



Valtiovarainministeriö

## Hallituksen esitys eduskunnalle digitaalista henkilöllisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi; sisäministeriön lausunto

Valtiovarainministeriö on pyytänyt sisäministeriöltä lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi digitaalista henkilöllisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Digi- ja väestötietoviraston digitaalisen henkilöllisyyden palveluista sekä laki digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta. Lisäksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annettua lakia, väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia, henkilökorttilakia, passilakia sekä hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi.

Ehdotuksella on tarkoitus mahdollistaa digitaalisen henkilöllisyystodistuksen sekä ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen tuottaminen ja käyttö. Kyse olisi uusista digitaalista asiointia tukevista mobiilisovelluksista, joita poliisi ja DVV tuottaisivat vahvistettujen henkilötietojen osoittamiseksi. Digitaalinen henkilöllisyystodistus toimisi myös henkilöllisyyttä osoittavana asiakirjana passin ja henkilökortin tavoin ja sisältäisi lisäksi vahvan sähköisen tunnistautumisen ominaisuuden. Laki DVV:n digitaalisen henkilöllisyyden palveluista sisältäisi säännökset digitaalisen henkilöllisyyden tietojärjestelmästä, joka toimisi sekä digitaalisen henkilöllisyystodistuksen että ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen perustana. Sääntely koskisi viranomaisten tehtävien lisäksi muun muassa tietojärjestelmän vaatimuksia ja tietoturvallisuutta sekä henkilötietojen käsittelyä. Lisäksi esityksellä mahdollistettaisiin vaihtoehtoinen tunnistusväline sellaisille henkilöille, jotka eivät halua tai voi käyttää mobiilisovellusta. Tunnistusväline toimisi julkisen sektorin sähköisessä asiointissa ja sen myöntäisi DVV.

Esityksen yhtenä erityisenä tavoitteena on rakentaa edellytyksiä henkilön itsensä toimesta tapahtuvaan henkilöön itseensä liittyvien viranomaisten vahvistamien tietojen jakamiseen (ns. itsehallittava identiteetti, Self-sovereign identity). Tavoitteena on ensivaiheessa mahdollistaa tiettyjen henkilöllisyyttä koskevien tietojen esittäminen henkilön itsensä toimesta, sekä luoda pohjarakenteet ja käytännöt itsehallittavien viranomaistietojen esittämiseksi, jotta kehitystä voidaan viedä eteenpäin.

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Sisäministeriö

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office

Puhelin  
Telefon  
Telephone

Faksi  
Fax  
Fax

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

PL 26  
00023 Valtioneuvosto

Kirkkokatu 12  
Helsinki

0295 480 171  
+358 295 480 171

09 160 44635  
+358 9 160 44635

kirjaamo.sm@govsec.fi  
www.intermin.fi

Hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteiksi muun muassa edistää Suomen kansalaisille ja kaikille Suomessa asuville mahdollisuutta sähköiseen tunnistautumiseen sekä edistää toimivien tunnistusratkaisujen kehittymistä. Hallitusohjelmassa on lisäksi nostettu esiin sekä henkilön mahdollisuudet hallita omia julkisissa palveluissa olevia tietojaan, että riittävät tukipalvelut sähköisten julkisten palveluiden käyttöön kansalaisten yhdenvertaisuuden varmistamiseksi.

Esityksessä on tunnistettu, että nyt ehdotettavien ratkaisujen osalta on huomioitava digitaalisia identiteettiratkaisuja koskeva kehitys EU:ssa sekä riski siitä, että esityksen mukaiset ehdotukset voivat olla osittain päällekkäisiä samaan aikaan valmisteltavan EU-lainsäädännön kanssa. Komission ehdotus COM (2021)281 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 910/2014 ja myöhemmin annettava varsinainen muutosasetus tulevat vaikuttamaan merkittävästi digitaalisen henkilöllisyyden ja siihen liittyvien palveluiden toteuttamiseen Suomessa. Komission ehdotuksessa luodaan yhteinen lainsäädäntökehikko eurooppalaiselle digitaalisen identiteetin lompakkosovellukselle. Ehdotuksella halutaan erityisesti varmistaa luotettavien ja turvallisten digitaalisten identiteettiratkaisujen saatavuus kaikille EU:ssa. Tavoitteena on lisäksi, että julkisen ja yksityisen sektorin palveluntarjoajat voivat luottaa kehitettäviin digitaalisiin identiteettiratkaisuihin, kun käyttäjät asioivat ja tunnistautuvat heidän palveluihinsa. Myös hallintovaliokunta (HaVL 34/2021 vp) on pitänyt tärkeänä, että kansallinen digitaalisen henkilöllisyyden hanke huomioi eIDAS-asetuksen muutokset siten, etteivät hankkeet ole keskenään ristiriidassa. Rinnakkaista kansallista kehitystyötä on kuitenkin esityksessä perusteltu varautumisella ja mahdollisuudella tunnistaa, millaisia teknisiä tai toiminnallisia ratkaisuja eurooppalaisessa yhteistyössä olisi tarkoituksenmukaista edistää ja siten myös pyrkiä vaikuttamaan EU-lainsäädännön sisältöön. Esityksessä on myös tunnistettu, että lopullinen muutosasetus tulee luultavasti aiheuttamaan muutostarpeita myös nyt ehdotettavaan kansalliseen lainsäädäntöön.

#### **Sisäministeriön toimialaan kuuluvat osiot:**

Esityksessä säädettäisiin uusi SM:n laki digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta. Laissa säädettäisiin Suomen kansalaiselle ja Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnettävästä digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta (jatkossa Digi ID). Poliisi myöntäisi digitaalisen henkilöllisyystodistuksen passin tai henkilökortin myöntämisen yhteydessä, joten kyseessä ei olisi uusi lupatyyppi. Digitaalisen henkilöllisyystodistuksen voisi ottaa käyttöön henkilö, jolla on voimassa oleva suomalainen passi tai henkilökortti. Digi ID:n voimassaolo olisi sidottu passin tai henkilökortin voimassaoloon + 1 vuosi ydinidentiteetin todisteen voimassaolon kautta. Koko prosessi on poliisin toimintojen osalta suunniteltu siten, että käytetään jo olemassa olevia poliisin prosesseja, joten Digi ID:n prosessi on hallinnollisesti kevyt.

Digi ID:tä voisi käyttää henkilöllisyyden osoittamiseen sähköisessä asioinnissa ja käyntiasioinnissa, mutta se ei olisi matkustusasiakirja. Sitä käytettäisiin DVV:n tekemän teknisen alustan kautta ja se sisältäisi DVV:n myöntämän ydinidentiteetin todisteen. Poliisi luovuttaisi digitaalisen henkilöllisyystodistuksen haltijalle kopion häneen liittyvistä heko-passirekisterin sisältämistä tiedoista henkilön itsensä hallittavaksi. Muutettavaksi ehdotetaan lisäksi SM:n laeista passilakia, henkilökorttilakia sekä lakia henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa

Passilakiin ja henkilökorttilakiin ehdotetaan lisättäväksi pykälät, joiden nojalla henkilökorttiin ja passiin sisältyisi oikeus laissa digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta tarkoitettuun henkilökorttivanomaisen myöntämään digitaaliseen henkilöllisyystodistukseen. Lisäksi oikeus ottaa

käyttöön digitaalinen henkilöllisyystodistus sisältyisi myös ennen ehdotetun lain voimaantuloa myönnettyihin henkilökortteihin ja passeihin. Henkilökorttilain osalta pykälä ei koski väliaikaista henkilökorttia eikä alle 15-vuotiaalle myönnettyä alaikäisen henkilökorttia. Passilain osalta pykälä ei koski väliaikaista passia eikä hätäpassia.

Lakiin henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa ehdotetaan lisättäväksi uusi 16 §:n 16-kohta, jonka nojalla poliisilla olisi oikeus saada DVV:n digitaalisen henkilöllisyyden palveluista annetun lain mukaisesti välttämättömiä tietoja digitaalisen henkilöllisyystodistuksen tuottamiseksi. Lisäksi samaiseen lakiin ehdotetaan 22 §:n 18-kohdan lisäystä, jossa poliisi saisi luovuttaa DVV:lle henkilötietoja digitaalisen henkilöllisyyden palveluista annetussa laissa tarkoitettujen digitaalisen henkilöllisyyden tietojärjestelmän ja ydinidentiteetin todisteen tuottamista ja hallinnoimista varten.

Sisäministeriö pitää kannatettavana pyrkimyksiä edistää hallitusohjelmaan kirjattuja tavoitteita sähköisestä tunnistautumisesta, toimivista tunnistusratkaisuista sekä omien tietojensa hallinnasta myös Suomessa asuvien henkilöiden osalta huomioiden samalla kehittyvä unionin lainsäädäntö. Ehdotetut ratkaisut pohjaavat osin jo käytössä olevien viranomaisten tunnistuspalvelujen ensivaiheen digitalisointiin, mutta erityisesti ulkomaalaisten palvelujen osalta tulisi jatkossa pyrkiä luomaan myös uusia ratkaisuja erityisesti vahvaan tunnistamiseen liittyen, kuten esimerkiksi Virossa on tehty.

