

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

-

Kommentit digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta

-

Kommentit ulkomaalaisen digitaalisesta asiointivälineestä

-

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

Valtiovarainministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausunnon luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalla digitaalista henkilöllisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi. Hallituksen esityksellä ehdotetaan säädettäväksi laki Digi- ja väestötietoviraston digitaalisen henkilöllisyyden palveluista sekä laki digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta. Lisäksi muutettaisiin eräitä asiaan liittyviä lakeja. Ehdotuksella on tarkoitus mahdollistaa digitaalisen henkilöllisyystodistuksen sekä ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen tuottaminen ja käyttö. Kyse olisi uusista digitaalista asiointia tukevista mobiilisovelluksista, joita Poliisi ja Digi- ja väestötietovirasto tuottaisivat vahvistettujen henkilötietojen osoittamiseksi. Lisäksi esityksellä mahdollistettaisiin vaihtoehtoinen tunnistusväline sellaisille henkilöille, jotka eivät halua tai voi käyttää mobiilisovellusta.

Tunnistusväline toimisi julkisen sektorin sähköisessä asiointissa ja sen myöntäisi Digi- ja väestötietovirasto.

Oikeusministeriö lausuu jäljempänä yleisesti digitaaliseen identiteettiin liittyvistä näkökohdista, suhteesta EU-oikeuteen ja henkilötietojen suojaan sekä eräisiin muihin valtiosääntöoikeudellisiin kysymyksiin liittyvistä näkökohdista. Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota esitysluonnoksen arvioituihin vaikutuksiin yhdenvertaisuuteen sekä kustannusvaikutuksiin.

Yleistä:

Valtioilla on perinteisesti ollut käytössä kansallisia henkilöllisyyksiä koskevia järjestelmiä, jotka perustuvat analogisiin henkilötunnuksiin tai muihin luonnollisen henkilön luotettavasti yksilöiviin menettelyihin. Enenevässä määrin kansallisia henkilöllisyyttä koskevia järjestelmiä on digitalisoitu ja henkilötietojen käsittelyyn liittyy usein biometristen tietojen käyttöä henkilöllisyyden varmentamistarkoituksessa tai esimerkiksi sähköisiä varmennustapoja.

Esitysluonnoksen tavoitteet ovat hyväksyttäviä. Digitaalisiin henkilöllisyyksiin voi liittyä merkittäviä hyötyjä ja ne voivat myös tarjota luonnolliselle henkilölle suojaa, kun henkilö on mahdollista tunnistaa luotettavalla ja varmalla tavalla. Niillä voi kuitenkin olla myös kielteisiä vaikutuksia, kuten syrjiviä vaikutuksia tai ei-toivottua seuranta, ja niistä aiheutuu riskejä luonnollisen henkilön tietosuojalle ja tietoturvallisuudelle.

Kansallista digitaalista identiteettiä koskevan lainsäädännön valmistelussa on syytä suorittaa kattava vaikutustenarviointi, ottaen huomioon ehdotettavan sääntelyn myönteiset ja kielteiset vaikutukset. Henkilötietojen suojan osalta huomiota on syytä kiinnittää useisiin näkökohtiin, mukaan lukien suhde ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien suojaan, ehdotetun sääntelyn välttämättömyyteen ja oikeasuhteisuuden suhteessa tavoiteltuun päämäärään, henkilötietojen ja erityisten henkilötietoryhmien käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuteen, luonnollisen henkilön suostumukseen ja itsemääräämisoikeuteen, säilytysaikoja koskeviin näkökohtiin ja erityisiä henkilötietoryhmiä koskeviin suojatoimiin. Jo lainvalmisteluvaiheessa on syytä toteuttaa ehdotetun sääntelyn osalta yksityiskohtainen tietosuojavaikutusten ja riskien arviointi. Oikeusministeriö toteaa yleisenä huomiona, että esitysluonnos on hyvin valmisteltu ja selkeä. Merkittävimmät täydennystarpeet liittyvät tietosuojaan ja tietoturvallisuuteen liittyvien riskien arviointiin. Lisäksi erityistä huomiota on jatkovalmistelun aikana syytä kiinnittää huomiota siihen, miten ehdotetun sääntelyn tarkoittamassa henkilötietojen käsittelyssä toteutuvat yleiset henkilötietojen käsittelyyn liittyvät, EU:n yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan mukaiset periaatteet, sekä erityisten henkilötietoryhmien käsittelyyn. Muilta osin kyse on pienemmistä täsmennystarpeista. Oikeusministeriö kommentoi näitä tarkemmin jäljempänä.

Kommentit ehdotuksesta Digi- ja väestötietoviraston digitaalisen henkilöllisyyden palveluista annettavaksi laiksi

Oikeusministeriö pitää myönteisenä, että esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen säännöskohtaisissa perusteluissa on kiinnitetty huomiota EU:n tietosuoja-asetuksen mahdollistamaan kansalliseen liikkumavaraan. Perusteluista ilmenee myös henkilötietojen käsittelyn tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukainen oikeusperuste. Nämä perustelut on suureksi osaksi sijoitettu 1. lakiehdotuksen 3 §:n säännöskohtaisiin perusteluihin, ja esimerkiksi 5 §:n 2 momentin perusteluissa on myös kiinnitetty huomiota liikkumavaran käyttöön. Sen sijaan esimerkiksi 4 §:n ja 21 §:n perusteluista, jotka koskevat tietojärjestelmää ja hallintapalvelua, vastaava arvio liikkumavaran käytöstä ja suhteesta tietosuoja-asetuksen säännöksiin puuttuu (vrt. myös 13 §:n ja 18 §:n perustelut, joissa on maininta oikeusperusteesta). Oikeusperustetta koskevat perustelut vaikuttaisivat pätevän myös muihin kuin 3 §:ssä tarkoitettuun tilanteeseen, joten niiden voisi harkita perustelujen sijoittamista esimerkiksi säännöskohtaisten perustelujen alkuun.

Oikeusministeriö pitää hyvänä ja selkeänä ratkaisuna sitä, että lakiehdotuksissa rekisterinpitäjät on määritelty tietojärjestelmä- tai rekisterikohtaisesti. Lakiehdotuksen 3 §:n mukaan digitaalisen henkilöllisyyden palveluiden rekisterinpitäjä olisi Digi- ja väestötietovirasto. Pykälässä säädettäisiin lisäksi, että Digi- ja väestötietovirastolla ei ole kuitenkaan oikeutta digitaalisen henkilöllisyyden palvelujen tuottamisen yhteydessä käsiteltävien henkilötietojen luovuttamiseen kolmannelle osapuolelle. Oikeusministeriö pitää ehdotettavaa rajoitusta perusteltuna, ottaen huomioon palveluihin liittyvät riskit luonnolliselle henkilölle. Pykälän perusteluista jää kuitenkin epäselväksi, tarkoitetaanko pykälässä kolmannelle osapuolella tietosuoja-asetuksessa määriteltyä henkilötietojen käsittelijää. Tätä olisi hyvä täsmentää säännöskohtaisissa perusteluissa. Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että jatkovalmistelun aikana olisi syytä arvioida säännöksen suhdetta sellaisiin palveluihin, kuten pilvipalveluihin, jotka voisivat niihin liittyvien ominaisuuksien seurauksena tarkoittaa henkilötietojen siirtoa kolmannelle osapuolelle, myös kolmansiin maihin. Tältä osin oikeusministeriö toteaa, että henkilötietojen siirtoihin kolmansiin maihin on aina sovellettava tietosuoja-asetuksen V luvun vaatimuksia.

Ehdotettu 5 § tarkoittaisi erityissäännösten antamista laatu- ja tietoturvaluottamusta. Säännökset vaikuttaisivat osittain päällekkäiseltä sääntelyltä EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen tietoturvaluottamusta koskevien säännösten kanssa. Perustelujen mukaan tietojärjestelmän tietoturvaluottamuden varmistaminen edellyttää myös muiden kuin tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdan mukaisten henkilötietojen suojaamista, joten tältä osin ehdotettu sääntely ei koske sellaisenaan henkilötietojen käsittelyä, vaan kyse on ensisijaisesti muiden tietoturvaluottamuden varmistamiseksi käsiteltävien tietojen suojaamisesta. Perusteluista ei kuitenkaan ilmene selkeästi, mitä suojattavat muut tiedot olisivat, huomioiden, että 4 artiklan 1 kohdan mukainen henkilötietojen määritelmä on laaja. Toisaalta on syytä huomata, että tietoturvaluottamusta koskevat

tietosuoja-asetuksen säännökset eivät sellaisenaan juurikaan sisällä sääntelyliikkumavaraa ja siten mahdollisuutta säätää kansallisesti. Lähinnä kyseeseen voisi tulla 6 artiklan 3 kohdan perusteella tapahtuva 5 artiklan 1 kohdan f alakohdan mukauttaminen, mitä voisi hieman täsmentää perusteluissa.

Lakiehdotuksen 9 §:ssä säädettäisiin tietojärjestelmän vaatimustenmukaisuuden arvioinnista. Oikeusministeriö pitää perusteltuna ehdotettua vaatimustenmukaisuuden arviointivelvoitetta, ottaen huomioon ehdotettavaan sääntelyyn liittyvät riskit luonnollisen henkilön oikeuksille ja tietosuojalle. Pykälän säännöskohtaisiin perusteluihin voisi vielä tarkentaa arviota suhteesta tietosuoja-asetuksen 35 artiklan mukaiseen tietosuoja-vaikutusten arviointivelvoitteeseen, sekä tietosuoja-asetuksen tietoturvallisuutta koskeviin vaatimuksiin.

Lakiehdotuksen 10 §:ssä säädettäisiin ydinidentiteetin todisteesta. Ydinidentiteetin todisteella tarkoitettaisiin sellaista Digi- ja väestötietoviraston tuottamaa todistetta, jonka avulla voidaan luotettavasti osoittaa, että todisteen haltija on ydinidentiteetin yksilöimä henkilö. Ydinidentiteetin todiste toimitettaisiin aina henkilön itsensä haltuun joko digitaaliseen henkilöllisyystodistukseen tai ulkomaalaisen digitaaliseen asiointivälineeseen – todiste ei olisi itsenäinen palvelu eikä sellaista olisi mahdollista nyt esitettävän sääntelyn nojalla myöntää muuhun tekniseen alustaan. Pykälän mukaan todiste sisältäisi mm. väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain 11 a §:n mukaisen yksilöintitunnuksen. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota tältä osin siihen, että yksilöintitunnisteen käsittelyä koskeva tietosuojalain (1050/2018) muutosehdotus sisältyi äskettäin lausuntokierroksella olleeseen luonnokseen hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta. Asian käsittely sekä yksilöintitunnista koskeva laajempi valmistelu on vielä kesken. Säännöskohtaisissa perusteluissa olisi hyvä avata tarkemmin, mitä yksilöintitunnuksella tarkoitetaan. (ks. jäljempänä myös arkaluonteisiin henkilötietoihin liittyvät kommentit).

Lakiehdotuksen 13 §:ssä säädettäisiin ydinidentiteetin todisteiden rekisteristä ja sen tietosisällöstä. Pykälän 2 momentissa säädettäisiin henkilöihin liitetyistä teknisistä alustoista pidettävästä rekisteristä, eli laiterekisteristä. Digi- ja väestötietoviraston ylläpitämään laiterekisteriin tallennettaisiin henkilöiden yksilöivät tunnistetiedot, henkilöön liitettyjen teknisten alustojen eli mobiilipäätelaitteiden tekniset tiedot sekä laitetiedot, kuten esimerkiksi laitetunnisteet ja laitteen uniikki yksilöintikoodi. Lisäksi laiterekisteriin voitaisiin tallentaa muut ydinidentiteetin todisteen tuottamiseksi tarvittavat henkilöiden teknisiin alustoihin liittyvät tiedot. Oikeusministeriö toteaa, että perusteluista jää epäselväksi, ovatko luonnollisen henkilön yksityiskäytössä olevan laitteen tiedot kaikilta osin tarpeellisia. Perusteluja olisi syytä täydentää ja arvioida ehdotetun sääntelyn suhdetta henkilötietojen käsittelyä koskeviin tietosuoja-asetuksen 5 artiklan mukaisiin periaatteisiin, mukaan lukien esimerkiksi henkilötietojen tarpeellisuutta koskeva vaatimus.

Lakiehdotuksen 16 §:ssä säädettäisiin ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen tietosisällöstä. Pykälän 1 momentin mukaan ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen haltijalle toimitettaisiin kopio häneen liittyvistä väestötietojärjestelmän tiedoista henkilön itsensä hallittavaksi. Alkuperäiset

rekisteritiedot, joiden pohjalta henkilölle toimitettavat vahvistetut tiedot luodaan, säilyisivät kuitenkin viranomaisen rekisterissä ja viranomainen vastaisi edelleen näistä alkuperäisistä tiedoista. Oikeusministeriö toteaa, että vastuun siirtyminen ei ilmene selkeästi pykäläluonnoksesta. Lisäksi sääntely vaikuttaa osin ristiriitaiselta, koska Digi- ja väestötietovirastolla olisi velvollisuus vahvistaa tiedot ennen niiden toimittamista henkilön itsensä haltuun siten, että luottava osapuoli kykenee varmistumaan tietojen oikeellisuudesta ja ajantasaisuudesta tarkistamalla ydinidentiteetin todisteen voimassaolon. Virasto vastaisi siis osin tietojen ajantasaisuudesta senkin jälkeen, kun tiedot on toimitettu asiointivälineen haltijalle. Perusteluissa katsotaan, että henkilön tekniselle alustalle toimitettujen tietojen käsittelyssä ei sovellettaisi henkilötietojen suojaa koskevaa lainsäädäntöä, sillä luonnollinen henkilö käsittelisi näitä omia henkilötietojaan tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti yksinomaan henkilökohtaisessa tai kotitalouttaan koskevassa toiminnassa, jolloin kyseisten tietojen käsittely olisi tietosuojalainsäädännön aineellisen soveltamisalan ulkopuolella. Oikeusministeriö toteaa, että perusteluissa ei ole arvioitu sitä, miltä osin henkilön teknisellä alustalla tapahtuva henkilötietojen käsittely muutoin tulisi tietosuoja-sääntelyn soveltamisalaan esimerkiksi ohjelmistojen ja sovellusten osalta, ja mikä ehdotetun sääntelyn suhde siihen olisi. Perustelujen mukaan rekisterinpitäjä vastaisi ainoastaan toimittamiensa tietojen eheydestä ja luottamuksellisuudesta tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan f alakohdan mukaisesti siten, että mikäli tietojen toimittaminen henkilön itsensä haltuun epäonnistuisi tai tiedot olisivat virheellisiä, olisi vastuu edelleen viranomaisella. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että perusteluista jää epäselväksi, onko tarkoitus rajata rekisterinpitäjän vastuuta esimerkiksi tietojen täsmällisyysvaatimusta koskevan 5 artiklan 1 kohdan d alakohdan osalta siten, että sääntely olisi ristiriidassa tietosuoja-asetuksen säännösten kanssa.

Luonnoksen 1 lakiehdotuksen 20 §:ssä säädettäisiin ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen peruuttamisesta. Digi- ja väestötietovirastolla olisi oikeus ilman haltijan pyyntöä peruuttaa tai estää digitaalisen asiointivälineen käyttö. Peruuttamisesta olisi ilmoitettava haltijalle ilman aiheutonta viivytystä ja lisäksi asiassa olisi tehtävä päätös ja ilmoitettava päätöksestä ja mahdollisuudesta hakea siihen oikaisua. Perusteluista ilmenee, että säännöksessä on tarkoitettu ensin ilmoittaa haltijalle peruuttamisesta, jonka jälkeen, jos asiassa ei voida menetellä haltijan haluamalla tavalla, tulisi Digi- ja väestötietoviraston tehdä asiassa päätös ja ilmoitettava päätöksestä sekä mahdollisuudesta hakea siihen oikaisua. Säännöksen muotoilun perusteella ei ole täysin yksiselitteistä, milloin viraston tulee tehdä asiassa päätös. Perusteluissa todetun tulisi heijastua selkeämmin myös pykälätekstistä. Ehdotusta ja sääntelytarvetta tulisi myös arvioida suhteessa hallintolaissa yleislakina säädettyihin päätöksen sisältöä ja tiedoksiantoa koskeviin säännöksiin. Mahdollisuus oikaisuvaatimuksen tekemiseen on säädetty pykälässä epäsuorasti viittaamalla velvollisuuteen ilmoittaa mahdollisuudesta hakea päätökseen oikaisua. Perusteluissa viitataan tältä osin väestötietojärjestelmää koskevan lain 76 a §:ään, jonka mukaan kyseisen lain nojalla tehtyyn hallintopäätökseen saa hakea oikaisua siten kuin hallintolaissa säädetään. Mikäli tarkoitus on 1 lakiehdotuksessa tarkoitettujen päätösten osalta mahdollistaa oikaisuvaatimuksen tekeminen, olisi selkeämpää säätää tästä tavanomaisesti 20 §:n yhteydessä toteamalla nimenomaisesti, että lain nojalla tehtyyn hallintopäätökseen saa vaatia oikaisua siten kuin hallintolaissa säädetään.

Lakiehdotuksen 21 §:ssä säädettäisiin digitaalisen henkilöllisyyden hallintapalvelusta. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin Digi- ja väestötietoviraston tehtäväksi tuottaa viranomaiskäyttöön digitaalisen henkilöllisyyden hallintapalvelua. Perusteluissa todetaan, että digitaalisen

henkilötodistuksen osalta siihen liittyvien hallintapalvelun toiminnoista vastaisi poliisi ja Digi- ja väestötietovirasto vastaisi ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen osalta hallintapalvelusta tehtävistä toimista. Näistä toimintoihin ja tehtäviin toimiin liittyvistä vastuista ei kuitenkaan säädettäisi pykälässä, vaan ainoastaan hallintapalvelun tuottamisesta. Sääntely jää tältä osin epämääräiseksi viranomaisen tehtävien ja toimivaltuuksien osalta.

