

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:

Tampereen kaupunki kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle sähköisestä tunnistamisesta, luottamuspalveluista ja eurooppalaisesta digitaalisesta identiteetistä annettua EU:n asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi. Tampereen kaupunki tukee hallituksen esityksen tavoitteita ja pitää sitä kannatettavana. Erityisesti digitaalisen henkilöllisyyden ja tunnistamisen turvallisuus, käyttäjälähtöisyys sekä kuntien osallistaminen ovat keskeisiä onnistuneen toimeenpanon kannalta. Hyödyt realisoituvat vain onnistuneen toimeenpanon kautta.

Tampereen kaupunki pitää uudistuksen tavoitteita kannatettavina ja tärkeinä, ja näkee että digitaalinen, itsehallittava identiteetti on tärkeä mahdollistaja tulevaisuuden digipalveluiden kehittämiselle. EU:n alueella käytännön tasolla yhteen toimivan, rajat ylittävän sähköisen asiointimahdollisuuden kehittäminen on tärkeää ja tukee myös kuntia niiden tehtävien hoitamisessa. Tampereen kaupunki huomauttaa, että kuntien tehtävänä on palvella myös muita kuin EU:n alueelta tulevia henkilöitä esimerkiksi kotoutumis- ja työllisyyspalveluissa. Näiden henkilöiden sähköinen asiointi ei ole mahdollista, koska heidän käytössään ei ole välinettä sähköiseen tunnistamiseen. Kansallisen sääntelyn tulisi mahdollistaa myös näiden henkilöiden tunnistautuminen sähköisiin palveluihin.

Lisäksi Tampereen kaupunki esittää, että sähköiset luottamuspalvelut (hyväksytty e-allekirjoitus ja e-leima) tunnustetaan laajasti työllistymisen kannalta keskeisissä tilanteissa (sopimukset, koulutus- ja tutkintotodistukset, viranomaispäätökset) ja että luonnollisten henkilöiden allekirjoituksista ei muodostu kustannusestettä työnhaussa ja kotoutumisessa. Esityksessä todetaan, ettei maksuton allekirjoitus ole käytettävissä ”ammatillisiin” tarkoituksiin, mutta termiä ei ole esityksessä avattu. Esityksessä tulisi tarkentaa, onko maksuton allekirjoitus esimerkiksi kuntatoimijoiden

hyödynnettävissä niiden hoitaessa lakisääteisiä tai muita tehtäviään. Näistä erityisen relevantteja ovat työllisyyden hoitoon liittyvät tehtävät, joissa kustannusten nousu haastaa työllisyysalueita.

Yhteinen EU-alueen laajuinen tunnistautumispalvelu vähentää tarvetta manuaaliselle todistusten tarkistamiselle, lyhentää käsittelyaikoja ja antaa henkilö- ja yritysasiakkaille kontrollin omien tietojensa jakamiseen. Käyttöönotto edellyttää työllisyysalueilta ja kunnilta tarjoajilta luottavaksi osapuoleksi rekisteröitymistä ja kevyitä rajapintapäivityksiä, mutta uskomme, että hyödyt ylittävät kustannukset. Suosituksena on priorisoida digitaalinen henkilöllisyystodistuksen hyödyntäminen etäasioinnissa sekä työlupa-, pätevyys- ja tutkintotarkistuksissa ja tarjota rinnalla vaihtoehtoinen menettely niille kansainvälisille asiakkaille, joilla lompakkoa ei vielä ole, kuten paperittomat tai osa turvapaikanhakijoista.

Sääntelyyn esitetty tietosuojan minimointi (valikoiva tietojen osoittaminen, pseudonyymitunnisteet), mahdollisuus valvoa ensitunnistamisen ketjuttamista sekä nopeat mitätöinti- ja tukiprosessit väärinkäytösten varalle ovat kannatettavia. Seurannan tulee olla läpinäkyvää: vaikutuksia on mitattava myös maahan muuttaneiden näkökulmasta, jotta mahdolliset esteet tunnistetaan ja korjataan varhain.

Tampereen kaupunki huomauttaa, että uudistettu eIDAS-asetus edellyttää selkeää kansallista vastuunjakoa ja ohjeistusta, jotta digitaalisen identiteettilompakon käyttöönotto ei vaaranna käyttäjien oikeuksia tai viranomaisten toimivaltuuksia. Sääntelyssä tulisi tarkentaa seuraavia vastuita seuraavissa tilanteissa:

- Käyttäjä kohtaa ongelman lompakon käytössä – esimerkiksi tietojen jakaminen ei onnistu. Esityksessä tulisi täsmentää, kuuluuko tukivastuu DVV:lle vai palveluntarjoajalle.
- Jos tietoja käytetään väärin tai ne vuotavat, ei ole yksiselitteistä, kuuluuko vastuu DVV:lle, palveluntarjoajalle vai käyttäjälle.
- Lompakossa näkyy virheellinen henkilötieto. Käyttäjä ei tiedä, voiko DVV korjata sen vai pitääkö ottaa yhteyttä poliisiin tai johonkin muuhun viranomaiseen.

Uudistettu eIDAS-asetus edellyttää selkeää kansallista vastuunjakoa ja ohjeistusta, jotta digitaalisen identiteettilompakon käyttöönotto ei vaaranna käyttäjien oikeuksia tai viranomaisten toimivaltuuksia.

EU:n asetuksen hyödyissä perustellaan avoimen lähdekoodin käyttöä ja lisensointia avoimuuden ja turvallisuuden edistäjänä. Lausuttavana olevassa esityksessä on otettu varsin varovainen näkökulma avoimen lähdekoodin hyödyntämiseen, ja tämä kaipaasi tuekseen perustelua, miten valittu linja tukee EU:n asettamia tavoitteita.

Huomiot koskien digitaalista henkilöllisyystodistusta:

Tampereen kaupunki pitää poliisin tuottamaa digitaalista henkilöllisyystodistusta kannatettavana uudistuksena. Tampereen kaupunki pitää hyvänä, että tunnistusvälineeksi on tarjolla ratkaisu, joka ei edellytä yksityisen yrityksen asiakkuutta ja on käytettävyydeltään parempi kuin HST-kortin sähköinen tunnistaminen. Myös digitaalisen henkilöllisyystodistuksen korkea turvataso ja mahdollisuus tehdä ensitunnistaminen valtion tarjoamalla välineellä nähdään hyvinä uudistuksina.

Digitaalinen henkilöllisyystodistus tekisi julkisissa palveluissa asioimisesta sujuvampaa, turvallisempaa ja saavutettavampaa myös niille, joilla ei ole käytössään suomalaisia pankkitunnuksia. Yhdessä EU:n digitaalisen identiteettilompakon kanssa digitaalinen henkilöllisyystodistus tarjoaa asiakkauksista riippumattoman, vahvan tavan todentaa henkilöllisyys ja näyttää vain tarvittavat tiedot (esim. oikeus työhön, oleskelu, tutkinto- ja pätevyydestodistukset) etä- ja lähipalveluissa. Asiakkaan tietojen luvittaminen palveluntuottajille (esim. kotoutumiskoulutukset) voisi sujuvoittaa asiointia.

