



Sisäministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle sähköisestä tunnistamisesta, luottamuspalveluista ja eurooppalaisesta digitaalisesta identiteetistä annettua EU:n asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi

Valtiovarainministeriö on pyytänyt sisäministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle sähköisestä tunnistamisesta, luottamuspalveluista ja eurooppalaisesta digitaalisesta identiteetistä annettua EU:n asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.

Sisäministeriö on tarkastellut asiaa lausunnossa esitetyiltä osin ja esittää lausuntonaan seuraavan.

Yleisiä huomioita

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi eIDAS-muutosasetuksen toimeenpanemiseksi ja tehokkaaksi kansalliseksi soveltamiseksi täydentävää lainsäädäntöä. Olemassa olevaa lainsäädäntöä esitetään myös muutettavaksi käyttöturvallisuuden lisäämiseksi ja lainsäädännön ajantasaistamiseksi. Kansallista lainsäädäntöä ehdotetaan eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakon tarjoamisesta, kansallisesta valvontaelimestä ja kansallisen yhteyspisteen nimeämisestä. Esitys sisältää myös ehdotuksen laiksi digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta, joka mahdollistaisi vahvistettujen henkilötietojen osoittamisen eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakon avulla. Sisäministeriö pitää esitysluonnoksen tavoitteita välttämättöminä ja kannatettavina.

Digitaalinen henkilöllisyystodistus

Viranomaisten tehtävistä säättäminen

Lausuntokierroksella olevan hallituksen esitysluonnoksen mukaan digitaalinen henkilöllisyystodistus on poliisin myöntämä oikeus saada viranomaisen sähköisesti varmentamien henkilötietojen osoittamiseen tarkoitettu hyväksytty sähköinen attribuuttitodistus. Hakemus tehtäisiin poliisille EU-lompakon kautta, ja sen vireillepano edellyttäisi voimassa olevaa passia tai henkilökorttia, käyttöön otettua EU-lompakkoa sekä asiakirjan teknisten tietojen etälukemista siten, että tiedot vastaavat vahvan sähköisen tunnistamisen tietoja. Sisäministeriö esittää viranomaisten tehtäviä täsmennettäväksi jatkovalmistelun aikana prosessin sujuvuuden sekä sääntelyn ja käytännön viranomaisvastuiden selkeyden vuoksi.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sisäministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 26
00023 Valtioneuvosto

Kirkkokatu 12
Helsinki

0295 480 171
+358 295 480 171

09 160 44635
+358 9 160 44635

kirjaamo.sm@gov.fi
www.intermin.fi

Sisäministeriö esittää poliisin roolia täsmennettäväksi siten, että tehtävä perustuisi luonnoksessa ehdotettua selkeämmin poliisille säädettyyn toimivaltaan passi- ja henkilökorttiasioissa. Lainsäädännön tasolla tämä voisi tarkoittaa, että poliisin päätös passin tai henkilökortin myöntämisestä olisi samalla myönteinen päätös digitaalisen henkilöllisyystodistuksen osalta. Sääntelyä selkeyttäisi lisäksi, että käyttäjä hakisi sähköistä attribuuttitodistusta suoraan Digi- ja väestötietovirastolta (DVV), joka tunnistaisi hakijan ja varmistaisi edellytysten täyttymisen. Tämän jälkeen DVV välittäisi tarvittavat tiedot poliisille, joka puolestaan tarkistaisi asiakirjan voimassaolon ja toimittaisi vahvistetut tiedot DVV:lle. DVV vastaisi todistuksen tekemisestä ja varmenteista ja leimaisi tiedot, minkä jälkeen DVV toimittaisi todistuksen käyttäjän lompakkoon. Poliisin velvollisuus olisi ilmoittaa digitaalisen henkilöllisyystodistuksen edellytysten voimassaolon lakkaamisesta, mikä johtaisi todistuksen raukeamiseen tai peruuttamiseen.

