



Hallintovaliokunta

Hallintovaliokunnan lausuntopyyntö 9.11.2022

Maahanmuuttoviraston lausunto asiassa HE 133/2022 vp

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Maahanmuuttoviraston asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle digitaalista henkilöllisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Digi- ja väestötietoviraston digitaalisen henkilöllisyyden palveluista sekä laki digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta. Lisäksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annettua lakia, väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia, henkilökorttilakia, passilakia sekä hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi.

Ehdotuksella on tarkoitus mahdollistaa digitaalisen henkilöllisyystodistuksen sekä ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen tuottaminen ja käyttö. Kyse olisi uusista digitaalista asiointia tukevista mobiilisovelluksista, joita poliisi ja Digi- ja väestötietovirasto tuottaisivat vahvistettujen henkilötietojen osoittamiseksi. Digitaalinen henkilöllisyystodistus toimisi myös henkilöllisyyttä osoittavana asiakirjana passin ja henkilökortin tavoin ja sisältäisi lisäksi vahvan sähköisen tunnistautumisen ominaisuuden. Laki Digi- ja väestötietoviraston digitaalisen henkilöllisyyden palveluista sisältäisi säännökset digitaalisen henkilöllisyyden tietojärjestelmästä, joka toimisi sekä digitaalisen henkilöllisyystodistuksen että ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen perustana. Sääntely koskisi viranomaisten tehtävien lisäksi muun muassa tietojärjestelmän vaatimuksia ja tietoturvallisuutta sekä henkilötietojen käsittelyä.

Lisäksi esityksellä mahdollistettaisiin vaihtoehtoinen tunnistusväline sellaisille henkilöille, jotka eivät halua tai voi käyttää mobiilisovellusta. Tunnistusväline toimisi julkisen sektorin sähköisessä asiointissa ja sen myöntäisi Digi- ja väestötietovirasto.

Maahanmuuttovirasto lausuu alla seuraavaa:

Laki Digi- ja väestötietoviraston digitaalisen henkilöllisyyden palveluista

Laissa tarkoitettaisiin digitaalisen henkilöllisyyden palveluilla Digi- ja väestötietoviraston tuottamia digitaalisen henkilöllisyyden tietojärjestelmää, ydinidentiteetin todistetta, ulkomaalaisen digitaalista asiointivälinettä, digitaalisen henkilöllisyyden hallintapalvelua, lukijarajapintaa ja tarkastussovellusta. Ydinidentiteetillä tarkoitettaisiin sellaista väestötietojärjestelmään rekisteröityjen henkilötietojen kokonaisuutta, jonka

avulla henkilöllisyys voidaan yleisesti yksilöidä, ja joka koostuu VTJ-lain 13 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuista tiedoista. Kyseiset tiedot ovat henkilön täydellinen nimi ja henkilötunnus, syntymäaika, yksilöintitunnus sekä tekninen tunnistetieto ja sähköinen asiointitunnus. Vahvistetuilla tiedoilla tarkoitettaisiin viranomaisen sähköisesti varmentamia henkilötietoja, jotka ovat peräisin viranomaisen hallinnoimasta tietovarannosta tai rekisteristä, ja joiden aitouden ja muuttumattomuuden viranomainen on teknisesti varmentanut. Digitaalisella henkilöllisyystodistuksella tarkoitettaisiin digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta annetun lain 3 §:n mukaista poliisin myöntämää todistusta. Teknisellä alustalla tarkoitettaisiin käyttäjän mobiilipäätelaitetta, esimerkiksi älypuhelinta, johon digitaalinen henkilöllisyystodistus tai ulkomaalaisen digitaalinen asiointiväline sisältyy ja digitaalisen henkilöllisyyden sovelluksella tarkoitettaisiin tällä henkilöllisyystodistuksen haltijan mobiilipäätelaitteella sijaitsevaa sovellusta, joka mahdollistaa digitaalisen henkilöllisyystodistuksen tai ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen käytön. Luottavalla osapuolella tarkoitettaisiin luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jolle digitaalisen henkilöllisyystodistuksen tai ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen haltija osoittaa henkilöllisyytensä tai haluamiaan vahvistettuja tietoja.