Esitys ei velvoita hyväksymään digitaalista henkilöllisyystodistusta tai identiteettilompakkoa käyntiasioinnissa. Tämä laskee hyödyntäjäorganisaatioiden kustannuksia käyttöönottovaiheessa, mutta supistaa myös digitaalisen henkilöllisyystodistuksen ja identiteettilompakon käyttötapaukset sähköisessä kanavassa toimiviksi. Riskinä on se, että lompakko jää vain sähköisen tunnistamisen välineeksi eikä sen ympärille synny palveluja, joissa pystyttäisiin hyödyntämään attribuuttitietoja. Kuntien palveluissa voisi olla käyttötapauksia, joissa esittämällä attribuuttitietoa käyntiasioinnissa (esimerkiksi kotikunta) voisi käyttäjä saada etuja, esimerkiksi alennuksia palveluista. Tällaisten toteutusten käyttöönotto ja käyttäjien opastaminen jäisi käytännössä kuntien tehtäväksi, koska lailla säädetyt vaatimukset kohdistuvat lähinnä sähköiseen asiointiin.

Huomiot kansallisen vahvan sähköisen tunnistamisen turvallisuutta parantavista muutoksista:

Kansalliset toimenpiteet vahvan sähköisen tunnistamisen turvallisuuden parantamiseksi ovat perusteltuja. Tampereen kaupunki korostaa, että muutosten tulee olla teknologianeutraaleja ja mahdollistaa eri tunnistusratkaisujen käyttö. Esityksessä ehdotetut muutokset, kuten ensitunnistamisen teknisten yksityiskohtien määrittely ja tunnistustapahtumien tietojen tallentaminen, parantavat sähköisen tunnistamisen turvallisuutta. Liikenne- ja viestintäviraston valtuutusta antaa määräyksiä teknisistä yksityiskohdista on kannatettavaa, sillä se mahdollistaa joustavan reagoinnin teknologian kehitykseen. On tärkeää varmistaa, että teknisten määräysten antaminen tapahtuu avoimesti ja että niissä huomioidaan tietosuojan ja yksityisyyden suojan periaatteet.

Kansallisessa sääntelyssä (11§-12§) tulee varmistaa, ettei käyttäjä joudu vastuuseen tilanteissa, joissa digitaalisen identiteettilompakon käyttö vaatii avustamista esteettömyyden toteuttamiseksi. Sääntelyn tulee mahdollistaa turvallinen ja oikeusturvaa kunnioittava avustaminen esteettömyysdirektiivin mukaisesti, erityisesti tukea tarvitsevien henkilöiden kohdalla.

Ensitunnistamisen ketjuttamisen seurantapalvelu on kannatettava parannus, jonka voi arvioida parantavan käyttäjien turvallisuutta.

Tampereen kaupunki muistuttaa, että kansallisessa vahvassa sähköisessä tunnistamisessa ja eIDAS-lompakon käyttöönotossa huomioidaan selkeästi myös Suomessa asuvat kolmansien maiden kansalaiset. On hyvä, että lompakon käyttöoikeus perustuu väestötietojärjestelmään rekisteröityihin tietoihin (oleskelulupa/-kortti, rekisteröity oleskeluoikeus, kotikunta), ei kansalaisuuteen. Ensitunnistukseen luodaan selkeät menettelyt sekä fyysisesti että turvallisesti etänä niille, joilla ei vielä ole suomalaisia pankkitunnuksia, ja käyttäjille tarjotaan mahdollisuus kieltää ensitunnistuksen ketjuttaminen riskitilanteissa (identiteettivarkauksien pysäyttäminen).

Lompakon kautta priorisoidaan arjessa tarvittavat, virallisista lähteistä todennettavat attribuuttitodistukset (henkilötunnus, osoite, työnteko-oikeus, veronumero), jotta työllistyminen ja asiointi sujuvat heti maahantulon jälkeen. Yhdenvertaisuuden varmistamiseksi julkisten ja velvoitettujen yksityisten palvelujen tulee hyväksyä lompakko kansalaisuudesta riippumatta ilman ylimääräisiä asiakirjavaatimuksia. Ohjeistus ja käyttöliittymät tarjotaan monikielisinä ja saavutettavina; nimikentät tukevat myös ei-latinalaisia merkistöjä. Tietosuoja toteutetaan selektiivisellä tietojen osoittamisella ja palvelukohtaisilla pseudonyymeillä profiloinnin minimoimiseksi. Lisäksi neuvonta kytketään maahanmuuton alkuvaiheen palvelupolkuun ja turvataan vaihtoehtoiset tunnistuskanavat siirtymävaiheen ajaksi.