Luonnoksen 1 lakiehdotuksen 21 §:n 2 momentissa säädettäisiin mahdollisuudesta hoitaa ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen hallintoihin liittyviä avustavia tehtäviä yhteispalvelussa hoidettavaksi. Näihin tehtäviin voivat säännöksen perusteella kuulua muun muassa ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen peruuttaminen. Luonnoksen 2 momentin muotoilu antaa ymmärtää, että ko. pykälässä ei olisi täsmällisesti mainittu kaikkia niitä avustavia tehtäviä, joita yhteispalvelussa voitaisiin hoitaa. Ottaen huomioon perustuslain 2.3 §:ssä ja 21 §:ssä säädetty, tulisi yhteispalvelussa hoidettavien tehtävien määrittely pyrkiä tekemään mahdollisimman täsmällisesti. Perusteluissa todetaan, että yhteispalvelussa hoidettava tehtäväkokonaisuus ei merkittävästi eroaisi yhteispalvelulain mukaisesti hoidettavista tehtävistä eikä pitäisi sisällään julkisen vallan käyttöä. Kuitenkin lakiluonnoksen 20 §:ssä, missä on säädetty asiointivälineen peruuttamisesta, on tunnistettu asiointivälineen haltijan osalta oikeussuojan tarve, kun on viitattu mahdollisuuteen hakea oikaisua välineen peruuttamista koskevaan päätökseen. Jos kyseessä on viranomaisen hallintopäätöksen tekeminen, kyse on julkisen vallan käyttämisestä. Mikäli näin on, tulisi tehtävän hoitamista yhteispalvelussa arvioida vielä uudelleen. Jos tarkoitus on mahdollistaa peruuttaminen yhteispalvelussa ainoastaan välineen haltijan omasta aloitteesta, tämän rajauksen tulisi näkyä selkeästi säännöserusteisesti. Teknisenä huomiona pykälässä käytetään termiä linkittää. Vaikuttaisi siltä, että tässä voitaisiin myös käyttää yleiskielisempää ilmaisua yhdistää. Lisäksi jatkovalmistelussa olisi hyvä arvioida, olisiko sääntelyn selkeyden kannalta perustellumpaa muuttaa yhteispalvelulain 6 §:ää, jolloin yhteispalvelussa toteutettavista tehtävistä säädettäisiin samassa laissa, eikä erityissääntelyssä täydentäen.

lakiehdotuksen 20 §:ään liittyy myös henkilötietojen käsittelyä koskevia näkökohtia. Pykälän 1 momentin perustelujen mukaan Digitaalisen henkilötodistuksen osalta siihen liittyvien hallintapalvelun toiminnoista vastaisi poliisi. Digi- ja väestötietovirasto vastaisi ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen osalta hallintapalvelussa tehtävistä toimista. Pykäläluonnoksesta ei kuitenkaan ilmene edellä mainittu poliisin tehtävä, ja sen perusteluista jää epäselväksi, mikä poliisin rooli olisi – olisiko se yhteisrekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä, huomioiden, että lakiehdotuksen 3 §:ssä rekisterinpitäjäksi määritetään Digi- ja väestötietovirasto. Pykälän 2 momentin perusteluissa kuitenkin todetaan yhteispalvelulain mukaisten toimeksiantosopimusten osalta, että lisäksi on sovittava esimerkiksi salassa pidettävien tietojen ja henkilötietojen käsittelyyn liittyviä velvoitteita koskevista käytännön järjestelyistä. Perusteluissa viitataan myös tietosuoja-asetuksen 28 artiklan säännöksiin, jotka koskevat rekisterinpitäjää ja henkilötietojen käsittelijää.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 22 §:n 3 momentti sisältää Digi- ja väestötietoviraston määräyksenantovaltuuden. Esitysluonnoksesta puuttuu kuitenkin lakia alemman asteista sääntelyä koskeva erillinen jakso, jossa arvioitaisiin ja perusteltaisiin säädöstason valintaa.

Kommentit ehdotuksesta digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta annettavaksi laiksi

Edellä olevat 1. lakiehdotusta koskevat huomiot kansallisen liikkumavaran käytöstä ja henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta koskevat osittain myös 2. lakiehdotuksen perusteluja. Myös niissä vaikuttaisi olevan henkilötietojen käsittelyn oikeusperustetta koskevia mainintoja osassa perusteluita, jotka koskevat henkilötietojen käsittelytilanteita tai –toimenpiteitä. Myös tämän lakiehdotuksen osalta voisi harkita selostuksen sijoittamista säännöskohtaisten perustelujen edelle.

Lakiehdotuksen 3 §:ssä säädettäisiin digitaalisesta henkilötodistuksesta ja sen tarkoituksesta ja toiminnasta. Digitaalinen henkilöllisyystodistus olisi lähtökohtaisesti henkilöllisyyttä osoittava asiakirja henkilökortin ja passin tavoin. Sitä voitaisiin käyttää ja se voitaisiin hyväksyä henkilöllisyyden osoittamisen tarkoituksessa samalla tavoin, kuin henkilökortti ja passi. Pykälän perustelujen mukaan oikeuden käyttää digitaalista henkilöllisyystodistusta myöntäisi poliisi, mutta digitaalisesta henkilöllisyystodistuksen teknisestä tuottamisesta vastaisi Digi- ja väestötietovirasto osana digitaalisesta henkilöllisyystodistuksen tietojärjestelmää. Käyttöoikeuden myöntämisestä ei vaikuttaisi sisältyvän säännöksiä lakiehdotukseen. Sen sijaan 8 §:ssä säädettäisiin digitaalisesta henkilöllisyystodistuksen peruuttamisesta. Lakiehdotuksen 3 §:n 3 momentissa säädettäisiin lisäksi siitä, että teknisellä alustalla on mahdollista ottaa käyttöön mobiilisovellus, joka on osa digitaalisesta henkilöllisyyden tietojärjestelmää, ja mainittaisiin informatiivisesti, että digitaalisesta henkilöllisyyden

tietojärjestelmän tietoturvallisuudesta vastaa Digi- ja väestötietovirasto. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että informatiivinen säännös vaikuttaisi tarpeettomalta päällekkäiseltä sääntelyltä tietosuoja-asetuksen kanssa, ottaen huomioon, että vastuu tietoturvallisuudesta kuten myös muista henkilötietojen käsittelytoimista kuuluu suoraan tietosuoja-asetuksen nojalla rekisterinpitäjälle. Tietojärjestelmälle on määritetty vain yksi rekisterinpitäjä, joten oikeusministeriö ehdottaa säännöksen poistamista.

Lakiehdotuksen 4 §:ssä säädettäisiin poliisin tehtävästä ylläpitää rekisteriä digitaalisista henkilöllisyystodistuksista, niiden haltijoista ja todistusten voimassaolosta. Rekisteriä ylläpidettäisiin digitaalisesta henkilöllisyystodistuksen tarjoamista ja tuottamista varten. Poliisi toimisi kyseisen rekisterin rekisterinpitäjänä. Pykäläluonnoksen sanamuoto kuitenkin poikkeaa tästä. Sen mukaan poliisin tehtävänä on ylläpitää digitaalisesta henkilöllisyystodistuksen tarjoamista ja tuottamista varten rekisteriä digitaalisista henkilöllisyystodistuksista, niiden haltijoista ja todistusten voimassaolosta. Oikeusministeriö huomauttaa, että rekisterin ylläpito –käsitettä ei tulisi käyttää, vaan se tulisi korvata rekisterinpidolla, jotta säännöksen suhteesta EU:n yleiseen tietosuoja-asetuksen mukaisiin rekisterinpitäjän tehtäviin ei ole epäselvyyttä. Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että perustelujen valossa jää kuitenkin epäselväksi, kumpi vastaisi digitaalisesta henkilöllisyystodistuksen tuottamisesta (samaa ilmaisua käytetään kummankin osalta).

Lakiehdotuksen 4 §:ssä viitataan lisäksi siihen, että poliisin suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin yleisesti tietosuoja-asetusta sekä käsiteltävien henkilötietojen, käsittelyn tarkoitusten ja henkilötietojen luovutusten osalta henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia. Perustelulausumasta saa käsityksen, että digitaalisesta henkilöllisyystodistuksen käyttötarkoitukset voisivat ainakin osittain määräytyä ja jopa laajentua viimeksi mainitun lain kautta. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan digitaalisesta henkilötodistuksen yhteydessä suoritettavasta henkilötietojen

käsittelystä tulisi säätää ja käyttötarkoitukset tulisi määrittää kaikilta osin nyt valmisteleavassa lakiehdotuksessa. Muussa tapauksessa sääntely muotoutuisi epäselväksi eikä se olisi riittävän läpinäkyvää rekisteröidyn kannalta (tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan a alakohta). Oikeusministeriö ehdottaa perustelulausuman poistamista selkeyden vuoksi.

Lakiehdotuksen 5 §:ssä säädettäisiin digitaalisen henkilöllisyystodistuksen sisältämistä tiedoista. Digitaalinen henkilöllisyystodistus sisältäisi momentissa yksilöidyt luonnollisen henkilön tiedot sellaisina, kuin ne sisältyvät henkilökorttirekisteriin tai passirekisteriin. Oikeusministeriö viittaa edellä lausuttuun ulkomaalaisen digitaalisesta asiointivälineestä ja toteaa, että tähän pykälään liittyy vastaavia kysymyksiä tietosuojalainsäädännön soveltamisesta teknisellä alustalla sekä rekisterinpitäjän vastuusta. Ensimmäisen lakiehdotuksen 16 §:ää vastaavalla tavalla ajantasaisuuden varmistaminen ja toisaalta siitä säätäminen, ettei poliisilla ole oikeutta käsitellä vahvistettuja tietoja sen jälkeen, kun tiedot on toimitettu digitaalisen henkilöllisyystodistuksen haltijalle, vaikuttaa ristiriitaiselta. Asian tarkastelussa tulisi ottaa huomioon myös 11 §:ssä ehdotettavat velvoitteet digitaalisen henkilöllisyystodistuksen haltijalle, jotka ovat suhteellisen pitkälle meneviä ottaen huomioon, että tavoitteena on mahdollistaa kyseisten tietojen itsehallittavuus. Velvoitteiden kohtuullisuutta tulisi arvioida suhteessa nykyisin käytössä olevien henkilöllisyystodistusten haltijoille asetettuihin velvollisuuksiin. Vastaava huomio koskee 7. lakiehdotuksen 69 l §:ää.

Lakiehdotuksen 8 §:ssä säädettäisiin digitaalisen henkilöllisyystodistuksen peruuttamisesta. Pykäläluonnoksen 1 momentti on kirjoitettu tavalla, josta ei ilmene, mikä taho henkilöllisyystodistuksen peruuttaisi. Lisäksi 1 ja 2 momentin suhde jää säännöstekstin perusteella epäselväksi. Perusteluista ilmenee, että 1 momentissa on tarkoitus säätää tilanteista, joissa todistus peruutetaan ja 2 momentissa peruuttamisen tavasta. Säännöstä tulisi vielä selkeyttää ja säännöstekstiä ja perusteluja yhdenmukaistaa. Ensimmäisestä lakiluonnoksesta poiketen pykälässä ei ole säädetty oikaisuvaatimuksen mahdollisuudesta poliisin päätöksestä peruuttaa digitaalinen henkilötodistus. Vastaava huomio koskee lakiluonnos 7:n osalta luonnollisen henkilön tunnistusvälineen peruuttamista (69 j §). Sääntelyratkaisujen erojen perusteltavuutta tulisi arvioida jatkovalmistelussa tarkemmin. Lakiehdotuksiin 1 ja 2 tulee lisätä asianmukaiset säännökset muutoksenhausta (ks. lainkirjoittajan opas 12.13.).

Lisäksi oikeusministeriö viittaa 5 §:ssä säädetyn tietosisällön osalta jäljempänä esitettyihin huomioihin, jotka koskevat biometrinen henkilötietojen käsittelyä (passi- tai henkilökorttirekisteriin talletettu kasvokuva). Myös 10 §:ssä tarkoitettuihin tilanteisiin näyttäisi liittyvän biometrinen henkilötietojen käsittelyä.

Oikeusministeriö kiinnittää lopuksi huomiota esitysluonnoksen perusteluiden jaksoon 2.4, jossa todetaan, että kansalaisvarmenteessa on varmenteen haltijan yksilöivänä tunnistetietona sähköinen asiointitunnus tai muu sellainen henkilön yksilöivä tunniste, joka ei sisällä henkilöön liittyviä tietoja. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että myös luonnollisen henkilön yksilöivä tunniste on sellaisenaan henkilötieto.

Kommentit muuhun ehdotettavaan lainsäädäntöön

-

Kommentit henkilötietojen käsittelyä koskevista sääntelyratkaisuista sekä tietosuojaa koskevista kysymyksistä

(Ks. edellä lakiehdotuksia koskevat yksityiskohtaiset kommentit)

Eriyisten henkilötietoryhmien ja arkaluonteisten henkilötietojen käsittely:

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 4 luvussa säädettäisiin ulkomaalaisen digitaalisesta asiointivälineestä. Esitysluonnoksen perusteluissa (s. 15) todetaan, että Ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen myöntäminen edellyttäisi henkilön rekisteröintiä väestötietojärjestelmään siten, että menettelyn yhteydessä ulkomaan kansalaiselle myönnetään henkilötunnus. Henkilötunnuksen uudistamisen hankkeessa valmisteltujen uudistusten myötä tämä olisi mahdollista entistä laajemmalle henkilökunnalle ja voitaisiin suorittaa etärekisteröintimenettelyssä. Myös lakiehdotuksen 15 §:n perusteluissa viitataan VTJ-lain uuteen 9 a §:ään, joka koskisi etärekisteröintimenettelyä. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kyseisen sääntelyn valmistelu on kesken henkilötunnuksen uudistamista koskevassa säädöshankkeessa. Etärekisteröintiin liittyisi biometristen henkilötietojen käsittelyä, minkä lisäksi siihen liittyisi automatisoitua päätöksentekoa. Esitysluonnoksen suhdetta henkilötunnuksen uudistamista koskevaan hankkeeseen olisi syytä täsmentää tekstissä, mukaan lukien esitysten keskinäinen riippuvuus. Esitysluonnoksesta jää epäselväksi myös, olisiko ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen osalta tarkoitus hyödyntää biometrisiä henkilötietoja kyseessä olevan henkilön henkilöllisyyden varmentamistarkoitukseen. Pykäläluonnoksen mukaan se ei sisältäisi valokuvaa kuten digitaalinen henkilöllisyystodistus. Joka tapauksessa 15 §:ssä tarkoitettuna digitaalisen asiointivälineen osalta voisi olla syytä arvioida tarkemmin vielä sääntelyn riskejä ja vaikutuksia (ks. myös jäljempänä huomiot riskien arvioinnista), mukaan lukien erityiset henkilötietoryhmät, jos biometrisiä tietoja käytettäisiin osana myöntämisprosessia.

Esityksen 2. lakiehdotuksen 10 §:n perusteluissa todetaan, että pykälässä säädettäisiin mahdollisuudesta käyttää digitaalista henkilöllisyystodistusta henkilöllisyyden sekä digitaalisen henkilöllisyystodistuksen sisältämien vahvistettujen tietojen osoittamiseen myös käyntiasioinnissa. Käyntiasioinnilla tarkoitettaisiin 2 §:n 7 kohdan määritelmän mukaan asiointitilanteita, joissa digitaalisen henkilöllisyystodistuksen haltija on henkilökohtaisesti läsnä siten, että henkilöllisyys tai vahvistetut tiedot osoitetaan luottavalle osapuolelle. Pykälän 1 momentissa säädettäisiin digitaalisen henkilöllisyystodistuksen sisältämien tietojen itsehallittavuudesta käyntiasioinnissa. Sen mukaan digitaalisen henkilöllisyystodistuksen haltijan olisi mahdollista itse valita ne vahvistetut tiedot, jotka hän haluaa osoittaa luottavalle osapuolelle. Käyntiasioinnissa olisi kuitenkin aina osoitettava kasvokuva. Kasvokuvan osoittaminen olisi tarpeen, jotta luottava osapuoli voisi varmistua, että tiedot kuuluvat niitä osoittavalle henkilölle vertaamalla kasvokuvaa henkilöön. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että digitaalisen henkilöllisyystodistuksen osalta tietosisältöön kuuluisi biometrisenä tietona kasvokuva. Säännöskohtaisia perusteluja olisi syytä täydentää (ks. myös jäljempänä säätämisyjärjestystä koskevat huomiot).

Salassapidettävien tietojen luovuttamista koskevat säännökset:

Lakiluonnos sisältää useita salassapidettävän tiedon luovuttamista koskevia säännöksiä. Näistä ainoastaan lakiehdotukseen 4 sisältyvistä säännöksistä on maininnat säätämisyjärjestysperusteluissa. Salassapidon murtavia muotoiluja on kuitenkin myös muissa lakiehdotuksissa. Säätämisyjärjestysperusteluja tulisi täydentää tältä osin. säätämisyjärjestysperusteluissa olisi hyvä tuoda myös selkeästi esiin, mahdollistavatko ehdotetut tiedonsaantia tai –luovutusta koskevat säännökset myös arkaluonteisten henkilötietojen luovuttamisen viranomaisten välillä, jolloin säätämisyjärjestysperusteluissa siteeratun perustuslakivaliokunnan käytännön merkitys korostuu entisestään.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 8 §:ssä säädettäisiin Digi- ja väestötietoviraston velvollisuudesta salassapitovelvollisuuden estämättä luovuttaa tiettyjä tietoja digitaalisen henkilöllisyyden palvelujen käyttäjille. Tietosisällöt vaikuttaisivat suhteellisen selkeästi yksilöidyltä, eikä säännös vaikuta näiltä osin säätämisyjärjestysperusteluissakin siteeratun perustuslakivaliokunnan käytännön valossa ongelmalliselta. Perusteluissa ei kuitenkaan mainita salassapidettäviä tietoja vaan puhutaan vain velvollisuudesta ilmoittaa pykälässä tarkoitettut tiedot. Epäselväksi jää se, millä perusteella pykälässä mainitut tiedot olisivat salassapidettäviä. Epäselvää on myös, ovatko kaikki ilmoituksen kohteena olevat tahot viranomaisia, vai olisiko mukana yksityisiä toimijoita. Perusteluja tulisi täsmentää ainakin edellä mainituilta osin, ja säännöksen sisältöä tulisi arvioida säätämisyjärjestysperusteluissa.

Vastaavasti ensimmäisen lakiehdotuksen 9 §:ssä säädettäisiin tietoturvallisuuden arviointilaitoksen oikeudesta vaatia salassapitosäännösten estämättä Digi- ja väestötietovirastolta kaikki arvioinnin sekä todistuksen laatimisen ja ylläpitämisen edellytyksenä olevat tiedot. Säännös on muotoiltu tiedonluovutussäännöksenä epätavalliseen muotoon (voi vaatia). Pykälässä tiedonsaantioikeutta ei myöskään ole sidottu jonkin tarkoituksen kannalta välttämättömiin tietoihin, vaikka tietosisältöjä ei ole kyetty yksilöimään kovinkaan täsmällisesti. Säännöksen sisältöä tulisi arvioida säätämisyjärjestysperusteluissa siteeratun perustuslakivaliokunnan käytännön valossa ja arvio tulisi sisällyttää säätämisyjärjestysperusteluihin. Perusteluista ei myöskään käy ilmi, onko tietoturvallisuuden arviointilaitos saamistaan tiedoistaan salassapito- ja vaitiolovelvollinen ja mahdollisesti millä perusteella. Kyseisiin arviointilaitoksiin sovelletaan julkisuuslakia ainakin siltä osin, kun ne hoitavat tietoturvallisuuden arviointilaitoksista annetun lain mukaisia tehtäviä. Perusteluissa tulisi tehdä selkoa edellä mainituista seikoista.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 11 §:n 2 momentissa säädettäisiin Digi- ja väestötietoviraston oikeudesta saada passin ja henkilökortin voimassaolotiedot passi- ja henkilökorttirekistereistä. Pykälässä ei ole säädetty salassapidon murtavasta vaikutuksesta. Momentin perusteluissa ei ole mainittu, ovatko kyseiset tiedot salassapidettäviä ja mahdollisesti millä perusteella. Mikäli tiedot ovat salassapidettäviä, ei tietoja voida luovuttaa ehdotetun muotoilun perusteella, koska salassapitoa ei ole nimenomaisesti muotoilulla murrettu.

Kolmannen lakiehdotuksen 16 §:ssä ja 7 lakiehdotuksen 69 g §:ssä säädettävistä tiedonsaantioikeuksista ei niin ikään ole mainintaa säätämisyjärjestysperusteluissa eikä niitä ole arvioitu perustuslakivaliokunnan käytännön valossa.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että oikeudesta saada tai luovuttaa salassapidettävä tieto ei tulisi säätää, jos vastaava tiedonsaanti- tai luovutusosoikeus seuraa jo muualta lainsäädännöstä. Jatkovalmistelussa tulisikin varmistua siitä, että kaikki ehdotetut tiedonluovutussäännökset ovat tarpeellisia (ks. esim. erityisesti 1 lakiehdotuksen 11 §:n 2 momentti ja 4 lakiehdotuksen 22 §:n 1 momentin 18 kohta).

Henkilötietojen käsittelyyn liittyvät riskit:

Esitysluonnoksessa on osin tunnistettu ehdotettavaan sääntelyyn liittyviä riskejä, joita aiheutuisi henkilötietojen suojalle ja tietoturvallisuudelle. Sivulla 41 olevien perustelujen mukaan ”henkilötietojen laajamittainen käsittely yhdistettynä uusien teknisten ratkaisujen käyttöön merkitsee todennäköisesti tietosuoja-asetuksen mukaista korkeaa riskiä henkilötietojen käsittelylle. Tästä johtuen tietosuoja-asetuksen 35 artiklan mukainen tietosuojavaikutusten arviointi on todennäköisesti tarpeen siinä vaiheessa, kun ratkaisun tekniset suunnitelmat ja käyttömallit tarkentuvat. Myös olemassa olevien rekistereiden osalta ollaan ottamassa käyttöön uusia käyttötapoja, mikä edellyttää tietosuojavaikutusten arvioinnin päivittämistä.” Lisäksi esitysluonnoksessa on kiinnitetty huomiota rikollisuuteen liittyviin riskeihin.

Oikeusministeriö katsoo, että ehdotettavaan sääntelyyn liittyviä riskejä henkilötietojen suojalle olisi syytä arvioida tarkemmin ja yksityiskohtaisemmin jo lainvalmisteluvaiheessa, ottaen myös huomioon säätämisyjärjestysperusteluihin sisältyvän kirjauksen siitä, että kansalaisten identiteettitietoihin uudenlaiseen digitaaliseen käsittelyyn liittyy tavanomaista korkeampia riskejä muun muassa tietoturvallisuuden kannalta. Tämä on varmistettava etenkin kolmansien osapuolien sovelluskomponenttien näkökulmasta. Erityisesti sääntelyn aiheuttamien riskien arvioinnissa olisi huomioitava digitaalisten palveluiden ja uudenlaisen teknologian käyttöön liittyvät riskit, mukaan lukien mahdolliset tiedonsiirtotilanteet kolmansiin maihin. Perusteluissa (s. 42) todetaan, että kansainvälisten tiedonsiirtojen näkökulmasta ratkaisun toteutuksessa tulisi pyrkiä siihen, että henkilötietoja ei siirretä EU/ETA-alueen ulkopuolelle. Oikeusministeriö arvioi, että näitä riskejä voisi silti olla, huomioiden myös esimerkiksi pilvipalveluihin ja käyttäjän omiin laitteisiin liittyvät mahdolliset riskit. Tältä osin on syytä huomioida myös EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen vaatimukset, jotka koskevat henkilötietojen siirtoa kolmansiin maihin.

Edellä ehdotettu lainsäädännön riskien arviointi ei poistaisi kuitenkaan tietosuoja-asetuksen 35 artiklan rekisterinpitäjältä edellyttämää tietosuojavaikutusten arviointia. Sen osalta on syytä

huomata, että 35 artiklan mukaiset veloitteet koskevat rekisterinpitäjää silloinkin, kun lainsäädäntöön liittyviä riskejä on arvioitu.

Kommentit esityksen perustuslakia ja säätämisyjärjestystä koskevista kysymyksistä

Henkilötietojen suoja:

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on asianmukaisesti selostettu sääntelyn suhdetta EU:n yleiseen tietosuojasetukseen sekä sen mahdollistaman kansallisen liikkumavaran käyttöön. Ehdotettava lainsäädäntö tarkoittaisi henkilötietojen käsittelyä koskevaa erityissääntelyä, joka on mahdollista ainoastaan tietosuojasetuksen salliman kansallisen sääntelyliikkumavaran puitteissa. Osa perusteluista, jotka koskevat sääntelyn suhdetta tietosuojasetukseen, on sijoitettu säännöskohtaisiin perusteluihin.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 89-90) kiinnitetään huomiota eräiden valtiosääntöisesti arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyyn, osana käsiteltävien henkilötietojen turvallisuuteen liittyvien näkökohtien arviointia. Sivulla 90 olevan perustelulausuman mukaan tässä ehdotuksessa henkilöiden valokuvia ei kuitenkaan käsiteltäisi henkilöiden biometrisiksi tunnistamiseksi, joten valokuvien ei lakiehdotuksissa katsottaisi olevan erityisiä henkilötietoja tietosuojasetuksen 9 artiklan mukaisessa merkityksessä. Lisäksi perusteluissa todetaan, että passi- ja henkilökorttihakemustietoihin sisältyvät kasvokuvat eivät ole sellaisenaan biometrisiä tietoja. Säätämisyjärjestelyt vaativat näiltä osin muutoksia ja täydentämistä. Oikeusministeriön arvion mukaan lakiehdotusten ja niiden säännöskohtaisten perustelujen sekä toisaalta tietosuojasetuksen 4 artiklan 1 kohdan määritelmän ja johdanto-osan 51 kappaleen valossa ehdotettava sääntely tarkoittaisi kasvokuvien osalta selvästi biometrinen tietojen käsittelyä. Tältä osin on syytä kiinnittää erityistä huomiota siihen, että käsittely olisi digitaalista, mikä mahdollistaa tietosuojasetuksen johdanto-osan 51 kappaleen mukaisesti sen, että kasvokuvia käsitellään erityisin teknisin menetelmin, jotka mahdollistavat luonnollisen henkilön yksilöllisen tunnistamisen tai todentamisen. Esitysluonnoksen perustelut sisältävät henkilöllisyyden osoittamiseen liittyviä selkeitä kirjauksia kasvokuvan osalta. Biometrinen henkilötietojen käsittelyssä on samalla kyse valtiosääntöisesti arkaluonteisten tietojen käsittelystä.

Esitysluonnoksessa sinänsä kiinnitetään asianmukaisesti huomiota siihen, että tiedot olisivat muun lainsäädännön nojalla salassa pidettäviä ja käsittelyyn liittyy tietojen suojaamista edellyttäviä riskejä. Sen lisäksi, että säätämisyjärjestysperusteluita olisi täsmennettävä edellä mainituin osin, esitysluonnosta olisi kuitenkin täydennettävä arviolla siitä, mitä erityisiä suojoitoimia biometrinen henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin (ks. vertailukohtana esim. tietosuojalain 6 §:n 2 mom.). Lisäksi säätämisyjärjestysperusteluissa tulisi täsmentää, minkä lainkohdan nojalla tietojen katsotaan olevan salassapidettäviä. Maininta mahdollisesta tiedon turvaluokittelusta ei vaikuta perustellulta, jos tiedot ovat salassapidettäviä julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 4 kohdan nojalla.

Yhdenvertaisuus:

Perustuslain 6 §:n 1 momentin yleinen yhdenvertaisuuslauseke kohdistuu myös lainsäätäjään. Lailla ei voida mielivaltaisesti asettaa ihmisiä tai ihmisryhmiä toisia edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan. Säännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia. Lainsäädännölle on ominaista, että se kohtelee tietyn hyväksyttävän yhteiskunnallisen intressin vuoksi ihmisiä eri tavoin edistääkseen muun muassa tosiasiallista tasa-arvoa (HE 309/1993 vp, s. 42—43). Myös perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään vakiintuneesti todennut, ettei yleisestä yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn (mm. PeVL 11/2012 vp, s. 2). Erottelut eivät kuitenkaan saa olla mielivaltaisia eivätkä muodostua kohtuuttomiksi (mm. PeVL 37/2010 vp, s. 3).

Perustuslain yleistä yhdenvertaisuussäännöstä täydentää perustuslain 6 §:n 2 momentti syrjinnän kiellostä. Säännöksessä kielletään eri asemaan asettaminen kielletyllä syrjintäperusteella ilman hyväksyttävää syytä. Perustuslain säännös kieltää myös välillisen syrjinnän, eli toimenpiteet, jotka välillisesti johtaisivat tosiasiasiallisesti syrjivään lopputulokseen (HE 309/1993 vp, s. 44). Mikä tahansa erilaiseen asemaan asettaminen ei kuitenkaan ole kiellettyä, mikäli erilaiselle kohtelulle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (HE 309/1993 vp, s. 44, PeVL 46/2006 vp, s. 2, PeVL 31/2014 vp, s. 7). Syrjinnän kieltä ei esimerkiksi estä tosiasiallisen tasa-arvon turvaamiseksi tarpeellista positiivista erityiskohtelua eli tietyn ryhmän asemaa ja olosuhteita parantavia toimia (HE 309/1993 vp, s. 44, PeVL 57/2016 vp, s. 2-3, PeVL 56/2010 vp, s. 4). Hyväksyttävän perusteen on edellytettävä olevan asiallisessa ja kiinteässä yhteydessä lain tarkoitukseen (mm. PeVL 44/2010 vp, s. 5—6). Valiokunta on myös korostanut, että perustelulle asetettavat vaatimukset ovat erityisesti perustuslain syrjintäkieltosäännöksessä lueteltujen kiellettyjen erotteluperusteiden kohdalla korkeat (ks. esim. PeVL 57/2016 vp, PeVL 31/2013 vp ja siinä mainitut PeVL 1/2006 vp, s. 2, PeVL 38/2006 vp, s. 2). Samoin valiokunta on kiinnittänyt huomiota valitun keinon oikeasuhtaisuuteen (PeVL 38/2006 vp, s. 3).

Joissakin tapauksissa lakiehdotuksen tavoitteena on edistää tosiasiallista yhdenvertaisuutta. Lähtökohdat valtiosääntöoikeudellisessa tarkastelussa ovat näissä tapauksissa toisenlaiset kuin käsiteltäessä perusoikeuksien rajoittamista tarkoittavia ehdotuksia. Näissä tilanteissa tulee kiinnittää huomiota esityksen vaikutusten arviointiin, vaikka tähän usein liittyy tietty epävarmuuselementti (PeVL 26/2017 vp, s. 37). Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on todettu sen yhtenä tavoitteena olevan edistää perustuslaissa tarkoitettua yhdenvertaisuuden toteuttamista. Siten säätämisyjärjestysperusteluissa olisi perusteltua käsitellä myös esityksen mahdollisia myönteisiä vaikutuksia perustuslain yhdenvertaisuussäännökseen.

Oikeusministeriön arvion mukaan esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa keskeisintä on yhdenvertaisuuden osalta kuitenkin arvioida sitä, onko ehdotettu sääntely digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta, luonnollisen henkilön tunnistusvälineestä ja ulkomaalaisen digitaalisesta asiointivälineestä yhdenmukainen perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen kanssa. Luonnollisen henkilön tunnistusväline ja ulkomaalaisen digitaalinen asiointiväline eroaisivat digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta niiden käyttöalan osalta. Niitä ei voisi käyttää esimerkiksi tunnistautumiseen käyntiasioinnissa. Luonnollisen henkilön tunnistusvälinettä ei voitaisi käyttää tunnistautumiseen yksityisen sektorin palveluihin. Ulkomaalaisen digitaalista asiointivälinettä taas ei voitaisi käyttää vahvana sähköisenä tunnistusvälineenä. Esityksen yleisperusteluissa (s. 13) on viitattu digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain esitöihin (HE 60/2018 vp), joiden mukaan viranomaisen tulisi käyttää vahvaa sähköistä tunnistamista erityisesti palveluissa, joissa käyttäjä pääsee näkemään tai käsittelemään terveydentilaansa koskevia tietoja, muita erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, sosiaalihuollon asiakkuutta koskevia tietoja, oppilashuoltoon liittyviä tietoja sekä liike- ja ammattisalaisuuksia. Tämän perusteella monet viranomaisten sähköiset palvelut esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa olisivat ilmeisesti sellaisia, joissa ulkomaalaisen digitaalista asiointivälinettä ei voisi käyttää.

Kuten esityksessä todetaan, luonnollisen henkilön tunnistusväline ja ulkomaalaisen digitaalinen asiointiväline toimivat vaihtoehtoina digitaaliselle henkilöllisyystodistukselle sellaisille henkilöille, joilla ei ole mahdollisuutta saada tai käyttää digitaalista henkilöllisyystodistusta. Esteiden digitaalisen henkilöllisyystodistuksen käyttöön voi monessa tilanteessa arvioida liittyvän perustuslain 6 §:ssä tarkoitettuihin henkilöön liittyviin syihin. Siten erot eri digitaalisten välineiden käyttömahdollisuuksissa johtavat tosiasiallisesti henkilöiden asettamiseen erilaiseen asemaan näiden henkilöön liittyvien syiden perusteella, mikä tulee säätämisyjärjestysperusteluissa perustella. Huomiota tulee tällöin kiinnittää siihen, että erilaiseen asemaan asettamiselle on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste, sekä siihen, että menettely on oikeasuhtaista. Tämä peruslähtökohta on tunnistettu esityksessä, ja eri digitaalisen henkilöllisyyden osoittamisen välineiden erilaisia ominaisuuksia ja käyttömahdollisuuksia on esityksessä perusteltu tästä näkökulmasta. Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota seuraaviin seikkoihin, jotka olisi syytä huomioida jatkovalmistelussa.

Luonnollisen henkilön tunnistusvälineen käyttöönotto viranomaisten sähköisissä palveluissa voisi edistää niiden henkilöiden yhdenvertaisia asiointimahdollisuuksia, jotka eivät voi ottaa käyttöön digitaalista henkilöllisyystodistusta. Kyse voisi olla esimerkiksi vammaisesta henkilöstä, jonka ei ole mahdollista käyttää tarvittavaa älypuhelinta, tai myös ikääntyneestä henkilöstä. Luonnollisen henkilön tunnistusväline eroaa kuitenkin digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta esimerkiksi siten, että se ei mahdollistaisi tunnistautumista vahvaa sähköistä tunnistautumista edellyttäviin yksityisen sektorin asiointipalveluihin. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa tätä on perusteltu kilpailu- ja valtioneuvosto-oikeudellisella vaikutusarviolla, ja viitattu esityksen osioon 4.2.1.4 koskien kilpailuvaikutuksia. Kyseisessä osiossa perustellaan kuitenkin ainoastaan nyt valittua ratkaisua kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta. Osiossa ei ole perusteltu eroa digitaaliseen henkilöllisyystodistukseen perustuslain yhdenvertaisuussäännöksen näkökulmasta. Säätämisyjärjestysperusteluita olisikin jatkovalmistelussa aiheellista täydentää perustelemalla tunnistusvälineen käyttöalan rajoituksesta johtuva henkilöiden erilaiseen asemaan joutuminen. Tässä arvioinnissa tulisi tuoda esiin sekä hyväksyttävä peruste aiheutuvalle erilaiselle asemalle, että

arvioida sääntelyn oikeasuhtaisuutta. Oikeasuhtaisuuden arvioinnissa huomiota olisi syytä kiinnittää muun muassa vahvan sähköisen tunnistautumisen merkitykseen yksityishenkilön kannalta ja henkilön tosiasiallisiin mahdollisuuksiin käyttää jotain vaihtoehtoista vahvaa sähköistä tunnistautumista, sekä arvioida näitä seikkoja suhteessa ratkaisulle esitettyyn perusteeseen. Muilta osin eroja luonnollisen henkilön tunnistusvälineen ja digitaalisen henkilöllisyystodistuksen välillä on oikeusministeriön arvion mukaan arvioitu esityksestä asianmukaisesti.

Esityksen mukaan ulkomaalaisen digitaalinen asiointiväline mahdollistaisi sähköisen asioinnin sellaiselle ulkomaalaiselle henkilölle, jonka ei ole mahdollista saada suomalaista passia tai henkilökorttia, mutta jolla olisi tarve pystyä asioimaan suomalaisissa asiointipalveluissa. Edellytyksenä olisi, että henkilöllä olisi suomalainen henkilötunnus. Ottaen huomioon henkilökorttilaissa (663/2016) ja passilaissa (671/2006) säädetyt edellytykset henkilökortin ja passin myöntämiseksi sekä vireillä oleva hanke henkilötunnuksen uudistamisesta, koskisi mahdollisuus ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen saamiseen oletettavasti ennen kaikkea sellaisia henkilöitä, jotka ovat hakeneet oleskelulupaa Suomesta, mutta eivät ole saaneet vielä päätöstä hakemuksensa johdosta. Esityksellä voisi siten olla myönteisiä vaikutuksia näiden henkilöiden asiointimahdollisuuksiin suomalaisissa sähköisissä palveluissa. Ulkomaalaisen digitaalinen asiointiväline ei olisi kuitenkaan henkilöllisyyttä osoittava asiakirja eikä sitä olisi mahdollista hyödyntää käyntiasioinnissa tai vahvan sähköisen tunnistamisen välineenä. Siten se eroaisi käyttömahdollisuuksiltaan digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta. Eroa on perusteltu sääntämisperusteluissa tietoturvallisuuteen liittyvillä perusteilla. Esityksen mukaan etärekisteröintimenettely ei ole yhtä luotettava menetelmä henkilöllisyyden tarkistamiseksi kuin henkilökohtainen asiointi viranomaisen luona, eikä ulkomaalaisen henkilöllisyysasiakirjan kasvokuva välttämättä täytä suomalaisille henkilökortti- ja passirekisteriin tallennetuilla kasvokuville asetettuja edellytyksiä. Seikat liittyvät tietoturvallisuuteen ja luotettavuuden varmistamiseen, joita oikeusministeriön mielestä voidaan pitää hyväksyttävänä perusteina esitetyille eroille.

Esityksen mukaan ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen voisi kuitenkin saada myös asioimalla henkilökohtaisesti Digi- ja väestötietovirastossa, jolloin viranomainen voisi todentaa hakijan henkilöllisyyden. Esityksen mukaan tällöin ulkomaalaisen digitaalinen asiointiväline voisi olla varmuustasoltaan korkeampi kuin pelkkään etärekisteröintiin pohjautuva asiointiväline. Asiointivälineen haltija voisi myös etärekisteröintiprosessin jälkeen käydä henkilökohtaisesti tunnistautumassa viranomaisen luona, jolloin hänen asiointivälineensä varmuustasoa voisi olla mahdollista korottaa (esityksen s. 63). Jatkovalmistelussa olisi perusteltua arvioida, vaikuttaako tämä viranomaisen luona tapahtuva tunnistaminen tietoturvallisuuden toteutumiseen asiointivälineen kohdalla.

Esityksen jatkovalmistelussa olisi myös aiheellista arvioida tietoturvallisuuden toteutumista vahvassa sähköisessä tunnistamisessa ottaen huomioon, millaista tunnistamista edellytetään muutoin vahvan sähköisen tunnistusvälineen myöntämiseksi. Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain (617/2009) 17 §:n mukaan tunnistusvälineen hakijan ensitunnistamisessa, joka perustuu yksinomaan viranomaisen myöntämään henkilöllisyyttä osoittavaan asiakirjaan, hyväksyttäviä asiakirjoja ovat voimassa oleva Euroopan talousalueen jäsenvaltion, Sveitsin tai San Marinon viranomaisen myöntämä passi tai henkilökortti. Halutessaan tunnistusvälineen tarjoaja voi käyttää henkilöllisyyden varmentamisessa myös muun valtion viranomaisen myöntämää voimassa olevaa passia. Jos tunnistusvälineen hakijan henkilöllisyyttä ei

voida luotettavasti todentaa, hakemukseen liittyvän ensitunnistamisen tekee poliisi. Ehdotetussa sääntelymallissa ulkomaalainen henkilö saattaisi siten olla tilanteessa, jossa hän ei voisi käyttää ulkomaalaisen digitaalista asiointivälinettä vahvana sähköisen tunnistamisen välineenä, mutta hän voisi hankkia muutoin vahvan sähköisen tunnistusvälineen, esimerkiksi pankkitunnukset, mikäli hänellä olisi sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetussa laissa tarkoitettu passi tai henkilökortti. Vaikuttaa siis siltä, että myös ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen hakija olisi tosiasiallisesti tietyin edellytyksin mahdollista tunnistaa tavalla, joka täyttäisi vahvaan sähköiseen tunnistamisvälineeseen liittyvät edellytykset.

Säättämisjärjestysperusteluissa olisi aiheellista arvioida myös digitaalisen henkilöllisyystodistuksen ja ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen eron oikeasuhtaisuutta. Tässä arvioissa huomionarvoisia seikkoja voivat olla muun muassa se, mikä merkitys vahvan sähköisen tunnistamisen ja käyntiasioinnin mahdollisuudella olisi asiointivälineen haltijalle, ja punnita tätä suhteessa erolle esitettyyn hyväksyttävään perusteeseen.

Tehtävien siirtäminen viranomaisten välillä:

Säättämisjärjestysperusteluissa on tehty selkoa ensimmäiseen lakiehdotukseen sisältyvästä ehdotuksesta siirtää tiettyjä tehtäviä yhteispalvelussa tehtäväksi. Säättämisjärjestysperusteluissa on hieman harhaanjohtavasti viitattu myös PL 124 §:ään liittyvään perustuslakivaliokunnan käytäntöön. Perustuslain 124 § koskee tilanteita, joissa julkisia hallintotehtäviä siirretään viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Oikeusministeriön käsityksen mukaan luonnoksessa ei ehdotettaisi viranomaisen tehtäviä siirrettäväksi yksityiselle taholle. Näin ollen viittaukset PL 124 §:ää koskevaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön eivät vaikuta perustelluilta.

Tiedonsaantioikeudet:

Jaksosta puuttuu maininnat yllä mainittujen salassapidettävän tiedon luovutusta sääntelevien pykälien arvioinnista. Nämä tulisi lisätä ja arvioida näitäkin ehdotettuja säännöksiä säättämisjärjestysperusteluissakin jo mainitun perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön valossa.

Tiedollinen itsemääräämisoikeus ja itsehallittava identiteetti:

Kuten yllä relevanttien säännösten arvioinnin kohdalla on todettu, vaikuttaa tiedollisen itsemääräämisoikeuden toteuttaminen ja henkilön tietojen itsehallinnan järjestäminen ehdotuksessa hieman näennäiseltä, kun tiedot kuitenkin jäävät viranomaisen alkuperäisiin rekistereihin, joiden oikeellisuudesta viranomaiset edelleen vastaavat. Lisäksi viranomainen vastaisi osin tietojen ajantasaisuudesta senkin jälkeen, kun tiedot on toimitettu asiointivälineen haltijalle. Esityksen perusteella jää vielä hieman epäselväksi, miten ehdotetussa sääntelyssä toimii mekanismi, jossa tärkeää on varmistua siitä, että tiedot ovat ajantasaiset, kun ne samalla eivät enää voi olla viranomaisen asiakirjoja tai viranomaisen rekisterinpitäjyyden piirissä. Säättämisjärjestysperusteluissa on sinänsä asianmukaisesti arvioitu, että kyseessä on uudenlainen toimintamalli ja todettu, ettei perustuslakivaliokunta ole aiemmin käsitellyt ehdotetun kaltaista henkilötietojen käsittelymallia. Näin ollen esityksessä pidetäänkin suotavana sitä, että perustuslakivaliokunta antaisi asiassa lausunnon.

Säättämisjärjestysperustelut eivät kuitenkaan tarjoa riittävästi tietoa toimintamallin taustalla olevasta mekanismista ja esimerkiksi niistä näkökohdista, joiden perusteella ehdotus lisäisi tiedollista itsemääräämisoikeutta. Arvioinnin haastavuus liittyy osin siihen, että nyt ehdotettava digitaalista identiteettiä koskeva sääntely muodostaa osan laajempaa kokonaisuutta, johon liittyy ainakin EU:ssa valmisteilla oleva eIDAS-sääntelyn päivitys. Vaikuttaisi siltä, että tiedollista itsemääräämisoikeutta lisäämään pyrkiviä elementtejä sisältyy tähän kokonaisuuteen, mutta epäselväksi jää, miltä osin niitä sisältyy jo nyt käsillä olevaan ehdotukseen. Perusteluja tulisi tältä osin täsmentää, jotta ehdotuksen valtiosääntöinen arviointi helpottuisi. Arvioinnissa auttaisi esimerkiksi sen luonnehtiminen, mistä kokonaisuuteen kuuluvista asioista on tarkoitus säätää nyt kansallisesti ja mistä asioista tulevassa EU-sääntelyssä ja miten näiden eri sääntelyiden nähdään vaikuttavan tiedolliseen itsemääräämisoikeuteen.

Kommentit esityksessä esitetystä alustavasta kilpailuoikeudellisesta arviosta

-

Kommentit muista esitykseen ja sen valmisteluun liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä

Suhde EU-oikeuteen:

Esitysluonnoksessa selostetaan nykytilan kuvauksessa (jakso 2.6), että komissio on antanut kesäkuussa 2021 lainsäädäntöehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 910/2014 (eIDAS) muuttamisesta eurooppalaisen digitaalisen identiteetin kehityksen vahvistamisen osalta (COM (2021) 281 final). Komission ehdotuksessa luodaan yhteinen lainsäädäntökehikko eurooppalaiselle digitaalisen identiteetin lompakkosovellukselle. Tämä on asetusehdotuksen keskeisin muutos. Lompakkosovellus olisi käytännössä sähköisen tunnistamisen väline. Kaikilla jäsenvaltioilla olisi ehdotuksen

mukaan velvollisuus tarjota vähintään yksi asetuksen mukainen lompakkosovellus. Jaksossa 4.2.1.5 puolestaan arvioidaan ehdotettavan kansallisen sääntelyn vaikutuksia sisämarkkinoihin. Lain toimeenpanoa ja seuranta koskevassa jaksossa 9 todetaan, että kansallisesti seurattaisiin myös EU:n lainvalmistelussa olevan eIDAS-asetuksen muutoksen edistymistä, vaikutettaisiin sen sisältöön

ja kehitettäisiin palveluita edelleen sen viitoittamaan suuntaan. Luonnoksessa on tunnistettu, että EU-sääntely edellyttäisi todennäköisesti myös muutoksia nyt lausunnolla oleviin lakiluonnoksiin. Esitysluonnoksessa (s. 4) mainitaan, että kyseinen EU-säädösehdotus ja myöhemmin annettava varsinainen muutosasetus tulevat vaikuttamaan merkittävästi digitaalisen henkilöllisyyden ja siihen liittyvien palveluiden toteuttamiseen Suomessa.

Oikeusministeriö pitää myönteisenä sitä, että esitysluonnoksessa on arvioitu toteuttamisvaihtoehtona sitä, että kansallinen lainsäädäntö valmisteltaisiin vasta EU-lainsäädännön täytäntöönpanon yhteydessä. Esitysluonnoksessa on tunnistettu, että on otettu riski, että esityksen mukaiset ehdotukset voivat olla osittain päällekkäisiä samaan aikaan valmisteltavan EU-lainsäädännön kanssa. Esitysluonnoksessa on kiinnitetty huomiota siihen, että kansallisen kehitystyön ja EU-lainsäädännön valmistelun samanaikaisuudessa on arvioitu olevan riski siitä, että ristiriitaisuuksia voi syntyä, sekä tähän liittyen kehitystyöhön ja kustannuksiin liittyviin riskeihin. Toisaalta esitysluonnoksessa kiinnitetään huomiota samanaikaisen valmistelun etuihin, joille ilmeisesti on annettu enemmän painoarvoa. Esitysluonnoksesta ei käy kuitenkaan tarkemmin ilmi, mikä olisi ehdotettavan lainsäädännön ja mainitun komission asetusehdotuksen suhde, ja olisiko riski siitä, että kansallisessa lainsäädännössä ylitettäisiin EU-oikeuden sallima kansallinen liikkumavara. EU-asetukset ovat jäsenvaltioissa suoraa sovellettavaa lainsäädäntöä, eikä päällekkäistä lainsäädäntöä tule olla. Esitysluonnoksesta ei käy selkeästi tarkemmin ilmi myöskään se, mikä olisi ehdotettavan lainsäädännön ja EU-lainsäädännön suhde ja esimerkiksi mistä asiakokonaisuuksista säädettäisiin nyt ehdotettavalla kansallisella sääntelyllä ja mistä EU-asetuksessa.

Esitysluonnokseen olisi hyvä lisäksi sisällyttää jakso, jossa arvioitaisiin ehdotettavan lainsäädännön suhdetta tarkemmin EU-oikeuteen, jos sääntelyllä pannaan osittain täytäntöön jo olemassa olevaa EU-lainsäädäntöä, sekä viimeksi mainitun osalta kansallisen liikkumavaran alaa. Oikeusministeriö kiinnittää yleisesti huomiota siihen, että eräiltä osin lakiehdotuksen perusteluissa on viittauksia EU-oikeuteen (esimerkiksi 1. lakiehdotuksen 7 §:n 1 momentin perustelut, joissa viitataan eIDAS-asetukseen, ja 10 §:n 3 momentin perustelut, joista jää hieman epäselväksi mitä EU:n asetusta tarkoitetaan). EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen osalta näitä näkökohtia on perusteltu hallituksen esityksen luonnoksessa.

Vaikutusten arviointi

Kommentit vaikutusten arvioinnista yleisesti

-

Kommentit taloudellisista vaikutuksista

Esitysluonnoksessa on arvioitu ehdotettavan sääntelyn taloudellisia vaikutuksia siltä osin kuin on kyse vaikutuksista julkiseen talouteen. Sen mukaan ehdotuksella voi olla vaikutuksia julkiseen talouteen. Esitysluonnoksen valossa näyttäisi siltä, että kehittämisvaiheen kustannukset

maksettaisiin kokonaan hankerahoituksella, ja käyttökustannukset palveluista perittäville maksuilla. Suunniteltujen ratkaisujen toteutuskustannusten arvioidaan olevan noin 17,4 miljoonaa euroa ja vuotuisten käyttökulujen noin 6,7 miljoonaa euroa. Esitysluonnoksessa on eritelty kehittämisvaiheen kustannukset, joita seuraisi Digi- ja väestötietovirastolle ja poliisille. Toisaalta esitysluonnoksessa todetaan kehittämisvaiheen jälkeisten kustannusten osalta, että ehdotuksella ei arvioida olevan merkittäviä vaikutuksia viranomaisten määrärahoihin. Pääasiassa ehdotukseen liittyvät ylläpitokustannukset olisi tarkoitus kattaa maksupalvelulain perusteella passin ja henkilökortin myöntämisestä perittäville maksuilla, sekä ulkomaalaisen asiointivälineen palvelujen kustannukset asiakasmaksuilla asiointivälineen käyttöön ottavilta henkilöiltä.

Oikeusministeriö katsoo, että kustannuksia tulee arvioida tarkemmin jatkovalmistelun aikana. On mahdollista, että viranomaiset joutuisivat varautumaan siihen, että ainakin käyttöönoton alkuvaiheessa edellytettäisiin myös muilta viranomaisilta kuin DVV:ltä ja poliisilta hallinnonaloittain sellaisia muutoksia tietojärjestelmiin tai toimintatapoihin, jotka voisivat myös edellyttää varautumista määrärahoissa.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että kustannuksia saattaa syntyä rajapintoihin liittyvistä tietojärjestelmämuutoksista, joita tehdään hallinnonalan sähköisiin asiointipalveluihin. DVV päättäisi tulevaisuudessa rajapintojen tarkemmasta sisällöstä, jonka jälkeen voitaneen arvioida muutoksien suuruutta teknisen toteutuksen näkökulmasta. Käyttöönotto ei kuitenkaan olisi pakollista ja siten kustannukset asiointipalvelun näkökulmasta harkinnan varaisia.

Oikeusministeriö toteaa, että sen hallinnonalalla ainakaan Oikeusrekisterikeskuksessa ei ole toistaiseksi tunnistettu konkreettisia muutoksia, jotka vaikuttaisivat tietojärjestelmiin. Digitaalisella henkilöllisyystodistuksella voi silti olla vaikutuksia, mutta niin kauan kuin käytettävissä ei ole riittävää kuvausta siitä, miten digitaalinen henkilöllisyystodistus toimisi, tarkkoja kustannusvaikutuksia on vaikea arvioida.

Lisäksi EU:n eIDAS-asetusehdotuksessa on lähtökohtana lompakkosovelluksen käytön maksuttomuus luonnollisille henkilöille. Mikäli kansallisesta digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta syntyvät kustannukset katettaisiin passeista ja henkilöllisyystodistuksista perittäville korkeammilla maksuilla, tulisi arvioida tarkemmin, onko tämä lähtökohta yhteensopiva EU-säätelyssä edellytetyn käytön maksuttomuuden kanssa.

Kommentit vaikutuksista viranomaisten toimintaan

-

Kommentit muista yhteiskunnallisista vaikutuksista ja ympäristövaikutuksista

Vaikutukset yhdenvertaisuuteen:

Yhtenä esityksen tavoitteena on mainittu olevan mahdollistaa henkilön käytössä olevista asiakkuuksista riippumaton tunnistautuminen sähköisiin julkishallinnon palveluihin yhdenvertaisesti myös ulkomaalaisille sekä henkilöille, jotka eivät joko voi tai halua käyttää älypuhelinia. Luonnollisen henkilön tunnistusväline ja ulkomaalaisen digitaalinen asiointiväline olisivat käytännössä vaihtoehtoisia välineitä niille henkilöille, joiden ei olisi mahdollista käyttää digitaalista henkilöllisyystodistusta. Oletettavasti esteet digitaalisen henkilöllisyystodistuksen käyttöön liittyisivät usein johonkin henkilöön liittyvään syyhyn, kuten vammaisuuteen, ikään tai oikeudelliseen asemaan. On myönteistä, että esityksessä huomioidaan tällaisten välineiden tarve. On kuitenkin huomattava, että näiden vaihtoehtoisten välineiden käyttöalat eivät olisi yhtenevät digitaalisen henkilöllisyystodistuksen kanssa. Luonnollisen henkilön tunnistusvälinettä ja ulkomaalaisen digitaalista asiointivälinettä ei esimerkiksi voitaisi käyttää käyntiasioinnissa. Luonnollisen henkilön tunnistusvälinettä ei voisi myöskään käyttää yksityisissä palveluissa. Ulkomaalaisen digitaalista asiointivälinettä ei myöskään voisi käyttää vahvaan sähköisen tunnistautumiseen. Siten monissa tilanteissa luonnollisen henkilön tunnistusvälinettä ja ulkomaalaisen digitaalista asiointivälinettä ei voisi käyttää. Jatkovalmistelussa olisi perusteltua täydentää vaikutusten arviointia kuvaamalla konkreettisesti, millaisia asiointitilanteita uudet digitaaliset asiointi- ja tunnistusvälineet mahdollistaisivat eri väestöryhmiin kuuluville henkilöille.

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

-

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?

-

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

-

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

-

Muut kommentit

-

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Koivu Virpi
Oikeusministeriö - Demokratia- ja julkisoikeusosasto