

Asia: VN/18505/2021

## **Hallituksen esitys eduskunnalle digitaalista henkilöllisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi**

### **Kommentit esityksen tavoitteista ja ehdotetuista ratkaisuista yleisesti**

#### **Kommentit yleisesti esityksen tavoitteista ja ehdotetuista ratkaisuista**

Maanmittauslaitos katsoo, että esityksen tavoitteet ovat toteuttamiskelpoisia ja tukevat digitaalisten palveluiden kehityskulkua. Vaikka digitalisaatio on viime aikoina edennyt sekä Suomessa että muualla Euroopassa merkittävästi, se ei ole toistaiseksi ollut pääasiallinen asiointitapa, etenkin Suomen julkisissa, viranomaisten tuottamissa palveluissa. Tilanne on kuitenkin muuttumassa. Sähköisestä asiointista ollaan saamassa vähitellen ensisijainen toimintatapa myös julkishallinnon palveluihin samalla, kun esimerkiksi kansalaisyhteiskunnan erilaiset toimintamuodot ovat lisääntyvästi siirtymässä tietoverkkoihin.

Kansalaisten digitaalinen identiteetti eli henkilöllisyys ja se, miten se rakennetaan, miten sitä hallitaan ja miten se osoitetaan, korostuvat tällöin yhä keskeisemmiksi tekijöiksi yhteiskunnassa.

Väestötietojärjestelmään rekisteröity henkilön identiteetti on perusta yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien toteutumiselle yhteiskunnassa. Kysymys on lisäksi yksilön oikeudellisista toimintamahdollisuuksista yhteiskunnassa, sillä oikeussuhteet on voitava palauttaa luotettavasti aina tiettyyn yksilöön. Kun esimerkiksi viranomaisasiointi samoin kuin oikeustoimet, kuten tavaroiden kauppa sekä luotto- ja vakuussopimusten ym. solmiminen tapahtuvat enenevästi etänä ja sähköisesti, sanottua identiteettiä on voitava luotettavasti käyttää myös tarkoitetussa sähköisessä toimintaympäristössä. Tämä edellyttää nimenomaisesti sitä, että Väestötietojärjestelmään tallennetusta yksilön identiteetistä on saatu lisäksi luotettava ja käyttökelpoinen digitaalinen ydinidentiteetti.

Tulevaisuudessa on odotettavissa, että myös sellaisen merkittävän varallisuuden kuin kiinteistöjen ja asunto-osakkeiden vaihdanta on lisääntyvästi siirtymässä sähköiseen ympäristöön. Tämä tulee korostamaan entisestään luotettavan digitaalisen henkilöllisyyden merkitystä.

Digitaalinen henkilöllisyys liittyy luonnollisesti merkittävästi henkilön tunnistamiseen sähköisissä asiointipalveluissa. Tunnistamisella ei usein ole itseisarvoa sellaisenaan, vaan kysymys on oikeudellisen tahdonilmaisun antamiseen liittyvästä kokonaisuudesta, sen ensimmäisestä askeleesta. Tunnistaminen on usein osa sähköistä allekirjoitusta. Esityksessä ei ole huomioitu sähköisen allekirjoituksen käyttötarpeita tai valtuutuksien sisällyttämistä digitaalisen henkilöllisyyden tunnistamisen käytäntöihin. Tämä siitäkin huolimatta, että esityksessä luetelluissa referenssimaisissa tällaisia menettelyjä näyttäisi olevan käytössä.

### **Kommentit digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta**

Maanmittauslaitoksen näkökulmasta tässä esityksessä on keskeisessä roolissa digitaalisen henkilöllisyystodistuksen käyttöönotto ja asiakkaan mahdollisuus hyödyntää sitä niin sähköisessä kuin käyntiasioinnissa. Sähköisessä asiointissa Maanmittauslaitoksella on niin sanotun Kapa -lain mukainen velvoite käyttää Suomi.fi tunnistusta, jolloin asiakas voi käyttää digitaalista henkilöllisyystodistusta tunnistusvälineenä tunnistusprosessin yhteydessä. Digitaalinen henkilöllisyystodistus on siis vain uusi tunnistusväline muiden rinnalla Suomi.fi tunnistautumisen kanssa. Tämä ei vaatisi Suomi.fi tunnistusta käyttäviin palveluihin muutoksia.

