

Valtiovarainministeriö

Viite: lausuntopyyntö asiassa VN/18505/2021

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle digitaalista henkilöllisyyttä koske- vaksi lainsäädännöksi

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolta (jäljempänä "KKV") lausuntoa digitaalista henkilöllisyyttä koskevasta hallituksen esitysluonnoksesta. KKV kiittää lausuntopyynnöstä ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Kommentit esityksen tavoitteista ja ehdotetuista ratkaisuista yleisesti

Tiivistelmä KKV:n lausunnon ydinviesteistä

KKV lähtökohtaisesti kannattaa esityksen tavoitteena olevaa kuluttajan mahdollisuutta hallita omaa digitaalista identiteettiään. KKV pitää myös hyvänä, että valtio vastaisi jatkossa digitaalisen ydinidentiteetin muodostamisesta ja ydinidentiteetin todistuksen tuottamisesta.

KKV suhtautuu kuitenkin varauksellisesti siihen, että valtio tuottaisi ydinidentiteetin todisteen lisäksi myös uuden tunnistusvälineen. KKV:n arvion mukaan digitaalisen henkilöllisyystodistuksen hyödyntämisestä tunnistusvälineenä todennäköisesti aiheutuisi kielteisiä vaikutuksia sähköisen tunnistamisen markkinoille ja yksityisten markkinatoimijoiden liiketoimintaedellytyksille ja mahdollisesti näiden kautta myös kuluttajille. Koska esitetty digitaalinen henkilöllisyystodistus sisältäisi vahvan sähköisen tunnistuksen ominaisuudet, KKV:n arvion mukaan on todennäköistä, että esitettyyn ratkaisuun saattaisi sisältyä kilpailulain 4 a luvussa tarkoitettua taloudellista toimintaa. Mikäli esitetyn digitaalisen henkilöllisyystodistuksen käyttö katsottaisiin taloudelliseksi toiminnaksi kilpailutilanteessa markkinoilla yksityisten tunnistusvälineiden kanssa, valtion tulisi lähtökohtaisesti noudattaa markkinaperusteista hinnoittelua¹.

Esityksen tavoitteet näyttäisivät lähtökohtaisesti vastaavan EU:n digitaalisen identiteetin lainsäädäntöhankkeen² tavoitteita. Komission ehdottama eIDAS-asetuksen muutos tarkoittaisi, että jäsenvaltioilla olisi velvollisuus ottaa käyttöön vähintään yksi digitaalinen lompakosovellus, joka voi olla julkisen tai yksityisen toimijan tarjoama. Esityksessä tarkoitettu digitaalinen henkilöllisyystodistus olisi jatkossa tarkoitus laajentaa EU-sääntelyn mukaiseksi digitaaliseksi lompakoksi. Esityksessä ei ole kuitenkaan perusteltu, miksi esitetty digitaalinen henkilöllisyystodistus olisi kansallisesti otettava käyttöön jo ennen eIDAS-sääntelyn muutoksen toteutumista ja miksi se olisi toteutettava nimenomaan valtion tuottamana ratkaisuna.

¹ Kilpailulain 30 a §.

² Komission ehdotus asetuksen (EU) N:o 910/2014 muuttamisesta eurooppalaisen digitaalisen identiteetin kehityksen vahvistamisen osalta (2021/0136).

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom ja KKV:n vuonna 2021 toteuttaman markkinaselvityksen³ mukaan kuluttajat ja asiointipalvelujen tarjoajat ovat pääosin tyytyväisiä nykyisiin vahvan sähköisen tunnistuksen palveluihin. Tämä viittaisi siihen, että ei näyttäisi olevan välttämättömiä syitä pyrkiä toteuttamaan esitystä ennen eIDAS-asetuksen muutosta. KKV pitääkin tarkoituksenmukaisena, että esitys yhdistettäisiin osaksi eIDAS-uudistusta, joka olisi joka tapauksessa toteutettava riippumatta nyt lausunnolla olevasta esityksestä. Esityksen yhdistäminen osaksi eIDAS-asetuksen muutosta tarjoaisi myös yksityisille toimijoille mahdollisuuden osallistua uudistuksen valmisteluun. Tämä olisi osaltaan omiaan edistämään paitsi yksityisten toimijoiden mahdollisuuksia osallistua lompakoiden väliseen kilpailuun kehittämällä omia lompakkoratkaisujaan, myös tasapuolisten kilpailunedellytysten toteutumista lompakkomarkkinoilla.

