

Liikenne ja viestintäviraston asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle; HE 133/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle digitaalista henkilöllisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi

Hallintovaliokunta on pyytänyt Liikenne- ja viestintävirastolta lausuntoa hallituksen esityksestä HE 133/2022 vp eduskunnalle digitaalista henkilöllisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi.

Liikenne- ja viestintävirasto kiittää mahdollisuudesta lausua asiasta ja esittää lausunnossaan seuraavaa:

Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutoksia vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annettuun lakiin (617/2009, jäljempänä *tunnistus- ja luottamuspalvelulaki*). Laissa säädetään vahvan sähköisen tunnistamisen kansallisista vaatimuksista ja tunnistuspalveluiden tarjoamisesta. Liikenne- ja viestintävirasto on lain mukainen valvontaviranomainen. Virasto on osallistunut hallituksen esityksen valmisteluun ja kannattaa sitä.

1 Esityksen tavoitteet

Esityksellä on tavoitteena luoda säädöspohja Suomeen luotavalle digitaaliselle henkilöllisyydestodistukselle sekä sen ympärille rakentuvalle digitaaliselle lompakolle. Vielä valmistelussa olevalla niin sanotun eIDAS-asetuksen (EU) N:o 910/2014 muutoksella jokaiselle jäsenvaltiolle asetetaan velvoite notifioida vähintään yksi kansallinen tunnistusjärjestelmä rajat ylittävään vahvaan sähköiseen tunnistamiseen. Lisäksi valtiossa on luotava vähintään yksi lompakkosovellus. Nämä voivat olla myös yksi ja sama järjestelmä. Tällä hallituksen esityksellä on tarkoitus mahdollistaa tulevan lompakkosovelluksen kehitys ja digitaalisen henkilöllisyydestodistuksen ja siihen sisältyvän vahvan sähköisen tunnistamisen järjestelmän notifiointi rajat ylittävään tunnistamiseen. Liikenne- ja viestintävirasto toteaa, että esityksen tavoitteet ovat kohdillaan.

Esityksellä luodaan vaihtoehtoiset välineet Suomessa asuville mobiilikäyttäjille sekä niille, jotka eivät syystä tai toisesta voi mobiiliratkaisuja käyttää. Lisäksi luodaan väline ulkomaalaiselle, jolla ei ole suomalaista henkilötunnusta ja suomalaista passia tai henkilöllisyydestodistusta. Virasto toteaa, että välineiden valikoima on kattava ja riittävä. Nykyiset vahvan sähköisen tunnistamisen välineet säilyvät edelleen markkinaehtoisesti käytössä.

2 Esitykseen sisältyvät säädösehdotukset ja niiden perustelut

Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta säädetään tunnistus- ja luottamuspalvelulaissa. Suomessa toimivat vahvan sähköisen tunnistamisen tarjoajat toimivat yhdessä luottamusverkostossa, jonka kautta tunnistamista välitetään. Liikenne- ja viestintävirasto on lain mukainen valvontaviranomainen.

Hallituksen esityksellä luotaisiin nykyisen luottamusverkoston rinnalle digitaalinen henkilöllisyydestodistus. Henkilöllisyydestodistus mahdollistaisi henkilön itsensä hallitsevan sitä tietoa, mitä itsestään haluaa tunnistustapahtumassa välittää. Digitaalisella

henkilöllisyystodistuksella voisi todistaa myös enemmän tietoja kuin pelkän henkilöllisyytensä tai ikänsä. Lisäksi digitaalista henkilöllisyystodistusta voisi käyttää henkilökohtaisessa käyntiasioinnissa.

Digitaalisella henkilöllisyystodistuksella luotaisiin siis uudenlaisia mahdollisuuksia sekä käyntiasiointiin että etäasiointiin, joita nykyisillä vahvan sähköisen tunnistamisen välineillä ei voi tarjota.

Digitaalisella henkilöllisyystodistuksella ei olisi hallituksen esityksen mukaan valvontaviranomaista, mikäli sitä ei välitetä luottamusverkostossa nykyisten vahvan sähköisen tunnistamisen välineiden rinnalla. Digi- ja väestötietovirasto olisi vastuussa palvelun tuottamisesta sekä toimivuudesta. Liikenne- ja viestintävirastolle luotaisiin hallituksen esityksellä kuitenkin mahdollisuus antaa lausunto digitaalista henkilöllisyystodistusta varten luotavalle tietoturvakriteeristölle sekä kahden vuoden välein tehtävälle tietoturva-auditoinnille. Liikenne- ja viestintävirasto pitää tärkeänä, että viraston asiantuntemusta käytetään digitaalisen henkilöllisyystodistuksen luonnissa ja ylläpidossa.

Tällä esityksellä luodaan valmius valtion ylläpitämälle digitaaliselle henkilöllisyystodistukselle. Vahvan sähköisen tunnistamisen markkinat ovat Suomessa perinteisesti yksityisen sektorin toimijoiden kehittämisiä ja virasto pitää tärkeänä, että myös jatkossa yksityiselle sektorille mahdollistetaan sekä vahvan sähköisen tunnistamisen että lompakkosovellusten kehittäminen. Siten virasto pitää tärkeänä, että viimeistään eIDAS-asetuksen uudistuksen toimeenpanon yhteydessä tunnistus- ja luottamuspalvelulakia muutetaan siten, että myös yksityisten lompakoiden tuottaminen on mahdollista. Tuossa vaiheessa myös lompakkosovellusten valvonnasta pitää säätää.

3 Tietoturva

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom on vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain mukainen valvova viranomainen. Laikiin oltaisiin ehdotuksella lisäämässä digitaalinen henkilöllisyystodistus yhdeksi vahvan sähköisen tunnistamisen menetelmäksi asettamatta sille kuitenkaan samoja velvoitteita kuin muilla vahvan sähköisen tunnistamisen tarjoajilla.

Siten Traficom pitää tärkeänä ja kannattaa sitä, että esityksessä esitetään säädettäväksi tietoturvaluusvaatimukset ja sitä, että vaatimukset vastaisivat eIDAS-asetuksen vaatimuksia tunnistusjärjestelmälle. Traficom kannattaa sitä, että vaatimustenmukaisuus olisi ulkoisen pätevän tahon arvioima ja pitää viranomaisten tietojärjestelmien turvallisuutta arvioivia tietoturvaluuden arviointilaitoksia tarkoituksenmukaisena arviointitahona. Esitetty kahden vuoden arviointisykli noudattaa vahvassa sähköisessä tunnistamisessa käytettyä arviointisykliä ja Traficom pitää tätä hyvänä.

Traficom kannattaa sitä, että esityksen mukaan Digi- ja väestötietovirasto kuulisi Traficomia ennen järjestelmän tietoturvaluusvaatimuksia annettavaa päätöstä ja antaisi lausunnon myös arviointiraportista. Arvioinnin tekemiseen liittyy säännönmukaisesti myös tulkintakysymyksiä ja lausuntoinstrumentti mahdollistaa Traficomin käsityksen mukaan sen, että virasto voi tarvittaessa osallistua tulkintoihin liittyvään neuvontaan.

4 Vahvan sähköisen tunnistamisen markkinat

Esityksessä todetaan, että hankkeen tavoitteena on julkisen sektorin sähköisen tunnistamisen kulujen hallittavuus ja sen summan rajoittaminen, mitä julkinen

sektori on valmis maksamaan yksityisen sektorin tuottamasta sähköisestä tunnistamisesta. Esityksen mukaan tämä voi johtaa siihen, että osa toimijoista ei näe enää liiketaloudellisesti perusteltuna tarjota omaa tunnistusvälinettä julkisen sektorin käyttöön, jolloin julkisen sektorin digitaalisten palvelujen käyttömahdollisuudet kansalaisten keskuudessa voivat heikentyä nykyisestä.

Luottamusverkostossa on tällä hetkellä käytössä sisäinen hintasääntely tunnistusvälineen tarjoajan ja tunnistusvälityspalvelun tarjoajan välillä. Digitaalinen henkilöllisyystodistus sen sijaan olisi ilmaiseksi välitettävissä. Nykyään asiointipalvelut ostavat keskitetysti tunnistamispalvelut tunnistusvälityspalvelun tarjoajilta. Myös julkinen sektori kilpailuttaa tällä hetkellä tunnistuksen ja ostaa kaikki tunnistuspalvelut yhdeltä tunnistuksen välittäjältä, joka puolestaan välittää kaikkia tunnistusvälineitä. Digitaalisen henkilöllisyystodistuksen käyttö olisi maksutonta, joten epäselvää on, miten tämä uusi väline vaikuttaisi markkinoihin ja tunnistuspalveluiden hintoihin.

5 Liikenne- ja viestintävirastolle tulevat uudet tehtävät

Hallituksen esityksessä esitetään Liikenne- ja viestintävirastolle uusia lakisääteisiä tehtäviä, jotka hallituksen esityksen organisatoristen- ja henkilöstövaikutuksia koskevan arvion mukaisesti edellyttävät vähintään yhden henkilötyövuoden lisäystä viraston resursseihin. Virasto pitää tärkeänä, että tämä lisäresursointi sille osoitetaan, jotta digitaalisen identiteetin luotettavuuteen liittyvät tehtävät kyetään hoitamaan. Virkatyö liittyy ehdotuksen mukaisten lakisääteisten tehtävien (lausuminen arviointikriteeristöä, lausuminen auditoinneista) lisäksi mm. arviointikriteeristön valmistelun tukitehtäviin, tiedottamiseen ja yhteydenpitoon Digi- ja väestötietoviraston ja luottamusverkoston suuntaan, mahdollisten häiriötilanteiden selvittämiseen, mikäli häiriötilanteet vaikuttavat luottamusverkostoon, Traficomien määräysten, ohjeiden ja suositusten mahdollisiin päivitystarpeisiin yhteentoimivuuden varmistamiseksi sekä kansalaisten neuvontaan uusien välineiden suhteesta olemassa oleviin vahvan sähköisen tunnistamisen välineisiin. Lisäksi Traficomille nähdään vähintään avustava rooli, kun ehdotettua ratkaisua lähdetään notifioimaan EU:n rajat ylittäväksi ratkaisuksi, sekä avustava rooli Digi- ja väestötietoviraston lukijasovelluksen määräyksen valmistelussa.

Virasto on esittänyt hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa kolmen henkilötyövuoden lisäystä resursseihin.

6 Ensitunnistustietojen välittämisen lisääminen tunnistus- ja luottamuspalvelulakiin

Liikenne- ja viestintäministeriö on hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn aikana tunnistanut tarpeen ensitunnistustiedon välittämistä koskevan säännöksen lisäämiseen tunnistus- ja luottamuspalvelulain 24 §:n 2 momenttiin. Uusi säännös ei liity hallituksen esityksen tavoitteisiin, vaan on niistä erillinen. Lisäyksen sanamuodoksi on ehdotettu: "Tunnistusvälineen tarjoajan on viipymättä välitettävä tieto hakijan ensitunnistamisessa käytetystä vahvasta sähköisestä tunnistusvälineestä kyseisen tunnistusvälineen tarjoajalle." Liikenne- ja viestintävirasto kannattaa lisäystä.

Tunnistuslain 24 §:n 1 momentin mukaan tunnistusvälineen tarjoajan on tallennettava tarvittavat tiedot 17 ja 17 a §:ssä tarkoitettua hakijan ensitunnistamisesta ja siinä käytetystä asiakirjasta tai sähköisestä tunnistamisesta. Tällä tarkoitetaan sitä tahoa, joka on luomassa uuden tunnistusvälineen ja käyttää hakijan ensitunnistamiseen joko henkilöllisyystodistusta tai passia taikka ketjuttaa tunnistuksen käyttäen aiemmin myönnettyä vahvaa sähköistä tunnistusvälinettä.

Tunnistuslain 17 §:n 4 momentin mukaan 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. Kaikkien tunnistusvälineen tarjoajien on siis mahdollistettava myöntämänsä tunnistusvälineen käyttäminen ketjuttamiseen. Sen sijaan tunnistusvälineen tarjoajan ei ole pakko itse käyttää ketjutusta. Noin puolet toimijoista ovat ottaneet ketjutuksen käyttöön. Käyttöönnotosta on ilmoitettava Liikenne- ja viestintävirastolle.

Tunnistusvälineen käytöstä saa periä tunnustuslain 12 c §:n mukaan korkeintaan 3 sentin suuruisen hinnan. Tunnistusvälineen käytöstä ensitunnistamiseen perittyyn korvaukseen kohdistuu rajoitus, joka on voimassa 31.3.2023 saakka. Rajoituksen mukaan 3 sentin maksimihinta koskee myös ensitunnistamista 31.3.2023 saakka. Tämän jälkeen tunnistusvälineen käytöstä ensitunnistamiseen saa periä korkeamman hinnan.

Lisäksi tunnustuslain 17 §:n 6 momentin mukaan, jos aiempaan ensitunnistamiseen luottava tunnistusvälineen tarjoaja joutuu vastuuseen vahingosta, sillä on oikeus saada korvaus vahingostaan ensitunnistamisessa virheen tehneeltä tunnistusvälineen tarjoajalta, ellei tämä osoita, että vahinko ei ole aiheutunut sen tahallisuudesta tai törkeästä huolimattomuudesta.

Kuitenkaan tuolla tunnistusvälineen tarjoajalla, joka luottaa aiempaan ensitunnistamiseen, ei tällä hetkellä 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. Lisäksi se ei pysty perimään ensitunnistustapahtumista lain mahdollistamia korkeampia hinnoja.

Tunnistuspalvelun tarjoajien on tunnustuslain 12 a §:n 3 momentin mukaan tehtävä yhteistyötä sen varmistamiseksi, että luottamusverkoston jäsenten väliset tekniset rajapinnat ovat yhteen toimivia ja että ne mahdollistavat yleisesti tunnettujen standardien mukaisten rajapintojen tarjoamisen luottaville osapuolille. Liikenne- ja viestintävirasto on julkaissut OIIC-rajapintasuosituksen 213/2021 S, joka on valmisteltu yhteistyössä tunnistuspalvelun tarjoajien kanssa. Suosituksessa määritellään pakolliseksi ensitunnistustiedon välittäminen. Säännös on ollut voimassa vuodesta 2018. Kaikki tunnistuspalvelun tarjoajat eivät kuitenkaan käytä OIIC-rajapintaa, jolloin tuo suositus ei päde. Lisäksi, suositusta ei voida katsoa pakottavaksi sääntelyksi. Liikenne- ja viestintäviraston käsitys on, että lähes kaikilla luottamusverkoston toimijoilla on valmius välittää ensitunnistustietoa jo nyt, tai sitä jo välittään.

Vahvan sähköisen tunnistuksen luotettavuus on kriittistä yhteiskunnan toimivuuden kannalta. Häiriöt tulee voida selvittää välittömästi. Erilaiset tietojenkalastelukampanjat ovat olleet esillä, samoin hyökkäykset ja ohjelmistopuutteiden hyväksikäytön yritykset ja onnistumiset siinä. 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 luodut tunnistusvälineet sulkea.

Ensitunnistustiedon välittäminen antaisi jälkiselvittelyn lisäksi tunnistuspalvelun tarjoajille mahdollisuuden rakentaa palveluihinsa toimintoja, joilla asiakas itse pystyisi omatoimisesti estämään ensitunnistustapahtumat tai joilla asiakasta voitaisiin tiedottaa ensitunnistustapahtumasta välittömästi sen tapahtuessa. Näillä tavoin voitaisiin jälkiselvittelyn lisäksi myös ennalta ehkäistä vääriä ensitunnistamisia.

Tämän vuoksi Liikenne- ja viestintävirasto pitää tärkeänä, että tunnistuslakiin lisätäisiin velvollisuus välittää ensitunnistustieto aiemman tunnistusvälineen myöntäneelle tunnistuspalvelun tarjoajalle. Välittäminen tulisi ensisijaisesti tapahtua automaattisesti muun tunnistustiedon välittämisen yhteydessä.

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom