

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

Verohallinto kannattaa yleisesti toimenpiteitä ja menettelyitä, jotka edistävät henkilöiden ja yritysten toimintakykyä digitaalisissa palveluissa.

Kommentit digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta

Esityksessä ei ole huomioitu tarvetta asiakkaan luotettavalle tunnistamismenetelmälle puhelinasiointinnissa. Digitaalinen henkilöllisyystodistus mahdollistaa tunnistautumisen käyntiasiakaspalvelussa ja sähköisissä palveluissa, puhelinasiointin jäädessä kanavana menetelmän ulkopuolelle. Asiakkaat hoitavat asioitaan yhä enemmän digitaalisissa palvelukanavissa tai muuten etänä suhteessa viranomaisten fyysisiin toimipisteisiin, joten tarve asiakkaan vahvalle tunnistamiselle myös puhelinasiointinnissa on todellinen. Nykymenettelyt, joissa asiakkaalta kysytään tunnistamiskysymyksiä ilman, että henkilöllisyyttä on mahdollista tunnistaa vahvasti esimerkiksi fyysisestä asiakirjasta ovat riittämättömiä ja muodostavat riskin sekä asiakkaan oikeuksille, että viranomaisen omalle toiminnalle. Jos asiakasta ei voida tunnistaa puhelinasiointinnissa luotettavasti, hänelle voidaan tarjota asiassa vain yleisneuvontaa. Jos asiakkaan ainoa mahdollinen asiointikanava on puhelin, on viranomaisen tällaisessa tilanteessa mahdotonta täyttää hallintolain mukainen neuvontavelvollisuus, jos asiointitarve edellyttää asiakkaan tunnistamista esimerkiksi tilanteissa, jossa käsitellään asiakkaan henkilötietoja ja/tai salassa pidettäviä tietoja.

Kommentit ulkomaalaisen digitaalisesta asiointivälineestä

Ulkomaalaisen henkilön sähköisten asiointimahdollisuuksien kehittäminen on yleisesti kannatettavaa.

Ulkomaalaisen henkilön digitaalista asiointivälinettä koskeva ehdotus liittyy vireillä olevaan henkilötunnusjärjestelmää koskevaan uudistukseen ja siinä ehdotettuun etärekisteröintimahdollisuuteen. Etärekisteröinnissä henkilö saa henkilötunnuksen, vaikka henkilöä ei ole tunnistettu kasvokkain eikä henkilön edellytyksiä saada henkilötunnus ole arvioitu. Selvää ei kuitenkaan vielä ole se, miten etärekisteröity henkilö voi hyödyntää rekisteröintiä viranomaisten

palveluissa. Jatkotyössä tulee arvioida, miten etärekisteröintiä ja ulkomaalaisen digitaalista asiointivälinettä voi tosiasiallisesti hyödyntää eri viranomaisissa. Lisäksi tulee arvioida sitä, minkälaisia vaikutuksia asiointivälineen käyttöönotolle on sellaisessa tilanteessa, jossa vain osa viranomaisista hyväksyy asiointivälineen käyttämisen digitaalisissa palveluissaan. Esimerkiksi Verohallinnossa ei ole vielä arvioitu tarkemmin sitä, missä palveluissa ja missä laajuudessa Verohallinto voisi ottaa käyttöön etärekisteröidyn identiteetin ja siihen liitetyn asiointivälineen asiointipalveluissa. Nykyiset, esimerkiksi veroilmoittamiseen liittyvät palvelut edellyttävät vahvaa sähköistä tunnistamista.

Tämän lisäksi tulee huolehtia siitä, ettei etärekisteröinnissä ja digitaalisen asiointivälineen järjestelmissä mahdollisteta rinnakkaisten henkilöllisyyksien muodostumista ja muutoinkin arvioidaan jatkuvasti mahdollisia asiointivälineen käytöstä aiheutuvia riskejä ja väärinkäytöshäiriöitä. Esimerkki merkittävästä väärinkäytöstilanteesta on sellainen, jossa identiteetti annetaan vapaaehtoisesti toisen henkilön tai organisaation käyttöön lainvastaista tarkoitusta varten. Identiteetti muuttuu tällöin rikoksentekeväliseksi. Näiden tekojen havainnointi on viranomaisissa jo nyt vaikeaa ja väärinkäytöksillä aiheutetaan merkittävää vahinkoa yhteiskunnan toiminnalle. Verohallinnon näkökulmasta tämän tyyppinen identiteettien laiton käyttö on vakavampaa kuin esimerkiksi identiteettivarkauksissa, joissa uhri ilmoittaa yleensä rikoksesta nopeasti.

Kommentit luonnollisen henkilön tunnistusvälineestä

-

Kommentit ehdotetusta toimintamallista ja viranomaisten tehtävistä palveluiden tuottajina

-

Esitysluonnokseen sisältyvät säädösehdotukset ja niiden perustelut

Kommentit hallituksen esityksen luonnoksesta sekä esitetystä sääntelystä yleisesti

Verohallinnolla ei ole yksityiskohtaista lausuttavaa ehdotetuista säännöksistä.

Jatkotyössä voisi olla hyvä arvioida yleisesti sitä, pitäisikö viranomaisilla olla mahdollisuus lähettää oma-aloitteisesti tietoja Digi- ja väestötietovirastolle havaitessaan epäilyn digitaalisen identiteetin väärinkäytöksestä. Silloin, kun kysymys on salassa pidettävistä tiedoista, pitää tämä oikeus säätää lailla. Oma-aloitteisella tietojen antamisella olisi vaikutusta väärinkäytösten estämisessä ja väärinkäytöksillä aiheutettujen vahinkojen minimoinnissa. Mahdollisen väärinkäytösepäilyn ilmoittaminen tukee myös digitaalisen henkilöllisyyden palveluista ehdotetun lain 20 §:n ja digitaalisesta henkilöllisyydestä ehdotetun lain 8 §:n mukaista menettelyä digitaalisen asiointivälineen ja digitaalisen henkilöllisyydestä peruuttamisesta.

Kommentit ehdotuksesta Digi- ja väestötietoviraston digitaalisen henkilöllisyyden palveluista annettavaksi laiksi

-

Kommentit ehdotuksesta digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta annettavaksi laiksi

-

Kommentit muuhun ehdotettavaan lainsäädäntöön

-

Kommentit henkilötietojen käsittelyä koskevista sääntelyratkaisuksista sekä tietosuojaa koskevista kysymyksistä

-

Kommentit esityksen perustuslakia ja säätämisyjärjestystä koskevista kysymyksistä

-

Kommentit esityksessä esitetystä alustavasta kilpailuoikeudellisesta arviosta

-

Kommentit muista esitykseen ja sen valmisteluun liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä

-

Vaikutusten arviointi

Kommentit vaikutusten arvioinnista yleisesti

Digitaalisen henkilöllisyyden käyttäminen ja siihen liittyvä teknologia muuttaa identiteetin käyttöä ja hallintaa. Digitaalisen henkilöllisyys ja henkilöllä itsellään oleva mahdollisuus jakaa itseensä liittyviä tietoja vaatii henkilön oman vastuun lisäksi myös viranomaiskontrollin sekä yleisen kyvykkyyden arvioida niitä riskejä, joita identiteetin hallintaan liittyvät ratkaisut voivat henkilölle ja viranomaisten toiminnalle aiheuttaa.

Kommentit taloudellisista vaikutuksista

Esityksessä ei ole arvioitu digitaalisen henkilöllisyystodistuksen hyväksymisen kustannuksia. Tavoitteena pitäisi olla se, että julkisen sektorin tekemien tunnistuspalveluiden ostojen kustannukset laskisivat.

Esityksellä on vaikutuksia Verohallinnon digitaalisten asiointipalveluiden toimintaan sekä asiakaspalvelutehtäviin silloin, kun näihin liittyy henkilön tunnistaminen. Välittöminä vaikutuksina tämä tarkoittaa teknologisten ratkaisujen kehitystyötä sekä virkailijoiden kouluttamista ja asiakkaiden ohjeistamista.

Kommentit vaikutuksista viranomaisten toimintaan

-

Kommentit muista yhteiskunnallisista vaikutuksista ja ympäristövaikutuksista

-
Millaisia vaikutuksia ehdotetulla sääntelyllä olisi oman organisaationne tai toimialanne näkökulmasta?

-
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 ratkaisuilla arvioidaan olevan organisaatiossa sekä ottamaan kantaa ovatko muutokset hoidettavissa nykyisten määrärahojen puitteissa vai vaativatko ne lisämäärärahoja.

Silloin, jos ehdotetut tunnistusvälineet ja tavat otetaan käyttöön, tulee Vero-hallinnon tehdä teknisiä muutoksia myös omiin asiointipalveluihin sekä kouluttaa henkilöstöä ja neuvoa asiakkaita. Tästä syntyy kustannuksia, mutta näitä kustannuksia on vaikea arvioida kokonaisuudessaan ennen päätöstä siitä, missä laajuudessa ehdotetut muutokset otetaan käyttöön.

Tulorekisterin osalta on arvioitu, että muutokset aiheuttaisivat vuosille 2022 – 2023 n. 0.7 miljoonan euron kustannuksen ja aiheuttaa samansuuruisen lisämäärärahatarpeen. Kustannus aiheutuu teknisistä muutoksista sekä koulutus ja neuvontatarpeesta. Muutoksen aiheuttamia todellisia kustannuksia ei ole mahdollista arvioida esityksen perusteella. Esityksen vaikutuksista ei ilmene esimerkiksi yksittäisen tunnistustapahtuman kustannuksia.

Kiellettyä valtiontukea ja kilpailuneutraliteettia 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?

-
Vastaavatko suunnitellut ratkaisut asiointipalveluiden tarpeeseen?

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

-
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?

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

-

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

-

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

-

Millä tavoin arvioitte ehdotusten vaikuttavan ulkomaisiin yrityksiin ja asiointipalveluihin?

-

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

-

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?

Verohallinto pitää hyvänä ratkaisuna tarjota digitaalista henkilöllisyystodistusta myös alaikäiselle. Jatkovalmistelussa tulisi kuitenkin arvioida olisiko alaikäisen vanhemmilla jonkin asteinen tiedonsaantioikeus suhteessa digi-taaliseen henkilöllisyystodistukseen tai sen käyttöön, vaikka se voidaan an-taa 15 vuotta täyttäneelle ilman huoltajan suostumusta.

Jatkotyössä olisi hyvä myös arvioida minkälainen asema edunvalvonnassa olevalla henkilöllä on suhteessa digitaaliseen henkilöllisyystodistukseen vai ovatko edellytykset sen käsittelyssä samat kuin passin ja henkilöllisyysto-distuksen kohdalla.

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

Verohallinnon on arvioitava millä tavalla sähköiset asiointipalvelut voidaan järjestää siten, että verotusta koskevat palvelut ovat käytössä sellaiselle ulkomaalaiselle, joka ei ole vahvasti tunnistettu ja jolla on käytössä vain heik-ko sähköinen tunnistusväline. Tätä arvioita ei ole vielä tehty.

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

Esityksen mukainen tavoite siitä, että henkilö itse päättää tietojen jakamisesta digitaalisella välineellä on kannatettava. Jatkotyössä tulee määritellä ja selventää mitkä henkilön hallittavissa olevat henkilötiedot ovat viranomaisen vahvistamia. Henkilö tarvitsee myös tiedon siitä, miten henkilötietoja vastaanottava taho käsittelee niitä tietoja, joita henkilö jakaa digitaalisesta välineestä. Tietojen jakamista koskeva ominaisuus tulee olla selkeä ja läpinäkyvä sekä sen käyttö edellyttää opastusta sekä luonnolliselle henkilölle että tietoja vastaanottaville tahoille.

Esityksen mukaisesti varmuustaso- ja muut tietoturva vaatimukset asettavat vaatimuksia loppukäyttäjän mobiililaitteen tietoturvaominaisuuksille. Tämä rajaa osan käytössä olevista mobiililaitteista ratkaisun ulkopuolelle. Tällä voi olla vaikutuksia digitaalisen henkilöllisyydistuksen käyttöön ja käytännössä tulisi löytää tasapainoinen ratkaisu, jossa tietojen käsittelyn turvallisuus on otettu huomioon, mutta joka ei aiheuta käyttäjälle suuria kustannuksia.

Muut kommentit

Verohallinto pitää tärkeänä, että ehdotettujen muutosten täytäntöönpanossa otetaan huomioon henkilöiden digitaidot ehdotettujen toimintamallien käyttämisessä ja myös tilanteissa, joissa palveluiden käyttämiseen tarkoitettu laite rikkoutuu tai vaihdetaan. Toimeenpano edellyttää tarvittavan tuen ja vastuu-tahojen määrittämisen.

Konow von Taito
Verohallinto