

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**

Digi- ja väestötietovirasto (DVV) kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainministeriön luonnokseen ehdotukseksi hallituksen esityksestä digitaalista henkilöllisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi. DVV katsoo, että julkisen hallinnon asiointin tulevaisuudessa painottuessa entistä enemmän, mahdollisesti jopa lähtökohtaisesti tai ensisijaisesti, sähköiseen asiointikanavaan, on tärkeää huolehtia kansalaisten yhdenvertaisista mahdollisuuksista asioida julkisissa palveluissa, ja että asiointi julkisissa palveluissa on kansalaisille tosiasiallisesti maksutonta myös sähköisessä asiointikanavassa.

DVV toteaa, että digitaalisen henkilöllisyyden kehittäminen on ehdoton edellytys sille, että jokaisella on yhdenvertainen mahdollisuus toimia digitaalisessa yhteiskunnassa ja, jotta Suomi tunnettaisiin hallitusohjelman mukaisesti digitalisaation ja teknisen kehityksen edelläkävijänä. Esityksessä ensimmäistä kertaa lainsäädäntöön tuotava itsehallitun identiteetin konsepti lisää yksilön mahdollisuuksia hallita omia henkilötietojaan ja edistää tietojen käyttöä yhteiskunnassa.

Ehdotuksen mukaan digitaalinen henkilöllisyydestodistus ei olisi maksuton, vaan siitä maksettaisiin osana passista ja henkilökortista perittävää maksua. Asiointi julkisessa palvelussa tulee olla kansalaisille maksutonta. Julkisissa palveluissa käyntiasiointi pääsääntöisesti onnistuu ilman maksullista tunnistusasiakirjaa, koska henkilöllisyys voidaan tarvittaessa todentaa muilla tavoin. Sähköisessä kanavassa vastaavaa virkailijan virkavastuulla toteuttamaa muuta tapaa ei ole. Valtion tuottaman digitaalisen henkilöllisyyden ratkaisun tulee mahdollistaa maksuton tunnistautuminen sähköisiin palveluihin. Sähköisten palveluiden käyttö ei saa edellyttää passin tai henkilökortin voimassaoloa, ellei palvelun luonne sitä erityisesti edellytä.

Ratkaisun perustana tulisi olla DVV:n vahvistama digitaalinen identiteetti, jonka liitos perustuu Poliisiin tai muun passiviranomaisen alun perin tekemään henkilöllisyyden tarkistamiseen. Sillä olisi ratkaisun tietoturvasuuteen perustuva elinkaari erillään digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta. Digitaalisen identiteetin tulisi mahdollistaa sähköinen tunnistautuminen ilman, että edellytetään digitaalista henkilöllisyystodistusta. Henkilöllisyystodistuksen tulisi olla yksi digitaaliseen henkilöllisyyteen liitettävistä todisteista; ei sen perusta.

Suomen lainsäädäntö ei saa muodostaa estettä eurooppalaisen identiteetilompakon toteutukselle, johon liittyvää sääntelyä Euroopan unioni valmistelee. Digitaalisen henkilöllisyyden liittäminen vahvasti nykyisiin, fyysisiin tunnistusasiakirjoihin estää suomalaisten digitaalisten identiteetilompakkojen täysimääräisen hyödyntämisen, koska kaikkien identiteetilompakon sisältämien tietojen hyödyntäminen edellyttäisi passia tai henkilökorttia. Esimerkiksi tieto sairausvakuustodistuksesta tai ajoluovasta täytyy olla mahdollista esittää ilman voimassa olevaa passia tai henkilökorttia. Lisäksi tulee mahdollistaa valtion takaamaan digitaaliseen henkilöllisyyteen perustuvien yksityisten toimijoiden tuottamien lompakkoratkaisujen toteuttaminen.

### **Kommentit digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta**

Digitaalinen henkilöllisyystodistus on pääsääntöisesti kannatettava ehdotus ja mahdollistaisi henkilöllisyyden osoittamisen digitaalisesti myös käyntiasioinnissa. Mobiilimaksamisen yleistymisen myötä digitaalinen ratkaisu on tarpeen myös henkilöllisyyden osoittamiseen.

DVV:n näkemyksen mukaan ehdotettu ratkaisumalli kuitenkin toistaa tietojen ajantasaisuuden osalta fyysisten asiakirjojen rajoitteita, joita digitaalisessa ratkaisussa ei tosiasiallisesti ole. Henkilötietojen päivittyminen digitaaliseen henkilöllisyystodistukseen edellyttää, että henkilölle on myönnetty uusi passi tai henkilökortti. Esimerkiksi nimenmuutos ei päivittyisi digitaaliseen henkilöllisyystodistukseen ennen kuin henkilölle on myönnetty uusi passi tai henkilökortti. Tämä voi aiheuttaa puutteita käyttökokemukseen ja tietoturvaan etenkin, jos passien ja henkilökorttien myöntämisessä esiintyy vastaavia viiveitä kuten tällä hetkellä. Väestötietojärjestelmän ajantasaiset tiedot olisivat käytettävissä tietojen päivittämistä varten, ja lähtökohtana tulisi olla, että viranomaisen vahvistamat tiedot ovat ajan tasalla.

DVV ehdottaa, että digitaalisen henkilöllisyystodistuksen käyttöönottoon tulisi mahdollistaa muitakin vaihtoehtoja kuin ehdotuksessa on kuvattu. Käyttöönotto itsepalveluna vahvojen sähköisten tunnistusvälineiden avulla voi olla haastavaa, jos vaaditaan myös passin hallussapidon osoittaminen. Lisäksi käyttöönottoon liittyvän asiointipisteverkoston saatavuutta tulisi parantaa; Poliisin asiointipisteitä ei ole kaikkialla ja esimerkiksi viime aikoina niihin on ollut jopa kolmen kuukauden odotusajat. Laajentamalla käyttöönottopisteverkoston siten, että myös muut nimetyt viranomaiset voisivat aktivoida ratkaisun henkilön pyynnöstä eli toimia sen jakelijana, voitaisiin merkittävästi parantaa asiointipisteverkoston saatavuutta. DVV huomauttaa, että myös nykyisin vahvan sähköisen tunnistamisen korkealla varmuustasolla mahdollistavien DVV:n organisaatiovarmenteiden käyttöönottopisteverkko on Poliisia asiointipisteverkkoa laajempi. Lisäksi jo nyt on mahdollista, että yksityinen palveluntuottaja voi toimittaa passeja ja henkilökortteja.

## **Kommentit ulkomaalaisen digitaalisesta asiointivälineestä**

Ulkomaalaisen digitaalinen asiointiväline on DVV:n näkemyksen mukaan tarpeellinen ratkaisu erityisesti maahanmuuttoon liittyvien prosessien tukemiseen. Lisäksi se tukee ulkomaalaisten asiointia Suomessa tilanteissa, joissa henkilö tarvitsee digitaalista identiteettiä esimerkiksi Suomessa toimivan yrityksensä asioiden hoitamiseen.

DVV:n näkemys on, että ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen voimassaoloa ei tulisi määrittää sen perusteena käytetyn ulkomaalaisen tunnistusasiakirjan perusteella, vaan sillä tulisi olla itsenäinen, ratkaisun tietoturvaan perustuva elinkaari.

## **Kommentit luonnollisen henkilön tunnistusvälineestä**

Ehdotuksessa luonnollisen henkilön tunnistusväline tarjotaan vain julkisen sektorin käyttöön. Pankit tuottavat vastaavaa ratkaisua omille asiakkailleen vahvaksi sähköiseksi tunnistusvälineeksi. Tämä aiheuttaa tilanteen, jossa henkilöllä voi olla käytössään useampi samankaltainen tunnistusväline, ja aiheuttaa haasteita käyttökokemukseen. Päällekkäisistä ratkaisuista aiheutuu lisäkustannuksia yhteiskunnalle. DVV:n näkemyksen mukaan tulisi tarkastella mahdollisuuksia tuottaa ratkaisu yhteistyössä yksityisen sektorin kanssa.

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

-

## **Esitysluonnokseen sisältyvät säädösehdotukset ja niiden perustelut**

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

-

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

DVV:n näkemys on, että digitaalisen henkilöllisyyden ratkaisun perustana tulisi olla DVV:n vahvistama digitaalinen identiteetti, jonka liitos perustuu Poliisin tai muun passiviranomaisen alun perin tekemään henkilöllisyyden tarkistamiseen, mutta jolla olisi ratkaisun tietoturvasuuteen perustuva elinkaari. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että ehdotuksessa kuvatulla ydinidentiteetin todisteella tulisi olla oma itsenäinen elinkaari, joka ei ole riippuvainen passin tai henkilökortin. Sähköinen tunnistautuminen voitaisiin mahdollistaa ilman voimassa olevaa passia tai henkilökorttia, jos lainsäädäntö mahdollistaisi vahvistettujen väestötietojärjestelmän tietojen osoittamisen myös muille kuin ulkomaalaisille.

Sekä ydinidentiteetin todisteena, että ulkomaalaisen asiointivälineen rekisteröinti tulisi mahdollistaa yhteispalvelulakiin perustuen myös muiden viranomaisten puolesta. Näin voidaan varmistaa laaja käyntiasiointipisteverkosto.

Lain perusteluissa on mainittu, 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. Perustelua tulisi hallituksen esityksessä avata tarkemmin ja varmistaa, ettei perustelu johda missään tilanteessa siihen, että ratkaisua ei voitaisi hyödyntää työhön liittyvässä asiointissa tai asiointissa yrityksen edustajana tai valtuuttamana.

Laissa tulisi ottaa kantaa siihen, miten kansalaisen on mahdollista varmistua hyödyntävän palvelun identiteetistä osoittaessaan omia henkilötietojaan. Ratkaisumallissa on huomioitava itsehallitun identiteetin periaatteet, jolloin DVV:lle tai muulle viranomaiselle ei synny roolia, jossa se osallistuu tietojen käyttötilanteisiin tai myöntää lupia hyödyntäjille.

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

-

### **Kommentit muuhun ehdotettavaan lainsäädäntöön**

Lakiin väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista ehdotetaan lisättäväksi sääntely luonnollisen henkilön tunnistusvälineestä. Ehdotuksessa ei oteta kantaa välineen voimassaoloaikaan. DVV:n toteaa, että tämä on hyvä ratkaisu, koska lakiin ei tulisi kirjata määräaikoja, jotka voivat muuttua teknologian kehittyessä. Luonnollisen henkilön tunnistusvälineen voimassaoloaika tulee määrittää tietoturvallisuuteen perustuen.

Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että digitaaliselle henkilöllisyystodistukselle määritetään vahvaa sähköistä tunnistusmenetelmää vastaava asema. DVV ehdottaa, että myös ulkomaalaisen digitaaliselle asiointivälineelle määritettäisiin vastaava rooli tilanteissa, joissa sen varmuustaso vastaa vahvaa sähköistä tunnistamista. Näin ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen asema olisi helpommin tulkittavissa ja ratkaisu laajemmin hyödynnettävissä erilaisissa palveluissa sekä yksityisellä, että julkisella sektorilla.

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

-

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

-

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

-

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

-

## Vaikutusten arviointi

### Kommentit vaikutusten arvioinnista yleisesti

-

### Kommentit taloudellisista vaikutuksista

DVV tuo esiin, että ehdotuksen mukaisen ratkaisun kustannukset voivat nousta arvioitua suuremmaksi. Erityisesti ehdotuksessa kuvatun luonnollisen henkilön tunnistusvälineen kustannukset voivat olla suuremmat, mitä arviossa on esitetty – kustannukset riippuvat siitä, kuinka moni ko. välineen ottaa käyttöönsä. Jos esimerkiksi 20 % kaikista potentiaalisista käyttäjistä ottaisi luonnollisen henkilön tunnistusvälineen käyttöönsä, DVV:n arvion mukaan välineestä ja sen taustapalveluista voi aiheutua 4 milj. euron vuosikustannus.

Kokonaiskustannus kaikkien tuotettavien palveluiden osalta olisi DVV:n osalta olisi tässä tapauksessa lähes 10 miljoonaa euroa vuodessa. Lisäksi ensimmäisten vuosien aikana tarvittaisiin lisärahoitusta käyttöönottojen ja lanseerauksen tukemiseen.

Digitaalisen henkilöllisyystodistuksen käyttöönotosta ja uudelleenaktivoinnista Poliisin asiointipisteissä aiheutuvat kustannukset tulisi arvioida tarkemmin erilaisilla käyttäjämäärillä.

Ulkomaalaisen asiointivälineen maksullisuus voi vaikuttaa siihen, ottavatko henkilöt ratkaisua käyttöönsä. DVV:n näkemys on, että maksullisuuden vaikutuksia tulisi selvittää tarkemmin. On mahdollista, että ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen laajemmasta käyttöönotosta aiheutuu niin paljon hyötyä muualla yhteiskunnassa (positiivisia ulkoisvaikutuksia), että niiden osalta kannattaisi soveltaa puhdasta rajakustannushinnoittelua, jolloin ainakin kaikki kiinteät kustannukset katetaan verovaroin.

### Kommentit vaikutuksista viranomaisten toimintaan

-

### Kommentit muista yhteiskunnallisista vaikutuksista ja ympäristövaikutuksista

-

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

Ehdotuksen mukaan edellytettäisiin, että DVV antaisi tarkemmat määräykset muiden tahojen tuottamien digitaalisen henkilöllisyystodistuksen tarkastussovellusten tietoturvallisuudelle asetettavista vaatimuksista. Tämä kasvattaisi DVV:n tehtäviä. Lähtökohtaisesti määräyksen noudattamista pitäisi myös valvoa. DVV ei ole valvontaviranomainen.

Ulkomaalaisen asiointivälineen osalta maksullisuus voi estää ratkaisun laajamittaisen hyödyntämisen. Esimerkiksi opiskelijapaikkaa hakeva ulkomaalainen ei välttämättä koe saavansa asiointivälineestä riittävää hyötyä, jos sen kustannus nousee useisiin kymmeniin euroihin. Tämä aiheuttaa sen, että organisaatiot joutuvat edelleen tuottamaan vaihtoehtoisia ratkaisuja henkilöille, jotka eivät luo suomalaista digitaalista identiteettiä. DVV:n tuottaman ulkomaan kansalaisen tunnistuspalvelun, Finnish Authenticator -palvelun alasajon aikataulu voi viivästyä, jos sen käyttäjät eivät maksullisuudesta johtuen siirry uuteen palveluun.

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

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

DVV toteaa, että vaikutusten arvioinnissa esitetty etärekisteröinnistä aiheutuva vuosittainen kustannus tulisi osoittaa DVV:n määrärahoihin.

Muilta osin kustannukset katetaan ehdotuksessa käyttäjiltä perittävillä maksuilla. DVV:n näkemys on, että valtion tuottaman digitaalisen henkilöllisyyden ratkaisun tulee mahdollistaa maksuton tunnistautuminen sähköisiin palveluihin. Tähän toiminnon tuottamiseen liittyvät kustannukset tulisi kattaa osoittamalla rahoitus DVV:n määrärahoihin.

DVV toteaa, että palveluiden tuottamisen edellyttämä kokonaisrahoitus vuodelle 2023 on vahvistettava riittävän ajoissa, koska palveluiden tuottaminen edellyttää rekrytointeja sekä sopimuksia palveluntuottajien kanssa.

**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?**

Tuottamalla sekä saavutettava mobiilisovellus, että vaihtoehtoinen tunnistusväline henkilöille, jotka eivät käytä mobiililaitetta, voidaan täyttää erityisryhmien vaatimukset.

DVV nostaa kuitenkin esiin, että digitaalisen henkilöllisyystodistuksen ja luonnollisen henkilön tunnistusvälineen vahvaa riippuvuutta passin ja henkilökortin voimassaolosta tulisi tarkastella yhdenvertaisuuden näkökulmasta huomioiden sen taloudelliset vaikutukset erityisesti pienituloisiin kotitalouksiin. Lisäksi tulisi selvittää, onko mahdollista toteuttaa aiheutuvien kustannusten periminen siten, että henkilö, jolla on sekä passi että henkilökortti, ei joutuisi maksamaan digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta kahteen kertaan osana molempien asiakirjojen hintaa. Vastaavasti tulisi tarkastella yhdenvertaisuuden näkökulmasta tilanteita, joissa henkilön digitaalisen henkilöllisyystodistuksen voimassaoloa rajoitetaan siksi, että hänelle myönnetään normaalia lyhyemmän ajan voimassa oleva passi siihen liittyvän matkustusosoikeuden rajoittamisen perusteella.

-

**Arvioitko, 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

-

Rehn Pekka  
Digi- ja väestötietovirasto

Partala Riitta  
Digi- ja väestötietovirasto