Huomiot koskien kansallista ekosysteemikuvausta:

Kansallinen kuvaus eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakoiden ekosysteemistä on hyödyllinen. Se tarjoaa selkeän näkymän rooleihin ja tehtäviin, joita lompakon käyttöönotto edellyttää. Tampereen kaupunki toivoo, että ekosysteemin kehittämisessä huomioidaan myös kuntien rooli palveluntarjoajina.

Kansallinen ekosysteemikuvaus tarjoaa selkeät puitteet EUDI-lompakon hyödyntämiselle myös kansainvälisten asiakkaiden palveluissa. Lompakon vahva tunnistus, hyväksytyt sähköiset allekirjoitukset/leimat ja sähköiset attribuuttitodistukset mahdollistavat asiakkuudesta riippumattoman tunnistautumisen ja luotettavan osaamisen sekä oikeuksien (esim. oleskelu- ja työnteko-oikeus, tutkin-not) osoittamisen etä- ja käyntipalveluissa.

Tampereen kaupunki toteaa, ettei esitys sisällä velvoitetta attribuuttitietojen tarjoamiselle, ja tämä voi hidastaa myös lompakon hyödyntämisen mahdollisuuksia. Olemme tunnistanee esimerkiksi käyttötapauksen, jossa työttömien työnhakijoiden työllistymistä voitaisi tukea digitaalisen identiteetin lompakoilla, joihin koottaisiin yhteen työllisyydenhoidossa tarvittavia tietoja ja todistuksia.

Tästä hyvänä esimerkkinä Tampereen kaupunki suosittelee tutustumista Norjassa toteutettuun Kompetansespor-pilottiin, jonka tavoitteena on lyhentää rekrytoinnin läpimenoaikaa ja vähentää dokumenttien, kuten todistuksien, käsittelyä. Vastaavan suomalaisen ratkaisun toteutus sopisi elämäntapahtumalähtöisen digitalisaation edistämishojelman työpaketiksi. Pilotissa työnhakijan osaamis- ja pätevyystiedot jaettaisiin työnantajille identiteettilompakon vahvistettuina attribuutteina osaajahoukuttelun ja haluttujen osaajien maahantulon sujuvoittamiseksi. Tarvittavien tietojen tuottajia ja hyödyntäjiä ovat esimerkiksi työnantajat, DVV, OPH, Migri, työvoimaviranomaiset ja työnantajaliitot.

Tampereen kaupunki toivoo, että esitetyn sääntelyn toimeenpanoon kiinnitetään huomiota ja panostuksia. Erityisesti toimeenpanossa korostetaan viranomaislähteiden kattavaa käyttöönottoa (TEM, Migri-, OPH/OKM- ja DVV-tiedot) hyväksyttyjen attribuuttien taustalle, luottavaksi osapuoleksi rekisteröitymisen sujuvuutta työllisyysalueille sekä vaihtoehtoisia tunnistustapoja niille, joilla ei vielä ole lompakkoa tai älypuhelinta. Aikataulun (ensimmäiset lompakot viimeistään 24.12.2026) puitteissa Tampereen kaupunki ehdottaa varhaisia pilotteja "right-to-work"- ja tutkintotodistusten näyttöön sekä sopimusten sähköiseen allekirjoitukseen, jotta hyödyt realisoituvat nopeasti työnhakijoille ja työnantajille. Palveluja tulisi siis voida kehittää yhdessä kansalaisten (loppukäyttäjien) kanssa heidän tarpeisiinsa.

Koivisto Kirsi

Tampereen kaupunki - konsernijohtaja 26.8.2025 § 154