Hanke on ollut valmisteluajakautultaan poikkeuksellisen kireä, eikä muun muassa vaikutusten arviointia ole voitu tehdä tavanomaisessa laajuudessa. Lausuntopyyntöön onkin erikseen pyydetty ottamaan kantaa vaikutusten arviointiin edellä mainitusta syystä. Lausunnoille lähetettyä versiota ei ole erikseen hyväksytty ohjaustyöryhmässä eikä lainsäädäntötyöryhmässä sen keskeneräisyyden takia. Lausuntopyyntöön kohteena oleva hallituksen esitys onkin valmisteltu keskeisiltä osin virkatyönä valtiovarainministeriössä.

Sisäministeriön poliisiosaston poliisitoiminnan ohjausyksikkö on ollut lainsäädäntöhankkeessa mukana yhdessä Poliisihallituksen kanssa. Sisäministeriöllä ei ollut resurssisyistä mahdollisuutta irrottaa VM:n avuksi esittelijää tähän hankkeeseen ja näin ollen VM:n säädösvalmistelijat ovat valmistelleet myös sisäministeriön toimialaan kuuluvat lait. Sisäministeriö pitää valmistelun aikataulua monin erittäin kriittisenä, mutta kiittää samalla erityisesti VM:n lainvalmistelijoita avusta ja erinomaisesta työstä erittäin monitahoisessa hankkeessa. Kokonaisuus onkin valmisteltu erittäin nopealla aikataululla ja se elää koko ajan. Näin ollen kokonaisuudesta on vaikea saada vielä lopullista kokonaiskuvaa.

Sisäministeriö pitää erityisen hyvänä, että digitaalisen henkilöllisyystodistuksen voimassaolo ydinidentiteetin todisteen voimassaolon kautta on sidottu fyysisiin henkilöllisyyttä osoittaviin asiakirjoihin eli passiin ja henkilökorttiin. Ydinidentiteetin todisteen voimassaolo päättyisi vuoden kuluttua siitä, kun ydinidentiteetin todisteen rekisteröinnin perustana olleen henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan voimassaolo on päättynyt. Prosessi on kevyt ja passin ja henkilökortin hakemisen yhteydessä siihen automaattisesti sisältyisi myös oikeus ottaa käyttöön digitaalinen henkilöllisyystodistus hallinnollisesti kevyenä ja turvallisena toimintona. Tämä oikeus sisältyy myös jo myönnettyihin asiakirjoihin.

Ulkosuomalaisille uudistus olisi nykymuotoa parantava sähköinen asioinnin ollessa mahdollista entistä laajemmalle joukolle, erityisesti heille, joilla ei kansallisia pankkitunnuksia tai muuta soveltuvaa tunnistamisvälinettä.

Suomessa asuvat ulkomaalaiset, joilla on mahdollisuus saada ulkomaalaisen henkilökortti, saisivat käyttöönsä myös digitaalisen henkilöllisyystodistuksen.

Ulkomaalaisen asiointiväline taas toisi hyötyjä ulkomaalaisten sähköiseen asiointiin, mutta se sisältäisi myös etärekisteröinteen merkittäviä turvallisuusriskejä. Alaikäisille uudistus toisi myös parannusta sähköiseen asiointiin sikäli, että 15-vuotta täyttäneet saisivat Digi ID:n ilman vanhempiensa suostumusta. Sisäministeriö pitää kannatettavana, että esityksessä mahdollistetaan digitaalinen henkilötodistus ja luonnollisen henkilön tunnistusväline niille ulkomaalaisille, joille on myönnetty henkilökorttilain (663/2016) mukainen ulkomaalaisen henkilökortti. Tämä ei kuitenkaan käy selkeästi ilmi esityksen yleisperusteluista, joissa viitataan kansalaisiin. Yleisperusteluja olisi syytä täsmentää näiltä osin.

Esityksen mukaan digitaalinen henkilöllisyystodistus voi helpottaa merkittävästi erityisesti ulkosuomalaisten mahdollisuuksia asioida suomalaisissa digitaalisissa palveluissa, erityisesti julkisen sektorin digitaalisissa palveluissa. Ulkosuomalaisten osalta on eri yhteyksissä tuotu esille vaikeus hoitaa asiointia Suomeen juuri puuttuvien vahvojen sähköisten tunnistusvälineiden vuoksi. Digitaalinen henkilöllisyystodistus mahdollistaisi uuden tavan sähköiseen tunnistautumiseen ainakin julkisen sektorin digitaaliin palveluihin. Sisäministeriö pitää positiivisena esimerkiksi pankin tai mobiilipalvelun asiakkuudesta riippumattoman vahvan tunnistautumisen välineen mahdollistamista ulkosuomalaisille. Sisäministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että passin tai henkilötodistuksen hankkiminen edustustosta on kalliimpaa kuin asiakirjojen hankkiminen Suomesta ja digitaalisen henkilöllisyystodistuksen kulut tultaisiin esityksen mukaan vyöryttämään passien ja henkilökorttien hintoihin, mikä entisestään kasvattaisi asiakirjojen hankinnasta aiheutuvia kustannuksia.

