

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö VN/18505/2021

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle digitaalista henkilöllisyyttä koskevasi lainsäädännöksi

Valtiovarainministeriö on valmistellut hallituksen esityksen eduskunnalle digitaalista henkilöllisyyttä koskevasi lainsäädännöksi. Digitaalisen henkilöllisyyden palveluita ja digitaalista henkilöllisyydestodistusta on suunniteltu valtiovarainministeriön asettaman digitaalisen henkilöllisyyden kehittämisen hankkeen piirissä. Liikenne- ja viestintäministeriö on ollut edustettuna digitaalisen henkilöllisyyden kehittämisen hankkeen ohjausryhmässä, lainsäädäntöryhmässä sekä vaikutusarvioinnin alatyöryhmässä.

Valtiovarainministeriö on pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriön lausuntoa esityksestä. Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

Esityksen tavoitteet ja ehdotetut ratkaisut

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää myönteisenä digitaalisen henkilöllisyyden palvelujen kehittämistä käyttäjille. Digitaalisessa yhteiskunnassa on tärkeää edistää sellaisia ratkaisuja, jotka tekevät sähköisestä asioinnista mahdollisimman helppoa ja turvallista. Liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalle kuuluvassa vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetussa laissa (617/2009, jäljempänä *tunnistus- ja luottamuspalvelulaki*) säädetään vahvasta sähköisestä tunnistamisesta sekä tunnistuspalveluiden tarjoamisesta. Digitaalisessa yhteiskunnassa on kuitenkin kysyntää monenlaiselle henkilön sähköiselle tunnistamiselle. Vahvan sähköisen tunnistamisen käyttö on perusteltua etenkin silloin, kun kyse on arkaluontoisten tietojen käsittelystä tai sitovien oikeustoimien tekemisestä.

Ministeriö pitää erittäin kannatettavana esityksen tavoitetta rakentaa pohjaa henkilön mahdollisuuksille hallinnoida itseensä liittyviä viranomaisten vahvistamia tietoja. Tämä on ollut lähtökohtana myös komission ehdotuksessa COM(2021)281 eurooppalaista digitaalista identiteettiä koskevasi lainsäädäntökehikoksi.

Digitaalisen henkilöllisyyden kehittämisen hankkeen tavoitteena on tuottaa yhdenvertaiset edellytykset ja mahdollisuudet jokaiselle hyödyntää digitaalista henkilöllisyyttä yhteiskunnan palveluissa. Ministeriö onkin pitänyt tärkeänä, että hankkeessa tuotettavat ratkaisut ovat laajasti käytettävissä yhteiskunnan palveluissa, ja että niiden kehittämisessä huomioidaan myös

sellaiset erityisryhmät, joille vahvan sähköisen tunnistusvälineen hankkiminen markkinoilta on ollut nykytilanteessa haasteellista.

Hankkeessa tuotettavilla ratkaisuilla onkin tarkoitus mahdollistaa sähköisissä palveluissa asiointi mm. ulkomaalaisille sekä henkilöille, jotka eivät joko voi tai halua käyttää älypuhelinta. Ulkomaalaisen asiointiväline yhdessä henkilötunnuksen uudistamisen hankkeessa valmisteltujen uudistusten kanssa mahdollistaisi yhä useamman ulkomaalaisen sähköisen asiointin. Luonnollisen henkilön tunnistusvälineen tarkoituksena on varmistaa, että jokaisella on mobiilisovellusten käyttörajoitteista huolimatta mahdollisuus tunnistautua viranomaisen sähköisiin palveluihin.

Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että luonnollisen henkilön tunnistusvälinettä voisi hyödyntää vain julkisen sektorin palveluihin tunnistautumiseen. Huomioiden hankkeen tavoite tuottaa jokaiselle yhdenvertaiset edellytykset digitaalisen henkilöllisyyden hyödyntämiseksi yhteiskunnan palveluissa, ministeriö pitäisi parempana luonnollisen henkilön tunnistusvälineen laajaa käytettävyyttä. Esityksen mukaan luonnollisen henkilön tunnistusvälineen käyttömahdollisuus on rajattu julkisen sektorin palveluihin, jotta uuden tunnistusvälineen vaikutukset kilpailuun voidaan pitää rajattuina. Esityksessä todetaan kuitenkin myös, että esityksen kilpailuoikeudellista analyysiä ja vaikutusarviointia on tarpeen vielä tarkentaa. Ministeriö pitää tärkeänä, että mahdollisuutta hyödyntää luonnollisen henkilön tunnistusvälinettä yksityisen sektorin palveluissa arvioidaan vielä uudelleen, kun esityksen kilpailuoikeudellinen analyysi on edennyt pidemmälle.

Ministeriö huomauttaa, että mikäli luonnollisen henkilön tunnistusvälinettä ei voisi hyödyntää yksityisen sektorin palveluissa, tulisi esityksessä arvioida tarkemmin sen vaikutuksia erityisryhmien asemaan. Julkisen sektorin palveluihin rajattu luonnollisen henkilön tunnistusväline saattaisi johtaa tilanteeseen, jossa henkilö ei pääse tunnistautumaan yksityisen sektorin palveluihin tai tarvitsee kaksi eri välinettä: yhden julkisen sektorin palveluihin ja toisen yksityisen sektorin palveluihin. Ministeriö pitää myös tärkeänä, että luonnollisen henkilön tunnistusväline on helppokäyttöinen ja vastaa erityisryhmien tarpeisiin.

Vahvan sähköisen tunnistamisen tarjonta on nykyisin valtaosin yksityisen sektorin tuottamaa. On myös odotettavissa, että sähköisestä tunnistamisesta ja luottamuspalveluista annetun EU:n asetuksen (jäljempänä *eIDAS-asetus*) uudelleenarviointi mahdollistavat erilaiset yksityisen sektorin tuottamat lompakkosovellukset. Tästä syystä on erittäin tärkeää, että hankkeessa toteutettavat ratkaisut ylläpitävät ja edistävät yksityisen sektorin toimintamahdollisuuksia ja mahdollistavat uudet innovaatiot. Tästä syystä ministeriö katsoo, että Digi- ja väestötietoviraston tuottama ydinidentiteetin todiste tulisi suunnitella siten, että sitä voidaan tulevaisuudessa hyödyntää yhteen toimivasti myös yksityisen sektorin tuottamissa lompakkosovelluksissa. Ydinidentiteetin todisteen tallentaminen yksityisen sektorin tuottamiin lompakkosovelluksiin mahdollistaisi vastaavien tuotteiden kehittämisen ja kilpailun myös yksityisellä sektorilla.

Esitysluonnokseen sisältyvät säädösehdotukset ja niiden perustelut

Liikenne- ja viestintäministeriö on pitänyt tärkeänä, että hankkeessa toteutettavat ratkaisut suunnitellaan siten, että ne ovat teknisesti hyödynnettävissä myös yksityisen sektorin käyttöön. Ministeriö pitää hyvänä, että digitaalista henkilöllisyystodistusta voisi välittää luottamusverkostossa myös yksityisen sektorin asiointipalveluihin. Lisäksi tunnistus- ja luottamuspalvelulakiin ehdotetun 17 b §:n mukaan digitaalisen henkilöllisyyden palvelujen tarjoajan olisi mahdollistettava se, että digitaalista henkilöllisyystodistusta voisi maksutta käyttää tunnistusvälineen hakijana olevan luonnollisen henkilön ensitunnistamiseen. Tällä luotaisiin edellytyksiä vähentää toimijoiden tekemää fyysistä ensitunnistamista ja edistettäisiin käyttäjien mahdollisuuksia uusien tunnistusvälineiden hankkimiseen.

Tunnistus- ja luottamuspalvelulaissa säädettäisiin jatkossa erikseen digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta ja digitaalisen henkilöllisyyden palvelujen tarjoajasta. Ministeriö suhtautuu myönteisesti siihen, että digitaalisen henkilöllisyyden palveluista säädettäisiin erikseen ja että nykyiset luottamusverkostotoimijat jatkaisivat nykysääntelyn puitteissa. Sähköisen tunnistamisen luotettavuuden ja turvallisuuden varmistamiseksi on kuitenkin tärkeää, että myös digitaalinen henkilöllisyystodistus täyttäisi samat tietoturvallisuusvaatimukset kuin muut vahvan sähköisen tunnistamisen välineet. Digi- ja väestötietoviraston digitaalisen henkilöllisyyden palveluista annettavan lain 6 §:n mukaan digitaalisen henkilöllisyystodistuksen tuottamiseksi ja käyttämiseksi tuotettavan digitaalisen henkilöllisyyden tietojärjestelmän tulisi täyttää vähintään eIDAS-asetuksen 8 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitetun korotetun varmuustason vaatimukset. Vaatimus on yhdenmukainen tunnistus- ja luottamuspalvelulain kanssa.

Sähköisen tunnistamisen turvallisuuden näkökulmasta ministeriö pitää myös hyvänä, että esityksessä on huomioitu digitaalisen henkilöllisyyden tietojärjestelmän vaatimustenmukaisuuden arviointi sekä häiriö- ja poikkeustilanteita koskevat tiedonantovelvoitteet. Ministeriö ehdottaa kuitenkin uutta muotoilua tunnistus- ja luottamuspalvelulain 7 b §:ään, jotta se vastaisi paremmin käytännön tarkastustilanteita ja kattaisi digitaalisen henkilöllisyystodistuksen voimassaolon tarkastamisen myös sähköisessä asiointissa:

7 b §

Tieto passin, henkilökortin tai digitaalisen henkilöllisyystodistuksen sisältämän ydinidentiteetin todisteen voimassaolosta

Tunnistuspalvelun tarjoajalla on oikeus saada salassapitosäännösten estämättä rajapinnan kautta tai muutoin sähköisesti poliisin tietojärjestelmässä oleva tieto ensitunnistamisessa käytettävän passin tai henkilökortin voimassaolosta. Tieto ensitunnistamisessa käytettävän digitaalisen henkilöllisyystodistuksen voimassaolosta on tarkistettavissa Digi- ja väestötietoviraston digitaalisen henkilöllisyyden palveluista annetun

lain 22 §:ssä tarkoitetun lukijarajapinnan sekä Digi- ja väestötietoviraston digitaalisen henkilöllisyyden palveluista annetun lain 13 §:ssä tarkoitetun ydinidentiteetin todisteiden rekisteristä.

Tunnistusvälineen tarjoaja on velvollinen varmistamaan 1 momentissa tarkoitetut tiedot ensitunnistamisessa käytettävän asiakirjan voimassaolosta.

Vaikutusten arviointi

Kuten esitysluonnoksessa todetaan, merkittävä osa tunnistustapahtumista kohdistuu julkisen hallinnon palveluihin. Digi- ja väestötietovirasto välittää keskitetysti tunnistuspalveluja julkiselle hallinnolle, ja on siten merkittävä yksittäinen tunnistuspalvelujen ostaja. Ministeriö kiinnittää huomiota siihen, että esityksen mukaan digitaalisen henkilöllisyystodistuksen käyttöönotto merkitsee vaiheittaista siirtymää kohti digitaalisen henkilöllisyyden yhä laajempaa käyttöä julkisen sektorin sähköisessä asiointissa ja nykyisin kilpailutetun tunnistuspalveluiden oston vähenemistä. Ehdotetuilla muutoksilla tavoitellaan siis, että julkisen sektorin sähköisen tunnistamisen kulut laskisivat ja että julkisen hallinnon palveluihin tehtävistä tunnistustapahtumista maksettaisiin yksityisen sektorin toimijoille korvausta erikseen määriteltävän siirtymäkauden ajan. Digitaalisen henkilöllisyystodistuksen käyttöönotolla ja sitä seuraavilla muutoksilla julkisen sektorin rooliin sähköisen tunnistamisen ostajana olisi siten merkittäviä markkinavaikutuksia sähköisen tunnistamisen markkinalla. Ministeriö katsoo, että tätä siirtymää olisi vielä kuvattava esityksessä tarkemmin ja siitä aiheutuvia vaikutuksia kansalaisiin olisi pyrittävä vielä arvioimaan lisää.

Jos julkisen sektorin palveluihin tehtävistä tunnistustapahtumista ei siirtymäajan jälkeen makseta korvausta, saattaa tämä johtaa nykyisten tunnistuspalvelun tarjoajien poistumiseen markkinoilta. Esityksessä on todettu, että tämä voi johtaa siihen, että julkisen sektorin digitaalisten palvelujen käyttömahdollisuudet kansalaisten keskuudessa heikentyvät nykyisestä. Ministeriö huomauttaa, että mikäli nykyisiä tunnistuspalvelun tarjoajia poistuu markkinoilta, voi tämä heikentää kansalaisten mahdollisuuksia sähköiseen asiointiin myös yksityisellä sektorilla, kun tarjolla olevat tunnistusvälineet vähenevät. Ministeriö korostaa, että digitaalisen henkilöllisyyden hankkeessa tehdyillä ratkaisulla ei pidä heikentää kansalaisten mahdollisuuksia sähköiseen asiointiin ja yksityisen tai julkisen sektorin palveluihin tunnistautumiseen. Ministeriö pitääkin tärkeänä, että siirtymän aikana kiinnitetään erityistä huomiota kansalaisten asemaan ja että siirtymäaika on riittävän pitkä. Mikäli tunnistuspalvelun tarjoajia vetäytyy markkinoilta, on näiden palvelujen käyttäjille varattava riittävästi aikaa siirtyä käyttämään toista tunnistusvälinettä.

Käyttäjän näkökulmasta olisi myös tärkeää, että hän voi jatkossakin käyttää haluamaansa tunnistusmenetelmää niin julkisissa kuin yksityisissä asiointipalveluissa. Tämä tarve ilmenee Liikenne- ja viestintäviraston sähköisen tunnistamisen markkinaa koskevasta selvityksestä (Traficomintutkimuksia ja selvityksiä 2/2021, s. 41). Sen mukaan käyttäjille on melko (32 %) tai erittäin (59 %) tärkeää, että nykyisillä vahvoilla sähköisillä tunnistusvälineillä voi myös jatkossa tunnistautua julkisen sektorin

sähköisiin palveluihin. Kansalaisilla tulisikin olla mahdollisuus valita omiin tarpeisiinsa sopivat sähköisen tunnistamisen välineet.

Laura Eiro
osastopäällikkö

Sonja Töyrylä
Ylitarkastaja

Liitteet

Jakelu

Valtiovarainministeriö

Tiedoksi