Sisäministeriö katsoo, että yllä kuvattu muutos voisi merkittävästi selkeyttää viranomaisten rooleja ja vastuita. Poliisi vastaisi edelleen luontevasti passi- ja henkilökorttien sisältämistä tiedoista ja niiden toimittamisesta DVV:lle. Poliisin toimivaltuuksiin lisättäisiin käytännössä digitaalisena henkilöllisyystodistuksena käytettävän sähköisen attribuuttitodistuksen myöntämisen hyväksyntä ja tarvittavien tietojen toimittaminen DVV:lle. DVV:n toimivaltuuksia ja tehtäviä laajennettaisiin puolestaan siten, että hakemus käyttäjältä koskisi suoraan sähköisen attribuuttitodistuksen saamista digitaalisen henkilöllisyystodistuksen sijaan ja osoitettaisiin näin ollen DVV:lle, joka vastaisi koko attribuuttitodistuksen elinkaaresta. Ratkaisuesitys olisi todennäköisesti myös kansalaisnäkökulmasta luonnosversiota selkeämpi ja vastaisi tarpeeseen asioida ”yhdellä luukulla”. Ratkaisuehdotus sujuvoittaisi prosessia ja vähentäisi viranomaisten hallinnollista taakkaa. Mahdollisten muutosten vaikutusta esitysluonnoksen 5 §:n 3 momentissa esitettyyn sisäministeriön asetuksenantovaltuuteen tulee tarkastella jatkovalmistelussa.

Digitaalisen henkilöllisyystodistuksen hakemisen edellytyksistä

Sisäministeriö katsoo, että luonnoksen 3 §:ään sisältyviä edellytyksiä saada digitaalinen henkilöllisyystodistus tulee muuttaa. Pykälän 4 momentin mukaan digitaalinen henkilöllisyystodistus myönnettäisiin hakemuksesta sille Suomen kansalaiselle tai Suomessa pysyvästi oleskelevalle ulkomalaiselle, jolla on voimassa oleva passilain 3, 3 c tai 4 §:ssä tarkoitettu passi tai henkilökorttilain 2 §:n 1 momentissa, 17 §:n 3 momentissa tai 14 §:ssä tarkoitettu henkilökortti sekä käyttöön otettu eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakko. Sisäministeriö katsoo välttämättömäksi, että momentista poistetaan viittaus henkilökorttilain 14 §:ään (ulkomaalaisen henkilökortti), mikäli ratkaisulle ei ole estettä kansallisessa tai EU-sääntelyssä. Lisäksi sisäministeriö pitää tärkeänä, että digitaalisen henkilöllisyystodistuksen myöntämisen edellytyksiä tarkastellaan jatkovalmistelussa kriittisesti passilain 3 c §:n (tilapäinen passi) osalta.

Sisäministeriö katsoo, että luonnoksessa digitaalisen henkilöllisyystodistuksen laiksi oleva esitys hakemuksen vireillepanon edellytyksistä tulisi säilyttää jatkovalmistelussa. Luonnoksen 5 §:n 2 momentin mukaan hakemuksen vireillepanon edellytyksenä on, että hakija on etälukenut passinsa tai henkilökorttinsa tiedot ja tiedot vastaavat vahvassa sähköisessä tunnistamisessa saatuja tietoja. Säännös on tärkeä osa sekä digitaalisen henkilöllisyystodistuksen että passin ja henkilökortin asiakirjaturvallisuutta, sillä sen avulla pyritäisiin varmistumaan, että hakijalla on tosiasiaassa samanaikaisesti passi tai henkilökortti hallussaan ja pääsy EU-lompakkoonsa. Näin esimerkiksi voimassa olevan kadonneen tai varastetun passin avulla ei voitaisi hakea digitaalista henkilöllisyystodistusta käyttöön otettuun EU-lompakkoon vaan asiakirjat tulisi uusia. Hallituksen esitysluonnoksessa ei vielä ole ollut mahdollista aukottomasti kuvata EU-lompakon käyttöönottoon liittyviä menetelmiä, mutta yksi mahdollisuus keventää hakijaan kohdistuvia vaatimuksia olisi mahdollistaa EU-lompakon käyttöönoton ja digitaalisen henkilöllisyystodistuksen samanaikaisuus, jolloin yksi etälukeminen palvelisi kahta käyttötarkoitusta.

Digitaalinen henkilöllisyystodistus ja valtion tarjoama EU-lompakko

Sisäministeriö kannattaa esitysluonnoksessa ehdotettua ratkaisua täyttää eIDAS-muutosasetuksen 5 a artiklan 1 kohdan mukainen kansallinen velvollisuus siten, että DVV tarjoaa eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakon Suomessa. Sisäministeriö esittää, että jatkovalmistelussa selvitetäisiin, onko EU-oikeudellista tai muuta estettä säätää digitaalisen henkilöllisyystodistuksen osalta, että sitä vastaava sähköinen attribuuttitodistus voitaisiin myöntää ainoastaan DVV:n tarjoamaan lompakkoon. Lisäksi esitysluonnoksen säännöksiä tulee jatkovalmistelussa tarkentaa niin, että digitaalisena

henkilöllisyystodistuksena käytettävän sähköisen attribuuttitodistuksen myöntää hyväksytty luottamuspalveluntarjoaja ja että se on myönnettävä hyväksyttynä sähköisenä attribuuttitodistuksena.