Sisäministeriö myös toteaa, että esitysluonnoksessa ehdotetun digitaalisen henkilöllisyystodistuksen voidaan katsoa jossain määrin helpottavan muun muassa Rajavartiolaitoksessa käytössä olevien asiointikorttien myöntämistä ja luovuttamista virkamiehille. Lisäksi Rajavartiolaitoksen tarjoamien verkkopalveluiden käyttäminen (esimerkiksi rajavyöhykeluvan hakeminen) onnistuisi myös digitaalisella henkilöllisyystodistuksella.

Suurimmat haasteet sisäministeriölle aiheuttavat Digi ID:n taso tavanomaisena pankkitunnuksia vastaavana tunnistusvälineenä tasolla EU substantial, ulkomaalaisen asiointivälineen etärekisteröinnin turvallisuusriskit (nämä liittyvät myös HETU-hankkeeseen), käyntiasioinnin viivästyminen ja sitä kautta koko tuotteen houkuttelevuus asiakkaille sekä kustannusrakenne. Kustannukset ovat jo merkittävät ja ne tulevat katettavaksi asiakasmaksuilla. Käyntiasioinnin viivästyessä hyöty ja käyttöaste Suomessa asuville asiakkaille voi jäädä varsin pieneksi.

#### **Sisäministeriö tuo esille seuraavia erityisiä haasteita:**

##### **Digi ID:n turvallisuustaso**

Suomessa on käytössä jo erilaisia tunnistamisvälineitä. Pankkitunnukset ovat yleisimmin käytössä oleva tunnistamisväline. Kansalaisvarmenne on ainoa EU high-tason tunnistamisväline, mutta käytettävyydeltään arkikäytössä hankala. Tällä hankkeella oli tarkoitus tehdä uusi, turvallinen ja käyttökelpoinen tunnistamisratkaisu. Nyt näyttää kuitenkin siltä, että ratkaisu olisi EU substantial -tasoinen, kuten pankkitunnukset nykyään. Tämä aiheuttaa ratkaisun turvallisuustasoon liittyvän huolen lisäksi myös kysymyksen uuden ratkaisun käyttöönoton tuomasta todellisesta lisäarvosta. Digi ID:n todetaan olevan virallinen, poliisin myöntämä henkilöllisyyttä osoittava asiakirja, jonka voimassaolo on sidottu passiin tai henkilökorttiin + 1 vuosi. Fyysiset asiakirjat ovat selkeästi EU high-tasoa. Tässä on kyse tuotteen kokonaisturvallisuudesta. Lähtökohtaisesti Digi ID:n tason tulisi olla sama kuin passeilla ja henkilökorteilla

kokonaisturvallisuuden saavuttamiseksi, vaikkakin mobiiliratkaisu tuokin kokonaisuuteen omia haasteita.

### **Käyntiasiointi**

Käyntiasiointi olisi ehdotuksen mukaisesti tulossa kaksiosaisena. Käyntiasioinnin mobiilirajapinta tulisi käyttöön heti lain voimaan tullessa, mutta käyntiasiointi kassajärjestelmien kautta vuoden siirtymäajalla. Tämä olisi valitettavaa tuotteen käyttöönoton kannalta. Sisäministeriö pitää Digi ID:n monikäyttöisyyttä erittäin tärkeänä ja käyntiasioinnissa Digi ID olisi myös erittäin käyttökelpoinen väline. Sisäministeriö pitää käyntiasiointiratkaisua yhtenä keskeisimpänä ominaisuutena uuden digitaalisen henkilöllisyyden käyttöönoton laajassa ja nopeassa leviämisessä varsinkin tilanteessa, jossa kaavailtuja lupalompakkotoiminnallisuuksia ei vielä ole laajemmin tarjolla. Siirtymäaikana asiakkaan olisi varsin vaikea tietää, missä ja miten tuote on käytettävissä. Digi ID:n käyttö tunnistamista vaativassa käyntiasioinnissa esimerkiksi pakettien ja passien/henkilökorttien noutamisessa olisi merkittävä käyttökohde asiakkaille.

Sisäministeriö on koko valmistelun ajan pitänyt käyntiasiointia erittäin tärkeänä ominaisuutena. Esityksessä käyntiasiointi olisi porrastettu. Sisäministeriö pitää tässä tilanteessa selkeää siirtymäaika ehdottomana edellytyksenä myös kassajärjestelmiin liittyvän käyntiasioinnin turvaamiseksi. Näin ollen lakiin DVV:n digitaalisista palveluista on lisätty pykälät 22 ja 23. Lain 22 § koskee lukijarajapintaa ja tarkastussovellusta ja 23 § voimaantuloa.

