

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta sekä vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta sekä vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta (HE 237/2020 vp): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Anna-Stiina Tarkka, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tiina Ferm, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Mikko Levämäki, sisäministeriö
- ylitarkastaja Laura Kolinen, liikenne- ja viestintäministeriö
- hallitusneuvos Jenni Rantio, liikenne- ja viestintäministeriö
- johtava digitalisaatioasiantuntija Hanna Heiskanen, Finanssivalvonta
- tietosuojavaltuutettu Anu Talus, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- ylitarkastaja Mika Hansson, Poliisihallitus
- johtaja Jani Eloranta, Nordea Bank Oyj
- seniorilakimies Kati Piilo, OP Ryhmä
- Head of Digital Services, RPA and Lean Carl-Edvard Holmberg, S-Pankki Oy
- johtaja, lakimies Minna Backman, Takuusäätiö sr
- johtava asiantuntija Peter Jansson, Finanssiala ry
- toimitusjohtaja Elina Ussa, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Tietosuojavaltuutetun toimisto
- Kuluttajaliitto - Konsumentförbundet ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- valtiovarainministeriö

Valiokunnan mietintö LiVM 6/2021 vp

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annettua lakia sekä saman lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöstä. Esityksellä jatkettaisiin kahden vuoden määräajaksi niin kutsutun ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishintasääntelyä. Lisäksi Liikenne- ja viestintävirastolle ehdotetaan uutta markkinatiedon keräämistä koskevaa tehtävää ja lain henkilötietojen käsittelyä koskeviin säännöksiin ehdotetaan pääosin lakitekniisiä muutoksia sääntelyn ajantasaistamiseksi.

Esityksen tavoitteena on edistää sähköisen tunnistamisen markkinoiden kehitystä. Esityksellä toteutettaisiin pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman tavoitetta elinvoimaisen Suomen vahvistamisesta.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 1.4.2021. Ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishintasääntely olisi voimassa 31.3.2023 asti.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishinnan taso

Valiokunta toteaa, että voimassa olevan lainsäädännön mukaan vahvan sähköisen tunnistusvälineen hakijan tunnistaminen on mahdollista tehdä myös sähköisesti olemassa olevaa vahvaa tunnistusvälinettä käyttäen. Tätä tunnistamisen ketjuttamista on asiantuntijakuulemisessa sinänsä pidetty erittäin kannatettavana.

Ensitunnistamisen ketjuttamisen hintasääntelyä koskeva muutos tarkoittaa nykyisen hintasääntelyn jatkamista 31.3.2023 asti. Esityksessä on perusteellisesti tuotu esiin hintasääntelyn jatkamistarve. Erityisen tärkeää on pyrkimys siihen, että vahva sähköinen tunnistaminen on mahdollista kaikille sitä tarvitseville. Luotettava tunnistaminen on perusedellytys, joka mahdollistaa digitaalisen kehityksen tehostamalla yhteiskunnan toimintaa ja helpottamalla kansalaisten elämää. Vahvan sähköisen tunnistamisen lisääntyvä käyttö ehkäisee identiteettivarkauksia ja on tärkeä osa kansallista identiteetinhallintakokonaisuutta. Useamman kuin yhden vahvan sähköisen tunnistusvälineen käyttö puolestaan lisää sähköisten palvelujen toimintavarmuutta myös tiettyyn sähköiseen tunnistusvälineeseen liittyvissä häiriötilanteissa.

Asiantuntijakuulemisessa on myös tuotu esiin, että hintasääntely vaikuttaa markkinoiden tasapainoon, ja on katsottu, että hintasääntely tulisi lopettaa 31.3.2021. Valiokunta katsoo saadun selvityksen perusteella, että hintasääntely on vielä tarpeen tunnistamismenetelmien markkinoiden kehittämiseksi. Valiokunta kantaa kuitenkin huolta markkinoiden toimivuudesta ja pitää tässä yhteydessä hyvänä Liikenne- ja viestintävirastolle tulevaa uutta tiedonkeräystehtävää.