Esityksessä ehdotetun lainsäädännön mukaan digitaalista henkilöllisyystodistusta voitaisiin käyttää henkilöllisyyden osoittamiseen käyntiasioinnissa eli asioitaessa kasvokkain jonkin palveluntarjoajan luona samalla tavoin kuin nykyisin käytetään henkilökorttia ja passia. Käyntiasioinnilla tarkoitettaisiin asiointitilanteita, joissa digitaalisen henkilöllisyystodistuksen haltija ja luottava osapuoli ovat läsnä samanaikaisesti samassa paikassa ja digitaalisen henkilöllisyystodistuksen haltija osoittaa henkilöllisyytensä tai muita häneen liittyviä vahvistettuja tietoja luottavalle osapuolelle. Käyntiasioinnissa luonnolliset henkilöt olisivat kasvokkain, koska sillä ei tarkoitettaisi esimerkiksi tilanteita, joissa henkilö on läsnä fyysisessä tilassa, mutta asioi automaatin tai muun teknisen päätelaitteen kanssa.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että perustelut jättävät osin epäselväksi sen, onko esimerkiksi henkilökohtainen asiointi viraston asiakaspalvelussa lain tarkoittamaan käyntiasiointia, jos asiakkaan henkilöllisyys tarkistettaisiin mobiilipäätelaitteelta lukijalla eikä ihmissilmin suoraan asiakkaan mobiilipäätelaitteen, vaikkapa älypuhelimien, näytöltä.

Digitaalista henkilöllisyystodistusta voisi käyttää sähköisessä asioinnissa henkilöllisyyden osoittamiseen vastaavasti kuin nykyisiä vahvoja sähköisiä tunnistusvälineitä käytetään. Tämä voisi mahdollistaa asiakkaan asioinnin viranomaisen tiloissa valvotulla itsepalveluautomaatilla, joka henkilöllisyyden todentamisessa on merkittävästi manuaalista prosessia luotettavampi ja laadukkaampi.

Laki digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta

Ehdotuksen mukaan laissa säädettäisiin Suomen kansalaiselle ja Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnettävästä digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta, joka olisi digitaalinen asiakirja, jolla henkilöllisyys ja siihen liittyviä vahvistettuja tietoja voitaisiin osoittaa, ja jonka henkilö voisi saada käyttöönsä, kun hänellä on voimassa oleva suomalainen passi tai henkilökortti. Digitaalinen henkilöllisyystodistus olisi siis lähtökohtaisesti poliisin

myöntämä henkilöllisyyttä osoittava asiakirja henkilökortin ja passin tavoin. Sitä voitaisiin käyttää ja se voitaisiin hyväksyä henkilöllisyyden osoittamisen tarkoituksessa samalla tavoin, kuin henkilökortti ja passi. Digitaalista henkilöllisyystodistusta ei olisi mahdollista ottaa käyttöön muussa kuin esitetyn Digi- ja väestötietoviraston digitaalisen henkilöllisyyden palveluista annettavan lain 2 §:n 6 kohdassa tarkoitetun tarkoitettussa digitaalisen henkilöllisyyden sovelluksessa.

Kun digitaalinen henkilöllisyystodistus voitaisiin myöntää myös henkilöille, joilla on voimassa oleva Suomen poliisin myöntämä ulkomaalaisen henkilökortti, voisi asiakas tunnistautua sen avulla asioidessaan Maahanmuuttovirastossa. Tästä aiheutuvien laitehankintojen kustannuksia ei vielä voida arvioida.

Maahanmuuttovirasto katsoo, että mahdollisuutta vahvaan sähköisen tunnistautumiseen käyttäen digitaalista henkilöllisyystodistusta myös esimerkiksi puhelinpalvelussa ja chatissa olisi tullut edistää esityksessä.

Ehdotuksen mukaan tarkoituksena on, että myös digitaalinen henkilöllisyystodistus olisi aina voimassa, kun henkilöllä on voimassa oleva passi tai henkilökortti, jonka perusteella henkilöllä on oikeus digitaaliseen henkilöllisyystodistukseen. Digitaalista henkilöllisyystodistusta ei siis tarvitsisi ottaa uudelleen käyttöön aina kun henkilölle on myönnetty uusi digitaaliseen henkilöllisyystodistukseen oikeuttava henkilökortti tai passi, vaan digitaalisen henkilöllisyystodistus pysyy voimassa katkeamatta.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että perusteluissa tulisi edelleen selkeyttää sitä, että myös ulkomaalaisen henkilökortin haltijalla olisi mahdollisuus ottaa käyttöön digitaalinen henkilöllisyystodistus.

Perusteluissa olisi suotavaa tarkentaa myös sitä, säilyisikö mahdollinen Suomessa oleskelevalle ulkomaan kansalaiselle annettava digitaalinen henkilöllisyystodistus myös siinä tapauksessa, että sen haltija saa Suomen kansalaisuuden eikä näin ollen olisi enää oikeutettu henkilökorttilain (663/2016) 14 § mukaisesti myönnettyyn ulkomaalaisen henkilökorttiin.

Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttaminen

Tunnistus- ja luottamuspalvelulain mukaan vahvalla sähköisellä tunnistamisella tarkoitetaan henkilön, oikeushenkilön tai oikeushenkilöä edustavan luonnollisen henkilön yksilöimistä ja tunnisteiden aitouden ja oikeellisuuden todentamista sellaista sähköistä menetelmää käyttäen, joka täyttää eIDAS-asetuksen korotetun tai korkean varmuustason vaatimukset.

Tunnistus- ja luottamuspalvelulain 2 § 1 momenttiin lisättäisiin uusi 13 kohta, jossa määriteltäisiin digitaalisen henkilöllisyyden väline. Digitaalisen henkilöllisyyden välineellä tarkoitettaisiin sekä digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta annetun lain 3 §:ssä tarkoitettua digitaalista henkilöllisyystodistusta että Digi- ja väestötietoviraston digitaalisen henkilöllisyyden palveluista annetun lain 14 §:ssä tarkoitettua ulkomaalaisen digitaalista asiointivälinettä.

Ulkomaalaisen digitaalista asiointivälinettä voisi esityksen mukaan kuitenkin käyttää tunnistus- ja luottamuspalvelulaissa tarkoitettuun vahvaan sähköiseen tunnistamiseen vain silloin, kun sen haltija on tunnistettu tunnistus- ja luottamuspalvelulain 17 §:n mukaisesti.

Ulkomaalaisen digitaalinen asiointiväline voidaan myöntää myös Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain 9 a §:ssä säädetyn etärekisteröintimenettelyn yhteydessä. Etärekisteröintimenettelyyn perustuva tunnistaminen ei kuitenkaan ehdotuksen mukaan ole yhtä luotettava tapa tunnistaa välineen haltija, kuin tunnistus- ja luottamuspalvelulain 17 §:n mukaisesti tapahtunut ensitunnistaminen. Etärekisteröintimenettelyn yhteydessä myönnettyyn ulkomaalaisen digitaaliseen asiointivälineeseen perustuva sähköinen tunnistaminen ei siksi olisi tunnistus- ja luottamuspalvelulaissa tarkoitettua vahvaa sähköistä tunnistamista, eikä siihen perustuvia tunnistustapahtumia voisi välittää luottamusverkostossa.

Maahanmuuttovirasto toteaa, että hallituksen esityksessä 132/2022 vp eduskunnalle laiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (VTJ-laki) muuttamisesta sekä siihen liittyviksi laeiksi esitetään, että tietoja väestötietojärjestelmään tallettavan viranomaisen olisi lain uuden 9 d § mukaan muutettava tai lisättävä henkilön tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa kuvaava tieto väestötietojärjestelmään, kun ulkomaan kansalaisen henkilöllisyydestä on ensimmäisen kerran varmistettu kyseisen lain 9, 22 ja 22 a §:ssä tarkoitetulla tavalla henkilökohtaisen käynnin yhteydessä. Nyt lausuttavana oleva hallituksen esityksen perusteluista ei selkeästi käy ilmi, voidaanko tunnistus- ja luottamuspalvelulakia soveltaa ulkomaalaisen digitaaliseen asiointivälineeseen silloin, kun välineen haltija on tunnistettu VTJ-lain 9 a §:ssä säädetyn etärekisteröintimenettelyn yhteydessä, mutta tullut myöhemmin kasvokkain tunnistetuksi haltijan tunnistamisen tai yksilöinnin tapaa ja tietojen lähdeä kuvaavat tiedot lain uuden 9 d § mukaisesti muutettu kasvokkain tunnistetuksi vai edellytetäänkö myöhemmin kasvokkain tunnistetunkin etärekisteröityneen henkilön käyvän tunnistautumassa myös Digi- ja väestötietovirastossa tai poliisissa.

Hallituksen esityksen 132/2022 vp mukaan etärekisteröityneen henkilön kasvokkain tunnistamisen voisi tehdä myös ulkoinen palveluntarjoaja, ei siis suomalainen viranomainen. Maahanmuuttovirasto katsoo, että tunnistuksen luokittelu vain etärekisteröityyn tai kasvotusten tunnistettuun ei täysin täytä henkilöllisyyden hallinnan edellytyksiä, eikä malli myöskään täytä kansainvälisten standardien, esimerkiksi "ISO/IEC AWI TS 23220-5 - Cards and security devices for personal identification - Building blocks for identity management via mobile devices - Part 5: Trust models and confidence levels", vaatimuksia.

Ulkomailla vailla luotettavaa tunnistautumista käyttöön otettava ulkomaalainen digitaalinen asiointiväline on eittämättä riskialtis väärinkäytölle. Koska kasvokkain tunnistamisesta eri tilanteissa säädettäneen nyt eri laeissa, Maahanmuuttovirasto ehdottaa, että kasvokkain tunnistamisen soveltuvuutta ja hyväksyttävyyttä selkeytettäisiin nyt lausuttavan olevan lain perusteluissa.

Ulkomaalaisen rekisteröinti väestötietojärjestelmään kasvokkain luotettavasti tunnistautuneena ja vahvan sähköisen asiointivälineen käytön mahdollisuus

keventäisi lupien myöntöprosessia. Jos asiointiväline ei ole vahva sähköinen tunniste, jää hyöty saamatta.

Etärekisteröityneelle henkilölle on oltava hyvin selvää, mitä etärekisteröityminen ja ulkomaalaisen tunnistusvälineen käyttöön ottaminen merkitsee, missä sähköisissä asiointipalveluissa tunnistusväline on riittävä tunnistautumiseen ja kuinka helppoa tai monimutkaista tunnistusvälineen muuttaminen vahvaksi sähköiseksi tunnisteeksi on, ja onko se edes mahdollista.

Luotettavasti kasvokkain tunnistautuvien hakijoiden kannalta olisi suotavaa, että alun perin etärekisteröityneenkin ulkomaalaisen digitaalista asiointivälinettä voitaisiin sujuvasti käyttää vahvana sähköisenä tunnisteena. Esimerkiksi jatkolupaa haettaessa tunnistautumiskäynnin välttäminen edellyttää vahvaa sähköistä tunnistautumista lupaa haettaessa.

Maahanmuuttovirasto korostaa henkilön luotettavan tunnistamisen merkitystä ensisijaisena edellytyksenä.

Henkilökorttilain muuttaminen

Maahanmuuttovirasto viittaa ulkomaalaisen henkilön oikeudesta saada digitaalinen henkilöllisyystodistus edellä laista digitaalisesta henkilötodistuksesta lausumaansa.

Muut ehdotukset

Maahanmuuttovirastolla ei ole lausuttavaa ehdotuksista Väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain, hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annetun lain eikä passilain muuttamisesta annettavien lakien osalta.

Ylijohtaja

Ilkka Haahtela

Oikeuspäällikkö

Katariina Lehtola

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä.
Maahanmuuttovirasto 15.11.2022 klo 10:58. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.



Maahanmuuttovirasto
Migrationsverket
Finnish Immigration Service
