

Asia: VN/10855/2024

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle sähköisestä tunnistamisesta, luottamuspalveluista ja eurooppalaisesta digitaalisesta identiteetistä annettua EU:n asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Huomiot rajat ylittävän sähköisen tunnistamisen, sähköisten luottamuspalvelujen ja eurooppalaisen digitaalisen identiteetin kansallisesta sääntelystä:

Digi- ja väestötietovirasto pitää ehdotettua säätelystä kannatettavana. Säätelyn toimeenpanon myötä Suomessa tulisi kansalaisten saataville maksutta eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakko, joka mahdollistaisi vahvan sähköisen tunnistautumisen asiointipalveluihin. Tunnistautumisen lisäksi lompakko mahdollistaisi vahvan sähköisen allekirjoittamisen sekä laaja-alaisesti tiedon oikeaksi osoittamisen niin julkisen kuin yksityisen sektorin palveluissa koko Euroopassa. Nämä muutokset voivat lisätä tiedon liikkuvuutta ja luotettavaa käsittelyä digitaalisten palveluiden tuotannossa ja voivat siten hyödyttää palvelutuotantoa merkittävästikin. Merkittävien hyötyjen edellytyksenä nähdään kuitenkin laaja käyttö, joka tulee varmistaa osana ehdotetun säätelyn toimeenpanoa.

DVV on esittänyt kohtaan 4.2.2.2 seuraavaa kirjausta: ”Lisäksi Digi- ja väestötietovirasto on arvioinut jatkuvan palvelun resurssitarpeiksi 3 400 000 euroa vuosille 2027–2028”. Kohdassa lukee tällä hetkellä virheellisesti: ”3 2400 000”, joten sitä esitetään korjattavaksi.

Lompakkoon myönnettäviin todisteisiin/palveluihin liittyy paljon automaatiota. Niissä tapauksissa, joissa lompakon tunnistus- ja luottamuspalvelut myönnetään tai perutetaan käyttäjän hakemuksesta/pyynnöstä, olisi tarkoituksenmukaista säätää, ettei hallintopäätöstä anneta. Käytännössä kyse on siis todisteen, kuten digitaalinen henkilöllisyystodistus, aktivoinnista osana lompakkosovelluksen käyttöä ja käyttäjä odottaa todisteen myönnön tapahtuman välittömästi sen edellytysten ollessa voimassa.

Alaikäisen tunnistusvälinettä aktivoimassa, jollei muuten säädetä, toiminta perustetaan lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annettuun lakiin (361/1983) 5 §. Sen 1 momentin mukaan lapsen huoltajat vastaavat yhdessä lapsen huoltoon kuuluvista tehtävistä ja tekevät yhdessä lasta koskevat päätökset, jollei toisin ole säädetty tai määrätty. Selvyyden vuoksi 7 §:n perusteluihin olisi aiheellista

tarkentaa, että alle 13-vuotiaan osalta tarvitaan vain yhden huoltajan suostumus, kuten esitetystä 7 §:n muodosta on tulkittavissa.

14 §:n perustelujen mukaan Suomessa henkilöllisyyden linkittäminen toteutettaisiin keskitettynä ratkaisuna, jossa DVV toteuttaa henkilöllisyyden linkittämisen kaikkien velvoitteen piiriin kuuluvien asiointipalveluiden puolesta. Selvyyden vuoksi tässä kohtaa perusteluja voisi sen todeta koskevan keskitettyä palvelua julkishallinnon asiointipalveluille. HE:ssä voitaisiin tuoda myös esille, että keskitetty henkilöllisyyden linkittäminen saattaa tulevaisuudessa laajentua koskemaan myös yksityisiä asiointipalveluja. HE:n kohdassa 4.2.2.2 todetaan henkilöllisyyden linkittämisen rekisterinä käytettävän Väestötietojärjestelmää. Tässä yhteydessä olisi selvyyden vuoksi aiheellista mainita, että henkilöllisyyden linkittämiseen sisältyy olemassa oleva VTJ-rekisteröinti ja hetu. Kirjaus näistä henkilöllisyyden linkittämisen edellytyksistä eli olemassa olevasta VTJ-rekisteröinnistä ja hetusta, voitaisiin sisällyttää myös henkilöllisyyden linkittämistä koskevaan 14 §:ään.

