17.5.2016

Dnro:
563/04/2016

Hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Lausuntopyyntö 12.5.2016

Viestintäviraston lausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 41/2016 vp henkilökorttilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunta on pyytänyt Viestintävirastolta lausuntoa hallituksen esityksestä henkilökorttilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Viestintävirasto toteaa lausuntonaan henkilökorttilain muutosesityksestä seuraavaa:

Henkilökorttiin sisältyisi jatkossakin sähköisessä asioinnissa käytettävä Väestörekisterikeskuksen (VRK) kansalaisvarmenne. Kansalaisvarmenne koostuu kahdesta eri varmenteesta: tunnistusvarmenne ja allekirjoitusvarmenne. On tärkeää, että henkilökorttilaissa määritellyt sähköisen hakemisen prosessit eivät ole ristiriitaiset tunnistus- ja allekirjoitusvarmennetta koskevan erityissääntelyn kanssa.

Viestintävirasto on kyseistä erityissääntelyä eli vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annettua lakia (610/2009, jäljempänä tunnistuslaki) ja jatkossa myös eIDAS-asetusta[1] Suomessa valvova viranomainen. Tunnistuspalvelun vaatimuksia tarkennetaan komission täytäntöönpanoasetuksessa (EU) 2015/1502[2] sähköisen tunnistamisen varmuustasoista. Tunnistuslakia ollaan juuri muuttamassa yhteensopivaksi eIDAS-asetuksen kanssa (HE 74/2016 vp).

Viestintävirastoa on kuultu henkilökorttilain valmistelun yhteydessä ja eIDAS-asetuksen ja sitä tarkentavan EU:n varmuustasoasetuksen vaatimuksia on tarkasteltu yksityiskohtaisesti yhteistyössä useiden viranomaisten kanssa. Viestintäviraston arvion mukaan henkilökorttilain säännökset henkilökortin ja siten myös tunnistus- ja allekirjoitusvarmenteen hakemisesta,

[1] (EU) 910/2014 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus, annettu 23 päivänä heinäkuuta 2014, sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla ja direktiivin 1999/93/EY kumoamisesta.

[2] Komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2015/1502, annettu 8 päivänä syyskuuta 2015, teknisten vähimmäiseritelmien ja -menettelyjen vahvistamisesta sähköisen tunnistamisen menetelmien varmuustasoja varten sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 910/2014 8 artiklan 3 kohdan mukaisesti

Viestintävirasto
Kommunikationsverket
Finnish Communications Regulatory Authority

Itämerenkatu 3 A
PL 313
00181 Helsinki
Puhelin 0295 390 100
www.viestintävirasto.fi

Östersjögatan 3A
PB 313, FI-00181
Helsingfors, Finland
Telefon +358 295 390 100
www.kommunikationsverket.fi

Itämerenkatu 3A
P.O. Box 313, FI-00181
Helsinki, Finland
Telephone +358 295 390 100
www.ficora.fi

myöntämisestä ja toimittamisesta eivät ole ristiriidassa muutettavana oleva tunnistuslain, eIDAS-asetuksen tai EU:n varmuustasoasetuksen kanssa. Monelta osin menettelyitä koskee täydentävä sääntely EU:n varmuustasoasetuksessa.

Tarkemmin tunnistus- ja allekirjoitusvarmenteen sääntelystä

Tunnistus- ja allekirjoitusvarmennetta säännellään nyt ja jatkossa hieman eri tavalla. Tällä hetkellä molempien sääntely perustuu vielä lakiin vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista (610/2009, jäljempänä tunnistuslaki).

Heinäkuusta 2016 lähtien allekirjoitusvarmennetta sääntelee eIDAS-asetus. Tunnistusvarmennetta koskee jatkossa joko tunnistuslaki tai eIDAS-asetus riippuen siitä, haluaako VRK notifioida sen Euroopan komissiolle muissa jäsenvaltioissa tunnustetuksi tunnistusvälineeksi. Vahva sähköinen tunnistusväline voi jatkossa olla joko varmuustasoltaan korotettu tai korkea ja tasoille on osittain määritelty erilaiset vaatimukset.

Tunnistusvarmenne. Hakijan henkilöllisyyden todistaminen ja varmistaminen voi EU:n varmuustasoasetuksen ja jatkossa myös esitetyn tunnistuslain mukaan perustua esimerkiksi varmuustasoltaan vastaavan tasoiseen sähköiseen tunnistusvälineeseen tai aikaisempaan tunnistamiseen, jonka tulosten varmistetaan olevan voimassa. Viestintävirasto on arvioinut valmistelun aikana saamiensa tietojen perusteella, että henkilökortin (ja tunnistusvarmenteen) myöntämisessä henkilöllisyyden varmistamisen voi katsoa perustuvan aikaisempaan tunnistamiseen eli siihen, että henkilöllä on ennestään passi tai henkilökortti, jonka myöntämisen yhteydessä henkilöllisyys on tarkistettu henkilökohtaisesti. Sähköisen hakemisen yhteydessä tehdään erilaisia tarkistuksia, joilla varmistetaan, että hakija on sama.

EU:n varmuustasoasetuksessa on myös vaatimuksia tunnistusvälineen toimittamiselle ja aktivoinnille. Korotetulla varmuustasolla vaatimus on, että väline toimitetaan käyttäen mekanismia, jonka kautta se voidaan olettaa toimitettavan vain sen henkilön haltuun, jolle se kuuluu. Korkealla varmuustasolla on lisäksi varmistettava aktivointiprosessilla, että sähköisen tunnistamisen menetelmä on toimitettu vain sen henkilön haltuun, jolle se kuuluu.

Hallituksen esityksen mukaan henkilökortin sisältävä suljettu kirjemuotoinen lähetys toimitettaisiin hakijan väestötietojärjestelmän mukaisen tai muun hakijan ilmoittaman osoitteen mukaan määrittyvään palveluntuottajan toimipisteeseen, josta henkilökortti olisi noudettavissa. Henkilökorttia noutavan, joko hakijan itse tai hänen valtuuttamansa henkilön, tulisi osoittaa henkilöllisyytensä lähtökohtaisesti voimassa olevalla henkilökortilla tai passilla. Viestintäviraston näkemyksen mukaan menettely täyttää korotetun tason vaatimuksen.

Aktivointiprosessi ei kuulu henkilökorttilaissa esitetyn prosessin piiriin ja Viestintäviraston arvion mukaan se on mahdollista to-

teuttaa erikseen riippumatta henkilökortin toimitusmenettelystä.

Allekirjoitusvarmenne. Hyväksytyn allekirjoitusvarmenteen vaatimuksista säädetään eIDAS-asetuksen 28 artiklassa ja liitteessä 1. Henkilöllisyyden tarkastamisesta hyväksyttyä varmennetta myönnettäessä säädetään asetuksen 24 artiklan 1 kohdassa.

> *1. Hyväksytyn luottamuspalvelun tarjoajan on myöntäessään hyväksyttyä varmennetta luottamuspalvelulle tarkastettava asianmukaisin menetelmin ja kansallisen lain mukaisesti sen luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön henkilöllisyys ja mahdolliset muut attribuutit, jolle hyväksytty varmenne myönnetään.*
>
> *Ensimmäisessä alakohdassa tarkoitetut tiedot on tarkastettava hyväksytyn luottamuspalvelun tarjoajan toimesta joko suoraan tai kolmatta osapuolta käyttäen kansallisen lain mukaisesti:*
>
> *a) luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön valtuutetun edustajan läsnä ollessa; tai*
>
> *b) etäältä käyttäen sähköisen tunnistamisen menetelmää, jonka osalta on ennen hyväksytyn varmenteen myöntämistä varmistettu luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön valtuutetun edustajan läsnäolo ja joka täyttää 8 artiklassa säädetyt "korotettua" tai "korkeaa" varmuustasoa koskevat vaatimukset; tai*
>
> *c) käyttäen a tai b alakohdan mukaisesti myönnettyä hyväksytyn sähköisen allekirjoituksen tai hyväksytyn sähköisen leiman varmennetta; tai*
>
> *d) käyttäen muita kansallisella tasolla hyväksyttyjä tunnistamismenetelmiä, jotka tarjoavat fyysistä läsnäoloa vastaavan varmuuden. Vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksen on vahvistettava varmuuden vastaavuus.*

Luonnollisen henkilön tunnistamisen attribuuteiksi on tunnistuslain 6 §:n valossa katsottava henkilötunnuksen tarkistaminen väestötietojärjestelmästä.

a-kohta tarkoittaa henkilökohtaista ensitunnistamista eli ei ole sähköisessä hakemisessa relevantti

b-kohta on sähköisen hakemisen kannalta olennaisin ja siinä vaatimukset vastaavat edellä tunnistusvarmenteen kohdalla kuvattuja vaatimuksia kuitenkin sillä lisämaininnalla, että ennen varmenteen myöntämistä *on varmistettu henkilön läsnäolo käytetyn tunnistamisen menetelmää myönnettäessä*. Tämän edellytyksen on katsottava täyttyvän, vaikka allekirjoitusvarmennetta haettaessa ei tunnistettaisi henkilöä henkilökohtaisesti, koska muutoin kohdassa tarkoitettu sähköisen tunnistamisen käyttäminen menettäisi merkityksensä.

Sen sijaan jossain määrin tulkinnanvaraisena voidaan pitää sitä, täyttääkö ketjutettuun ensitunnistamiseen perustuva sähköinen

tunnistusväline tämän kohdan vaatimuksen. Suomessa on jatkossa mahdollista, että sähköiset tunnistusvälineet perustuvat tunnistuslain 17 §:n mukaisesti yleisesti ketjutetusti muihin sähköisin tunnistusvälineisiin ja henkilökohtainen tunnistaminen on tehty ainoastaan rajoittamattoman mittaisen ketjun alkupäässä. Ottaen huomioon, että vahvat sähköiset tunnistusvälineet pohjautuvat kuitenkin aina alun perin henkilökohtaiseen tunnistamiseen ja uusia välineitä myönnettäessä on aina tarkistettava henkilötunnus väestötietojärjestelmästä sekä ylläpidettävä tietoa henkilötunnuksesta riittävän ajantasaisena, ketjutetunkin sähköisen tunnistusvälineen voisi mahdollisesti katsoa täyttävän tämän kohdan vaatimuksen.

c-kohta tarkoittaisi varmenteen hakemista voimassa olevan laatuvarmenteen (siirtymäaikana 30.6.2017 asti) tai hyväksytyn allekirjoitusvarmenteen perusteella, mikä mahdollistaa sähköisen hakemisen.

d-kohta tarkoittaisi jotain b-kohdasta poikkeavia tunnistamismenetelmiä, joiden varmuuden vaatimustenmukaisuuden arviointilaitos on vahvistanut.

Valmisteluprosessin aikana ei ole arvioitu yksityiskohtaisesti, mikä tai mitkä 24 artiklan mukaisista menettelyistä soveltuvat allekirjoitusvarmenteen hakijan henkilöllisyyden tarkastamiseen esitetyssä henkilökorttilain mukaisessa menettelyssä. Viestintäviraston käsityksen mukaan ei kuitenkaan ole syytä epäillä, että menettely ei olisi riittävä ottaen huomioon myös sen, että menettely liittyy valtion myöntämän henkilöllisyystodistuksen antamiseen.

Lopuksi

Viestintäviraston käsityksen mukaan esitys ei ole henkilökortin sähköisen hakemismenettelyn osalta ristiriidassa tunnistus- ja allekirjoitusvarmenteita koskevan sääntelyn kanssa. Jos menettelyjä muutetaan tai tarkennetaan, näitä koskeviin yksityiskohtaisiin vaatimuksiin on hyvä kiinnittää huomiota jatkossakin.

Kirsi Karlamaa
Pääjohtaja

Anne Lohtander
Lakimies