Valiokunnan mietintö LiVM 6/2021 vp

Väärinkäytösten mahdollisuudet

Asiantuntijakuulemisessa on kiinnitetty huomiota siihen, että vahvan sähköisen tunnistusvälineen pystyy ketjuttamisen kautta uusimaan verkossa rajoittamattoman monta kertaa. Tällaisessa mahdollisuudessa on tunnistettava riski, jossa jostain syystä joskus väärän sähköisen henkilöllisyyden itselleen saanut henkilö pystyy näin uusimaan tunnistusvälineensä sähköisesti aina uudelleen ja jatkamaan toimintaansa väärällä henkilöllisyydellä.

Väärinkäytösriski on vuosien saatossa kasvanut ja on edelleen kasvamassa. Tähän vaikuttaa erityisesti se, että sähköisen asioinnin merkitys on kasvanut ja kasvaa edelleen merkittävästi. Yhteiskunnassa pystyy toimimaan pitkiä aikoja ilman välttämätöntä tarvetta käyntiasioinnissa tahtuvaan tunnistamiseen. Tämä mahdollisuus kiinnostaa valitettavasti myös rikollisia.

Valiokunnan huomiota on kiinnitetty siihen, miten passilaisissa on vastaava asia huomioitu. Passilakiin tehtiin muutos, joka mahdollistaa kokonaan sähköisen myöntöprosessin. Henkilökohtainen tunnistus kuitenkin vaaditaan, jos edellisestä henkilökohtaisesta tunnistuksesta on kulunut yli kuusi vuotta. Valiokunta näkeekin tarkoituksenmukaisena, että 17 §:n sähköiseen tunnistamiseen liittyvää momenttia tarkasteltaisiin myös tältä osin tulevaisuudessa. On tärkeää, että väärinkäytösten estämiseen pyritään kaikin käytössä olevin keinoin. Valiokunta korostaa, että väärinkäytösten esiintymistä ja niiden mahdollisesti aiheuttamia lainsäädäntötarpeita tulee seurata osana lainsäädännön toimivuuden seurantaa ja ryhtyä mahdollisesti tarvittaviin korjaustoimenpiteisiin.

Tunnistusmarkkinoiden kehittyminen

Nyt hyväksyttävällä lainsäädännöllä pyritään vaikuttamaan siihen, että uusille tunnistautumismuodoille ei olisi esteitä. Valiokunta pitää tärkeänä, että pyritään luomaan otolliset olosuhteet tunnistusmenetelmien kehittämiseksi.

Asiantuntijakuulemisessa huomiota on kiinnitetty valtiovarainministeriön Digitaalinen henkilöllisyys -hankkeeseen. Hankkeessa on tarkoitus toteuttaa mobiilisovellus, jonka käyttöönoton yhteydessä on suunniteltu käyttäjän tunnistamista käyttäjällä valmiiksi olevalla vahvalla sähköisellä tunnistusvälineellä ensitunnistamisen ketjuttamista hyödyntäen. Esittelevä ministeriö on todennut, että tämän esityksen ja valtiovarainministeriön hankkeen tavoitteet eivät ole ristiriidassa keskenään eikä nyt ehdotettu sääntely häiritse erilaisten vaihtoehtojen tarkastelua valtiovarainministeriön hankkeen yhteydessä.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tarve sähköisen tunnistamisen saatavuuden ja tarjonnan hyvän kehityksen turvaamiseksi vaatii kuitenkin toimenpiteitä jo ennen valtiovarainministeriön hankkeen suunniteltua päättymistä vuonna 2023. Valiokunnan huomiota on lisäksi kiinnitetty siihen, että koko EU-alueella vasta kehitetään tulkintaa etätunnistamisen vaatimuksille ja turvakontrolleille. Tilanne on täten yhteinen koko EU-alueella, ja tärkeää on, että kehitystyötä jatketaan kaikkien jäsenvaltioiden viranomaisten yhteistyönä, koska ratkaisujen tulee olla kansainvälisesti yhteentoimivia.

Valiokunnan mietintö LiVM 6/2021 vp

Seuranta ja raportointi

Esityksessä ehdotetaan Liikenne- ja viestintävirastolle uutta tehtävää kerätä ja koostaa tilastotietoa vahvan sähköisen tunnistamisen markkinasta ja tarjonnasta. Tilastotiedon käyttötarkoitus olisi mahdollistaa sääntelyn vaikutusten seuraaminen ja tuottaa liikenne- ja viestintäministeriölle tietoa sähköisen tunnistamisen yleistä ohjaamista ja lainsäädännön kehittämistä varten. Asiantuntijakuulemisessa on katsottu, että nyt ehdotettu tehtävä tukee Liikenne- ja viestintäviraston tehtävää arvioida hintasääntelyn tasoa vuosittain. On myös esitetty, että pankkien raportointivelvollisuudet ovat jo tänä päivänä hallinnollisesti erittäin raskaat ja että tästä voi helposti syntyä lisää hallinnollista taakkaa. Toisaalta, jos nykyistä laajempi tiedonkeruu ja sen analysointi johtaa jatkossa paremmin perusteltuihin lainsäädäntöesityksiin, se voi olla perusteltua ja hyödyllistä.

Valiokunta pitää lainsäädännön ja sen tavoitteiden toteutumisen seuranta erittäin tärkeänä. On hyvä, että Liikenne- ja viestintävirastolle säädetään uusi tiedonkeruutehtävä. Tämä tieto tulee analysoida ja hyödyntää tunnistamisen menetelmien edelleen kehittämisessä. Valiokunta pitää tärkeänä, että liikenne- ja viestintävaliokunnalle toimitetaan vuosittain selvitys kerätystä tiedosta ja analyysistä erityisesti koskien hintasääntelyn jatkamisen tarvetta. Tämän vuoksi valiokunta esittää eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman:

Eduskunta edellyttää, että liikenne- ja viestintäministeriö toimittaa vuosittain liikenne- ja viestintävaliokunnalle selvityksen vahvan sähköisen tunnistamisen markkinasta ja tarjonnasta kerätystä tiedosta ja arvion hintasääntelyn jatkamisen tarpeellisuudesta. (Valiokunnan lausumaehdotus)

Tämän lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että edellä mainittujen mahdollisten väärinkäytösten esiintymistä ja niiden mahdollisesti aiheuttamia lainsäädäntötarpeita tulee seurata osana lainsäädännön toimivuuden arviointia.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta

6 §. Henkilötunnuksen käsittely. Asiantuntijakuulemisessa ehdotettiin henkilötunnuksen käsittelyä koskevan 6 §:n selkeytystä. Valiokunta katsoo, että nyt ehdotettua sääntelyä selkeämpää olisi säätää, että henkilötunnus tulee tarkastaa pykälän tarkoittamassa tilanteessa. Valiokunta on tämentänyt pykälän muotoilua.

43 §. Tiedonsaantioikeus. Hallituksen esityksessä esitetään poistettavaksi pykälän 2 momentti, joka on informatiivinen ja siten tarpeeton. Momentissa on säännös tietosuojavaltuutetun tiedonsaantioikeudesta. Poistetussa momentissa viitataan luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2016/679 (jäljempänä yleinen tietosuojasetus). Valiokunta toteaa, että tietosuojavaltuutetun tiedonsaantioikeudesta

Valiokunnan mietintö LiVM 6/2021 vp

säädetään tietosuoja-asetuksen lisäksi tietosuojalain (1050/2018) 18 §:ssä. Tietosuojalaissa säädetty tiedonsaantioikeus on tässä yhteydessä keskeinen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Liikenne- ja viestintävaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 237/2020 vp sisältyvän 2. lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 237/2020 vp sisältyvän 1. lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Eduskunta hyväksyy yhden lausuman. (Valiokunnan lausumaehdotus)

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain (617/2009) 13 §:n 3 momentti, 15 §:n 3 momentti, 43 §:n 2 momentti ja 48 §, sellaisena kuin niistä on 43 §:n 2 momentti laissa 1009/2018, sekä

muutetaan 6 §, 42 §:n 2 momentin 3 kohta ja 42 a §, sellaisina kuin niistä ovat 6 § laissa 533/2016 sekä 42 §:n 2 momentin 3 kohta ja 42 a § laissa 1009/2018, seuraavasti:

6 §

Henkilötunnuksen käsittely

Tunnistuspalvelun tarjoajan ja luottamuspalveluja tarjoavan varmentajan tulee tarkastaa hakijalta tämän henkilötunnus tarkastaessaan hakijan henkilöllisyyden.

