



## Arviomuistio digitaalisen henkilöllisyyden kehittämiseksi; sisäministeriön lausunto

Valtiovarainministeriö on pyytänyt sisäministeriön lausuntoa valtiovarainministeriön lausuntopyynnöstä arviomuistiosta digitaalisen henkilöllisyyden kehittämiseksi (VN/6802/2020). Digitaalisen identiteetin kehittäminen pohjautuu pääministeri Marinin hallitusohjelman kirjauksiin toimivien tunnistusratkaisujen edistämisestä ja digitalisaation mahdollisuuksien hyödyntämisestä.

Lausuntopyynnössä on näkemykset pyydetty jaottelemaan arviomuistion väliotsikoiden tapaan, joten lausunnossa pyritään noudattamaan tätä jäsentelytapaa ja otetaan lähtökohtaisesti kantaa ensisijaisesti sisäministeriön toimivaltaan kuuluviin seikkoihin mobiilihenkilökortin toteuttamisen näkökulmasta.

### 1. Tulevaisuuden visiot

Kokonaisuutena sisäministeriö näkee arviomuistion selkeänä ja sen kysymyksenasettelu on mielestämme oikea. Sisäministeriö yhtyy näkemykseen sitä, että digitalisoitumiskehitys siirtää yhä voimakkaammin kaikkea asiointia verkkoon ja toimivat tunnistusratkaisut ovat keskeinen osa tässä prosessissa.

Digitaalisen identiteetin muodostamisella tarkoitetaan menettelyä, jossa väestötietojärjestelmään rekisteröidyn henkilön ydinidentiteetti yhdistetään luonnolliseen henkilöön. Tästä yhteydestä luodaan digitaalinen todistus, joka vastaisi luonteeltaan nykyistä kansalaisvarmenteen tunnistusvarmennetta: sen tarkoitus on luotettavasti ja muuttamattomasti todentaa, että ydinidentiteetti kuuluu tietylle luonnolliselle henkilölle.

Hankkeessa luodaan mobiilisovellus, jolla digitaalinen identiteetti voitaisiin todentaa käyntiasioinnin yhteydessä samalla tavoin kuin henkilöllisyys voidaan todentaa henkilökortista tai passista. Vaikka identiteetti olisi digitaalinen ja henkilöllisyys osoitettaisiin digitaalisesti, mobiilisovelluksen käyttö rinnastuisi lähinnä passiin tai henkilökortin käyttöön henkilöllisyyttä osoittavina asiakirjoina. On huomattava, että sovellus ei toimisi matkustusasiakirjana.

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

295 480 171  
358 295 480 171

916 044 635  
+358 9 160 44635

kirjaamo@intermin.fi  
www.intermin.fi

## 2. Toiminnallinen ratkaisu

Poliisin lakisääteinen perustehtävä on myöntää henkilöllisyyttä osoittavat asiakirjat. Poliisin myöntämiä henkilöllisyyttä osoittavia asiakirjoja ovat tällä hetkellä henkilökortti ja passi. Asiakirjan luotettavuus ei perustu pelkästään sen vaikeaan fyysiseen väärennettävyyteen vaan keskeisesti myös koko myöntöprosessin luotettavuuteen. Myöntöprosessissa poliisi tunnistaa henkilön luotettavasti ja myöntää turvatasoltaan korkeatasoisen, vaikeasti väärennettävän asiakirjan.

Sisäministeriön näkökulmasta kannatettavaa olisi, että mobiilihenkilökortin myöntäminen tapahtuisi poliisin passin tai henkilökortin myöntämisprosessissa siten, että prosessi ja siihen osallistuvat toimijat olisivat pitkälti samat, kuin henkilökortin sirulle myönnettävää kansalaisvarmennetta luotaessa. Myös siinä tapauksessa, että käyttöönotto tapahtuisi jälkikäteen siten, että henkilöllisyys todistetaan olemassa olevan passin avulla ja suoritetaan digitaalisesti biometrinen vertailu, digitaalisen henkilöllisyyden muodostaminen perustuisi siihen, että viranomainen yhdistää vahvistetun väestötietojärjestelmään rekisteröidyn ydinidentiteetin ja tietyn luonnollisen henkilön. Vaikka yksityiset toimijat voivat myöhemmin asiakirjojen avulla todentaa henkilöllisyyden ja todeta niiden perusteella yhteyden luonnollisen henkilön ja identiteetin välillä, asiakirjan luonteeseen kuuluu keskeisesti julkisen vallan käyttö. Digitaalisessa toimintamallissa kyse voi teknisessä mielessä olla eri palveluista, mutta yhteys julkisen vallan käyttöön on molempien osalta ilmeinen.

Henkilöllisyyden luominen ja ylläpitäminen on sisäministeriön näkemyksen mukaan nähtävä valtion perustehtäviin kuuluvana. Sisäministeriö näkee hyvin kannatettavana mallin, jossa valtio takaa kaikille ydinidentiteetin ja sen käyttämiseen tarvittavan sähköisen välineen.

Digitaalinen todistus edellyttää lisäksi digitaalisen tallennusmenetelmän, ”digitaalisen lompakon”, jonne henkilöllisyyden osoittava todiste voidaan tallentaa ja josta sitä voidaan hyödyntää.

Arviomuistiossa ei ole tehty oikeudellista arvioita laajempien tietojen osoittamiseen käytettävästä lupalompakosta eikä arvioita näiden ratkaisujen edellyttämistä tiedonhallintaan ja luovuttamiseen liittyvistä kysymyksistä. Jatkovalmistelussa nähdäänkin tarkoituksenmukaiseksi sisällyttää edellä mainitut elementit mukaan selvitykseen ja sisäministeriö varaa mahdollisuuden esittää näkemyksensä myös näistä kysymyksistä.

Passin ja henkilökortin hakijan tunnistaminen sähköisessä asiointissa eli verkossa perustuu vahvaan sähköiseen tunnistamiseen. Tunnistusvälineinä käytetään muun muassa verkkopankkitunnuksia ja mobiilivarmenteita. Nämä tunnistamisen välineet edellyttävät asiakassuhdetta yksityiseen palveluntuottajaan.

Tilanteissa, joissa henkilö on tunnistettava vahvasti, on julkishallinnolla hallinnon yhteisistä sähköisen asiointin tukipalveluista annetun lain (571/2016) mukainen velvollisuus käyttää Suomi.fi -tunnistuspalvelua. Arviomuistion mukaan tämä tarkoittaa myös mobiilihenkilökortin osalta kyseisen tunnistuspalvelun käyttöä.

Kansallinen sääntely on tähän asti lähtenyt siitä olettamasta, että vahvan sähköisen tunnistamisen tasoista palvelua tuotetaan ainoastaan luottamusverkoston piirissä. Sisäministeriö on yhtä mieltä arviomuistiossa esitetyn kanssa siitä, että on tarpeen arvioida erikseen myös sitä, onko

tuotetuissa ratkaisussa kyse toiminnasta, joka täyttää vahvalle sähköiselle tunnistukselle asetettava tekniset ja menettelylliset edellytykset, sekä toisaalta sitä, mikä toiminnan suhde on luottamusverkostoon, kun on tuotu esiin, että valtion digitaalinen identiteetti ei lähtökohtaisesti olisi osa luottamusverkostoa, eikä siihen sovellettaisi tunnistuslain mukaisia vaatimuksia. Huomioitavaa on, että tunnistuslain ollessa teknologianeutraali, ei mahdollinen tekninen toteutus olennaisesti vaikuttaisi arvioon, vaan olennainen ero on nähty siinä, että kyse olisi digitaalisesta henkilöllisyydestä ja tätä henkilöllisyyttä osoittavasta välineestä, jotka valtio myöntää ja tuottaa käyttäen julkista valtaa – osana julkisten palvelujen tuottamista.

### 3. Oikeudellinen arvio

Arviomuistiossa on esitelty kolme erilaista vaihtoehtoa mobiilihenkilökortin toteuttamiselle ja tehty lainsäädännöllisestä näkökulmasta niitä koskevat arviot.

Ensimmäinen esiin tuotu vaihtoehto on, että digitaaliseen henkilöllisyyteen perustuva mobiilihenkilökortti olisi uusi henkilökortin tyyppi henkilökorttilain piirissä. Mobiilihenkilökortti vertautuisi esimerkiksi alaikäisen henkilökorttiin siten, että se ei toimisi matkustusasiakirjana. Kortilla olisi kuitenkin mahdollista asioida sähköisesti ja se toimisi henkilöllisyydistodistuksena. Tällä tavalla säännellyn mobiilihenkilökortin asema henkilöllisyyttä osoittavana asiakirjana johtuisi luonnollisesti henkilökorttilaista. Henkilökorttilaissa tulisi tällöin säännellä erikseen mobiilihenkilökortin myöntämistä, sitä koskevia menettelyitä ja esimerkiksi mobiilihenkilökortin voimassaoloaika.

Toinen vaihtoehto olisi, että kaikista henkilökorttilain mukaisista henkilökorteista olisi mahdollista saada digitaalinen versio. Mobiilihenkilökortti ei tällöin olisi erillinen henkilökortin tyyppi, vaan vaihtoehtoinen alusta, jolla myönnetty henkilökortti, alaikäisen henkilökortti tai väliaikainen henkilökortti olisi käytettävissä. Myös tässä tapauksessa mobiilihenkilökortin asema henkilöllisyyttä osoittavana asiakirjana johtuisi henkilökorttilaista. Tässä vaihtoehdossa mobiilihenkilökortti olisi sidoksissa kunkin henkilökortin voimassaoloaikaan ja se voitaisiin myöntää enintään viideksi vuodeksi.

Kolmas vaihtoehto olisi, että mobiilihenkilökortista säädettäisiin erikseen henkilökorttilain ulkopuolella. Tässä vaihtoehdossa olisi myös säädettävä erikseen mobiilihenkilökortin asemasta henkilöllisyyttä osoittavana asiakirjana. Säädösteknisesti olisi arvioitava, miten erillisen mobiilihenkilökortin asema voidaan varmistaa uutena henkilöllisyyttä osoittavana asiakirjana.

Sisäministeriön näkökulmasta vaihtoehto kaksi on toteutettavissa oleva ja olemassa olevaan lainsäädäntöön peilaten toteuttamiskelpoinen vaihtoehto. Selkeintä olisi, kun mobiilihenkilökortille luotaisiin juridisesti rinnakkainen asema fyysisen henkilökortin kanssa. Sisäministeriö yhtyy arviomuistiossa esitettyyn näkemykseen siitä, että keskustelua on käytävä, onko kaikille turvattu virallinen henkilöllisyydistodistus ja millaisessa muodossa. Hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti jokaisella tulisi säilyä tosiasiallinen mahdollisuus saada viranomaiselta asianmukaisia palveluita myös laajennettaessa toimintaa digitaaliseen toimintaympäristöön.

Arviomuistiossa on esitetty, että mobiilihenkilökorttia käytettäisiin jatkossa Suomi.fi-tunnistuksen kautta tunnistauduttaessa julkishallinnon asiointipalveluihin, jolloin tiedonluovutus tapahtuisi tunnistuspalvelun kautta

sen nykyisten toiminnallisuuksien avulla. Välitettäessä henkilötietoja yksityiselle sektorille, olisi jatkotarkastelussa kuitenkin selvittävää tiedonhallintaprosessit laajemmin.

Perusoikeuksien toteutumisen kannalta on tärkeää huomioida perustuslain 22 §:n velvoite: julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Erityisesti on kiinnitettävä huomiota siihen, että mobiilisovelluksen tietoturva, tietosuoja siihen liittyvät vastuut on oikeudellisesti arvioitu ja määritetty. Tähän sisältyy myös se, että vahvan sähköisen tunnistamisen vastuukysymykset ovat myös selvitetty.

Henkilötietojen suojan merkitys kasvaa, mikäli mobiilihenkilökortin käyttöä laajennetaan yksityiselle sektorille. Esimerkiksi kun henkilöllisyys osoitetaan sähköisellä mobiilihenkilökortilla, tietosuoja-asetuksen ja tiedonhallintalain mukaisten säädösten nojalla tulisi arvioida se, mitä tietoja tosiasiallisesti on tarkoituksenmukaista lokittaa ja mihin tiedot tallennetaan. Toiminnan laajentuessa yksityiselle sektorille, muodostuva datamassa ja tietojen tarkistus edellyttävät suuremman vastuun ottamista henkilötietojen suojan asianmukaisesta järjestämisestä. Arviomuistiossa on esitetty tavoitteeksi se, että mobiilihenkilökortin käytöstä syntyvää lokia pseudonymisoidisiin ja hajautettaisiin, jolloin tiettyjä henkilön tietoja korvattaisiin koodatuilla tietueilla ja hajautettaisiin eri tietosisältöihin. On kuitenkin huomattava jäljitettävyyden mahdollistaminen, jotta väärinkäyttötapauksia voitaisiin jäljittää. Sisäministeriö pitää tärkeänä, että tiedon jäljitettävyyteen ja väärinkäytöksen mahdollisuuteen kiinnitetään henkilötietojen suojan lisäksi jatkovalmistelussa vielä huomiota.

Tietojen luovuttamisen osalta keskeisenä nähdään myös digitaaliseen identiteettiin liittyvien attribuuttitietojen luovuttamisesta ja hyödyntämisestä säättäminen erikseen, sillä nykymuodossaan tietojen luovuttaminen nojaa pitkälti viranomaisten välisiin tietojen luovutuksiin ja niiden sääntelyyn. Arvioida tulisi sääntelymallia, joka soveltuisi digitaalisen sovelluksen tietosisältöjen luovuttamiseen. Kuten arviomuistiossa on tuotu tärkeänä seikkana esiin se, että mikäli tiedot olisivat digitaalisella todisteella tai mobiilisovelluksessa hyödynnettävänä ja yksilö itse käynnistää niiden luovutuksen toiselle taholle, kyse olisi olennaisesta toimintatavan muutoksesta. Voimassa olevan sääntelyn nojalla viranomaisen tulisi jokaisen tunnistustapahtuman yhteydessä selvittää se, mikä on henkilötietojen käsittelyperuste ja onko vastaanottajalla lain nojalla oikeus käsitellä henkilötietoja. Tämä ei olisi mobiilihenkilökortin käytettävyyden kannalta tarkoituksenmukaista. Jatkovalmistelussa onkin kiinnitettävä huomiota viranomaisen vastuuseen henkilötietojen luovuttamisessa ja niihin edellytyksiin, joilla yksilö itse osoittaa henkilöllisyytensä.

#### 4. Muut huomiot

Kokonaisuutena sisäministeriö näkee arviomuistion selkeänä ja sen kysymyksenasettelu on oikea. Sisäministeriö yhtyy näkemykseen sitä, että digitalisointumiskehitys siirtää yhä voimakkaammin kaikkea asiointia verkkoon ja toimivat tunnistusratkaisut ovat keskeinen osa tässä prosessissa.

Muistiossa on selkeästi tuotu esiin eri vaihtoehtoja ja kuinka sähköistä edustamista ja tunnistautumista kehitetään jatkossa. Tulevia käyttöönottoja tulevaisuudessa tukee, että toimintamallit ja palvelukanavat ovat kaikilla

yhteneväiset, jotka osaltaan lisäävät kansalaisten ja organisaatioiden digitaalista asiointia ja tunnistautumista eri viranomais- ja asiakastoiminnoissa. Esitetty ”Digitaalinen lompakko” ja laajemmat tunnistautumistavat tukevat myös sisäministeriön alaiseen pelastustoimeen liittyviä palvelu- ja ilmoituskanavien kehittämissuunnitelmia. Esitetystä käyttömalleista riippumatta sisäministeriö myös korostaa yhteneväistä ja hallittua tiedonhallintaa ja tietoturvallisuutta digitaalisen tunnisteiden käytössä (luominen, myöntäminen, käyttö ja poistaminen). Digitaalisten tunnisteiden poikkeamahallintaan ja muihin mahdollisiin käyttöesteisiin (mm. SLA, tietoverkkokatkot, tietovarannot, väärinkäytöt) tulee varautua muistiossa nyt esitettyä laajemmin ja mahdolliset uhat/vaikutukset pitää todentaa etukäteen.

Arviomuistiossa on kattavasti käsitelty ja arvioitu erityisesti valtioneuvoston ja kilpailulainsäädäntöön liittyviä kysymyksiä. Sisäministeriö yhtyy arviomuistiossa esitettyyn näkemykseen siitä, että valtion takaaman ydinidentiteetin muodostaminen digitaalisessa muodossa olisi julkisen vallan käyttöä eikä siihen pitäisi liittyä riskiä siitä, että sitä pidettäisiin taloudellisena toimintana.

Sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 910/2014 (jäljempänä eIDAS-asetus) tuli voimaan 17.9.2014 ja sitä on sovellettu 1.7.2016 alkaen. Asetuksessa perustettiin sähköisen tunnistamisen yhteentoimivuusjärjestelmä, jonka tavoitteena on mahdollistaa tulevaisuudessa se, että toisessa jäsenvaltiossa myönnettyillä sähköisillä tunnistamisvälineillä voidaan tunnistautua toisen jäsenvaltion julkisiin tai yksityisiin sähköistä tunnistamista vaativiin palveluihin. Asetus toi muutoksia myös kansalliseen sähköiseen tunnistamiseen, jolloin tunnistustilain vaatimuksia muutettiin vastaamaan EU-sääntelyä. Komissio on tämän hetken tietojen valossa esittämässä parlamentille huhtikuussa 2021 ehdotuksensa EU:n sähköistä tunnistamista ja luottamuspalveluita määrittävän asetuksen muutoksista ja eurooppalaisen digitaalisen identiteetin kehikon luomisesta. Sisäministeriön näkemyksen mukaan eIDAS-asetuksen vaikutus tulisi jatkovalmistelussa tarkoin huomioida ja yhteensovittaa digitaalisen identiteettihankkeen kanssa.

Digitaalinen todiste henkilöllisyydestä ja tämän tallentamiseksi sekä osoittamiseksi tarvittava menetelmä (esimerkiksi digitaalinen lompakko) ovat pääosin vielä kansallisesti ja EU-tasolla sääntelemätöntä toimintaa.

Digitaalisen identiteettihankkeen etenemistavan osalta sisäministeriö pitää kannatettavana sitä, että perustettavassa lainsäädäntöryhmässä osallistettaisiin kaikki ministeriöt jo alkuvaiheessa siten, että jokaisella ministeriöllä on mahdollisuus esittää näkemyksensä kokonaisuudesta ja erityisesti esitetystä lupalompakkoa koskevista visioista. Lainsäädäntöryhmän näkökulmasta sisäministeriö tukee resurssiensa puitteissa valtiovarainministeriötä sisäministeriön toimialaan kuuluvan henkilökortin ja siihen liittyvien lakien muuttamisessa liitelakeina valtiovarainministeriön johdolla valmisteltavaan hallituksen esitykseen.

Osastopäällikkö

Jukka Aalto

Erityisasiantuntija

Mikko Levämäki

Jakelu VM Valtiovarainministeriö

Tiedoksi Sisäministeri Ohisalo  
Valtiosihteeri Parviainen  
Kansliapäällikkö Pimiä  
SM/PO  
SM/PEO