

HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ 2/1999 vp

Hallituksen esitys henkilökorttilaiksi ja laiksi väestötietolain 23 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 1 päivänä kesäkuuta 1999 lähettänyt hallintovaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen henkilökorttilaiksi ja laiksi väestötietolain 23 §:n muuttamisesta (HE 18/1999 vp).

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- hallitusneuvos Päivi Pekkarinen, neuvotteleva virkamies Kaarlo Korvola ja ylitarkastaja Janne Kerkelä, sisäasiainministeriö
- hallitusneuvos Varpu-Leena Aalto, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö
- erityisasiantuntija Laura Vilkkonen, oikeusministeriö

- tietohallintojohtaja Olavi Kõngäs, valtiovarainministeriö
- hallitussihteeri Jari Perko, liikenneministeriö
- johtaja Hannu Luntiala, lakimies Tapio Aaltonen, erikoissuunnittelija Vesa Vaska ja erityisasiantuntija Ari Saapunki, Väestötietokeskus
- toimistopäällikkö Maija Kleemola, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- lakimies Reijo Hyvönen, Kansaneläkelaitos
- lakimies Salme Sauvonsaari, Suomen Kuntaliitto
- osastopäällikkö Timo Lappi, Keskuskauppa-kamari
- varatoimitusjohtaja Stig Henriksson, Kaupan Keskusliitto ry
- lakimies Leena Linnainmaa, Suomen Pankkiyhdistys.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki henkilökortista. Henkilökorttia koskevat säännökset nostettaisiin hallitusmuodon 8 §:n ja henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädännön mukaisesti asetuksesta lain tasolle. Laissa olisivat säännökset henkilökortista ja sähköisestä henkilökortista.

Henkilökortin ensisijainen tarkoitus on toimia todistuksena henkilöllisyydestä, mutta Suomen kansalainen voisi käyttää sitä myös matkustusasiakirjana useimmissa Länsi-Euroopan val-

tioissa. Henkilökortin myöntäisi poliisi kuten nykyisinkin. Erityisestä syystä henkilölle voitaisiin myöntää myös väliaikainen henkilökortti. Henkilökortti voitaisiin tietyin edellytyksin peruuttaa.

Sähköisellä henkilökortilla voisi jokainen kansalainen asioida luotettavasti ainakin valtionhallinnossa. Lisäksi henkilö voisi sähköisen henkilökortin avulla tarvittaessa allekirjoittaa ja salata lähettämänsä asiakirjat ja viestit. Sähköis-

tä henkilökorttia voitaisiin käyttää myös virka-tehtävien hoitamiseen.

Sähköiselle henkilökortille kansalainen voisi halutessaan tallettaa myös muita sovelluksia ja tietoja.

Väestötietolakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset Väestörekisterikeskuksen myöntämän sähköisessä asiointissa käytettävän varmenteen hakumenettelystä.

Ehdotetut lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan 1 päivänä joulukuuta 1999.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi henkilökortista, jonka ensisijainen tarkoitus on todistaa asiakirjan haltijan henkilöllisyys. Henkilökortin antamisessa on kysymys henkilötietojen käsittelystä. Hallitusmuoto edellyttää, että rekisteröidyn oikeusturvasta huolehditaan säätämällä henkilötietojen käsittelyn perusteista riittävän yksityiskohtaisesti lain tasolla.

Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi sähköisestä henkilökortista, jolla kansalainen voisi asioida turvallisesti hallinnossa. Sähköisellä asiointilla parannetaan hallinnon palvelujen saatavuutta, laatua ja asiakaslähtöisyyttä sekä hallinnon palvelukykyä ja tehokkuutta. Valiokunta pitää ansiokkaana, että Suomi toimii edelläkävijänä hallinnon sähköisen asiointin toteuttamisessa ja kehittämisessä.

Henkilökortin käyttöalaa laajentaa edellä todetusta vielä se seikka, että kortin tekniseen osaan voidaan lisäksi tallettaa henkilökortin hakijan omasta aloitteesta eri käyttötarkoituksiin liittyviä sovelluksia tai tietoja. Tällaiset sovellukset olisivat kortin haltijan itsensä valittavissa.

Henkilön luotettava tunnistaminen ja luotettavat varmennepalvelut

Sähköisen henkilökortin tarkoituksena on mahdollistaa turvallinen sähköinen asiointi viranomaisten kanssa. Tavoitteena on luoda järjestelmä, joka varmentaa viestin lähettäjän ja sen alkuperän sekä tarvittaessa takaa informaation

luottamuksellisuuden ja turvaa viestin säilymisen muuttumattomana.

Valiokunta korostaa sitä seikkaa, että henkilökortin käyttötarkoitusten vuoksi on kortin myöntämiselle ja henkilön tunnistamiselle sekä varmennepalvelujen luotettavuudelle asetettava erityiset vaatimukset. Henkilökorttien väärinkäytösten ehkäisemiseksi hallituksen esityksessä ehdotetaan, että henkilökorttia haettaisiin henkilökohtaisesti poliisilta. Poliisi suorittaisi tällöin henkilön luotettavan tunnistamisen.

Sähköiseen asiointiin kuuluu tietoverkoissa asioivien osapuolten varma todentaminen. Sähköisen asiointin luotettavuuden varmistamiseksi valiokunta pitää välttämättömänä, että Väestörekisterikeskuksen sähköiseen henkilökorttiin antamia varmenteita haetaan poliisilta senkin vuoksi, että poliisilla on henkilöiden tunnistamiseen koulutetut henkilöt. Valiokunta lähtee siitä, että myös valmisteltavana olevassa ehdotuksessa laiksi sähköisestä asiointista hallinnossa noudatetaan periaatetta, jonka mukaan henkilön tunnistaminen tapahtuu poliisiviranomaisen toimesta.

Valiokunta pitää edellä lausuttu huomioon ottaen ongelmallisena hallituksen esitykseen sisältyvää ehdotusta siitä, että sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muun sosiaaliturvan sähköisessä asiointissa käytettävään korttiin myönnettäviä varmenteita koskeva hakemus jätetään Kansaneläkelaitokselle, joka myös suorittaa hakijan tunnistamisen. Valiokunta on kuitenkin päättänyt lopulta puoltamaan hallituksen esityksen hyväksymistä tältäkin osin ottaen huomioon kyseisen kortin rajoitettu käyttöala ja valiokunnan käsitkseen mukaan kortin väliaikainen luonne.

Henkilön varman tunnistamisen ohella varmennepalvelujen luotettavuus on sähköisen asioinnin toimivuuden perusedellytys. Sähköinen asiointi perustuu nimenomaan varmenteiden käyttämiseen toisin kuin normaali asiointi, jossa henkilö tunnustetaan tarvittaessa henkilöllisyyttä koskevan asiakirjan avulla. Valiokunta katsoo saamansa selvityksen perusteella, että Väestörekisterikeskus kykenee viranomaisena huolehtimaan luotettavasti sähköisen asioinnin edellyttämistä varmennepalveluista. Varmennepalvelujen ehdotonta luotettavuutta on voitava edellyttää hallinnossa tapahtuvassa sähköisessä asioinnissa myös muilta mahdollisilta varmennepalveluiden tuottajilta.

Edellä lausutun perusteella hallintovaliokunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että sähköistä asiointia koskevaa lainsäädäntöä edelleen kehitettäessä varmistetaan, että Väestörekisterikeskuksen kansalaisille sekä valtion tai kunnan viranomaisille sähköiseen henkilökorttiin myöntämällä varmenteella asia voidaan aina saattaa hallinnossa vireille, allekirjoittaa ja antaa tiedoksi, sekä siitä, että ennen kuin muiden kuin Väestörekisterikeskuksen myöntämällä varmenteilla voidaan asioida hallinnossa, on yhteisessä hallintomenettelyssä selvitettävä, että nämä varmenteet täyttävät laissa säädettävät edellytykset (*Valiokunnan lausumaehdotus 1*).

Yhden kortin periaate

Eduskunta on 10 päivänä helmikuuta 1999 hyväksynyt lait väestötietolain (507/1993) ja rekisterihallintolain (166/1996) muuttamisesta (527/1999 ja 528/1999), joilla on vahvistettu Väestörekisterikeskuksen asema varmennepalveluita hoitavana viranomaisena. Tällöin väestötietolakiin on otettu säännökset varmennetussa sähköisessä asioinnissa käytettävän varmenteen tiedoista, sähköisistä asiointitunnuksista sekä varmenteen ja asiointitunnuksen käsittelystä. Eduskunta on edellä mainitut lait hyväksyessään edellyttänyt hallituksen huolehtivan siitä, että mahdollisuuksien mukaan kaikissa valtion viranomaisissa ja toiminnoissa voidaan käyttää yhtä yhteistä sähköistä henkilökorttia ja että sama kortti on mahdollisimman pitkälle käytet-

tävissä myös kuntahallinnossa (HE 192/1998 vp, HaVM 27/1998 vp).

Hallitusohjelman mukaan valtionhallinnossa ja mahdollisimman laajasti myös kunnallishallinnossa otetaan käyttöön yksi yhteinen sähköinen henkilökortti, jolla voi asioida luotettavasti ja turvallisesti hallinnossa.

Hallituksen esityksessä todetaan, että sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muun sosiaaliturvan asioinnissa on kuitenkin nähty tarpeelliseksi tässä vaiheessa käyttää erillistä korttia. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tämä johtuu sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muun sosiaaliturvan asioinnin erityistarpeista, kuten henkilön terveydentilaa koskevien arkaluonteisten tietojen sisällyttämisestä korttiin sekä vireillä olevien kehittämishankkeiden ja sektorilla toimivien eri tahojen teknisten valmiuksien asettamista vaatimuksista. Korttia käytettäisiin vain sosiaali- ja terveydenhuollon sekä muun sosiaaliturvan asioinnissa.

Valiokunta katsoo, että kansalaisten tarpeet sekä yhteiskunnan edun mukaiset eri intressit huomioon ottaen yhden yhteisen sähköisen henkilökortin periaatteesta on pidettävä kiinni. Ne perustelut, joita on esitetty sosiaali- ja terveydenhuollon erillisen kortin puolesta, eivät ole valiokunnan mielestä riittäviä. Sähköisen asioinnin olemukseen kuuluu, että tietuystyypiset tiedot ovat vain niihin tietoihin oikeutettujen käytössä. Henkilökorttilaissa tarkoitetun sähköisen henkilökortin tekninen ratkaisu onkin saadun selvityksen mukaan pyritty rakentamaan siten, että siinä voidaan ottaa huomioon myös sosiaali- ja terveydenhuollon tarpeet.

Valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että sosiaali- ja terveysministeriö ja Kansaneläkelaitos ovat yhteistyössä käynnistäneet sosiaali- ja terveydenhuollon sähköisen asioinnin mahdollistavan asiakaskortin kehittämisprojektin. Kehittämissankkeessa selvitetään sosiaali- ja terveydenhuollon tietotarpeet ja järjestelmän toimivuus. Valiokunta katsoo edellä lausuttuun viitaten, että kokeiluhankkeessa on otettava huomioon yhden kortin periaatteen toteuttamiseen liittyvät eri kysymykset.

Valiokunta edellyttää väestötietolain ja rekisterihallintolain muutosten yhteydessä eduskunnan 10.2.1999 hyväksymän yhtä yhteistä henkilökorttia koskevan lausuman mukaisesti sähköistä asiointia ja sitä koskevaa lainsäädäntöä kehitettäväksi edelleen niin, että henkilökorttilain mukaista valtion yleistä henkilökorttia voidaan käyttää myös sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä muun sosiaaliturvan sähköisessä asiointissa (*Valiokunnan lausumaehdotus 2*).

Valiokunta toteaa vielä, että Kansaneläkelaitoksen nykyisin myöntämä valokuvaton sairausvakuutuskortti on maksuton kansalaiselle. Sen sijaan kuvallinen kortti maksaa nykyisin 70 markkaa. On arvioitu, että sähköinen henkilökortti tulee maksamaan noin 200 markkaa. Kahden kortin järjestelmä aiheuttaa tarpeettomasti ylimääräisiä kustannuksia.

Sähköisen henkilökortin uusiminen

Hallituksen esityksen mukaan sähköinen henkilökortti on voimassa vain kolme vuotta. Hallituksen esityksessä kortin voimassaoloaika perustellaan sillä, ettei teknisen kehityksen ja sovellusten muuttumisen ja kehittymisen vuoksi sähköinen henkilökortti voisi olla tavallisen henkilökortin tavoin voimassa kymmentä vuotta. Valiokunta on pohtinut sähköisen henkilökortin voimassaoloajan lyhyttä ja kortin uusimisesta kansalaisille aiheutuvia kustannuksia.

Sähköinen asiointi on uusi ja merkittävä vaihe hallinnon palvelujen parantamisessa. Uudistuksen menestyksellinen toimeenpano edellyttää sähköisen asioinnin moitteetonta luotettavuutta ja toimivuutta, minkä vuoksi tekniseen kehitykseen varautumista on pidettävä luonnollisena. Uusien järjestelmien kehittyessä on mahdollista pidentää kortin voimassaoloaika lain muutoksella.

Yhteenveto

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa hallituksen esi-

tykseen sisältyvien lakiehdotusten hyväksymistä muuttamattomina valiokunnan esittämien kannanotoin.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella hallintovaliokunta kunnioittavasti ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina ja

että hyväksytään kaksi lausumaa (Valiokunnan lausumaehdotukset).

Valiokunnan lausumaehdotukset

- 1. Eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että sähköistä asiointia koskevaa lainsäädäntöä edelleen kehitettäessä siinä varmistetaan, että Väestörekisterikeskuksen kansalaisille sekä valtion tai kunnan viranomaisille sähköiseen henkilökorttiin myöntämällä varmenteella asia voidaan aina saattaa hallinnossa vireille, allekirjoittaa ja antaa tiedoksi, sekä siitä, että ennen kuin muiden kuin Väestörekisterikeskuksen myöntämällä varmenteilla voidaan asioida hallinnossa, on yhtenäisessä hallintomenettelyssä selvitettävä, että nämä varmenteet täyttävät laissa säädettävät edellytykset .*
- 2. Eduskunta edellyttää hallituksen huolehtivan siitä, että väestötietolain ja rekisterihallintolain muutosten yhteydessä 10.2.1999 eduskunnan hyväksymän yhtä yhteistä sähköistä henkilökorttia koskevan lausuman mukaisesti sähköistä asiointia ja sitä koskevaa lainsäädäntöä kehitetään edelleen niin, että henkilökorttilain mukaista valtion yleistä henkilökorttia voidaan käyttää myös sosiaali- ja terveydenhuollossa sekä muun sosiaaliturvan sähköisessä asiointissa.*

Helsingissä 11 päivänä kesäkuuta 1999

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Matti Väistö /kesk	Heli Paasio /sd
vpj.	Pertti Turtiainen /vas	Aulis Ranta-Muotio /kesk
jäs.	Rakel Hiltunen /sd	Pekka Ravi /kok
	Ulla Juurola /sd	Petri Salo /kok
	Esko Kurvinen /kok	Arto Seppälä /sd
	Kari Kärkkäinen /skl	Kari Urpilainen /sd
	Paula Lehtomäki /kesk	Jari Vilén /kok
	Hannes Manninen /kesk	vjäs. Pekka Nousiainen /kesk.
	Kirsi Ojansuu /vihr	