Valiokunnan mietintö LiVM 6/2021 vp

42 §

Yleinen ohjaus sekä Liikenne- ja viestintäviraston määräykset

Liikenne- ja viestintävirasto voi antaa tarkempia määräyksiä:

3) 12 a §:n 3 momentissa tarkoitetuista luottamusverkoston rajapintojen ominaisuuksista;

42 a §

Liikenne- ja viestintäviraston tehtävät

Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä on valvoa tämän lain noudattamista, jollei tässä laissa muuta säädetä.

Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä on vuosittain kerätä ja tilastoida tietoa vahvan sähköisen tunnistamisen markkinasta sekä tunnistuspalveluiden tarjonnasta, saatavuudesta ja hinnoista. Tunnistuspalvelun tarjoajilta kerättävien tietojen on oltava tarpeellisia sääntelyn vaikutusten seuraamista tai 42 §:n 1 momentissa tarkoitettua ohjaus- ja kehittämistehtävän hoitamista varten. Tietojen tulee koskea tunnistustapahtumien määriä, tunnistuspalveluiden välisiä hintoja, tunnistuspalveluiden vähittäishintoja tai asiakasmääriä, tunnistuspalveluista saatuja tuloja taikka muita vastaavia seikkoja, jotka ovat tarpeellisia tilastoinnin luotettavuuden kannalta.

Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä on sähköisestä tunnistamisesta ja luottamuspalveluista annetun EU:n asetuksen mukaisesti:

1) osallistua Euroopan unionin jäsenvaltioiden väliseen yhteistyöhön asetuksen 12 artiklassa tarkoitettussa sähköisen tunnistamisen yhteentoimivuusjärjestelmässä ja sitä varten perustetussa yhteistyöverkostossa;

2) ilmoittaa sähköisen tunnistamisen järjestelmiä Euroopan komissiolle asetuksen 7—10 artiklan mukaisesti;

3) toimia asetuksen 17 artiklassa tarkoitettuna valvontaelimenä ja hoitaa sille asetuksessa säädettyjä tehtäviä;

4) ylläpitää ja julkaista luetteloita Suomessa hyväksytyistä luottamuspalveluiden tarjoajista ja niiden tarjoamista hyväksytyistä luottamuspalveluista asetuksen 22 artiklan mukaisesti.

Liikenne- ja viestintäviraston ratkaisovaltaan eivät kuulu osapuolten välistä sopimussuhdetta tai korvausvastuuta koskevat asiat.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain (412/2019) voimaantulosäännöksen 1 momentti seuraavasti:

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2019. Sen 17 §:n 7 momentti on voimassa 31 päivään maaliskuuta 2023.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 ____ .

Valiokunnan lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että liikenne- ja viestintäministeriö toimittaa vuosittain liikenne- ja viestintävaliokunnalle selvityksen vahvan sähköisen tunnistamisen markkinasta ja tarjonnan keräytystä tiedosta ja arvion hintasääntelyn jatkamisen tarpeellisuudesta.

Valiokunnan mietintö LiVM 6/2021 vp

Helsingissä 4.3.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Suna Kymäläinen sd
varapuheenjohtaja Ari Torniainen kesk
jäsen Pekka Aittakumpu kesk
jäsen Sandra Bergqvist r
jäsen Seppo Eskelinen sd
jäsen Janne Heikkinen kok
jäsen Juho Kautto vas
jäsen Jouni Kotiaho ps
jäsen Johan Kvarnström sd
jäsen Joonas Könttä kesk
jäsen Sheikki Laakso ps
jäsen Jenni Pitko vihr
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Kari Tolvanen kok
jäsen Paula Werning sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mika Boedeker