Lain 23 §:ssä on säädetty 12 kuukauden siirtymäaika 22 §:n 3 momenttia koskien. Sisäministeriö katsoo, että kirjoitusasu on pykälissä sekä perusteluissa niin tekninen, ettei siitä käy selkeästi ilmi siirtymäajan tarkoitus. Tarkoituksena on ollut, että heti lain voimaantullessa otettaisiin käyttöön niin paljon käyntiasiointia kuin mahdollista (ainakin mobiilirajapinta) ja jäljelle jäävä käyntiasiointi kassajärjestelmiin viimeistään 12 kuukauden kuluessa lain voimaantulosta.

Sisäministeriö esittää huolensa, että mikäli käyntiasioinnin käyttöönottoa ei turvata, Digi ID:n käyttömahdollisuudet kapenevat merkittävästi ja uudistuksen hyödyt jäävät asiakkaille pieniksi. Uhkana on esimerkiksi, että ilman käyntiasiointimahdollisuutta jokapäiväisissä palvelutilanteissa (esim. pakettien ja kirjeiden noudot, kaupan asiointitilanteet, passien ja henkilökorttien noudot) lisäarvo kansalaisille jää varsin pieneksi, varsinkin kun tarjolla kuitenkin on jo vastaavan tasoisia ratkaisuja pelkkään sähköiseen asiointiin (pankkitunnisteet). Käyntiasioinnin viivästyessä ratkaisun hyödyt, käyttöönotto ja käyttöaste Suomessa asuville kansalaisilla voikin jäädä pieneksi. Sisäministeriö onkin koko hankkeen ajan tuonut esille erityisen huolen tästä asiasta ja vastustanut käyntiasioinnin toteutuksen siirtämistä.

### **Ulkomaalaisen digitaalinen asiointiväline**

Ulkomaalaisen digitaalista asiointivälinettä voisi hakea ulkomaan kansalainen, jonka ei ole mahdollista saada suomalaista passia tai henkilökorttia, mutta jolla olisi tarve pystyä asioimaan suomalaisissa asiointipalveluissa. Digi- ja väestötietovirasto voisi myöntää asiointivälineen väestötietojärjestelmään rekisteröidylle ulkomaan kansalaiselle, joka on saanut suomalaisen henkilötunnuksen. Ulkomaalaisen digitaalinen asiointiväline ei olisi kuitenkaan henkilöllisyyttä osoittava asiakirja. Sitä ei olisi mahdollista hyödyntää käyntiasioinnissa, vaan asiointiväline olisi tarkoitettu ainoastaan sähköiseen asiointiin. Ulkomaalaisen digitaalinen asiointiväline ei kuitenkaan olisi vahva sähköinen tunnistusväline. Asiointivälineen käyttöönotto olisi maksullista.

Esityksen mukaan asiointivälineen tarkoitus olisi mahdollistaa ulkomaiseen henkilöllisyysasiakirjaan perustuvien henkilötietojen esittäminen sähköisessä

asioinnissa, ehkäistä rinnakkaisten henkilöllisyyksien muodostumista asiointitapahtumissa ja viranomaisrekistereissä, sekä lisätä esitettävien tietojen luotettavuutta. Lisäksi esityksessä on tunnistettu, että maahantulovaiheen sujuvuus on olennainen osa kansainvälisten osaajien houkuttelua. Työn hakeminen ulkomailta käsin on kuitenkin haasteellista, sillä tietyt viranomaispalvelut edellyttävät vahvaa tunnistautumista. Esityksen mukaan kansallinen digitaalinen henkilöllisyysratkaisu sekä ulkomaalaisen digitaalinen asiointiväline voisivat tarjota ratkaisuja myös tähän haasteeseen ja siten edistää työntekijöiden liikkuvuutta.

Esitetyt tavoitteet ovat kannatettavia, mutta esityksestä ei käy ilmi, miten ehdotettu ulkomaalaisen digitaalinen asiointiväline ratkaisisi nämä tunnistetut haasteet. Esityksen mukaan ulkomaalaisen asiointiväline mahdollistaa sähköisten palveluiden tarjoamisen myös ulkomaalaisille, mutta tämä todennäköisesti edellyttää muutoksia asiointipalveluun ja sen taustajärjestelmiin. Toimijoiden onkin tarkoituksenmukaista arvioida tapauskohtaisesti, ovatko muutokset kannattavia suhteessa niistä saatavaan hyötyyn. Ulkomaalaisten tunnistusvälineen rekisteröinti olisi mahdollista toteuttaa etärekisteröinnillä, eikä tällä tavoin tehdylle henkilöllisyyden ja siihen liitetyn tunnistusvälineen luotettavuudelle aseteta samanlaista tasoa kuin digitaaliselle henkilöllisyystodistukselle. Esityksessä todetaan, että julkisen sektorin toimijat ovat usein lainsäädännöllä veloitettuja käyttämään vahvaa sähköistä tunnistamista sähköisissä asiointipalveluissaan, joissa käsitellään henkilötietoja tai muutoin salassa pidettävää tietoa. Julkisen hallinnon palveluita on siirretty vuosina 2017-2019 nopeaa vauhtia sähköisesti saataville ja palveluiden käyttämisessä on vaadittu asiakkaan vahvaa sähköistä tunnistamista. Myös useaan yksityisen sektorin toimijaan kohdistuu velvoite tunnistaa asiakkaansa vahvasti, minkä seurauksena ne ovat ottaneet vahvan sähköisen tunnistamisen käyttöön tarjoamissaan sähköisissä asiointipalveluissa. Esityksen mukaan ulkomaalaisen tunnistusväline olisikin ensi sijassa tarkoitettu julkisen sektorin digitaalisten palvelujen käyttöön ja yksityinen sektori voisi hyödyntää sitä, mikäli tämä nähdään tarkoituksenmukaiseksi.

Esityksessä on tunnistettu, että ulkomaalaisten mahdollisuudet saada nykyisen sääntelyn mukainen vahva sähköisen tunnistamisen väline on merkittävä haaste ulkomaalaisten asiointimahdollisuuksille suomalaisissa viranomaisissa. Ulkomaalaisen digitaalinen asiointiväline ei kuitenkaan mahdollista vahvaa tunnistautumista palveluihin. Epäselväksi jää, mikä olisi se ulkomaalaiselle maksullisen asiointivälineen käyttöönottamisesta syntyvä lisäarvo, kun se ei mahdollista vahvaa tunnistautumista, kaikki palveluntarjoajat eivät tue sen käyttöä, ja se mahdollisesti korvaisi vain eri palveluihin luotavan käyttäjätunnuksen ja salasanan sekä perustietojen syöttämisen. Rinnakkaisten henkilöllisyyksien muodostumista on puolestaan mahdollista ehkäistä jo ulkomaalaisille myönnettävällä henkilötunnuksella.

Sisäministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että ehdotetun Digi- ja väestötietoviraston digitaalisen henkilöllisyyden palveluista annetun lain (1. lakiehdotus) 15 §:n mukaan Digi- ja väestö-tietovirasto myöntää ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen joko henkilön asioidessa henkilökohtaisesti Digi- ja väestötietovirastossa tai väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain 9 a §:ssä säädetyn etärekisteröintiprosessin yhteydessä. Lakiehdotuksen 12.2 §:n mukaan ydinidentiteetin todisteen voimassaolo pohjautuisi kuitenkin vain etärekisteröintiin. Sisäministeriö katsoo, että säännöksessä tulisi huomioida myös henkilökohtaisen asioinnin yhteydessä esitetty henkilöllisyyttä osoittava asiakirja.

Sisäministeriö uudistaa kantansa ja huolensa HETU-lausunnon mukaisesti ulkomaalaisen asiointivälineeseen ja siihen liittyvään etärekisteröintimenettelyn turvallisuuteen liittyen. Poliisihallitus on merkittäväällä tavalla osallistunut etärekisteröintiä koskevan riskianalyysin tekemiseen. Merkityksellistä on, että etärekisteröityminen on alempiasteista, eikä sellaisenaan sovellu kuin tiettyihin prosesseihin riskit huomioiden.

### **Etärekisteröintimenettely**

Etärekisteröintimenettely merkitsee huomattavaa muutosta väestötietojärjestelmään tehtävien rekisteröintien käytännössä. Ensinnäkin menettely mahdollistaa sen, että henkilö voidaan kirjata ilman mitään erityistä perustetta (esim. oleskelulupa, työ tai opiskelu) ja toisaalta henkilö voidaan rekisteröidä ilman, että häntä tavataan henkilökohtaisesti. Lisäksi väestötietojärjestelmään tultaisiin liittämään etärekisteröityihin henkilötunnuksiin lisätieto tunnistamisen tavasta.

Hallituksen HETU-esityksen luonnoksessa on pääpiirteissään esitetty tapa, jolla etärekisteröinti tultaisiin toteuttamaan. Poliisihallituksen asiantuntijat ovat olleet antamassa asiantuntijoina apua menettelyn määrittelyssä ja menettely sellaisenaan on siten niin turvallinen kuin se järkevällä tavalla voi olla niin, että käytettävyys säilyy. Menettelyyn kuitenkin liittyy omat rajoitteensa, jotka on syytä huomioida kaikessa toiminnassa. Käytännössä menettelyn avulla voidaan luotettavasti saada selville, että matkustusasiakirjaan merkittyjen henkilötietojen joukko muodostaa kokonaisuuden eli tällainen henkilö on olemassa. Menettelyn avulla ei ole kuitenkaan täysin luotettavalla tavalla mahdollista varmistua siitä, että rekisterihenkilöllisyyden saa haltuunsa kyseinen henkilö.

Suunniteltu etärekisteröintimenettely mahdollistaa sen, että rekisteröinti voidaan pyrkiä tekemään toiselle henkilölle kuuluvan kadonneen tai anastetun matkustusasiakirjan avulla. Suomen viranomaisilla ei ole mahdollisuutta saada maailmanlaajuisesti tietoa kadonneiksi tai anastetuiksi ilmoitetuista matkustusasiakirjoista. Toinen potentiaalinen väärinkäytöksen tapa voi olla esimerkiksi se, että vaihtamalla nimeä tai käyttämällä toisen maan myöntämää passia pyritään saamaan käyttöön useita henkilöllisyyksiä Suomeen. Erilaisten väärinkäyttösyrytysten houkuttelevuutta lisää nykyiseen tilanteeseen verrattuna erityisesti se, että kaikki tapahtuu etänä eikä minkäänasteista kiinni jäämisen riskiä ole, vaikka henkilö pyrkisi toistuvasti rekisteröitymään eri henkilöille kuuluvilla matkustusasiakirjoilla. Etäyhteyden välityksellä tapahtuvaan kasvojentunnistamiseen liittyy olennaisia riskitekijöitä, koska tila ja laite, jolla tunnistus suoritetaan, ovat täysin rekisteröityvän henkilön itsensä hallinnassa.

Tarkemmin sanottuna menettely ei ainoastaan mahdollista väärinkäyttösyrytyksiä vaan jo tässä vaiheessa on täysin varmaa, että sitä pyritään ja onnistutaan käyttämään väärin. Useiden identiteettien hankintaa voidaan yrittää hyödyntää myöhemmin erilaisten petosten tehtäilun. Etärekisteröidyn henkilötunnuksen käyttöönotossa olennaisinta onkin se, että kaikille yhteiskunnan toimijoille on selkeää, ettei etärekisteröityyn henkilöllisyyteen tule luottaa samoin kuin perinteisin keinoin rekisteröityyn.

Lainsäädännön tasolta asiaa tarkasteltaessa ei etärekisteröinnin pitäisi aiheuttaa merkittäviä ongelmia, koska pelkkä henkilötunnuksen saaminen ei luo mitään oikeuksia. Käytännössä kuitenkin tilanne voi olla toinen ja etärekisteröityä henkilöllisyyttä voidaan pyrkiä käyttämään erehdyttämiseen etenkin yksityisten henkilöiden välisessä kanssakäymisessä sekä sellaisessa yritystoiminnassa, jossa henkilötietoja ei tarkisteta suoraan väestötietojärjestelmästä.

Käytännössä on lähes mahdotonta ennakoita arvioida, kuinka paljon erityyppiset rikokset tulevat lisääntymään etärekisteröinnin perusteella. Tähän

vaikuttaa erityisesti se, miten uusi menettely ja siihen liittyvät mahdolliset riskit tullaan sisäistämään yhteiskunnassa. Pohdittaessa etärekisteröintiin perustuvan henkilötunnuksen vaikutuksista on syytä huomioida myös VM:n digitaalisen henkilöllisyyden hankkeen tuotoksena syntyvä ulkomaalaisen asiointiväline, joka voidaan myöntää etärekisteröidylle ulkomaalaiselle. Käytännössä näiden muutosten seurauksena etärekisteröintimenettelyn avulla ei ole mahdollista ainoastaan luoda rekisterihenkilöllisyyttä, vaan lisäksi saada käyttöönsä tähän henkilöllisyyteen liitetty sähköinen tunnistamisväline. Mikäli ulkomaalaisen asiointivälineen käytettävyyttä ei rajoiteta koskemaan vain tiettyjä rajattuja toimijoita, riskinä on, että yhteisvaikutuksena luodaan tehokkaat välineet rikollisten hyödynnettäväksi.

Etärekisteröintimenettelyn osalta sisäministeriö toteaaakin, että pelkkä kasvojentunnistus ja passin sirun lukeminen sekä sirun aitouden varmistaminen eivät yksinään tarjoa riittävän suurta turvaa väärinkäytöksiä vastaan. Passin sirulle tallennettujen valokuvien laatu on melko huono eikä esityksen mukaan asiassa ole tarkoitus suorittaa rekisterikyselyitä esimerkiksi kadonneiden tai varastettujen asiakirjojen väärinkäytön havaitsemiseksi ja estämiseksi. Koska tunnistautumistapahtuma tapahtuu fyysisesti viranomaisen valvonnan ulkopuolella, ei rekisteröintitapahtumaa voida käytännössä juurikaan valvoa. Etärekisteröidyn henkilön henkilöllisyyden luotettavuus on siten sisäministeriön käsityksen mukaan hyvin heikko.

### **Kommentit henkilötietojen käsittelyä koskevista sääntelyratkaisuksista sekä tietosuojaa koskevista kysymyksistä**

Sisäministeriö korostaa hallituksen esityksessä todetuin tavoin sitä, että esitetyn lainsäädännön perusteella suoritettavassa henkilötietojen käsittelyssä tietosuojaa ja tietoturvaan koskeviin kysymyksiin tulee kiinnittää asianmukaista huomiota. Sisäministeriö pitää kansainvälisten tiedonsiirtojen osalta perusteltuna lähtökohtaa, jonka mukaan henkilötietoja ei siirrettäisi EU/ETA-alueen ulkopuolelle. Tähän tulee kiinnittää huomiota erityisesti tilanteissa, joissa ratkaisujen toteuttamisessa päädyttäisiin käyttämään ulkoisia pilvipalveluja tai kolmansien osapuolien sovelluskomponentteja.

### **Kustannukset**

Hallituksen esityksen sivulla 15 todetaan, että Digi ID olisi passin tai henkilökortin lisäpalveluna käyttäjälleen maksuton. Näinhän tilanne ei ole, koska poliisin lupahallinto on maksullista toimintaa. Virheellinen lause toki korjataan myöhemmin esityksessä. Sisäministeriö toteaa kuitenkin vielä, että Digi ID:n kustannukset vyörytettäisiin maksuperustelain mukaisesti matkustusasiakirjojen hintoihin sisäministeriön vuosittaisella asetuksella poliisin suoritteiden maksullisuudesta. Kulut katettaisiin siis asiakasmaksuilla. Tässä vaiheessa arvioitu asiakkaille aiheutuva lisäkustannus per asiakirja on 5-7,5 euroa. Kustannuksesta valtaosa koostuu DVV:n kustannuksista. Ongelmallista on, että maksun joutuisi maksamaan kahteen kertaan, jos asiakas hakee erikseen passia tai henkilökorttia.

Sisäministeriö esittääkin huolensa kustannusten noususta. Lisäksi hallituksen esityksestä ei käy ilmi tarkka kustannusten jakautuminen poliisiin ja DVV:n kesken tai kustannusten tarkka sisältö. Kustannusten tulee liittyä suoraan digitaaliseen henkilöllisyystodistukseen eikä esimerkiksi muiden lompakkoratkaisujen valmisteluun, joiden tulisi olla käyttäjälleen ilmaisia. Maksuperustelain mukaan maksun tulee olla omakustannusperusteinen. Lisäksi maksuperustelain 6 §:n 5 momentin mukaan suoritetta tuottavan viranomaisen asiana on huolehtia siitä, ettei suoritteiden tuottamisesta aiheudu enempää kustannuksia kuin mitä suoritteiden tarkoituksenmukainen laatutaso edellyttää. Näin ollen sisäministeriön pyytääkin tarkempia kustannustietoja



kustannusten sisällöstä ja jakaantumisesta sisältäen myös tulevien vuosien jatkokehityskustannukset.

Esityksen mukaan digitaalinen henkilöllisyystodistus ei toimisi matkustusasiakirjana, minkä takia sisäministeriö ei tunnista esityksestä johtuvia muutostarpeita rajatarkastussovellusten osalta.

Esityksen mukaan digitaalisen henkilöllisyystodistuksen voisi käyntiasioinnissa tarkastaa Digi- ja väestötietoviraston tuottamalla mobiilisovelluksella. Mobiilisovelluksen käyttö edellyttää, että asiointipisteen virkailijan käytössä on mobiililaite, joka tulee sovellusta. Digi- ja väestötietoviraston mobiilisovelluksia jouduttaisiin asentamaan laajasti Rajavartiolaitoksen virkamiesten käytössä oleviin virkamatkapuhelimiin Valtorin avustuksella. Esityksen mukaan ehdotettuihin muutoksiin liittyvät ylläpitokustannukset on pääasiallisesti tarkoitus kattaa toimintaan liittyvillä maksuilla, mutta määrärahatarpeita arvioidaan kuitenkin tarkemmin jatkovalmistelun aikana. Sisäministeriö toteaa, että tarvittavista muutoksista saattaa aiheutua Rajavartiolaitokselle jossain määrin lisämäärärahatarpeita pidemmällä aikavälillä.

Kansliapäällikkö

Kirsi Pimiä

Erityisasiantuntija

Janne Juujärvi

Liitteet Napsauta tähän hiirellä ja kirjoita liitteiden nimet kukin omalle rivilleen. Rivinvaihto enterillä.

Jakelu VM Valtiovarainministeriö

Tiedoksi SM HKO Tietohallinto  
SM MMO Maahanmuutto-osasto  
SM PO Poliisiosasto  
SM RO Rajavartio-osasto

**VN/18505/2021-SM-18**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: