

Hallituksen esitys eduskunnalle digitaalista henkilöllisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi

Johdanto

Valtiovarainministeriö pyytää lausuntoanne luonnoksesta hallituksen esitykseksi digitaalista henkilöllisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi. Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Digi- ja väestötietoviraston digitaalisen henkilöllisyyden palveluista sekä laki digitaalisesta henkilöllisyydestodistuksesta. 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.

Tausta

Valtiovarainministeriö asetti 8.10.2020 hankkeen digitaalisen henkilöllisyyden ja sen hyödyntämistapojen kehittämiseksi (VM161:00/2020). Hanketta edeltävän virkamiesvalmistelun pohjalta on pidetty tarpeellisena, että hankkeen aikana kehitetään toimintamalli ja tuotetaan tarvittavat ratkaisut, joiden avulla valtion takaama digitaalinen henkilöllisyys voidaan tarjota digitaalisena henkilöllisyydestodistuksena yksilön käyttöön erilaisissa asiointitilanteissa. Lisäksi hankkeen tavoitteena on laajentaa yhteistyössä henkilötunnuksen uudistamisen hankkeen kanssa ydinidentiteetin kohderyhmää niistä henkilöistä, jotka tällä hetkellä rekisteröidään väestötietojärjestelmään. Hankkeen piirissä on syksyn 2021 aikana suunniteltu digitaalisen henkilöllisyyden palveluita sekä digitaalista henkilöllisyydestodistusta. Tämän työn pohjalta on valtiovarainministeriössä valmisteltu hallituksen esitysluonnos sellaisesta lainsäädännöstä, jota digitaalisen henkilöllisyyden hankkeessa suunniteltujen ratkaisujen tuottaminen ja käyttöönotto edellyttävät. Valtiovarainministeriö on 23.6.2021 asettanut myös hankkeen piirissä toimivan digitaalisen henkilöllisyyden lainsäädäntötyöryhmän ja vaikutusarvioinnin alatyöryhmän, jotka ovat osallistuneet hallituksen esityksen luonnoksen valmisteluun. Lausuntopyynnön kohteena oleva hallituksen esityksen luonnos on kuitenkin valmisteltu keskeisiltä osin virkatyönä valtiovarainministeriössä.

Tavoitteet

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. Laki Digi- ja väestötietoviraston digitaalisen henkilöllisyyden palveluista sisältäisi säännökset digitaalisen henkilöllisyyden tietojärjestelmästä, joka toimisi sekä digitaalisen henkilöllisyystodistuksen että ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen perustana. Lisäksi esityksellä mahdollistettaisiin vaihtoehtoinen tunnistusväline sellaisille henkilöille, jotka eivät halua tai voi käyttää mobiilisovellusta. Tunnistusväline toimisi julkisen sektorin sähköisessä asiointissa ja sen myöntäisi Digi- ja väestötietovirasto. Esityksen yhtenä erityisenä tavoitteena on rakentaa edellytyksiä henkilön itsensä toimesta tapahtuvaan henkilöön itseensä liittyvien viranomaisten vahvistamien tietojen jakamiseen (ns. itsehallittava identiteetti, Self-sovereign identity). Tavoitteena on ensivaiheessa mahdollistaa tiettyjen henkilöllisyyttä koskevien tietojen esittäminen henkilön itsensä toimesta, sekä luoda pohjarakenteet ja käytännöt itsehallittavien viranomaistietojen esittämiseksi, jotta kehitystä voidaan viedä eteenpäin tulevaisuudessa. Lakiehdotukset on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023.

Valmistelijat

Lisätietoja antavat erityisasiantuntija Emilia Laitala (+358 295 530 517, Emilia.Laitala@gov.fi) sekä lainsäädäntöneuvos Maarit Huotari (+358 295 530 518, Maarit.Huotari@gov.fi).

Kommentit esityksen tavoitteista ja ehdotetuista ratkaisuista yleisesti

Kommentit yleisesti esityksen tavoitteista ja ehdotetuista ratkaisuista

EETU ry yhtyy esityksen sisällön henkeen. Kannatamme digitaalisen henkilöllisyyden käyttöönottoa, koska se voi tuoda selkoa paitsi vahvan tunnistautumisen palveluihin, myös lisääntyvään määrään verkossa tapahtuvia kirjautumisia. Huomautamme kuitenkin esityksen ongelmallisuudesta etenkin tehdyn esteettömyysarvioinnin suhteen.

Kommentit digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta

Digitaalisella henkilöllisyystodistuksella on mahdollista sujuvoittaa asiointia, jossa tunnistautuminen on tarpeellista. Se myös vähentää mahdollisuutta asiakirjaväärennöksiin etenkin vahvan tunnistautumisen tilanteissa.

Digitaalisen henkilöllisyystodistuksen tulisi olla maksuton itsessään myös tilanteessa, jossa henkilö ei hae sitä passin tai henkilökortin yhteyteen. Henkilöllisyyden todistaminen tapahtuu tälläkin hetkellä sähköisessä asiointissa niin monella tapaa, ettei maksullisuus saisi olla esteenä tunnistautumisen mahdollisuudelle. Lakiesityksessä esitetään, että tunnistautuminen olisi palvelujen tarjoajille maksutonta, joten sen tulisi olla myös palvelujen käyttäjälle myös ensitunnistamisen jälkeen maksutonta.

Esityksen mukaisen ehdotuksen mainitaan esityksen sivulla 38 mainitaan, että *“Ehdotuksen arvioidaan 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.”* EETU ry huomauttaa, että edelleen on olemassa juuri esteellisyttä ja epätasa-arvoa digitaalisten ratkaisujen käyttöasteessa ja -mahdollisuudessa perustuen käyttäjän valmiuksiin ja mahdollisuuksiin käyttää hänelle vierasta ja uutta teknologiaa. Tämä esitys tunnistaa tämän ongelman, muttei usko sen lisäävän epätasa-arvoa, muttei myöskään anna tälle arviolle riittävää perustetta.

Nykyisellään esimerkiksi vanhimpien ikäluokkien keskuudessa on iso määrä ihmisiä, joille digitaalisen teknologian käyttö on edelleen vierasta ja ajoittain jopa mahdotonta. Esityksessä mainitaan, että “suurin” osa laitteista sisältää mahdollisuuksia tehdä käyttämisestä esteettömämpää. Valitettavasti EETU ry:ssä emme pidä “suurinta” osaa riittävänä määränä, kun puhutaan luotettavasta tunnistautumisesta elintärkeänä teknologisenä elementtinä.

Eläkeliiton +60-barometrin mukaan (Yli 60-vuotiaiden hyvinvointi ja arki 2021, Eläkeliitto ja Tutkimustie Oy) digitalisaatio syrjäyttää kaikkein ikääntyneimpiä. Yli 40 prosentilla tutkimukseen osallistuneista on jäänyt jopa joitakin viranomaispalveluita käyttämättä, koska asiointi on digitaalista. Vain puolet vastanneista on onnistunut täyttämään veroilmoituksen ja tarkistamaan oman veroehdotuksensa digitaalisesti. Yli puolet vastanneista kertoi tarvitsevänsä apua digitaalisten palvelujen käytössä, mutta kaikille ei ole apua tarjolla.

Esityksessä mainitaan, että etenkin siirtymävaiheessa on riskinä, että joillekin kansanryhmille tulee olemaan haasteena uuden teknologian selkeä omaksuminen. Esitys mainitsee, että tätä riskiä voidaan hallita esimerkiksi viestinnällisin keinoin. Emme pidä tätä kuitenkaan riittävänä vakuutuksena asioinnin sujuvuudesta. Korostamme myös sitä, että nykyisellään etenkin viranomaisten kanssa asioidessa jopa käyntiasiointi voi aiheuttaa haasteita kenelle tahansa, riippumatta teknologisten taitojen tasosta. Emme voi sallia, että tunnistautumisen suhteen Suomessa oltaisiin valmiita hyväksymään joidenkin kansalaisten putoaminen uudistuksen ulkopuolelle.

Ymmärrämme tarpeen ja tahdon uudistukselle, mutta tiedostamme merkittävässä määrin sen selkeät puutteet yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Kommentit luonnollisen henkilön tunnistusvälineestä

Korvaavana tapana digitaaliselle henkilöllisyystodistukselle esitetään luonnollisen henkilön tunnistusvälinettä. Ehdotamme, että tämän ratkaisun tulee olla maksuton käyttäjälle. Samoin myös sen käyttöä tulee korostaa palvelutarjoajien keskuudessa, jotta mitään palvelua ei tarjota tarpeettoman ensisijaisesti vain digitaalista henkilöllisyyttä käyttäville henkilöille.

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

Miten esitetyt ratkaisut ja ehdotettava sääntely vastaavat erityisryhmien tarpeisiin erilaisissa asiointitilanteissa? Onko yhdenvertaisuus otettu riittävästi huomioon?

Huomautamme samaa kuin edellä tässä lausunnossa, että emme pidä "suurinta" osaa riittävänä määränä laitteiden esteettömyydessä, kun puhutaan luotettavasta tunnistautumisesta elintärkeänä teknologisenä elementtinä.

Sekä digitaalisen henkilöllisyystodistuksen että luonnollisen henkilön tunnistusvälineen tulee toimia samanarvoisesti ja saumattomasti kaikilla tunnistautumista vaativilla alustoilla ja palveluntarjoajilla. Digitaaliselle tunnistautumiselle vaihtoehdon turvaaminen on ihmisoikeuskysymys. Kyseessä ovat osallisuuden ja oikeusturvan toteutumisen kannalta välttämättömät palvelut, kuten esimerkiksi sosiaali- ja terveyspalvelut, Kela-asiointi, verotukseen liittyvä asiointi sekä asiointi poliisilla ja pankeissa.

Muut kommentit

Digitaalinen tunnistautuminen koskettaa yhä enemmän myös yhdistyksiä, ja uudistus voi aiheuttaa hallinnollista taakkaa etenkin pienille yhdistyksille. Viranomaisasiointiin ja se edellyttämän tunnistautumisen valtuutuksineen tulee olla vaivatonta myös pienen yhdistyksen satunnaisen asiointin näkökulmasta.

Tunnistautumisessa on myös otettava huomioon esimerkiksi se, että monissa yhdistyksissä nimenkirjoittajia on kaksi yhdessä. Digitaalisen henkilöllisyystodistuksen ja luonnollisen henkilön tunnistusvälineen tulee toimia tässäkin yhteydessä saumattomasti yhdessä.