VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Lausunto

21.11.2022

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Valtiovarainministeriön asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle digitaalista henkilöllisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 133/2022 vp)

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitussa asiassa. Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa.

Tausta

Hallituksen esitys on valmisteltu osana valtiovarainministeriön digitaalisen henkilöllisyyden hallitusohjelmahanketta. Hallitusohjelmassa on asetettu tavoitteiksi muun muassa edistää Suomen kansalaisille ja kaikille Suomessa asuville mahdollisuutta sähköiseen tunnistautumiseen sekä edistää toimivien tunnistusratkaisujen kehittymistä. Hallitusohjelmassa on lisäksi nostettu esiin sekä henkilön mahdollisuudet hallita omia julkisissa palveluissa olevia tietojaan että riittävät tukipalvelut sähköisten julkisten palveluiden käyttöön kansalaisten yhdenvertaisuuden varmistamiseksi.

Hallituksen esityksen taustalla vaikuttaa myös digitaalisia identiteettiratkaisuja koskeva kehitys EU:ssa. Euroopan komissio antoi 3.6.2021 ehdotuksen COM (2021)281 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 910/2014 muuttamiseksi. Kyseinen ehdotus ja myöhemmin annettava varsinainen muutosasetus tulevat vaikuttamaan merkittävästi digitaalisen henkilöllisyyden ja siihen liittyvien palveluiden toteuttamiseen Suomessa. Nyt käsiteltävä kansallinen ehdotus on kuitenkin riippumaton tästä kehityksestä.

Esityksen pääasiallinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Digi- ja väestötietoviraston digitaalisen henkilöllisyyden palveluista sekä laki digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta. Lisäksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annettua lakia, väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annettua lakia, henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia, henkilökorttilakia, passilakia sekä hallinnon yhteisistä sähköisen asioinnin tukipalveluista annettua lakia ehdotetaan muutettavaksi.

Ehdotuksella on tarkoitus mahdollistaa digitaalisen henkilöllisyystodistuksen sekä ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen tuottaminen ja käyttö. Kyse olisi uusista digitaalista asiointia tukevista mobiilisovelluksista, joita Poliisi ja Digi- ja väestötietovirasto tuottaisivat vahvistettujen henkilötietojen osoittamiseksi. Digitaalinen henkilöllisyystodistus toimisi myös henkilöllisyyttä osoittavana asiakirjana passin ja henkilökortin tavoin ja sisältäisi lisäksi vahvan sähköisen tunnistautumisen ominaisuuden. Laki Digi- ja väestötietoviraston digitaalisen henkilöllisyyden palveluista sisältäisi säännökset digitaalisen henkilöllisyyden tietojärjestelmästä, joka toimisi sekä digitaalisen henkilöllisyystodistuksen

että ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen perustana. Sääntely koskisi viranomaisten tehtävien lisäksi muun muassa tietojärjestelmän vaatimuksia ja tietoturvallisuutta sekä henkilötietojen käsittelyä.

Lisäksi esityksellä mahdollistettaisiin luonnollisen henkilön tunnistusväline sellaisille henkilöille, jotka eivät halua tai voi käyttää mobiilisovellusta tai joilla ei jostain syystä ole käytössään markkinaehtoisia vahvan sähköisen tunnistamisen välineitä. Tunnistusväline toimisi julkisen sektorin sähköisessä asioinnissa ja sen myöntäisi Digi- ja väestötietovirasto.

Esityksen suhde perustuslakiin

Hallituksen esityksessä on käsitelty esityksen suhdetta perustuslakiin sekä säätämisjärjestystä. Erityisesti esityksellä olisi vaikutusta perustuslain kannalta yksityisyyden suojaan ja henkilötietojen suojaan sekä yhdenvertaisuuteen. Lisäksi tehtävien siirtäminen viranomaisten välillä ja lainsäädäntövallan siirtäminen viranomaiselle tulevat arvioitavaksi perustuslain valossa.

Käsiteltävät henkilötiedot ja niiden tietoturvallisuus

Esitykseen sisältyisi henkilötietojen käsittelyä koskevaa erityislainsäädäntöä. Lakiehdotuksia on näin ollen arvioitava perustuslain 10 §:ssä tarkoitetun yksityiselämän suojan kannalta. Lakiehdotuksissa säädettäisiin uusista digitaalisen henkilöllisyyden palvelujen sekä digitaalisen henkilöllisyystodistuksen tuottamiseen liittyvistä rekistereistä. Näissä rekistereissä tultaisiin pääosin käsittelemään jo olemassa olevissa viranomaisten rekistereissä olevia henkilötietoja, kuten väestötietojärjestelmään henkilöistä tallennettuja tietoja sekä henkilökorttilain 31 §:n mukaiseen henkilökorttirekisteriin sekä passilain 29 §:n mukaiseen passirekisteriin talletettuja rekisteritietoja.

Erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava erityisesti tietosuoja-asetuksen edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Lakiehdotuksissa on säännelty Digi- ja väestötietoviraston rekisterinpitäjyydestä digitaalisen henkilöllisyyden palvelujen tuottamisessa sekä ydinidentiteetin todisteen ja ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen tarjoamisessa. Vastaavasti digitaalista henkilöllisyystodistusta koskevassa sääntelyssä on säädetty poliisin rekisterinpitäjyydestä digitaalisista henkilöllisyystodistuksista muodostuvan rekisterin osalta. Digitaalisen henkilöllisyyden tietojärjestelmän teknisistä vaatimuksista ja niiden arvioimisesta on lisäksi säädetty siten, että voitaisiin varmistua järjestelmän riittävästä tietoturvasta.

Valtiovarainministeriö katsoo yksityiskohtaisen sääntelyn lakiehdotuksen sisältämistä rekistereistä ja niiden rekisterinpitäjistä olevan tarpeellista ottaen huomioon lakiehdotusten mukaisten rekisterien keskeinen asema suomalaisten identiteettitietojen käsittelyssä ja kansallisten digitaalisten henkilöllisyyttä osoittavien asiakirjojen tuottamisessa. Erityissääntely digitaalisen henkilöllisyyden palveluja ja digitaalista henkilöllisyystodistusta koskevista rekistereistä on lisäksi perusteltua tietosuoja-asetuksen riskiperusteisen lähestymistavan näkökulmasta, sillä kansalaisten identiteettitietoihin uudenlaiseen digitaaliseen käsittelyyn liittyy tavanomaista korkeampia riskejä muun muassa tietoturvallisuuden näkökulmasta.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ehdotettavan ratkaisun tietoturvallisuus on varmistettu siten, että riskit henkilötietojen joutumisesta ulkopuolisille

tahoille on minimiotu. Tietoturva huomioidaan koko digitaalisen henkilöllisyystodistuksen elinkaaren ajan. Myöntämisessä hyödynnetään poliisin olemassa olevia tietoturvallisuuden takaavia passien ja henkilökorttien lupaprosesseja. Digitaaliselta henkilöllisyystodistukselta edellytetään tietoturvan arviointilaitoksen antamaa todistusta, millä varmistutaan siitä, että digitaalinen henkilöllisyystodistus ja sen hallintaprosessit täyttävät tietoturvan vaatimukset. Kun henkilö käyttää digitaalista henkilöllisyystodistusta, henkilötietoja siirretään vain salattujen tiedonsiirtoyhteyksien yli ja varmennetut henkilötiedot tallennetaan salatussa muodossa älypuhelimen turvaelementille ja suojataan erillisellä tunnistustekijällä, kuten PIN-koodilla. Sääntelyllä varmistettaisiin palveluntuottajien selkeät vastuut sekä ulkopuolisen tahon tekemä arviointi riittävän tietoturvallisuuden varmistamiseksi.

Tiedollinen itsemääräämisoikeus

Itsehallittavalla identiteetillä tarkoitetaan henkilötietojen käsittelyn mallia, jossa henkilö voi itse hallinnoida joko itseltään tai luotettavalta kolmannelta taholta lähtöisin olevia henkilötietoja ja esittää niitä asiointipalvelulle, jossa henkilötietoja tarvitaan. Käytännössä tarkoitetaan siis sitä, että henkilöt hallitsevat itse omia henkilötietojaan. Valtiovarainministeriö katsoo esityksen edistävän henkilöiden tiedollista itsemääräämisoikeutta mahdollistamalla omien henkilötietojen osoittamisen sähköisen asioinnin sekä käyntiasioinnin yhteydessä.

Lakiehdotuksen mukaan henkilöllisyystodistuksen sekä ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen sisältämät tiedot toimitettaisiin henkilölle salatussa muodossa hänen itsensä hallittavaksi. Luovutuksen seurauksena henkilölle toimitetut tiedot eivät olisi enää viranomaisen asiakirjoja tai viranomaisen rekisterinpitäjyyden piirissä, sillä viranomaisen ei olisi mahdollista päästä käsiksi laitteella sijaitseviin tietoihin. Henkilön itsensä suorittamaan tietojen käsittelyyn ei enää sovellettaisi tietosuojaa ja tiedonhallintaa koskevaa lainsäädäntöä, sillä henkilö käsittelisi näitä henkilötietoja tietosuoja-asetuksen 2 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisesti yksinomaan henkilökohtaisessa tai kotitalouttaan koskevassa toiminnassa. Henkilöllä olisi oikeus osoittaa omia tietojaan vapaasti haluamilleen rekisterinpitäjille. Näiden kolmansien tahojen suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin kuitenkin jälleen täysimääräisesti tietosuoja-asetusta ja viranomaistoimijoiden tapauksessa tiedonhallintaa koskevaa lainsäädäntöä.

Henkilötietojen toimittaminen digitaalisen henkilöllisyystodistuksen sekä ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen itsensä hallittavaksi ei kuitenkaan tarkoittaisi sitä, että viranomaiset, joiden rekistereistä vahvistetut tiedot toimitetaan, eivät enää vastaisi alkuperäisistä rekisteritiedoista. Kyse olisi pikemminkin otteen luovuttamisesta näistä rekisteritiedoista, joiden käsittelystä viranomaiset edelleen vastaisivat sekä viranomais- että rekisterinpitäjäroolissa. Vastaavasti ne luottavat osapuolet, joille digitaalisen henkilöllisyystodistuksen sekä ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen haltijat osoittaisivat vahvistettuja tietojaan, vastaisivat näiden käsittelystä voimassa olevan tietosuoja- ja muun lainsäädännön mukaisesti.

Erityiset henkilötiedot

Digitaaliselle henkilöllisyystodistukselle ulkomaalaisen digitaaliselle asiointivälineelle toimitettavat henkilötiedot eivät ehdotuksen mukaan sisältäisi erityisiä henkilötietoja. Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaan erityisiä henkilötietoryhmiä koskevaan käsittelyyn kuuluu muun muassa biometristen tietojen käsittely henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten. Tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 14 kohdan mukaan biometrisillä tiedoilla tarkoitetaan kaikkia luonnollisen henkilön fyysisiin ja fysiologisiin ominaisuuksiin tai käyttäytymiseen liittyvällä teknisellä käsittelyllä saatuja henkilötietoja, kuten kasvokuvia tai sormenjälkitietoja, joiden

perusteella kyseinen luonnollinen henkilö voidaan tunnistaa tai kyseisen henkilön tunnistaminen voidaan varmistaa. Tietosuoja-asetuksen 51 johdantokappaleessa kuitenkin nimenomaisesti todetaan, että valokuvien käsittelyä ei olisi automaattisesti katsottava henkilötietojen erityisryhmien käsittelyksi, koska valokuvat kuuluvat biometristen tietojen määritelmään ainoastaan siinä tapauksessa, että niitä käsitellään erityisin teknisin menetelmin, jotka mahdollistavat luonnollisen henkilön yksilöllisen tunnistamisen tai todentamisen.

Digitaalisessa henkilöllisyystodistuksessa käyttäjän kasvokuva luovutetaan digitaalisessa muodossa hänen itsensä käytettäväksi mobiililaitteessa. Kuvaa käytetään käyttäjän tunnistamiseen käyntiasioinnin yhteydessä. Käyttäjän tunnistaminen tapahtuu tunnistajan silmämääräisen arvion perusteella vastaavalla tavalla kuin perinteisten virallisten henkilöllisyyttä osoittavien asiakirjojen kuten passin ja henkilökortin osalta. Digitaalisen henkilöllisyystodistuksen tarkastussovellus ei sisältäisi mitään erityisiä teknisiä menetelmiä, joita tunnistamisessa käytettäisiin, vaan se perustuisi aina luonnollisen henkilön aistinvaraisesti tekemien havaintojen pohjalta tekemään punnintaan. Digitaalinen henkilöllisyystodistus ei itsessään mahdollista erityisten teknisten menetelmien käyttöä. Digitaalista henkilöllisyystodistusta koskevassa ehdotuksessa valokuvien käsittelyssä ei siten valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan olisi kyse tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitetusta biometristen tietojen käsittelystä henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten.

Yhdenvertaisuus

Hallituksen esityksellä on vaikutuksia perustuslaissa turvatun yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Hallituksen esityksen yhtenä tarkoituksena on edistää Suomen kansalaisten sekä Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten yhdenvertaisia mahdollisuuksia käyttää digitaalisia palveluita ja siten asioida viranomaisen ja muiden toimijoiden kanssa sähköisesti. Sääntelyn keskeisenä tavoitteena on edistää positiivisesti perustuslaissa tarkoitetun yhdenvertaisuuden toteuttamista.

Ehdotuksen mukainen digitaalinen henkilöllisyystodistus mahdollistaa kansalaisille uuden menetelmän ja tavan osoittaa henkilöllisyys digitaalisen palvelun avulla käynti- ja digitaalisessa asioinnissa. Valtiovarainministeriö katsookin ehdotuksen edistävän kansalaisten yhdenvertaista asemaa yhteiskunnassa, vaikka käytännössä kansalaisten mahdollisuudet käyttää digitaalista henkilöllisyystodistusta voivat olla erilaisia johtuen ratkaisun käyttämiseen liittyvistä vaatimuksista sekä taloudellisista tai henkilön fyysisistä toimintaedellytyksistä johtuvista syistä. Ehdotuksella kokonaisuudessaan voidaan arvioida olevan pääasiassa positiivisia vaikutuksia henkilöiden asemaan digitaalisten palvelujen käyttömahdollisuuksien osalta. Ehdotuksen mukaisesti digitaalinen henkilöllisyystodistus olisi mahdollista saada asiakkuudesta riippumatta, kuten passi tai henkilökortti. Tämä lisäisi kansalaisten yhdenvertaisia mahdollisuuksia toimia tasavertaisesti digitaalisessa yhteiskunnassa ja antaa lisää mahdollisuuksia hyödyntää erilaisia digitaalisen tunnistamisen ja henkilöllisyyden osoittamisen menetelmiä sekä tapoja.

Valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan ehdotus ja siihen yhteydessä olevat henkilötunnuksen uudistamista ja etärekisteröintimenettelyä koskevat ehdotukset (HE 132/2022 vp) voivat yhdessä helpottaa merkittävästi ulkomaalaisten henkilöiden mahdollisuuksia asioida suomalaisissa digitaalisissa palveluissa. Tällä hetkellä asiointi perustuu suurelta osin viranomaiskohtaisesti tehtäviin ratkaisuihin, eikä ulkomaan kansalaisille ole tarjolla keskitetysti tunnistusvälinettä millä asioida suomalaisissa sähköisissä asiointipalveluissa. Ulkomaalaisen di-

gitaalisen asiointiväline sisältäisi ulkomaan kansalaisen suomalaisen henkilötunnuksen, jonka myötä asiointi sähköisissä palveluissa parantuisi huomattavasti nykytilanteeseen verrattuna.

Ehdotettu luonnollisen henkilön tunnistusväline mahdollistaisi sähköisen tunnistautumisen julkishallinnon asiointipalveluihin henkilöille, jotka eivät käytä mobiililaitteita tai joilla ei ole käytössään markkinaehtoisesti tarjottavia sähköisen tunnistamisen ratkaisuja. Valtiovarainministeriö katsoo luonnollisen henkilön tunnistusvälineen lisäävän yhdenvertaisia mahdollisuuksia tunnistautua julkisen sektorin sähköisiin palveluihin ja mahdollistavan sähköisen viranomaisasioinnin viime kädessä mahdollisimman laajalle henkilöjoukolle.

Tehtävien siirtäminen viranomaisten välillä ja lainsäädäntövallan siirtäminen viranomaiselle

Esityksen mukaan laissa erikseen määriteltyjä, Digi- ja väestötietoviraston rekisterinpitoon liittyviä tehtäviä voitaisiin tuottaa viranomaisten yhteistyönä yhteispalvelulain mukaisessa yhteispalvelussa. Asian kannalta merkityksellisiä säännöksiä ovat perustuslain 21 §, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa sekä perustuslain 2 §:n 3 momentti, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Esityksen mukaan yhteispalvelussa hoidettavat rekisteröintiin liittyvät tehtävät määriteltäisiin laissa. Tehtävät olisivat yhteispalvelulain mukaisia, ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen ja luonnollisen henkilön tunnistusvälineen haltijaa koskevien henkilötietojen rekisteröintiin liittyvä rekisteröinti- ja neuvontatehtäviä. Nämä tehtävät eivät merkittävästi poikkea yhteispalvelulaissa siirrettäväksi mahdollistetuista tehtävistä. Yhteispalvelulain mukainen toimeksisaaja hoitaisi laissa erikseen määriteltyjä rekisteröintitehtäviä laissa säädettyjen edellytysten ja yhteispalvelusopimuksessa tarkemmin sovitun sekä Digi- ja väestötietoviraston antamien ohjeiden mukaisesti.

Lisäksi lakiehdotuksessa säädettäisiin Digi- ja väestötietovirastolle uusia määräyksenantovaltuuksia koskien digitaalisen henkilöllisyyden palvelujen tietoturvallisuusvaatimuksia. Digi- ja väestötietovirasto antaisi tarkemmat määräykset muiden tahojen tuottamille tarkastussovelluksille asetettavista vaatimuksista. Perustuslain 80 §:n 2 momentin mukaan viranomainen voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Lisäksi valtuutuksen tulee perustuslain mukaan olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Valtiovarainministeriö katsoo sekä tehtävien siirtämisen viranomaisten välillä että lainsäädäntövallan siirtämisen viranomaiselle olevan yhdenmukaisia perustuslaissa säädetyn kanssa. Esitettyjen avustavien tehtävien mahdollistaminen hoidettavaksi yhteispalvelussa olisi tarkoituksenmukaista eikä vaarantaisi henkilöiden perusoikeuksia. Myös Digi- ja väestötietovirastolle säädeltävä valtuutussäännös täyttäisi valtiovarainministeriön näkemyksen mukaan perustuslain 80 §:n 2 momentin edellytykset eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädettäisiin lailla tai asetuksella.

Säätämisjärjestyksen arviointi

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan ehdotettu sääntely ei olisi ongelmallinen perustuslaissa säädetyn kannalta ja lakiehdotukset voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.