9 §:n perustelujen mukaan lompakon tarjoaja voisi toteuttaa toimenpiteitä, joiden avulla sähköisestä allekirjoittamisesta voitaisiin periä maksu, kun se tehdään ammatillisiin tarkoituksiin. Mikäli lompakon tarjoaja ei toteuta tällaisia toimenpiteitä, voidaan myös ammatillisiin tarkoituksiin tehdä allekirjoituksia maksutta. HE-luonnoksen kohdassa 4.1 todetaan, että lompakon tarjoaja voi toteuttaa toimenpiteitä, joiden avulla rajataan lompakon avulla luodun hyväksytyn sähköisen allekirjoituksen maksuttomuus luonnollisille henkilöille muihin kuin ammatillisiin tarkoituksiin.

Em. kohtia tulisi tarkentaa huomioiden se, että DVV:n käsityksen mukaan sähköisen allekirjoituksen maksullisuus olisi tietyissä toteutustavoissa allekirjoituksen tuottavan hyväksytyn luottamuspalvelun tarjoajan, eikä lompakon tarjoajan hallinnassa. DVV esittää kohtaan muutosta siten, että toimenpiteitä voisi toteuttaa asiaa koskevan sääntelyn ja toteutustavan nojalla joko lompakon tarjoaja tai hyväksytty luottamuspalvelun tarjoaja.

Hallituksen esitykseen voisi tarkentaa digitaaliseen lompakkoon myönnettävien todistusten ja muiden palvelujen maksullisuuteen liittyviä kysymyksiä, sillä osa todistuksista ja muista palveluista tultaneen myöntämään maksullisena käyttäjän lompakkoon. Maksuperustelain mukaan julkisoikeudellisen maksun määrääminen on selkeästi hallintoasian ratkaisemista ja siihen liittyy omat menettelysäännöksensä. Maksuperustelain menettelysäännöksiä on hyvin hankala toteuttaa mobiilisovelluksessa.

Huomiot koskien digitaalista henkilöllisyystodistusta:

Digitaalisesta henkilöllisyystodistusta koskevassa sääntelyssä on säädetty sen kahdesta eri ilmentymästä hieman eriävin tavoin, vaikka kyse on saman tietosisällön kahdesta eri ilmentymästä. Ensinnä on määritelty digitaalinen henkilöllisyystodistus ja yksilöity sen sisältämät tiedot 4 §:ssä. Toisaalta myöhemmin on määritelty 7 §:n digitaalisena henkilöllisyystodistuksena käytettävä hyväksytty sähköinen attribuuttitodistus, joka vaikuttaa olevan 4 §:n mukaisen digitaalisen henkilöllisyystodistuksen ilmentymä, jonka tiedot on vahvistanut hyväksytty luottamuspalvelu. Kuitenkaan jälkimmäisen ilmentymän sisältämiä tietosisältöä ei ole määritelty kuten 4 §:n

tapauksessa. Jotta palvelutuotannossa tietojenkäsittely perustuisi mahdollisimman selkeästi laissa määrättyyn tietosisältöön, vaikuttaisi selkeältä, että molempien ilmentymien osalta määrittely olisi yhtenevää. Tietosisällön lisäksi eräät prosessit kuten 12§:n ja 13:n pykälän raukeaminen on määritelty saman tiedon eri ilmentymille erikseen, joka saattaa aiheuttaa säätelyn monitulkintaisuutta. Myös käytännön käytötapausten kannalta on tärkeää, että myönnettävän todisteen tietosisältö on käytetystä välineestä tai ilmentymästä riippumatta sama, eli henkilöllisyystodistuksen tietoja hyödyntävä järjestelmä saa käyttöönsä samat tiedot käytetystä välineestä tai ilmentymästä riippumatta.

2 §:n määritelmissä eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakko määritellään ”jonka tarjoaa Suomen valtio”. Määritelmän rajaaminen kaipaasi tarkempaa perustelua perustelumuiotiossa, sillä digitaalisen identiteetin lompakon voi laskea liikkeelle muukin toimija, kuten muu EU valtio tai yksityisen sektorin toimija. Selkeyden vuoksi olisi lisäksi hyödyllistä täsmentää HE:n sääntelyssä miten digitaalinen henkilöllisyystodistus tai sellaisena käytettävä hyväksytty sähköinen attribuuttitodistus voitaisiin sisällyttää näihin muihin lompakoihin tai onko sen myöntö tarkoitettu rajautuvan vain Suomen valtion tarjoamaan lompakkoon.

3 §:n ja 5 §:n mukaan kyseessä olisi poliisin hakemuksesta (haku EUDI-lompakolla) myöntämä sähköinen todistus, joka loisi oikeuden saada vahvistettujen henkilötietojen osoittamiseen tarkoitettu eIDAS-asetuksen mukainen hyväksytty sähköinen attribuuttitodistus, ja joka myönnettäisiin sellaiselle Suomen kansalaiselle tai Suomessa pysyvästi oleskelevalle ulkomaalaiselle, jolla on voimassa oleva suomalainen passi tai henkilökortti. Sääntely ei ota kantaa ulkoasiainhallinnon rooliin, vaikka myös lähetystöt ja edustustot myöntävät suomalaisia passeja ja henkilökortteja, sääntelyä voisi tältä osin tarkentaa (miten esim. ulkomailla asuvat Suomen kansalaiset voivat hakea passia, henkilökorttia ja digitaalista henkilöllisyystodistusta, ml. hakemiseen ja käyttöönottoon liittyvä ohjaus ja tuki). HE:ssä mainitaan poliisi ja poliisihallitus digitaalisen henkilöllisyystodistuksen tarjoajana. Sääntelyä voisi viranomaisroolien osalta tarkentaa/yhdenmukaistaa.

6 §:ssä todetaan passiivissa ”digitaalinen henkilöllisyystodistus myönnetään”. Myöntämisen vastuutaho tulisi selkeyttää, kuten myöhemmissä pykälissä on selkeästi lausuttu todisteen myöntävä taho.

7 ja 8 §:issä säädetään molemmissa, että Digi- ja väestötietovirasto myöntää digitaalisena henkilöllisyystodistuksena käytettävän hyväksytyn sähköisen attribuuttitodistuksen. Vaikuttaa riittävältä, että attribuuttitodistuksen myöntämisestä säädetäisiin vain yhdessä pykälässä.

7 §:n mukaan DVV antaisi poliisille yksilöivän tiedon lompakosta, johon sähköinen attribuuttitodistus on annettu käyttäjän hallittavaksi. DVV toteaa, että huomioden 5 §:n sääntely, jonka mukaan digitaalisen henkilöllisyystodistuksen hakeminen poliisilta tapahtuisi eurooppalaisen digitaalisen

identiteetin lompakon kautta, niin lompakko, johon attribuuttitodistus myönnetään, yksilöityy jo tässä vaiheessa. Asiaa ja prosessia voitaisiin sääntelyssä selkeyttää.

Digitaalisen henkilöllisyystodistuksen osalta on säädösesityksenä (14 §), että poliisin myöntäessä tai peruuttaessa digitaalisen henkilöllisyystodistuksen hakijan/haltijan pyynnöstä, hallintopäätöstä ei anneta Tämä sama poikkeussääntely voisi koskea DVV:n tuottamaa sähköistä attribuuttitodistusta.

10 §:n perustelujen mukaan poliisin tulisi peruuttaa digitaalinen henkilöllisyystodistus henkilön omasta pyynnöstä. Digitaalinen henkilöllisyystodistus tulisi peruuttaa myös silloin, jos sitä käyttää joku muu kuin henkilö, jolle se on myönnetty. Lisäksi poliisin tulisi peruuttaa digitaalinen henkilöllisyystodistus, jos sen käytön turvallisuus on vaarantunut. 10 §:ssä todetaan, perustelujen sanamuodosta hieman poikkeavasti, että poliisi peruuttaa digitaalisen henkilöllisyystodistuksen, jos digitaalisena henkilöllisyystodistuksena käytettävää hyväksyttyä sähköistä attribuuttitodistusta käyttää joku muu kuin digitaalisen henkilöllisyystodistuksen saanut, tai käytön turvallisuus on muutoin vaarantunut. DVV toteaa, että vastaavaa sääntelyä tulisi olla DVV:n toimesta tapahtuvasta hyväksytyn sähköisen attribuuttitodistuksen peruuttamisesta.

11 §:n perustelujen mukaan pykälässä säädettäisiin Digi- ja väestötietoviraston toimivallasta peruuttaa sähköinen attribuuttitodistus. Ilmeinen virheellisyys sähköisessä attribuuttitodistuksessa olisi peruuttamisperuste. Kerran peruutettua todistusta ei eIDAS-asetuksen sääntelyn mukaisesti voisi enää palauttaa voimaan. 8 §:n 4 momentin mukaisesti DVV voisi kuitenkin digitaalisen henkilöllisyystodistuksen voimassaoloaikana ja myöntämisedellytysten täyttyessä myöntää uusia sähköisiä attribuuttitodistuksia. Edellä 10 §:n yhteydessä esitetyn mukaisesti DVV:n toimesta tapahtuvasta hyväksytyn sähköisen attribuuttitodistuksen peruuttamisesta tulisi säätää laajemmin eikä rajata peruuttamista vain hyväksytyn sähköisen attribuuttitodistuksen ilmeiseen virheellisyyteen. Lisäksi, mikäli DVV myöntää digitaalisen henkilöllisyystodistuksen voimassaoloaikana useampia hyväksyttyjä sähköisiä attribuuttitodistuksia, on ne voitava peruuttaa myös käyttäjän pyynnöstä.

12 §:ssä määritellään tyhjentävästi tilanteet, joissa digitaalinen henkilöllisyystodistus raukeaisi automaattisesti. Näitä olisivat uuden digitaalisen henkilöllisyystodistuksen myöntäminen, sen perustana olevan asiakirjan eli passin tai henkilökortin peruuttaminen sekä ristiriita sähköisen attribuuttitodistuksen ja eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakon henkilötietojen välillä. DVV tuo esille, että vaikkakin eIDAS-sääntely voi asettaa joitakin rajoitteita hyväksyttyä sähköistä attribuuttitodistusta koskevalle vastaavalle raukeamissääntelylle, tulisi vastaavaa sääntelyä mahdollisuuksien rajoissa olla. Raukeaminen tarkoittaa automaattista päättymistä ilman eri toimenpiteitä (hakemista, päätöksentekoa) ja se osaltaan keventää lompakkoprosesseja ja hallinnollista taakkaa. Mikäli digitaalinen henkilöllisyystodistus raukeaa, johtaa se myös tarpeeseen päättää hyväksytyn sähköisen attribuuttitodistuksen voimassaolo, eikä hyväksyttyyn sähköiseen attribuuttitodistukseen tulisi kohdistua raskaampia, digitaaliseen lompakkoympäristöön huonosti soveltuvia (pätöksenteko)prosesseja.

