynnissä oleva kansallinen digitaalisen henkilöllisyyden hanke huomioi

eIDAS-asetuksen muutokset siten, etteivät hankkeet ole keskenään ristiriidassa. Lisäksi kustannusten ja kehitystyön päällekkäisyyden välttämiseksi tulee kiinnittää huomiota kansallisen työn yhteensovittamiseen EU-valmistelun kanssa (HaVL 34/2021 vp).

Valtiovarainministeriö toteaa, että digitaalisen henkilöllisyyden palvelujen ja digitaalisen henkilöllisyystodistuksen ollessa uusia ratkaisuja, niiden käyttäjille ei ole EU-oikeuden näkökulmasta juridisesti välttämätöntä asettaa eIDAS-asetuksen tai tunnistus- ja luottamuspalvelulain kanssa yhdenmukaista kieltoa luovuttaa ratkaisuja toisen haltuun. Valtiovarainministeriö haluaa kuitenkin korostaa, että sääntelyn erilaisuudella olisi merkittäviä vaikutuksia mahdollisuuteen käyttää ratkaisuja tunnistusvälineinä Suomessa ja EU:ssa. Säättämällä ratkaisujen käyttö mahdolliseksi avustajaan tukeutuen ja siten poikkeavasti edellä mainitun eIDAS-asetukseen liittyvän komission varmuustasoasetuksen vaatimuksista johtaisi siihen, että ratkaisuja ei voitaisi tarjota luottamusverkostossa tunnistusvälineinä eikä sitä kautta yksityisen sektorin sähköisissä asiointipalveluissa. Kun ratkaisut eivät täyttäisi komission varmuustasoasetuksen vaatimuksia, ratkaisuja ei voitaisi myöskään ilmoittaa eIDAS-asetuksen mukaisesti ja käyttää jäsenvaltioiden rajat ylittävässä asiointissa. Sääntelyn erilaisuus lisäisi myös merkittävästi riskiä siitä, että ratkaisuja jouduttaisiin olennaisesti muuttamaan uudistetun eIDAS-asetuksen velvoitteiden toteutusvaiheessa Suomessa. Nämä tekijät vaarantaisivat olennaisesti hallituksen esityksessä kuvattujen tavoitteiden toteuttamisen.

Valtiovarainministeriö haluaa lopuksi painottaa, että yhdenvertaisen sähköisen asiointin mahdollistaminen kaikille on tärkeää. Hallituksen esityksessä on nostettu esiin, että jatkossa tultaisiin selvittämään eri vaihtoehtoja perustuslakivaliokunnan esiin nostamien haasteiden ratkaisemiseksi. Lisäksi valtiovarainministeriö haluaa nostaa esiin, että eIDAS-asetuksen muutosten valmistelu on EU:ssa vielä kesken. On mahdollista, että asetukseen tehtävien muutosten johdosta EU:ssa on tarpeen arvioida myös asetuksen nojalla annettujen Komission täytäntöönpanoasetusten, kuten edellä mainitun varmuustasoasetuksen, muutostarpeita. Suomella on tällöin mahdollisuus nostaa EU:n tasolla esiin nykyiseen sääntelyyn sisältyviä yhdenvertaisuuden kannalta ongelmallisia vaatimuksia ja edistää vammaisten henkilöiden mahdollisuutta käyttää tunnistusvälinettä avustajan tukemana.

Lapset

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt hallintovaliokuntaa arvioimaan tulisiko hallituksen esityksessä ehdotettuja ikärajoja tarkastella uudelleen. Hallituksen esityksen mukaan 15-vuotta täytäneellä henkilöllä on mahdollisuus ottaa digitaalinen henkilöllisyystodistus käyttöönsä itsenäisesti ilman huoltajan suostumusta ja tätä nuoremmalla henkilöllä huoltajan suostumuksella. Perustuslakivaliokunta on katsonut, ettei valinta ole täysin ongelmaton digitaalisen ympäristön sääntelyn johdonmukaisuuden näkökulmasta, koska tietosuojalain 5 §:n mukaan tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamiseen lapselle sovellettava ikäraja on 13 vuotta. Lisäksi hallituksen esityksessä olisi tullut perustella asiaa lasten oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta.

Valtiovarainministeriö pitää hyvänä, että perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota lasten oikeuksiin. Hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa lasten oikeudesta käyttää digitaalista henkilöllisyystodistusta on selvitetty ja päädytty mahdollistamaan yli 15-vuotiaille henkilöllisyystodistuksen käyttöönotto ilman huoltajan suostumusta. Alle 15-vuotiaat voisivat saada digitaalisen henkilöllisyystodistuksen huoltajan suostumuksella. Valtiovarainministeriö nostaa esiin näkökulmat, jotka olisi hyvä ottaa huomioon valiokunnan arvioidessa ikärajan asettamista digitaaliselle henkilöllisyystodistukselle.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan tietosuojalain 5 §:n tarkoituksena ei ole velvoittaa ketään tarjoamaan palvelujaan tietyn ikäisille tai ylipäättään alaikäisille, vaan toimia suojaikärajana henkilötietojen käsittelyn osalta. Jos toimija päättää tarjota henkilötietojen käsittelyä edellyttäviä digitaalisia palveluja alaikäisille, voidaan näitä tarjota alle 13-vuotiaille vain huoltajan suostumuksella. Tietosuojalain säännös ei määritä sitä, millioin digitaalisia palveluja tarjotaan alaikäisille ja millaisilla ehdoilla palveluja tarjotaan. Sen sijaan ratkaisevaa on palvelussa tehtävän oikeustoimen edellyttämä ikäraja. Esimerkiksi sosiaalisen median kanavissa toimimisen ikärajaan ei kohdistu lisävaatimuksia muun sääntelyn näkökulmasta, kun taas verkkokaupan osalta lapsen ikä ja ostoksen suuruus vaikuttavat siihen, tarvitaanko kauppaan huoltajan lupa. Myyjän vastuulla on varmistaa ostajan ikä ja huoltajan suostumus, joka vaikuttaa mahdollisuuksiin tarjota verkkokauppal palveluita alaikäisille.

Perustuslakivaliokunta nosti esiin myös Lasten oikeuksien sopimuksen (60/1991) ja sitä täydentävä YK:n lasten oikeuksien komitean yleiskommentin No 25 (2021) digitaaliseen ympäristöön liittyvistä lapsenoikeuksista, CRC/CGC/25. Lasten oikeuksien sopimusta täydentävässä YK:n lasten oikeuksien komitean yleiskommentissa nro 25 (2021) korostetaan kuitenkin sitä, että digitaalisessa ympäristössä lasten toimintaan liittyvät riskit ja mahdollisuudet vaihtelevat iän ja kehitystason mukaan todettu ja tämä tulisi ottaa huomioon suunniteltaessa toimenpiteitä, joilla lapsia suojellaan digitaalisessa ympäristössä ja joilla digitaalisessa ympäristössä toimiminen tehdään lapsille helpommaksi. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä lasten oikeuksien sopimuksen huomioimisen myös digitaalisessa ympäristössä. Edellä kuvatun mukaisesti on lisäksi olennaista punnita digitaalisen ympäristön tuomia vastuukysymyksiä lapsen kehitystaso huomioiden. Tätä tavoitetta on pyritty edistämään hallituksen esityksessä asettamalla palvelun käyttöönnotolle tiettyjä edellytyksiä.

Alaikäisten digitaalisen henkilöllisyystodistuksen käyttäjään kohdistuvat riskit liittyvät ensisijaisesti sähköiseen tunnistamiseen. Koska sähköinen tunnistaminen tapahtuu käytännössä aina näkemättä tunnistusvälineen käyttäjää, perustuu tunnistautumisen luotettavuus yhtäältä siihen, että väline on luotettavan tahon toimesta myönnetty oikealle henkilölle ja toisaalta siihen, että kyseinen henkilö ei ole luovuttanut välinettä eteenpäin. Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi nimenomainen kielto luovuttaa digitaalista henkilöllisyystodistusta toisen käytettäväksi. Lisäksi käyttäjän velvollisuutena olisi tehdä ilmoitus Digi- ja väestötietovirastolle ilman aiheetonta viivytystä, jos käyttäjän puhelin häviää tai se varastetaan. Mitä nuorempi käyttäjä on kyseessä, sen haastavampaa on ymmärtää sähköisen tunnistamisvälineen huolellisen säilyttämisen tärkeys ja sitä suuremmat ovat riskit väärinkäytöksille välineen joutuessa väärin käsiin. Edellyttämällä nuorimpien käyttäjien osalta huoltajan suostumusta välineen käyttöönnoton osalta voidaan vähentää väärinkäytösriskejä ja siten edistää lasten oikeutta tulla suojelluksi vahingoilta.

YK:n lasten oikeuksien komitean yleiskommentin No 25 (2021) digitaaliseen ympäristöön liittyvistä lapsen oikeuksista, (CRC/CGC/25) XII erityiset suojatoimet mukaan lapsia tulee suojella kaikenlaiselta hyväksikäytöltä, joka on millään tavalla vahingollista heidän hyvinvoinnilleen digitaalisessa ympäristössä. Yleiskommentin mukaan sopimusvaltioiden tulee arvioida asiaan liittyvä lakeja ja käytäntöjä ja varmistaa, että lapsia suojellaan taloudelliselta hyväksikäytöltä. Yleiskommentin kohdan 116 mukaan sopimusvaltioiden tulee varmistaa, että lapsia suojellaan asianmukaisella lainsäädännöllä digitaalisessa ympäristössä tapahtuvilta rikoksilta, kuten petoksilta ja identiteettivarkauksilta. Sopimusvaltioiden tulee myös edellyttää lasten käyttämillä digitaalisilla tuotteilla ja palveluilla korkeaa kyberturvallisuutta sekä sisäänrakennettua tietosuojaa ja turvallisuutta.

Hallituksen esityksen mukaan digitaalisen henkilöllisyystodistuksen toimintaperiaate perustuisi itsehallittavaan henkilötietojen esittämiseen. Itsehallittavalla identiteetillä (engl. Self-Sovereign Identity, SSI) tarkoitetaan henkilötietojen käsittelyn mallia, jossa henkilö voi itse hallinnoida joko itseltään tai luotettavalta kolmannelta taholta lähtöisin olevien henkilötietojensa osoittamista asiointipalvelulle, jossa henkilötietoja tarvitaan. Käytännössä itsehallittavuudella tarkoitetaan siis sitä, että henkilöt hallitsevat itse omia henkilötietojaan eli päättävät itse niiden käytöstä. Henkilö voisi itse päättää kenelle hän haluaa osoittaa digitaalisen henkilöllisyystodistuksen sisältämiä tietojaan ja mitä tietoja hän haluaa osoittaa. Tässä vaiheessa itsehallittavat henkilötiedot kuitenkin rajautuisivat niihin tietoihin, jotka ovat johdettavissa digitaalisen henkilöllisyystodistuksen perustana olevista henkilöllisyyttä osoittavista asiakirjoista. Viranomaisella ei olisi mahdollisuutta määrätä tietojen osoittamisesta eikä viranomaisella olisi pääsyä digitaalisen henkilöllisyystodistuksen tietoihin. Ehdotettu toimintaperiaate on uusi ja samalla kun käyttäjän mahdollisuudet hallita omiaan tietojaan paranevat, myös käyttäjän vastuu omista tiedoistaan ja niiden käytöstä kasvaa.

Valtiovarainministeriö toteaa, että valmistelussa on näin pyritty tarkoituksenmukaisesti punnitsemaan lasten asianmukaista suojelua digitaalisessa ympäristössä suhteessa edellä mainittuihin digitaalisen henkilöllisyystodistuksen tuomiin vastuisiin henkilöille alaikäisten näkökulmasta (SSI-malli). Edellä esitetyn perusteella valtiovarainministeriö katsoo, että nyt ehdotettavana olevan hallituksen esitykseen liittyviä lasten oikeuksia olisi tarkoituksenmukaista punnita siitä näkökulmasta, mitä vastuita ja velvollisuuksia alaikäisille heidän kehitystasonsa huomioiden voidaan tosiasiallisesti asettaa.