Digitaalisen henkilöllisyystodistuksen tietojen sijainti

Esitysluonnoksen mukaan digitaalinen henkilöllisyystodistus toteutettaisiin EU-lompakkosovelluksessa sähköisenä attribuuttitodistuksena, jonka DVV myöntäisi poliisin antamien tietojen pohjalta. Todistuksen hakeminen edellyttäisi voimassa olevaa passia tai henkilökorttia, ja sen käsittelyssä hyödynnettäisiin samoja tietoja kuin näissä asiakirjoissa. Tietoja olisivat korkealaatuinen kasvokuva, henkilötunnus, asiakirjan voimassaoloaika ja yksilöivä numero. Näiden tietojen yhdistelmä muodostaa kansallisesti kriittisen tietomassan. Tiedot eivät esityksen mukaan sisältäisi sormenjälkitietoja tai allekirjoitusta.

Digitaalisen henkilöllisyystodistuksen luotettavuus perustuu pitkälti sen pohjana olevien asiakirjojen turvallisuustekijöihin, joita koskevat säännökset sisältyvät passilakiin ja henkilökorttilakiin. Passilain 35.3 § ja henkilökorttilain 22.4 § edellyttävät, että asiakirjojen yksilöinti ja laadun tarkastus tehdään Suomessa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt (PeVL 6/2013 vp.) tätä vaatimusta perusteltuna tietojen luonteen ja virkavastuuseen liittyvien velvoitteiden vuoksi.

Sisäministeriö huomauttaa, että kansainvälinen turvallisuustilanne on viimeisten vuosien aikana muuttunut olennaisesti epävakampaan suuntaan ja katsoo, että kansallisesti tärkeiden tietojen turvaamisen mahdollistaminen kansallisin toimin on yhä tärkeämpää. Tietojen tulee olla turvattuja ja käytettävissä myös poikkeusolosuhteissa, jossa yhteytemme ulkomaille ovat heikot tai katkenneet. Sisäministeriö korostaa lisäksi, että vakavassa kriisitilanteessa henkilöiden tunnistamisen luotettavuus, helppous ja nopeus ovat erityisessä asemassa. Kriisitilanteissa jokainen maa huolehtii ensisijaisesti omista tarpeistaan ja tarpeellisten turvaamistoimien priorisointi tulisikin olla Suomen viranomaisten käsissä. Ulkomailta sijaitsevan konesalin ja sen yhteyksiä ympäröivän infran riskien arviointi ja tarvittaessa suojaaminen ovat erittäin haastavia viranomaisten toimivallan rajoituksessa Suomeen. Erittäin vahvasti salattunakin tiedot voivat olla houkuttelevia ulkomaiselle tiedustelulle ja tietojen siirto erityisesti sellaiseen pilviympäristöön, joka jo sisältää suuren määrän muuta arvokasta tietoa, saattaa muodostaa houkuttelevan kohteen ulkomaiden valtiollisin resurssein toimiville tahoille.

Tällä hetkellä voimassa oleva passi tai henkilökortti on noin 4,5 miljoonalla suomalaisella, joista noin 700 000 on alaikäisiä. Digitaalisen henkilöllisyystodistuksen toteutus perustuu passi- ja henkilökorttirekistereihin talletettuihin tietoihin. Kun kyseessä ovat tiedot kattavat valtaosan Suomen väestöstä, tulee tietovarannon laajuus sekä sen turvaaminen kaikissa olosuhteissa ottaa huomioon yhtenä merkittävimpänä tekijänä ratkaisuvaihtoehtoja punnittaessa.

Valtionhallinnon pilvipalvelulinjausten¹ tavoitteena on tukea valtionhallinnon päätöksentekoa niiden suunnitellessa, hankkiessa ja käyttäessä uusia pilvipalveluja. Linjauksissa todetaan, että tiedon sijaintiin liittyvät lainsäädäntöjohdannaiset ja määräysvaltaan liittyvät riskit tulee huomioida osana konaisarviota. Linjauksissa perustellaan tätä muun muassa sillä, että tiedon käsittelyä voi säännellä toisen valtion tai useiden valtioiden lainsäädäntö, jolloin mahdollisuudet tiedon suojaamiseen sopimusteitse ovat rajalliset. Muiden maiden viranomaisilla voi olla palveluntarjoajiin jopa hyvin laajat tiedonsaantioikeudet, ja ne voivat ulottua yritysten kansainvälisiin tytäryhtiöihin sekä näiden alihankkijoihin. Linjauksissa käytännön ratkaisuksi riskien vähentämiseksi esitetään kahta toimenpidettä, joista toinen on tiedon sijoittamisen ”sellaiseen pilvipalveluun, johon sovelletaan Suomen lainsäädäntöä”. Sisäministeriö katsoo tämän linjauksissa esitetyn riskienhallintatoimenpiteen olevan perusteltu ja esittää sen mukaista sääntelyä osaksi esitystä laiksi digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta.

Sisäministeriö katsoo lisäksi, että jo säädetyistä tietojen käsittelyperiaatteista ei ylipäänsä tule poiketa, ellei muutos suoraan johdu uudistetusta eIDAS-asetuksesta tai muuten ole välttämätön asetuksen kansalliseksi toimeenpanemiseksi. Uudistetun eIDAS-asetuksen kansallinen toimeenpano ei etenäkään saa johtaa ristiriitaan voimassa olevan passilain ja henkilökorttilain kanssa. Mikäli uusi sääntely mahdollistaisi tietojen siirron ulkomaille, tekisi se nykyisen lainsäädännön sisällön mainittujen säännösten osalta käytännössä tyhjäksi.

¹ Valtiovarainministeriön julkaisuja – 2024:49, saatavilla osoitteessa <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/165838>

Sisäministeriö esitti perusvalmisteluvaiheessa digitaalisen henkilöllisyystodistuksen lakiehdotukseen säännösluonnoksen, jonka mukaan passi- ja henkilökorttitietoihin sovellettaisiin samoja periaatteita kuin nykylaeissa. Perusvalmistelussa tehtiin kuitenkin sisäministeriön osaltaan hyväksymä ratkaisu jättää tämä ehdotettu säännös lausuntokierrokselle menevästä esityksestä, jotta aikataulussa pysyminen olisi mahdollista ja vaihtoehtoisia ratkaisuja vielä voitaisiin arvioida.

Sisäministeriö katsoo, että muuttunut kansainvälinen turvallisuustilanne ja nykyinen passi- ja henkilökorttilainsäädännön sääntely puoltavat tietojen säilyttämistä Suomen viranomaisten toimivallassa sekä normaalioloissa että mahdollisissa poikkeusoloissa.

Sisäministeriö huomauttaa, että koska säännösluonnos ei sisälly esitykseen, ei lausunnonantajilta voida odottaa merkittäviä kannanottoja asiaan. Mahdollisesti vähäinen lausuntopalaute ei siten ole tulkittavissa hyväksynnäksi tai tueksi sille, että asiasta ei säädettäisi. Jatkovalmistelussa tulisikin tarvittaessa pyytää keskeisten sidosryhmien kuten suojelupoliisin ja Keskusrikospoliisin näkemykset ja huomioida ne sääntelyratkaisua tehtäessä.

Muuta

Lopuksi sisäministeriö katsoo, että muutaman yksityiskohdan selvittäminen jatkovalmistelussa vahvistaisi esitysluonnosta edelleen. Digitaalisena henkilöllisyystodistuksena käytettävien attribuuttitodistusten lukumäärästä eri päätelaitteilla olisi tarpeen säätää nimenomaisesti, mikäli muu EU-lompakkoa koskeva sääntely ei asiaa ratkaisisi. Lukumäärästä säätäminen auttaisi etenkin välttämään epäselvyyttä lain soveltamistilanteissa ja ehkäisemään väärinkäytöstilanteita. Sisäministeriö esittää todistusten enimmäislukumääräksi eri päätelaitteilla kolmea, mikä sallisi käytön esimerkiksi henkilökohtaisen puhelimen, työpuhelimien sekä yhden muun mobiililaitteen avulla. Toiseksi sisäministeriö esittää, että lakiluonnoksessa digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta selvennetään ikätodisteen käsitettä ja pyritään lopputulokseen, jossa täysi-ikäisyyden todentava ikätodiste on mahdollinen, muttei toisaalta myöskään muita ikäryhmiä koskevia ikätodisteita pois sulkeva.

Osastopäällikkö

Tomi Vuori

Johtava asiantuntija

Mikko Cantell

Liitteet

-

Jakelu

Valtiovarainministeriö

Tiedoksi

-

VN/10855/2024-SM-58

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: