18.5.2016

Liikenne- ja viestintävaliokunta
liv@eduskunta.fi

Lausuntopyyntönne 13.5.2016

VÄESTÖREKISTERIKESKUKSEN LAUSUNTO VAHVASTA SÄHKÖISESTÄ TUNNISTAMISESTA JA SÄHKÖISISTÄ ALLEKIRJOITUKSISTA ANNETUN LAIN SEKÄ ERÄIDEN SIIHEN LIITTYVIEN LAKIEN MUUTTAMISESTA

Väestörekisterikeskus (VRK) kiittää mahdollisuudesta osallistua asiantuntijakuulemiseen valiokunnassa sekä kunnioittavasti lausuu seuraavan näkemyksensä ehdotuksesta.

VRK on jo aiemmin liikenne- ja viestintäministeriölle toimittamassaan lausunnossa todennut, että kansallisessa tunnistamisen sääntelyssä on huomioitava yleisen luotettavuuden ja identiteetin oikeellisuuden takaamiseksi EU:n eIDAS-sääntelyn mukaiset riittävät turvatasovaatimukset. VRK:n näkemyksen mukaan vähimmäistaso sääntelyssä edellyttää vähintään turvatason ”korotettu” ehtoja. Samalla on kuitenkin huomioitava, että sääntelyn ei tule tarpeettomasti vaikeuttaa palveluiden käytettävyyttä kuluttajan tai palveluntarjoajien näkökulmasta. VRK kannattaa myös EIDAS-asetuksen 12 artiklan mukaisen rajat ylittävän kansainvälisen solmupisteen perustamista uutena tehtävänään ja on valmistellut jo syksyllä 2015 hankkeen keskeisiä toiminnallisia, oikeudellisia ja teknisiä vaatimuksia sekä tarpeellisia lisäresursseja valtiovarainministerin arvioitavaksi.

Nykytilan kuvauksessa todetaan vahvojen sähköisten tunnistusvälineiden hyödyntäminen laajasti yhteiskunnan eri sektoreilla. VRK kannattaa erilaisten palveluntarjoajien liikkeelle laskemien erityisesti vahvojen tunnisteiden käyttöä palveluissa, joiden käyttämisessä edellytetään henkilön luotettavaa tunnistamista. On kuitenkin huomattava, että vaikka nykyiset vahvat sähköiset tunnistuspalvelut ovat laajasti käytössä eri palveluissa, niiden liikkeellelaskijoiden kesken ei ole onnistuttu luomaan yhteisesti kaikissa palveluissa käytettävää ja yleisesti hyväksyttävää tunnistusvälinettä ja välineen rekisteröinnin yhteistyöverkostoja, jotka helpottaisivat kuluttajan asemaa hänen hakiessaan tunnistusvälinettä eri palveluntarjoajien toimipisteistä. Yksittäisten käyttäjien kustannukset eri liikkeellelaskijoilta hankittavien tunnistusvälineiden ja -palveluiden osalta eivät saisi kasvaa.

VRK kannattaa lakiesityksessä esiin tuotuja tavoitteita sähköisen tunnistamisen luottamusverkostosta (HE 272/2014 vp), jotka 12 a §:n säännöksen mukaisesti mahdollistavat laajamittaisen luottamusverkoston syntymisen vuoteen 2017 mennessä. Luottamusverkosto perustuu kansalliseen sääntelyyn, kun muuten säädöksessä huomioidaan myös tunnistus- ja luottamuspalveluiden eIDAS-sääntely. Kansallisessa sääntelyssä on syytä huomioida, että luottamusverkostosääntely ei sulje vastaisuudessa pois sellaisia toimijoita, jotka eivät ole osa verkostoa esimerkiksi uudenlaisten teknisten tai toiminnallisten ratkaisuiden johtuen, mutta täyttävät muuten kansallisesti velvoittavan eIDAS-asetuksen vaatimukset.

VRK kiinnittää huomiota myös sähköisten allekirjoitusten merkitykseen ja niiden sääntelyn ja palveluiden edelleen kehittämiseen, vaikka niiden suoranainen käyttö ei ole edennyt kansalaisten parissa ennakoidulla tavalla. Kuten lakiesityksessäkin todetaan, suuria määriä sähköisiä allekirjoituksia toteutetaan Suomessa tunnistusvälineitä käyttäen, mikä sinänsä on mahdollista sopimus- ja muotovapauden vallitessa erityisesti pohjoismaissa sekä kansallisesti. Sähköiset allekirjoitukset ovat lähteneet kasvuun alun perin ennakoidusta poikkeavilla vaativan

PL 123 (Lintulahdenkuja 4) 00531 HELSINKI puh. 0295 535 001 faksi 09 876 4369 www.vrk.fi Y-tunnus
PL 5 (Rantakatu 16) 67101 KOKKOLA puh. 0295 535 001 faksi 06 835 2337 kirjaamo@vrk.fi 0245437-2
Väestörekisterikeskus

tietoturvallisuuden toimialoilla; esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon piirissä sähköisiä allekirjoituksia on lääkemääräysten yhteydessä laatuvarmenteella toteutettu kuukausittain yli 2,5 miljoonaa kertaa (http://www.kanta.fi/fi/web/ammattilaisille/tilastot).

On kuitenkin huomattava, että tunnistusvälineillä tehdyt allekirjoitukset eivät ole yhdenmukaisesti hyväksytty, standardoitu tapa tehdä oikeudellisesti ja teknisesti määriteltyjä allekirjoituksia. Edelleenkin, suuria varallisuusarvoisia oikeustoimia ja toimeksiantoja koskevia tahdonilmaisuja tehdään pääsääntöisesti vakiintunein allekirjoituksen menetelmin, ei avoimen verkon yli tunnistusvälineillä. Tunnistus- tai allekirjoitusvälineen liikkeellelaskijan asettamat sopimusoikeudelliset tai tekniset käyttörajoitukset saattavat johtaa verkkopalveluympäristöissä sopimus- ja vahingonkorvauskysymysten osalta kiistanalaisiin tilanteisiin. Näihin viitataan nimenomaisesti sekä eurooppalaisessa sääntelyssä että kotimaisessa sähköisistä tunnistus- ja allekirjoituksista annetun lain 5.2 §:ssä sekä näitä säännöksiä soveltavissa teknisissä määrityksissä. Oikeudellisen erityismerkityksen lisäksi standardilla kvalifioidulla sähköisellä allekirjoituksella saavutetaan yleisesti käytetty turvallisuustekninen kiistämättömyyden toteuttaminen salatussa viestinnässä. Digitalisoituvassa toimintaympäristössä kuluttajalle pitäisi olla tarjottavana ainakin yksi yleinen asiointimenetelmä tai -väline, jolla voidaan asioida sekä tunnistautuen, allekirjoittaen että salaten viestintä sekä kansallisesti ja kansainvälisesti. Lakiesityksessä viitattu kehittyneen sähköisen allekirjoituksen varmenne on käytössä paitsi lakiesityksessä mainituilla teknisillä alustoilla (henkilökortti ja organisaatiokortti), myös sosiaali- ja terveydenhuollon ammattihenkilöstön korttialustalla.

Hallituksen esityksessä todetaan, että ulkomaan kansalaiselle voidaan antaa henkilötunnus ja tallettaa henkilötiedot väestötietojärjestelmään, vaikka henkilöllä ei ole esittää passia tai muuta henkilöllisyyttä luotettavasti osoittavaa asiakirjaa. VRK esittää harkittavaksi, olisiko syytä selkeämmin ilmaista, että henkilötunnuksen antaminen ja tietojen rekisteröinti ilman luotettavaa henkilöllisyysasiakirjaa on poikkeus, joka tulee sovellettavaksi vain, jos henkilö ei voi saada asiakirjaa asianomaisen valtion puutteellisen turvallisuus- tai ihmisoikeustilanteen taikka muun erityisen syyn vuoksi. Asiasta on tarkemmin säädetty väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain 9 §:n 2 momentissa ja 19 §:n 2 momentissa. Tätä mainittua poikkeusta ei kuitenkaan sovelleta silloin, kun asiakirjan saaminen on pelkästään työlästä tai sen hankkiminen vie huomattavasti aikaa.

VRK tuo esiin tarpeen edelleenkin täsmentää ja pitää eri lakiesityksen 2 §:n eri toimijoita koskevat vaatimukset selkeinä ja yksiselitteisinä, kuten tämän lakiesityksen määritelmissä onkin jo kirjattu.

Lakiesityksen 7 §:ssä ehdotetaan, että tunnistuspalvelun tarjoajan olisi hankittava luonnollisen henkilön tunnistamiseksi tarvitsemansa tiedot väestötietojärjestelmästä sekä lisäksi huolehdittava, että palvelun tarjoamiseksi tarvittavat tiedot ovat ajantasaiset väestötietojen kanssa. VRK on tässä yhteydessä lausunut myös aiemmin, että kyseisessä 7 § pykälässä tulisi säätää myös siinä tarkoitettujen palvelujen maksujen perusteista.

Lakiesityksen 17 §:n mukaisesti ajokorteista tulisi luopua tunnistusasiakirjoina niiden ollessa todistus ajo-oikeudesta eikä henkilön identiteetin oikeellisuudesta. Muutos on huomattava henkilön tunnistamisen turvallisuutta lisäävä yksittäinen tekijä, mutta tuo mukanaan myös käytännön rajoitteita. Kaikilla henkilöillä ei ole havaintojemme mukaan virallista tunnistusasiakirjaa, vaan he käyttävät tähän tarkoitukseen ajokorttia. Ehdotettu muutos tuo varsin suuria koulutuksellisia vaatimuksia tunnistus- ja allekirjoituspalveluiden liikkeellelaskijoille. Riittävä siirtymäaika vuoteen 2019 helpottanee tämän toimintamuutoksen onnistumista. Olisi myös mahdollisuuksien mukaan harkittava, tulisiko tunnistus- ja allekirjoitusvälineiden liikkeellelaskijalla olla oikeus saada poliisiviranomaiselta tieto tunnistusasiakirjan (passilain ja henkilökorttilain mukaiset asiakirjat) voimassaolosta asiakirjan numeroon perustuen. Tiedoksi voitaisiin antaa vain vastaus siitä, onko asiakirja voimassa. Tämän tiedon tulisi olla luottamusverkoston käytettävissä mahdollisimman pian verkoston aloittaessa toimintansa.

Lakiesityksen 20 §:n mukaan varmenteita ja allekirjoitusvälineitä voi jatkossa myöntää myös oikeushenkilöille. VRK toteaa, että ehdotus lisää myönteisellä tavalla turvallisten asiointimenetelmien käyttöä. Tunnistusvelvollisuus julkisesta yritys- ja yhteisörekisteristä lisää tämän yhteisötason tiedon julkista luotettavuutta. Toisaalta käytännön oikeuselämässä on tarve esittää myös yksittäinen henkilö yhteisön laillisena edustajana, johon tämä lainkohta 7 a § ei puolestaan anna riittävän yksityiskohtaista selvitystä. VRK ehdottaakin tarkennettavaksi, mitä tietoja ko. rekisteristä on käytettävissä eri tarkoituksiin, ja kuinka kattavat ja tarkalleen ottaen mitkä yhteisön edustusta koskevat tiedot ovat tähän tarkoitukseen käytettävissä.

Lakiesityksen 24 §:ssä esitetään säädettäväksi tiedoista, jotka ovat tarpeen esimerkiksi, jos joudutaan jälkikäteen selvittämään tunnistamistapahtumaan tai tunnistuspalvelua käyttävän palveluntarjoajan ja tunnistusvälineen haltijan välillä tehtyyn oikeustoimeen liittyviä seikkoja. VRK toteaa, että tunnistusvälineitä tarjoavan tahon palveluun ei välttämättä kuulu tällaista toimintoa, josta tunnistusvälineen tarjoaja saisi tällaista tunnistamistapahtuman todentamiseksi tarvittavaa tietoa verkkopalvelusta. Tämä vallitseva asiantila toteuttaa myös sitä päämäärää, että henkilö on voinut asioida verkkopalveluissa anonyymisti. Esitetyssä muodossaan teksti saattaa aiheuttaa palvelun käyttäjälle huolen siitä, kuinka tietoa tunnistustapahtumasta on todellisuudessa teknisesti ja toiminnallisesti mahdollista louhia ja analysoida säädetyistä rajoituksista huolimatta riittävän vastakkaisen intressin tilanteessa.

Lakiesityksen 40 §:n ja 41 §:n säännöksissä todetaan nykyisen lain tavoin eurooppalaisesta sääntelystä poikkeavan kuluttajan suojaksi säädetyn kansallisen erityissääntelyn. Vaikka esityksen mukaisesti kansalliseen lakiin on tarkoitus ottaa mukaan ainoastaan eIDAS-asetuksesta poikkeava sääntely, mietintää herättää yleisesti luottamuspalveluiden tämän seikan jättämisen ainoastaan EU-sääntelyn varaan. Tämä huomio nousee esiin erityisesti sen vuoksi, että luottamuspalveluita koskevaan sääntelyyn sisältyy eräiltä osin tavanomaista ankarampi vahingonkorvausvastuu.

Sähköisen asioinnin viranomaislain 18 §:ssä on tällä hetkellä säädettynä, että viranomaisen on ilmoitettava, että asiakirja on asianosaisen tai tämän edustajan noudettavissa viranomaisen osoittamalta palvelimelta, tietokannasta tai muusta tiedostosta. Hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista sekä valtion yhteisten tieto- ja viestintäteknisten palvelujen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (59/2016 vp) tarkoittamassa viestinvälityspalvelussa on tarkoitus tulla mahdolliseksi se, että viranomainen voi toimittaa tiedoksiannon kansalaisen käyttöönottamaan viestinvälityspalveluun. Palvelun on tarkoitus lähettää heräteviesti saapuneesta viestistä vastaanottajalle, jolloin viestin lähettäneellä viranomaisella ei tulisi olla tarvetta erikseen ilmoittaa asianosaiselle asiakirjan olevan noudettavissa viestinvälityspalvelusta. Väestörekisterikeskus ehdottaa varmistettavaksi, onko 18 §:ää tarpeen muuttaa vai mahdollistaako jo nykyinen sisältö sen, että 18 §:ssä tarkoitettu viranomaisen ilmoitusvelvollisuus tulee täytetyksi myös silloin, jos hallinnon sähköisistä tukipalveluista valmisteltavana olevan lain tarkoittama viestinvälityspalvelu lähettää ilmoituksen tiedoksi antavan viranomaisen puolesta.

Ylijohtaja Hannu Luntiala

Johtaja Jukka Santala

JAKELU Eduskunnan kirjaamo, Olli-Pekka Rissanen /VM

TIEDOKSI VRK:n kirjaamo, VRK:n johtoryhmä, Tarja Hyvönen VM / KAO