Sen sijaan asiakkaan mahdollisuus hyödyntää digitaalista henkilöllisyystodistusta käyntiasioinnissa muuttaa asiakaspalvelun toimintatapoja ja käytössä olevia teknisiä ratkaisuja. Käyntiasioinnissa digitaalisen henkilöllisyystodistuksen hyödyntäminen tarkoittaisi muutoksia asiakaspalvelupisteiden käytäntöihin, mahdollisia mobiililaitehankintoja ja henkilöstön koulutusta uusiin toimintatapoihin. Esityksessä mainitaan myös, että saataville on tulossa esimerkiksi kassajärjestelmään tehtävä suora rajapintaratkaisu DVV:n keskitettyyn rekisteriin ja olisi tarpeellista arvioida tällaista järkevää lähteä toteuttamaan.

Digitaalisen henkilötodistuksen käyttöönoton pitäisi lähtökohtaisesti johtaa siihen, että tarve rinnakkaisten tunnistaumisvälineiden käyttöön poistuu.

### **Kommentit ulkomaalaisen digitaalisesta asiointivälineestä**

Maanmittauslaitos ylläpitää yhteiskunnan kannalta merkityksellisiä omistus- ja vakuusjärjestelmän rekistereitä, joista osalla on myös julkinen luotettavuus. Tämä tunnistaumisvälineen osalta tulee erikseen arvioida, miten ja missä Maanmittauslaitoksen tarjoamissa sähköisissä palveluissa sitä voitaisiin hyödyntää, kun ottaa huomioon, että kyseessä ei ole vahva sähköinen tunnistusväline. Tämä heikentänee välineen hyödyntämismahdollisuuksia Maanmittauslaitoksen palveluissa olennaisesti.

### **Kommentit luonnollisen henkilön tunnistusvälineestä**

Maanmittauslaitos tukee esitystä luonnollisen henkilön tunnistusvälineen luomisesta. Esitys edistää ja tukee osaltaan digitaalisen yhteiskunnan kehittymistä.

### **Kommentit ehdotetusta toimintamallista ja viranomaisten tehtävistä palveluiden tuottajina**

Maanmittauslaitoksella ei ole kommentoitavaa ehdotettuun toimintamalliin ja viranomaisten tehtäviin.

## Esitysluonnokseen sisältyvät säädösehdotukset ja niiden perustelut

### **Kommentit hallituksen esityksen luonnoksesta sekä esitetystä sääntelystä yleisesti**

Maanmittauslaitoksella ei yleisiä kommentteja.

### **Kommentit ehdotuksesta Digi- ja väestötietoviraston digitaalisen henkilöllisyyden palveluista annettavaksi laiksi**

Maanmittauslaitoksella ei ole tähän kohtaan kommentoitavaa.

### **Kommentit ehdotuksesta digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta annettavaksi laiksi**

Maanmittauslaitoksella ei ole tähän kohtaan kommentoitavaa.

### **Kommentit muuhun ehdotettavaan lainsäädäntöön**

Kommentit muuhun ehdotettavaan lainsäädäntöön.

### **Kommentit henkilötietojen käsittelyä koskevista sääntelyratkaisuista sekä tietosuoja koskevista kysymyksistä**

Maanmittauslaitoksen näkemyksen mukaan ehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa on kuvattu riittävästi säädösten suhdetta EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen ja sen sallimaan kansalliseen sääntelyliikkumavaraan.

### **Kommentit esityksen perustuslakia ja säätämisjärjestystä koskevista kysymyksistä**

Maanmittauslaitoksella ei kommentoitavaa tähän kohtaan.

### **Kommentit esityksessä esitetystä alustavasta kilpailuoikeudellisesta arviosta**

Maanmittauslaitoksella ei kommentoitavaa tähän kohtaan.

### **Kommentit muista esitykseen ja sen valmisteluun liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä**

Maanmittauslaitoksella ei kommentoitavaa tähän kohtaan.

## Vaikutusten arviointi

### **Kommentit vaikutusten arvioinnista yleisesti**

Maanmittauslaitoksen näkemyksen mukaan ehdotuksen vaikutusten arviointi on kattavasti laadittu.

### **Kommentit taloudellisista vaikutuksista**

Maanmittauslaitoksella ei kommentoitavaa tähän kohtaan.

### **Kommentit vaikutuksista viranomaisten toimintaan**

Maanmittauslaitoksella ei kommentoitavaa tähän kohtaan.

## **Kommentit muista yhteiskunnallisista vaikutuksista ja ympäristövaikutuksista**

Maanmittauslaitoksella ei kommentoitavaa tähän kohtaan.

## **Millaisia vaikutuksia ehdotetulla sääntelyllä olisi oman organisaationne tai toimialanne näkökulmasta?**

Maanmittauslaitoksella ei kommentoitavaa tähän kohtaan.

## **Kohdennetut kysymykset vaikutusten arvioinnin tarkentamiseksi jatkovalmistelun aikana (lausunnonantaja voi valita itselleen soveltuvat teemat)**

**Julkishallinnon toimijoita pyydetään arvioimaan, millaisia määräraha-vaikutuksia (esimerkiksi järjestelmäkustannuksia tai henkilöstökustannuksia) esitetyllä lainsäädännöllä ja ratkaisulla arvioidaan olevan organisaatiossa sekä ottamaan kantaa ovatko muutokset hoidettavissa nykyisten määrärahojen puitteissa vai vaativatko ne lisämäärärahoja.**

Tässä vaiheessa on vielä vaikeaa arvioida määräraha-vaikutuksia. Alustavan arvion mukaan uusien tunnistautumismallien käyttöönotolla ei ole merkittäviä vaikutuksia Maanmittauslaitoksen asiakaspalveluun käyntiasioinnin tai sähköisen asioinnin osalta. Mahdolliset välttämättömät tietotekniset muutokset ja niiden toteutustarve on arvioitava erikseen aikanaan. Selvä on kuitenkin, että käyttöönotettavat ratkaisut vaativat tietojärjestelmämuutoksia, joiden kustannuksia on vielä vaikea arvioida.

**Kiellettyä valtiontukea ja kilpailuneutraaliteettia koskevia kysymyksiä on käsitelty valmistelun aikana, mutta näitä kysymyksiä ei ole kyetty arvioimaan tyhjentävästi. Miten arvioisitte näitä kysymyksiä ja miltä osin esitettyä arviota olisi erityisesti tarkennettava? Millaisia vaikutuksia arvioitte ehdotuksilla olevan kilpailulle sekä olemassa olevien että tulevaisuudessa kehittyvien palveluiden näkökulmasta?**

Maanmittauslaitoksella ei ole kommentoitavaa tähän kohtaan.

## **Vastaavatko suunnitellut ratkaisut asiointipalveluiden tarpeeseen?**

Ehdotuksen mukainen Maanmittauslaitoksen toimintaan vaikuttava muutos on ulkomaalaisten mahdollisuus käyttää digitaalista asiointivälinettä sähköisessä asiointiossa. Tämä ratkaisuna ehdottomasti hyödyttäisi Maanmittauslaitoksen palvelutoimintaa ja edesauttaisi muun muassa keinotunnusten käytön vähentämistä.

Ehdotuksessa ei ole mainintoja uusien tunnistautumismallien hyödyntämismahdollisuuksista sähköisessä allekirjoituksessa tai valtuuksien sisällyttämisestä tunnistautumismalleihin. Näiden toimintojen osalta suunnitellut ratkaisut eivät vastaa kaikilta osin asiointipalveluiden tarpeeseen.

Ehdotuksessa ei ole myöskään mainittu mitään digitaalisen henkilöllisyystodistuksen hyödyntämisestä puhelinasiointiossa, joten on oletettava, että tähän ei ole tulossa tämän ehdotuksen myötä yhtenäisiä valtiontasoisia ratkaisuja saataville.

**Miten arvioitte ehdotusten vaikuttavan tunnistuksen hyödyntäjien toimintaan, esimerkiksi asiointipalveluiden tarjoajiin? Onko ehdotuksella vaikutuksia esimerkiksi sähköisen tunnistamisen käyttöön, liiketoiminnan kannattavuuteen tai investointien tarpeeseen?**

Maanmittauslaitoksella ei ole kommentoitavaa tähän kohtaan.

**Millaisia teknisiä toteutuksia tai hankintoja digitaalisen henkilöllisyystodistuksen ja/tai ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen hyödyntäminen osaltanne tai toimialallanne edellyttäisi sähköisessä ja/tai käyntiasioinnissa? Miten tämä vertautuu tunnistuspalveluiden ostoon luottamusverkoston toimijoilta?**

Maanmittauslaitos katsoo, että valtionhallintoon olisi hyvä saada keskitetty ratkaisu, jolla asiakkaan tunnistautuminen voidaan suorittaa puhelinasiointissa. Puhelinasiointi on edelleen melko yleinen asiointitapa.

**Mitä vaikutuksia digitaalisen henkilöllisyystodistuksen ja/tai ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen tarjoamisella yksityisen sektorin käyttöön on nykyiseen tunnistuspalveluiden hankintaan luottamusverkoston palveluntarjoajilta?**

Maanmittauslaitoksella ei ole kommentoitavaa tähän kohtaan.

**Onko esityksellä vaikutuksia uusien yksityisen sektorin tunnistusvälineiden tai -palveluiden tarjonnan syntymiseen luottamusverkostossa tai sen ulkopuolella?**

Maanmittauslaitoksella ei ole kommentoitavaa tähän kohtaan.

**Millä tavoin arvioitte esitettyjen ratkaisujen vaikuttavan nykyisten vahvan sähköisen tunnistamisen palveluntarjoajien liiketoimintaan? Onko tähän vaikutusta sillä, missä määrin ja kuinka kauan palveluntarjoajille maksettisiin tunnistustapahtumista julkisen sektorin palveluihin tai sillä, onko digitaalinen henkilöllisyystodistus luottamusverkostotoimijoiden hyödynnettävissä maksutta?**

Maanmittauslaitoksella ei ole kommentoitavaa tähän kohtaan.

**Millä tavoin arvioitte ehdotusten vaikuttavan ulkomaisiin yrityksiin ja asiointipalveluihin?**

Maanmittauslaitoksella ei ole kommentoitavaa tähän kohtaan.

**Miten esitetyt ratkaisut ja ehdotettava sääntely vastaavat erityisryhmien tarpeisiin erilaisissa asiointitilanteissa? Onko yhdenvertaisuus otettu riittävästi huomioon?**

Maanmittauslaitoksella ei ole kommentoitavaa tähän kohtaan.

**Arvioitteko, että hankkeessa esitetty ratkaisu parantaa alle 15-vuotiaiden mahdollisuuksia sähköiseen asiointiin? Mahdollistavatko ratkaisut sen, että asiointipalvelut voivat halutessaan huomioida palvelussaan henkilön iän? Onko alaikäisten asiointimahdollisuuksien mahdollisella laajenemisella vaikutuksia asiointipalveluiden tuottamiseen?**

Maanmittauslaitoksella ei ole kommentoitavaa tähän kohtaan.

**Millä tavoin arvioitte, että esitys vaikuttaa ulkomaalaisten henkilöiden mahdollisuuksiin käyttää asiointipalveluita Suomessa tai ennen maahan saapumista? Millaisia vaikutuksia esityksellä on työntekijöiden liikkuvuuteen?**

Maanmittauslaitos arvioi, että ehdotuksessa esitettävät toimet helpottaisivat viranomaisten sähköisten asiointipalvelun käyttöä ja lisäisivät niiden saatavuutta myös ennen ulkomaalaisen maahan saapumista. Käytön helpottamisen ja palvelujen saatavuuden taustalla vaikuttavat ulkomaalaisten henkilöiden etärekisteröinnin mahdollistaminen ja VTJ-identiteetin ja suomalaisen henkilötunnuksen saaminen. On kuitenkin huomioitava, että ennen kuin päätöksiä näiden

ratkaisujen osalta tehdään viranomaisessa, tulisi ensin arvioida onko lainsäädännöllisiä tai muita esteitä sille, että etärekisteröitynyt henkilö ei voisi hyödyntää viranomaisen palveluita joko digitaalisesti tai käyntiasioinnissa. Nyt tehtävät ratkaisut ovat täysin uusia ja väestötietojärjestelmään syntyy henkilön perusidentiteettiin liittyviä uusia tietoja, joilla voi olla vaikutuksia henkilön mahdollisuuksiin hyödyntää sähköistä asiointia. Kyseessä on siis enemmän juridinen näkökulma, koska esimerkiksi etärekisteröityneen henkilön VTJ-identiteetti ei ole samalla varmuustasolla kuin suomalaisen henkilön.

### **Onko tietoturvaluuua ja tietosuojaa koskevat kysymykset mielestänne otettu riittävästi huomioon esitetyissä ratkaisuissa ja ehdotetussa sääntelyssä?**

Maanmittauslaitos katsoo, että tietoturvaluuua ja tietosuojaa koskevia kysymyksiä on otettu riittävästi huomioon ehdotuksessa mutta käytännön soveltamisessa on varmasti vielä varmennettava ratkaisujen sekä menettelyjen riittävä tietoturva- ja tietosuojataso.

### **Muut kommentit**

Ehdotuksen mukaan digitaalinen henkilöllisyys perustuu Digi- ja väestötietoviraston ylläpitämään väestötietojärjestelmään. Tämä korostaa entisestään sitä, että Väestötietojärjestelmän tietojen laadusta on pidettävää hyvää huolta ja laatua on säännönmukaisesti tarkistettava, etenkin ulkomaalaistaustaisen väestön osalta.

Maanmittauslaitos kiittää mahdollisuudesta lausua Valtiovarainministeriön lausuntopyyntöön hallituksen esityksestä eduskunnalle digitaalista henkilöllisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi.

Nurmikari Jussi

Maanmittauslaitos - Pääjohtajan sijaisena ylijohtaja Petri Korpinen ja  
maanmittausneuvos Markku Markkula