13 §:ssä säädettäisiin sähköisen attribuuttitodistuksen raukeamisesta, kun käyttäjä poistaa eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakon käytöstä. Viranomaisen ei tarvitse tällaisessa tapauksessa tehdä asiasta erillistä päätöstä. Edellä 12 §:n yhteydessä esitetyn mukaisesti hyväksytyn sähköisen attribuuttitodistuksen raukeamisesta tulisi säätää laajemmin eikä rajata raukeamista vain eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakon käytöstä poistamiseen. Lisäksi mitä on edellä todettu kahdesta ilmentymästä, vaikuttaa vaikeaselkoiselta miksi 13§:n mukainen raukeaminen hyväksytylle sähköiselle attribuuttitodistukselle tapahdu samoin perustein kun digitaalisen henkilöllisyystodistuksen raukeaminen, toisin sanoen hyväksytyllä sähköisellä attribuuttitodistuksella ja sitä vastaavalla digitaalisella henkilöllisyystodistuksella tulisi olla mahdollisimman yhdenmukaisesti säädetty elinkaari, koska kyseessä on samojen käyttäjää koskevien tietojen osoittamisesta.

16 §:n sulkulistaa koskevan sääntelyyn tai sen perusteluihin ehdotetaan lisättäväksi, että sulkulistan voi toteuttaa usealla eri tavalla (esim status list) mikä perusteluihin kirjattuna informoisi vaihtoehtoisista toteutustavoista.

DVV toteaa 17 §:n osalta, että mikäli päätöksiä ei tehdä 14 §:n hallintolain menettelysäännöksistä poikkeamisen nojalla tai 12 ja 13 §:ien raukeamissääntelyn nojalla, ei ole tarpeen säätää päätöksiin liittyvästä valituskiellosta.

Huomiot kansallisen vahvan sähköisen tunnistamisen turvallisuutta parantavista muutoksista:

12 e §:ssä olevan uuden sääntelyn mukaan tunnistusvälityspalvelun tarjoajat voisivat välittää eurooppalaiseen digitaalisen identiteetin lompakkoon perustuvia tunnistustapahtumia sähköiseen tunnistukseen luottavalle osapuolelle, vaikka eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakon tarjoajaan ja lompakon tarjoamiseen ei sovelleta tunnistuslain sääntelyä. eIDAS-muutosasetuksen mukaisille lompakoille ja niiden tarjoajille ei lähtökohtaisesti voida asettaa kansallisia lisävaatimuksia, jollaisia tunnistuslain tunnistuspalvelun tarjoajia ja luottamusverkostoa koskevat säännökset olisivat. Sääntely olisi luonteeltaan mahdollistavaa, eikä lompakkoon perustuvan tunnistamisen välittäminen olisi tunnistusvälityspalvelun tarjoajien velvollisuus vastaavalla tavalla kuin luottamusverkostossa olevien tunnistusvälineiden osalta. Toisaalta sääntely ei myöskään velvoittaisi eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakon tarjoajaa antamaan tarjoamaansa lompakkoon perustuvaa tunnistamista välitettäväksi tunnistusvälityspalvelun tarjoajalle. DVV pitää tärkeänä täsmentää, miten varmistetaan riittävä ja yhdenmukainen luottamusverkoston tunnistusvälityspalveluntarjoajien tiedonanto tunnistusvälityksen yksityiskohdista eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakon tarjoajille ennen tunnistustapahtumien tunnistusvälitystä.

18 a §:ään sisältyvä uusi sääntely tunnistusvälineen haltijan mahdollisuudesta kieltää tunnistusvälineensä käyttö ensitunnistamiseen uusien tunnistusvälineiden hankkimiseksi parantaa tunnistusvälineen haltijan reagointimahdollisuuksia ja estää osaltaan tunnistusvälineiden mahdollisen oikeudettoman käytön vahinkotilanteita, minkä DVV näkee hyvänä asiana. Vastaavasti 24 §:ään lisätty tunnistusvälineen tarjoajan velvollisuus viipymättä välittää tieto hakijan ensitunnistamisessa käytetystä vahvasta sähköisestä tunnistusvälineestä kyseisen tunnistusvälineen tarjoajalle edistää väärinkäytösten estämistä ja selvittämistä. 24 §:n perusteluissa lisäksi todetaan, että ensitunnistamista koskevien tietojen välittämistä koskeva velvollisuus mahdollistaisi oikean

hinnan perimisen ensitunnistustapahtumista ja selkeyttäisi tunnistuslain 17 §:n mukaista vastuunjakoa virhetilanteista. Lisäksi tieto tunnistusvälineen käytöstä ensitunnistamiseen on tarpeen esitetyn 18 a §:n toteuttamiseksi. DVV toteaa, että mikäli sääntely osaltaan johtaisi kohtuuttomaan hinnoitteluun, tulisi siihen reagoida.

Huomiot koskien kansallista ekosysteemikuvausta:

DVV pitää tärkeänä, että laaja-alaista ja paikoin vaikeaselkoistakin säätelykokonaisuutta on pyritty selkiyttämään julkaisemalla ekosysteemikuvaus. Ekosysteemikuvaus auttaa myös ymmärtämään millaista toimintaa ja millaisia rooleja säätelyn pohjalta on mahdollista synnyttää julkisissa ja yksityisissä palveluissa. Myös vielä tekeillä olevien toimeenpanoasetusten sisältö olisi hyvä tuoda myöhemmin saataville ekosysteemikuvauksen päivityksenä tai vastaavan käytännönläheisen materiaalin kautta.

Ekosysteemikuvauksessa tuodaan esille, että julkishallinnon asiointipalvelut voivat halutessaan integroida lompakolla tapahtuvan tunnistamisen tai todistusten jakamisen myös suoraan asiointipalveluihinsa sen sijaan, että nojautuisivat pelkästään Suomi.fi-tunnistukseen. Samanaikaisesti HE:ssä tukipalvelulain 3 §:n perusteluissa todetaan seuraavaa: ”eIDAS-muutosasetuksen 5 g artiklan 1 kohta edellyttää, että kun jäsenvaltio edellyttää sähköistä tunnistamista ja todentamista julkisen sektorin elimen tarjoaman verkkopalvelun käyttämiseksi, sen on hyväksyttävä myös asetuksen mukaisesti tarjotut eurooppalaiset digitaalisen identiteetin lompakot. Ehdotetun säätelyn avulla pyrittäisiin edistämään sitä, että julkisen sektorin asiointipalvelut voisivat täyttää eIDAS-asetuksen velvoitteen luonnollisen henkilön tunnistuspalvelun avulla, jonka käyttöön useilla julkisen sektorin asiointipalveluilla on velvollisuus.” Tukipalvelulain 5 §:ssä säädetään julkishallinnon viranomaisten velvollisuudesta käyttää tukipalveluja. Tukipalvelulain 7 §:ssä puolestaan säädetään: ”Tukipalvelun käyttöön velvoitetun on käyttövelvollisuudesta poiketakseen haettava velvollisuudesta poikkeamista kyseistä tukipalvelua tuottavalta palvelutuottajalta. Palvelutuottajan on ennen kielteisen päätöksen antamista annettava hakijalle mahdollisuus saattaa asia valtiovarainministeriön ratkaistavaksi. Valtiovarainministeriö voi myös omasta aloitteestaan tai palvelutuottajan pyynnöstä ottaa asian ratkaistavakseen, jos kyse on tässä laissa tarkoitetun yleisen ohjauksen tai julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksen kannalta merkittävästä asiasta.” DVV toteaa, että uusi lompakkosäätely ja ekosysteemikuvauksessa esitetty huomioiden tukipalvelulain 3, 5 ja 7 §:ien sisältöä ja muutostarpeita voi olla tarpeen arvioida.

Rehn Pekka
Digi- ja väestötietovirasto

Ahlberg Anssi
Digi- ja väestötietovirasto

