

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

Ottaen huomioon digitaalisten identiteettiratkaisujen kehitys EU:ssa sekä digitaalisten palvelujen merkityksen kasvu yleisestikin, voidaan esityksen tavoitteita ja ratkaisuja digitaalisen henkilöllisyyden palveluista pitää lähtökohtaisesti tarpeellisina ja kannatettavina. Yhtäältä ratkaisuja toteutettaessa korostuu tarve huolehtia siitä, että yhdenvertainen ja esteetön pääsy digitaalisiin palveluihin turvataan mahdollisimman pitkälle.

Kansallisessa toteutuksessa tulisi kuitenkin varmistaa, että se on yhteensopiva myös myöhemmin tehtävän EU-toteutuksen kanssa. Hallituksen esityksen antamisajankohdan osalta voi olla syytä pohtia vaikutuksia, kun komission eIDAS-asetuksen muutosehdotus (lainsäädäntöehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 910/2014 muuttamisesta eurooppalaisen digitaalisen identiteetin kehityksen vahvistamisen osalta (COM (2021) 281 final) on parhaillaan käsittelyssä. Tämä asetusta menee kuitenkin tultuaan hyväksytyksi EU-lainsäädäntömenettelyssä kansallisen lainsäädännön edelle ja oletettavaa on, että nyt esitettyihin lakeihin kohdistuu siinä vaiheessa muutostarpeita.

Digitaalisen henkilöllisyydestodistuksen vapaaehtoisuuden osalta voisi olla hyvä tehdä tarkempaa harkintaa muodostuuko siitä este yleistymiselle, jos kansalainen ei voi olla varma hyväksytäänkö digitaalinen henkilötodistus ja näin ollen joutuu kuitenkin pitämään aina mukanaan myös henkilökorttia tai passia.

Kommentit digitaalisesta henkilöllisyydestodistuksesta

Digitaalinen henkilöllisyydestodistus olisi henkilöllisyyden sekä vahvistettujen tietojen osoittamiseen sähköisessä asiointissa ja käyntiasiointissa tarkoitettu henkilöllisyydestodistus. Säädosehdotukset

eivät velvoita hyväksymään digitaalista henkilöllisyystodistusta henkilöllisyyden tarkistamisessa (käyntiasioinnissa), mutta esityksessä todetaan palveluntuottajille syntyvän oletettavasti vähintään asiakastarpeen kautta paine hyväksyä digitaalinen henkilöllisyystodistus tunnistusasiakirjana.

Kelassa todennäköisesti tullaan jossain vaiheessa ottamaan digitaalinen henkilöllisyystodistus käyttöön henkilöllisyyden tarkistamisessa palvelupisteissä. Sen käyttöönotto Kelassa edellyttää toimintatavan kuvaamista ja sen mukaisen toiminnan varmistamista ohjeiden ja koulutusten avulla. Lisäksi tarvitaan laitteita tukemaan käyttöä.

Tällä hetkellä asiointi Kelan sähköisessä asiointipalvelussa edellyttää vahvaa sähköistä tunnistamista. Tätä varten henkilö tarvitsee joko henkilökohtaiset verkkopankkitunnukset, matkapuhelimen mobiilivarmenteen tai henkilökortin, jossa on kansalaisvarmenne. Kuten esityksessä on todettu, tällä hetkellä tunnistuspalvelut kuuluvat useimpien kuluttajien kohdalla osaksi peruspankkipalveluja. Kun tunnistautuminen ei digitaalisen henkilöllisyystodistuksen voimaantumisen myötä edellyttäisi enää verkkopankkitunnuksia, voi esitys tätä kautta yhdenvertaistaa mahdollisuuksia käyttää sähköistä tunnistusvälinettä yhä useammalle. Esimerkiksi alaikäisillä verkkopankkitunnusten saamiseen voi liittyä eri palveluntarjoajien kesken vaihtelevia edellytyksiä. Toisaalta verkkopankkitunnusten vaihtelevat myöntökäytännöt vaikuttavat olennaisesti myös heihin, jotka tarvitsevat tunnusten käyttöön ja asiointiin toisen henkilön apua. On tärkeää, että digitaalisten palveluiden kehittämisessä huomioidaan saavutettavuuskriteerit sekä mm. YK:n vammaisyleissopimuksen turvaamat esteettömyyttä ja itsemääräämisoikeuden toteutumista koskevat velvoitteet.

Tietosuoja-asetuksen 5 artikla edellyttää henkilötietojen käsittelyn olevan lainmukaista ja tietojen rajoittuvan siihen, mikä on välttämätöntä niiden käsittelyn tarkoitusten kannalta. Toisaalta tietosuoja-asetuksen ei lähtökohtaisesti katsota soveltuvan henkilön itsensä toimesta tapahtuvaan tietojen luovuttamiseen, sillä esityksessä todetaan: ”näiden 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.”

Henkilötietojen jakaminen henkilön omalla päätöksellä saattaa johtaa esimerkiksi siihen, että henkilötietoja tulee luovutettua tunnistustapahtuman yhteydessä enemmän kuin ehkä olisi tarpeen. Miten pitkälle esimerkiksi alaikäisten oletetaan olevan perillä henkilötietojen käsittelyyn ja luovuttamiseen liittyvistä riskeistä? Vaikka tietojen luovuttaja lähtökohtaisesti vastaa siitä, mitä tietoja hän tekniselle alustalle vie, on luottavan osapuolen kuitenkin käsiteltävä vain sen tehtävän tarkoituksen kannalta olennaisia henkilötietoja ja niitäkin vain siinä laajuudessa kuin se käsittelytarkoituksen toteuttamiseksi on tarpeellista.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa on havaittu mahdollinen tarve voida muodostaa hyväksytyt tason sähköisiä allekirjoituksia kansalaisen toimesta. Ongelmaksi on muodostunut, että kansalaisille tarjottavaa hyväksytyt tason allekirjoitusvälinettä ei ole tällä hetkellä käytettävissä, sillä kansalaisvarmennetta ei ole yleisesti käytössä. Tähän liittyen tulisi arvioida, olisiko digitaalista henkilöllisyystodistusta mahdollista käyttää näissä tilanteissa myös hyväksytyt tason allekirjoitusvälineenä.

Kommentit ulkomaalaisen digitaalisesta asiointivälineestä

Käyttöönotto oletettavasti helpottaisi ulkomaalaisten tunnistamista ja edistäisi siltä osin yhdenvertaisuutta yhteiskunnassa. Kyseessä ei olisi vahva sähköinen tunnistusväline, joten tämä tulisi Kelassa huomioida myös ohjeistuksessa ja koulutuksessa.

Henkilötunnuksen uudistamista koskevassa lainsäädäntöhankkeessa on esitetty mahdollisuuksia henkilötunnuksen myöntämiseen entistä aikaisemmassa vaiheessa. Henkilötunnuksen varhaisempi myöntäminen ja sitä kautta mahdollisuus digitaalisen asiointivälineen käyttöön näyttäytyi Kelan kannalta myönteisenä siitä näkökulmasta, että ulkomaalaisen asiointi sujuvoituisi sähköisen asiointimahdollisuuden myötä ja manuaalisuuden tarve Kelassa vähenisi (erityisesti korkeakouluopiskelijoiden terveydenhoitomaksuissa). Eri organisaatioiden väliset tiedot todennäköisesti ovat myös keskenään eheämpiä, kun ne perustuvat VTJ:ään rekisteröityyn identiteettiin.

Kun asiointiväline myönnetään etärekisteröintimenettelyssä, se ei olisi varmuustasoltaan yhtä luotettava kuin vahvaan sähköiseen tunnistusvälineeseen pohjautuva henkilön tunnistaminen. Asiointivälineeseen luottava osapuoli arvioisi sen, hyväksyykö se etärekisteröintiprosessiin pohjautuvan asiointivälineen hyödyntämisen ja näin esitettävät tiedot omassa asiointipalvelussaan.

Omakela –asiointipalvelujen käyttö edellyttää lain mukaan vahvaa sähköistä tunnistautumista. HE:n perusteella ulkomaalaisen digitaalinen asiointiväline ei kuitenkaan ole lain tarkoittama vahvan tunnistautumisen väline, vaikka henkilö olisikin käynyt jo kasvokkain tunnistamassa itsensä. Näin ollen etärekisteröity henkilö ulkomaalaisen digitaalisella asiointivälineellä ei voisi käyttää Omakela -asiointipalvelua. Tämä johtaa myös siihen, että aiemmin arvioidut hyödyt etärekisteröityneen henkilön osalta eivät toteudu sellaisenaan. Pelkkä etärekisteröinti, mikä sisältyy aiemmin lausunnolla olleeseen hallituksen esitykseen eduskunnalle laeiksi väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain sekä eräiden muiden lakien muuttamisesta ei siis nopeuttaisi ulkomaalaisen mahdollisuutta hoitaa asioitaan Kelassa sähköisen asiointipalvelun kautta. Jos henkilöllä kuitenkin olisi käytössään eIDAS-tunniste, jolla hän pääsisi kirjautumaan Kelan sähköiseen asiointipalveluun, saattaisi etuusasian käsittely nopeutua, kun henkilöllä kuitenkin jo valmiiksi on etärekisteröinnin kautta saatu henkilötunnus – siltä osin kuin katsotaan, että etuus voidaan ratkaista ilman, että henkilö on vahvasti tunnistettu

Kun ulkomaalaisen asiointiväline ei ole henkilöllisyyttä osoittava asiakirja ja kyseessä ei olisi vahva sähköinen tunnistusväline, ei sitä näin ollen voisi käyttää myöskään asiakas- ja potilastietojen

käsittelyä sisältävissä sähköisissä palveluissa, kuten Omakannassa. Sähköisen asioinnin yhteydessä luovutetaan aina tieto ensitunnistamisen tavasta. Ensitunnistamisen tavan käsittely tuottaisi muutoksia suomi.fi-tunnistusta käyttävien järjestelmien toteutukseen. Tunnistaminen suomi.fi-palvelussa tulisi toteuttaa niin, että vahvaa tunnistusta vaativat palvelut eivät joudu muuttamaan toimintaansa ja heikko tunnistaminen täytyy erikseen hyväksyä käytettäväksi.

Ulkomaalainen voi kuitenkin lakiesityksen mukaan saada digitaalisen henkilöllisyystodistuksen, jos hänellä on ulkomaalaisen henkilökortti. Poliisi taas voi myöntää henkilökortin Suomessa vakinaisesti asuvalle ulkomaalaiselle, joka on merkitty väestötietojärjestelmään ja jolla on voimassa oleva oleskelulupa tai oleskelukortti tai hänen oleskeluoikeutensa on rekisteröity. Eli ulkomaalaisen on myös mahdollista saada vahvan tunnistautumisen digitaalinen väline sähköistä asiointia varten Suomeen muutettuaan.

Kommentit luonnollisen henkilön tunnistusvälineestä

Koska digitaalisen henkilöllisyystodistuksen käyttö edellyttää älypuhelinta, jonka käyttäminen ei kaikille välttämättä ole mahdollista, on perusteltua tarjota myös tunnistusväline, jonka käyttö ei ole älypuhelimeen sidottu. Ottaen kuitenkin huomioon luonnollisen henkilön tunnistusvälineen käyttöön sisältyvät rajoitteet mm. sen osalta, ettei se ole käytettävissä yksityisen sektorin palveluissa, olisi tärkeää, että digitaalisen henkilöllisyyden palveluiden kehittämisessä mahdollisimman pitkälle turvataan ja huomioidaan heidän tarpeet ja mahdollisuudet hyödyntää palveluja mahdollisimman täysimääräisesti, joilla esimerkiksi älypuhelimien käyttö saattaa edellyttää toisen henkilön apua.

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

17 § Vahvistettujen tietojen osoittaminen sähköisessä asiointissa:

Pykälän mukaan sähköisessä asiointissa ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen haltija valitsee itse vahvistetut tiedot, jotka hän haluaa osoittaa luottavalle osapuolelle. Sähköisen asioinnin yhteydessä luovutetaan kuitenkin aina tieto ensitunnistamisen tavasta.

Vaikka tietojen luovuttaja lähtökohtaisesti vastaa siitä, mitä tietoja hän tekniselle alustalle vie, on luottavan osapuolen kuitenkin käsiteltävä vain sen tehtävän tarkoituksen kannalta olennaisia

henkilötietoja ja niitäkin vain siinä laajuudessa kuin se käsittelytarkoituksen toteuttamiseksi on tarpeellista.

Kommentit ehdotuksesta digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta annettavaksi laiksi

2 § Määritelmät, 2 – kohta:

Perusteluissa todetaan: ”luottavan osapuolen tietojen käsittelyn tarkoituksella ei olisi merkitystä, vaan olennaista olisi, että digitaalisen henkilöllisyyden haltijalla olisi tarve osoittaa henkilöllisyytensä tai siihen liittyviä vahvistettuja tietoja, ja vastavuoroisesti luottavalla osapuolella olisi tarve voida luottaa näihin tietoihin.”

Vaikka tietojen luovuttaminen onkin lähtökohtaisesti luovuttajan päätäntävällässä, voiko olla tarpeen, että tunnistustilanteessa voitaisiin estää sellaisten henkilötietojen vieminen tekniselle alustalle, jotka eivät ole relevantteja tunnistautumisen kannalta? Ja toisaalta, jos henkilö luovuttaa tunnistautumisen yhteydessä enemmän tietoja, kuin olisi tarpeen, luottavan osapuolen tulisi kuitenkin käsitellä vain tunnistautumisen kannalta välttämättömiä tietoja.

Kommentit muuhun ehdotettavaan lainsäädäntöön

-

Kommentit henkilötietojen käsittelyä koskevista sääntelyratkaisuksista sekä tietosuojaa koskevista kysymyksistä

Tietosuoja-asetuksen 35 artiklan mukainen tietosuojavaikutusten arviointi lienee välttämätöntä tehdä siinä vaiheessa, kun ratkaisun tekniset suunnitelmat ja käyttömallit tarkentuvat. Hyvä, että asia on nostettu esille esitysluonnoksessa

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

Perustoimeentulotuessa huomioidaan välttämättömän henkilötodistuksen tai matkustusasiakirjan hankintamenot tarpeellisen suuruisina. Esitetyllä ehdotuksella olisi mahdollisesti vaikutuksia henkilökortin ja passin hintaan korottavasti ja siten myös kustannusvaikutuksia perustoimeentulotukeen. Kustannusvaikutus olisi kuitenkin vähäinen

Kommentit vaikutuksista viranomaisten toimintaan

Etenkin yhdessä henkilötunnusuudistuksessa toteutettavien ratkaisujen kanssa digitaalisen henkilöllisyyden palveluilla tulee todennäköisesti olemaan myönteisiä vaikutuksia erityisesti viranomaisen tiedonhallintaan. Esitysten myötä viranomaiset pystyvät myös tarjoamaan sähköisiä asiointipalveluiltaan yhä laajemmalle joukolle, minkä kautta palvelu sujuvoituu ja tehostuu etenkin viranomaisessa asioivan kannalta.

Viranomaisten sähköisissä asiointipalveluissa ratkaisujen käyttöönotto tarjotaan esityksen mukaan hyödynnettäväksi Digi- ja väestötietoviraston tuottamana suomi.fi-tunnistuspalvelun kautta.

Jos Kela ottaa digitaalisen henkilöllisyystodistuksen käyttöön käyntiasioinnissa henkilöllisyyden osoittamisessa, edellyttää tämä vähintään muutoksia Kelan toimintamalleihin sekä tarvittavien laitteiden hankkimista ja käyttöä.

Kommentit muista yhteiskunnallisista vaikutuksista ja ympäristövaikutuksista

-

Millaisia vaikutuksia ehdotetulla sääntelyllä olisi oman organisaationne tai toimialanne näkökulmasta?

-

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

Julkishallinnon toimijoita pyydetään arvioimaan, millaisia määräraha-vaikutuksia (esimerkiksi järjestelmäkustannuksia tai henkilöstökustannuksia) esitetyllä lainsäädännöllä ja 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?

Sähköinen asiointi on yhä useammilla toimialoilla ja yhteiskunnan palveluissa pääasiallinen asiointitapa. Pääsy digitaalisiin palveluihin tulisi turvata mahdollisimman pitkälle niin, että eri käyttäjäryhmien erityiset tarpeet tulevat huomioiduksi. Kuten esityksessä todetaan, suurin osa päätelaitteista sisältää runsaasti erilaisia avustavia teknologioita, jolloin digitaalisen henkilöllisyystodistuksen tallennusalustat ovat pääsääntöisesti esteettömiä. Lisäksi digitaalisen henkilöllisyystodistuksen sovelluksen tulee täyttää laissa digitaalisten palvelujen tarjoamisesta mobiilisovelluksille säädetyt saavutettavuusvaatimukset. Digitaalisen henkilöllisyyden palveluilla mahdollistetaan myös alaikäisten yhdenvertaista sähköistä asiointia, kun vahvan tunnistamisen edellytyksenä ei enää ole esimerkiksi verkkopankkitunnukset (tätä avattu lausunnossa edellä). Yhdenvertaisuuden ja eri ryhmien tarpeiden kannalta voitaisiin valmistelussa kiinnittää vielä huomiota siihen, miten mahdolliset toisen henkilön edustamiseen/avustamiseen liittyvät ratkaisut voitaisiin toteuttaa.

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?

Ratkaisun tosialliset mahdollisuudet parantaa alle 15-vuotiaiden asiointia riippuu siitäkin, millaiseksi asiointipalvelut on rakennettu. Alle 15-vuotiaille voi olla vaikeaa käyttää sellaisia asiointipalveluja, jotka on suunniteltu pitkälti täysi-ikäisten ja täysivaltaisten aikuisten käyttöön. Siihen, kuinka asiointipalveluiden tuottamisessa huomioidaan alaikäisten asiointitarpeet, jäävät pitkälti asiointipalvelun tarjoajan vastuulle.

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

Yhdessä henkilötunnusuudistuksessa toteutettavien ratkaisujen kanssa digitaalisten henkilöllisyyden palveluiden voidaan katsoa helpottavan ulkomaalaisten henkilöiden asiointia sähköisesti ennen Suomeen saapumista niiden palvelujen osalta, jotka eivät edellytä vahvaa sähköistä tunnistamista. Tätä kautta esityksellä voi olla positiivisia vaikutuksia työntekijöiden, sekä esimerkiksi opiskelijoiden, liikkuvuuteen. Kuitenkin esimerkiksi Kelan osalta hyödyt eivät toteudu, koska ulkomaalaisen digitaalinen tunnistusväline ei ole esityksen luonnoksen mukaan vahva sähköisen tunnistamisen väline.

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

-

Muut kommentit

-

Veijalainen Jukka
Kansaneläkelaitos