

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:

Suomen Asianajajat kiittää mahdollisuudesta lausua sähköisestä tunnistamisesta, luottamuspalveluista ja eurooppalaisesta digitaalisesta identiteetistä annettua EU:n asetusta (jäljempänä "eIDAS-asetus") täydentävästä lainsäädännöstä.

Yhtenä Suomen Asianajajien sääntömääräisenä tehtävänä on seurata oikeuskehitystä maassa ja lausuntoja antamalla sekä aloitteita tekemällä tarjota kokemuksensa yhteiskunnan käytettäväksi. Suomen Asianajajien oikeuspoliittisen työn lähtökohta on oikeusvaltion turvaaminen. Lausunnoissaan Suomen Asianajajat pyrkii painottamaan oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen, oikeusturvaan sekä oikeuden saavutettavuuteen, perus- ja ihmisoikeuksien sekä asianajajakunnan itsenäisyyden ja riippumattomuuden turvaamiseen liittyviä näkökulmia.

Pyydettyinä lausuntona Suomen Asianajajat esittää seuraavaa.

Yleistä

Esitysluonnoksen pääasiallisena tavoitteena on toimeenpanna sähköisestä tunnistamisesta, sähköisistä luottamuspalveluista ja eurooppalaisesta digitaalisesta identiteetistä annettu niin sanottu eIDAS-asetus. Keskeinen muutos on yhteinen lainsäädäntö eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakolle, joka on lähtökohtaisesti mobiililaitteessa toimiva sovellus, jonka avulla käyttäjä voi osoittaa henkilöllisyytensä luotettavasti sähköisesti.

Suomen Asianajajat katsoo esitysluonnoksen olevan huolellisesti valmisteltu ja perusteltu.

Esitysluonnoksessa on myös otettu hyvin huomioon tietosuojaperiaatteet ja muut tietosuojalainsäädännössä asetetut keskeiset velvollisuudet. Esimerkiksi tietojen minimointiperiaate on huomioitu sovelluksessa näytettävissä rajatuissa tiedoissa. Samoin digitaalisen identiteetin lompakolle asetettu 13 vuoden ikäraja on hyvin perusteltu ja linjassa tietosuojalaissa säädetyn tietoyhteiskunnan palvelujen tarjoamiseen sovellettavan ikärajan kanssa. Toteamme myös, että toimiva sähköinen asiointi lähtökohtaisesti antaa vaihtoehdon paperiasiointiin verrattuna, ja parantaa näiltä osin henkilötietojen suojaa.

Menettelylliset asiat, valvonta ja seuraamukset

Valituskiellot

Suomen Asianajajat suhtautuu yleisesti ottaen varauksella valituskieltoihin. Tiettyjä päätöksiä koskeva valituskielto (laki digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta 17 §) on kuitenkin esitysluonnoksessa rajattu, harkittu ja perusteltu hyvin.

Seuraamusmaksut ja valvonta

Suomen Asianajajat on myös kiinnittänyt erityistä huomiota viimeaikaisessa sääntelyssä ehdotettuihin valvonta- ja seuraamusmaksuratkaisuihin.

Esitysluonnoksen mukaan eIDAS-asetuksen mukainen valvontaviranomainen olisi Liikenne- ja viestintävirasto Traficom. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uudessa eIDAS-laissa valvontaa varten tarvittavat toimivaltuudet, kuten tietojensaantioikeus, oikeus tehdä tarkastuksia, velvoittaa toimijaa korjaamaan toimintansa asetuksen mukaiseksi ja asettaa uhkasakko valvontaviranomaisen päätöksen tehosteeksi. Lisäksi valvontaviranomaiselle annetaan mahdollisuus määrätä seuraamusmaksuja, joiden suuruus voi olla jopa 5 miljoonaa euroa tai yksi prosentti yrityksen maailmanlaajuisesta liikevaihdosta.

Suomen Asianajajat korostaa aiempien lausuntojensa mukaisesti (Lausunto HE:stä laiksi tekoälyasetuksen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi, 4.12.2024), että valvontaviranomaisia ja hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevat sääntelyratkaisut ovat keskeisessä asemassa erityisesti

tilanteessa, jossa hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa lainsäädäntöä ollaan ottamassa käyttöön yhä laajemmin, ja tällaisten säädösten valvontaviranomaisten joukko kasvaa. Tältä osin lainvalmistelussa tulee kiinnittää erityistä huomioita etenkin oikeusturvaan ja asianmukaiseen menettelyyn liittyviin näkökohtiin.

Esitysluonnoksessa on liikenne- ja viestintävirastosta annetun lain (935/2018) 7 a pykälän valossa omaksuttu ratkaisu, jossa alle 100 000 euron suuruisia seuraamusmaksuja ei tarvitsisi määrätä erillisen seuraamuskollegion toimesta, vaan valvontaviranomainen voisi itse määrätä seuraamusmaksut.

Suomen Asianajajat pitää oikeusturvan kannalta erittäin huolestuttavana kehitystä, jossa toimijoiden valvonta ja seuraamusmaksujen määrääminen kuuluisivat yhä useammin valvovan viranomaisen omaan toimivaltaan eikä erilliselle seuraamuskollegioille (saati tuomioistuimelle). Toimeenpanovaltaa käyttävälle viranomaiselle ei tulisi lähtökohtaisesti antaa tuomiovallan piiriin kuuluvia oikeuksia. Toimeenpanovalasta ja lainsäädäntövallasta mahdollisimman riippumaton seuraamuskollegio, jossa toimivalta hallinnollisen sakon määräämisessä kuuluu hallintoasiaa aiemmassa vaiheessa käsitelleestä esittelevästä virkamiehestä erilliselle monijäseniselle toimielimelle, on osapuolten oikeusturvaa Suomen perustuslain edellyttämällä tavalla paremmin turvaava vaihtoehto. Lisäksi on tärkeää, että seuraamuskollegion riippumattomuuden vaatimus turvataan asian jatkovalmistelun yhteydessä.

Kuten Suomen Asianajajat on jo aiemmin todennut (Lausuntopyyntö yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietinnöstä ja työryhmän ehdotuksesta hallituksen esitykseksi uudeksi tietosuojalaiksi, Asia: 1/41/2016, 8.9.2017), tuomiovaltaan kuuluvien oikeuksien antaminen toimeenpanovalle viranomaiselle on lähtökohtaisesti ongelmallista. Jo yleisen tietosuoja-asetuksen hallinnolliset seuraamusmaksut ovat johtaneet haasteisiin siinä, miten hallinnolliseen seuraamusmaksuun liittyvä viranomaisen korostunut selvitysvelvollisuus ja valvonnan kohteen syyttömyysolettama toteutetaan prosessissa (KHO:2023:82). Riskit virheellisistä ratkaisuista korostuvat, jos seuraamusmaksun määrää valvontaviranomainen itse eikä seuraamuskollegio itsenäisesti valvontaviranomaisen esityksestä.

Seuraamusmaksun euromääräisestä suuruudesta ei myöskään voida tehdä johtopäätöstä siitä, onko seuraamusmaksu vakavampi suhteessa toiseen seuraamusmaksuun, jonka määrä on pienempi kohteena olevan oikeushenkilön liikevaihdon koon vuoksi. Esimerkiksi tietosuojavaikuttetun seuraamusmaksukollegion ratkaisukäytännöstä voidaan päätellä, että euromääräisesti pienemmätkin seuraamusmaksut ovat voineet olla sekä oikeudelliselta monimutkaisuudeltaan että rikkomuksen moitittavuudelta vakavia. Toisaalta usean sadan tuhannen euron seuraamusmaksu voi olla pienelle toimijalle erittäin suuri vaikutuksiltaan, minkä vuoksi on tärkeää, että tällainen sanktio perustuu kaikissa tapauksissa huolelliseen ja riippumattomaan arvioon.

Seuraamusmaksupäätösten perustelut ja päätöstä edeltävä rikkomuksen tutkinta vaativat valvontaviranomaiselta erityisasiantuntemusta ja riittävää resursointia. Esimerkiksi yleisen tietosuoja-asetuksen hallinnolliset seuraamusmaksut ovat johtaneet pitkiin menettelyihin myös euromääräisesti pienempien seuraamusmaksujen osalta. Samaa voidaan odottaa nyt esityksen mukaisen sääntelyn nojalla annettavilta alle 100 000 euron seuraamusmaksuilta.

Seuraamusmaksut julkisille toimijoille

Suomen Asianajajat on suhtautunut varauksella julkisten toimijoiden rajaamiseen hallinnollisten seuraamusmaksujen ulkopuolelle. Suomen Asianajajat pitääkin perusteltuna esitysluonnoksessa omaksuttua ratkaisua, jossa näin ei ole tehty. Suomen Asianajajat pitää hyvänä myös siitä, että seuraamuksia koskevat perusteet on rajattu varsin tarkkarajaisesti, mikä osaltaan parantaa ennakoitavuutta sekä oikeusvarmuutta. Vastaavanlaisen sääntelyratkaisun käyttöönottoa tulisi harkita arvioitaessa tulevaisuudessa tietosuojalainsäädännön uudistustarpeita.

Neuvonta ja ohjaus

Valvontaviranomaisten keskeisiin tehtäviin kuuluu myös neuvonta ja ohjaus. Suomen Asianajajat korostaa, että valvontaviranomaisten valmiudet ja resurssit neuvontaan tulee ottaa huomioon osana jatkovalmistelua. Esitysluonnoksen mahdollistama järjestelmä tulee monenlaisten eri tahojen käyttöön, ja siihen liittyvän neuvonnan tarve sekä sen edellyttämä riittävä resursointi on otettava relevanteilta osin huomioon.

Kaksoisrangaistavuuden kiellon huomioon ottaminen

Suomen Asianajajat katsoo, että kaksoisrangaistavuuden kiellon huomioiminen ehdotetun eIDAS-lain 42 pykälän 3 momentissa myös hallinnollisten seuraamusmaksujen osalta on hyvin perusteltu ja harkittu. Kyseisen säännöksen mukaan hallinnollista seuraamusmaksua ei voida määrätä sille, jolle on jo määrätty samasta teosta seuraamusmaksu yleisen tietosuoja-asetuksen tai NIS2 direktiivin rikkomisesta. On perusteltua, ettei samasta teosta tulisi voida määrätä useampaa hallinnollista seuraamusta, mikä tukee oikeusvarmuutta ja estää päällekkäistä sanktiointia. Ehdotettu sääntelyratkaisu auttaa osaltaan pitämään kokonaisvastuun ennakoitavana. Suomen Asianajajat kehottaa kuitenkin arvioimaan osana jatkovalmistelua, voisiko sama teko johtaa rangaistavuuteen myös jonkin muun sääntelyn rikkomisen nojalla (esimerkiksi tekoälyyn liittyvä sääntely). Lisäksi on perustelua arvioida, voitaisiinko vastaava ratkaisu ottaa huomioon myös arvioitaessa tietosuojalainsäädännön uudistustarpeita.

Tilanteissa, joissa sama teko voitaisiin nähdä useamman eri säädöksen perusteella sanktioitavana, tulisi olla ennakoitavissa, mikä viranomaisen asian kulloinkin ratkaisee. Kun esitysluonnoksen mukaisessa digitaalisen identiteetin lompakon mukaisessa järjestelmässä olettavasti tullaan käsittelemään merkittäviä määriä henkilötietoja, voisi päällekkäisyyttä olla esimerkiksi yleisen tietosuoja-asetuksen valvonnan kanssa. Lisäksi viranomaisyhteistyön merkitys korostuu tilanteissa, joissa viranomaiset soveltavat samaan tilanteeseen useaa eri sääntelyä. Suomen Asianajajat painottaa, että myös tähän seikkaan tulee kiinnittää huomiota asian jatkovalmistelussa.

Huomiot koskien digitaalista henkilöllisyystodistusta:

-

Huomiot kansallisen vahvan sähköisen tunnistamisen turvallisuutta parantavista muutoksista:

-

Huomiot koskien kansallista ekosysteemikuvausta:

-

Enne Heidi
Suomen Asianajajat