KKV huomauttaa, että esityksen merkittävien markkinavaikutuksien takia uudistuksessa tulisi joka tapauksessa varmistaa riittävän pitkä siirtymävaihe (nykytilasta tavoitelaan) ja tälläkin perusteella esitys olisi KKV:n näkemyksen mukaan tarkoituksenmukaisinta siirtää osaksi eIDAS-uudistusta.

Kommentit yleisesti esityksen tavoitteista ja ehdotuksen ratkaisuista

Pääministeri Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaan hallituksen tavoitteena on edistää Suomen kansalaisille ja kaikille Suomessa asuville mahdollisuutta sähköiseen tunnistautumiseen sekä edistää toimivien tunnistusratkaisujen kehittymistä.

Sähköinen tunnistautuminen mahdollistaa tuotteiden ja palvelujen digitaalisen hankkimisen ja tukee siten yhteiskunnan tuottavuuskehitystä. KKV luonnollisesti tukee tätä tavoitetta ja tavoitetta siitä, että kaikilla Suomen kansalaisilla tai/ja Suomessa asioivilla on mahdollisuus sähköiseen tunnistautumiseen. Näiden tavoitteiden saavuttamiseen tulisi kuitenkin pyrkiä tehokkaimmalla mahdollisella tavalla.

Kuten edellä todettiin, kansalaiset ja asiointipalveluja tarjoavat yritykset ovat pääosin tyytyväisiä nykyisin tarjolla oleviin vahvoihin sähköisiin tunnistusvälineisiin. Nykysääntelyn myötä kaikilla Suomessa asuvilla on lähtökohtaisesti mahdollisuus saada käyttöönsä vahva sähköinen tunnistusväline. Suomessa on kuitenkin erityisryhmiä, joilla ei ole mahdollisuutta saada käyttöönsä vahvaa sähköistä tunnistusvälinettä tai joilla on muutoin haasteita ottaa käyttöönsä ja käyttää tietoteknisiä laitteita, sähköisiä asiointipalveluja ja vahvaa sähköistä tunnistusvälinettä. ⁴ Näitä ongelmakohtia on tunnistettu ja pyritty

³ KKV:n ja Liikenne- ja viestintäviraston selvitys Sähköisen tunnistamisen markkinat – Sähköinen tunnistaminen turvallisen asiointin mahdollistajana. Traficom:n tutkimuksia ja selvityksiä 2/2021. Saatavilla osoitteessa <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-311-749-5>.

⁴ Erityisryhmiä, joilla ei ole mahdollisuutta ottaa käyttöön vahvoja tunnistusvälineitä tai joilla on haasteita käyttää niitä, ovat muun muassa alle 15-vuotiaat suomalaiset, ulkomaalaiset opiskelijat ja tutkijat, ulkomaalaisten yritysten edustajat, ulkomaalaiset yrityksen perustajat, ulkomailta Suomeen töihin tulevat ja ulkomailta Suomeen muuttavat sekä erilaisista toimintarajoitteista kärsivät ihmiset.

KKV/201/03.02/2022
13.4.2022

ratkaisemaan hallituksen esityksessä eduskunnalle digitaalista henkilöllisyyttä koskevasta lainsäädännöstä. KKV:n näkemyksen mukaan valmistelussa olisi kuitenkin ollut tarpeen käydä läpi eri vaihtoehdot tämän tavoitteen saavuttamiseksi ja tehdä vaihtoehtojen kesken vertailua. Eri vaihtoehtojen vertailun puuttuessa ei voida arvioida, onko päätös valtion omasta tunnistusvälineestä tehokkain tapa saavuttaa tavoite myös erityisryhmien huomioimisesta.

Kommentit digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta

KKV pitää luontevana, että valtio jatkossa vastaisi digitaalisen ydinidentiteetin luomisesta ja myöntäisi todistuksen ydinidentiteetistä edelleen erilaisissa digitaalisissa lompakoissa käytettäväksi.

KKV katsoo, että haltijan mahdollisuus hallita omia tietojaan on lähtökohtaisesti hyvä asia. Koska henkilötietojen luovuttamiseen ei enää liity keskitettyä tahoa, loppukäyttäjää on tuettava turvallisessa päätöksenteossa ja kiinnitettävä erityistä huomiota luotavan infrastruktuurin, välineen ja palvelun tietoturvaan ja tietosuojaan. KKV katsoo myös, että ensitunnistuksen mahdollistaminen ja tunnistusvälinevaihtoehtojen lisääminen on kuluttajien kannalta hyvä tavoite, ja voisi olla omiaan vaikuttamaan myönteisesti kilpailuun tunnistusmarkkinoilla (jos uudistus muuten jättäisi liiketoimintaedellytyksiä myös yksityiselle tarjonnalle). Digitaalisen ydinidentiteetin myötä tarve eri toimijoiden tekemille kalliille fyysisille ensitunnistuksille vähenee ja se saattaa puolestaan helpottaa uusien tunnistusvälineiden käyttöönottoa.

Esityksen mukaan digitaalinen henkilöllisyystodistus sisältäisi vahvan sähköisen tunnistuksen ominaisuuden, ja sitä olisi näin ollen mahdollista käyttää tunnistusvälineenä. KKV suhtautuu varauksellisesti siihen, että valtio tuottaisi ydinidentiteetin todistuksen ohella myös uuden tunnistusvälineen. Markkinoilla on nykyisin tarjolla useita kuluttajien tarpeita vastaavia tunnistusvälineitä, eikä hallituksen esitysluonnoksesta käy selkeästi ilmi, miksi valtion tarjoama uusi väline olisi tarpeellinen. Esityksestä ei käy selkeästi ilmi, miksi digitaalisen henkilöllisyystodistuksen teknisen alustan tuottamista voidaan pitää henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan myöntämiseen ja sen käytön mahdollistamiseen erottamattomasti kuuluvana tehtävänä.

KKV kiinnittää huomiota siihen, että valtion tarjoama uusi tunnistusväline voi syrjäyttää markkinoilta yksityisiä toimijoita. Tällä voi olla kuluttajien kannalta haitallisia vaikutuksia, jos markkinoille jäivät palvelut eivät ominaisuuksiensa ja käyttökohteidensa puolesta vastaa yhtä hyvin heidän tarpeisiinsa kuin nykyisin markkinoilla tarjottavat palvelut. Esitysluonnoksen mukaan arviolta noin 60 - 75 prosenttia tunnistustapahtumista kohdistuu julkisen hallinnon palveluihin. Näin ollen on todennäköistä, että esitys johtaisi yksityisten tunnistuspalveluiden kokonaismarkkinan merkittävään pienenemiseen.

Ehdotus siten todennäköisesti vähentäisi kuluttajien tunnistautumisvaihtoehtoja julkisen sektorin sähköisessä asiointissa. Lisäksi kuluttajat saattaisivat jatkossa joutua käyttämään kahta eri tunnistusvälinettä kirjautuessaan yhtäältä julkisiin ja toisaalta yksityisiin palveluihin. KKV katsoo, että kuluttajilla pitäisi olla

mahdollisuus valita heille parhaiten sopiva tunnistusväline, ja vastaavasti tunnistusvälineiden tarjoajien pitäisi saada kilpailla kuluttajista vapaasti.

Hallituksen esitysluonnoksen perusteluista ei myöskään täysin käy ilmi, miksi esitetty sääntely ja valtion digitaalinen henkilöllisyystodistus on tarpeen toteuttaa ennen EU:n digitaalisen identiteetin sääntelyn (eIDAS-asetuksen muutos) toteutumista. KKV:n käsityksen mukaan tulevan EU-sääntelyn tavoitteet lähikohtaisesti vastaavat nyt esitettävän kansallisen sääntelyn tavoitteita ja digitaalista henkilöllisyystodistusta koskeva sääntely joudutaan joka tapauksessa yhteensovittamaan tulevan EU-sääntelyn kanssa.

Kuten edellä todettiin, KKV näkemyksen mukaan digitaalisen henkilöllisyystodistuksen valmistelu olisi tarkoituksenmukaisinta yhdistää osaksi eIDAS-asetuksen valmistelua. Ottaen huomioon edellä kuvatut, esityksen todennäköisesti kielteiset vaikutukset, esitetyn sääntelyn yhdistäminen eIDAS-asetuksen muutoksen valmisteluun saattaisi myös kuluttajien ja yksityisen markkinatoimijoiden kannalta olla selkeämpi ja ennakoitavampi vaihtoehto kuin sääntelyn toteuttaminen ennen EU-sääntelyä. KKV:n käsityksen mukaan kansallisen sääntelyn valmistelun yhdistäminen EU-sääntelyn valmisteluun ei myöskään estäisi erityisryhmiin kohdistuvan sääntelyn valmistelun jatkamista samassa yhteydessä.

Esityksen mukaan digitaalinen henkilöllisyystodistus olisi jatkossa tarkoitus laajentaa EU-sääntelyn mukaiseksi digitaalisiksi lompakoksi. KKV toteaa, että komission ehdottama EU-sääntely ei kuitenkaan antaisi valtiolle yksinoikeutta lompakkosovelluksen toteuttamiseen, vaan myös yksityisillä toimijoilla olisi mahdollisuus toteuttaa asetuksen mukaisia lompakkosovelluksia. Näin ollen myös yksityisillä toimijoilla tulisi tasapuolisten kilpailunedellytyksien varmistamiseksi olla riittävä mahdollisuus osallistua ja vaikuttaa sekä nyt esitettävän sääntelyn että EU-sääntelyn valmisteluun.

KKV pitää joka tapauksessa välttämättömänä, että digitaalisen henkilöllisyystodistuksen jatkovalmistelu on mahdollisimman yhdenmukaista eIDAS-asetuksen muutoksen valmistelun kanssa, jotta kansallinen sääntely ei olisi ristiriidassa tulevan EU-sääntelyn kanssa.

Kommentit ulkomaalaisen digitaalisesta asiointivälineestä

KKV katsoo, että esityksessä mainitut toimenpiteet voisivat lisätä ulkomaalaisten mahdollisuuksia käyttää tunnistusvälineitä ja sitä kautta sähköisiä asiointipalveluja. Ulkomaalaisten digitaalisen asiointivälineen käyttöönotto liittyy henkilötunnusjärjestelmän uudistamista koskevaan hankkeeseen. Hankkeita on syytä näiltä osin edistää rinnakkain. On kuitenkin epätodennäköistä, että tämä tarve yksinään olisi riittävä perustelu valtion oman tunnistusvälineen rakentamiseksi. Tältä osin tulisi myös arvioida vaihtoehtoiset tavat huolehtia kyseisen tarpeen täyttämisestä.

Kommentit luonnollisen henkilön tunnistusvälineestä

KKV pitää hyvänä asiana, että esityksessä otetaan huomioon myös ne tunnistuspalvelun tarvisijat, joilla ei ole halua, osaamista tai mahdollisuutta ottaa käyttöön tai käyttää älypuhelinta.

Luonnollisen henkilön tunnistusvälineellä voidaan kuitenkin tunnistautua vain tiettyihin viranomaisten sähköisiin palveluihin. Näiltä osin KKV pitää tarpeellisenä arvioida, toteutuvatko mainitun henkilöryhmän mahdollisuudet asioida jatkossa sähköisesti keskeisimmissä yksityisissä palveluissa erityisesti siinä tapauksessa, että yksityiset asiointipalvelut lakkaavat käyttämästä tunnistautumisessa muita kuin valtion tarjoamaa tunnistusvälinettä.

Kommentit ehdotetusta toimintamallista ja viranomaisten tehtävistä palveluiden tuottajina

-

Esitysluonnokseen sisältyvät säädösehdotukset ja niiden perustelut**Kommentit hallituksen esityksen luonnoksesta sekä esitetystä sääntelystä yleisesti**

Viittaamme edellä sivuilla 1–4 todettuun.

Kommentit ehdotuksesta Digi- ja väestötietoviraston digitaalisen henkilöllisyyden palveluista annettavaksi laiksi

-

Kommentit ehdotuksesta digitaalisesta henkilöllisyydestä annettavaksi laiksi

-

Kommentit muuhun ehdotettavaan lainsäädäntöön

-

Kommentit henkilötietojen käsittelyä koskevista sääntelyratkaisuksista sekä tietosuojaa koskevista kysymyksistä

-

Kommentit esityksen perustuslakia ja säätämisyjärjestystä koskevista kysymyksistä

-

Kommentit esityksessä esitetystä alustavasta kilpailuoikeudellisesta arviosta

Esitysluonnoksen mukaan digitaalista henkilöllisyystodistusta olisi tarkoitus hyödyntää sekä julkisen sektorin että yksityisten toimijoiden asiointipalveluissa. Ainakin jälkimmäisessä tilanteessa oikeudellinen arvio olisi syytä ulottaa myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 106(1) artiklaan luetuna yhdessä SEUT 102 artiklan kanssa. SEUT 106(1) artikla kieltää jäsenvaltioita toteuttamasta toimenpiteitä, jotka koskevat julkisia yrityksiä tai yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät erityisoikeuksia tai yksinoikeuksia ja jotka ovat ristiriidassa sopimuksen kilpailusääntöjen kanssa. SEUT 102 artikla puolestaan kieltää määräävän markkina-aseman väärinkäytön.

KKV kommentoi jäljempänä erikseen kilpailuneutraliteettiin liittyviä kysymyksiä.

Kommentit muista esitykseen ja sen valmisteluun liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä

Esityksen mukaan digitaalisen henkilöllisyystodistuksen tai luonnollisen henkilön tunnistusvälineen haltijan on ilmoitettava Digi- ja väestötietovirastolle digitaalisen henkilöllisyystodistuksen katoamisesta, joutumisesta oikeudettomasti toisen haltuun tai oikeudettomasta käytöstä ilman aiheetonta viivytystä havaittuaan asian. Muilta osin velvollisuuksista tai vastuista oikeudettoman käytön tilanteissa ei säädetä. KKV:n näkemyksen mukaan osapuolten välinen vastuunjako ei saa johtaa haltijan kannalta yllättäviin tai ankariin lopputuloksiin niissä tapauksissa, joissa digitaalista henkilöllisyystodistusta tai tunnistusvälineitä on käytetty oikeudettomasti. Tunnistusvälineitä koskevassa vastuusääntelyssä tuleekin pyrkiä selkeyteen ja kohtuullisuuteen sekä pyrkiä lähentämään sääntelyä maksuvälineen oikeudetonta käyttöä koskevan vastuusääntelyn kanssa (ks. maksupalvelulain 62 §).

Esityksessä pidetään mahdollisena pidemmän aikavälin kehitystä, jossa kuluttajista kilpaillaan erilaisilla yksityisen sektorin tarjoamilla identiteettilompakoilla. KKV kiinnittää huomiota siihen, että erityisesti tätä kehityskulkua silmällä pitäen on syytä huomioida myös kuluttajansuojan vastuukysymykset ja tehdä arvio siitä, sovelletaanko kyseisiin identiteettilompakoihin esimerkiksi kuluttajansuojalain 5 a luvun sääntelyä.

Vaikutusten arviointi

Kommentit vaikutusten arvioinnista yleisesti

KKV kiinnittää yleisesti huomiota esityksen vaikutusten arvioinnin puutteellisuuteen. Esityksellä on KKV:n arvion mukaan huomattavia vaikutuksia sekä kansalaisten arkeen, tunnistautumispalveluita tarjoaviin yrityksiin ja tunnistuspalveluita ostaviin yrityksiin. Esityksen perusteluissa näitä vaikutuksia ei kuitenkaan ole arvioitu ainakaan siten, että ne olisivat ohjanneet tavoitteisiin pyrkivän toimintatavan (valtion uusi tunnistusväline) valintaa.

KKV/201/03.02/2022
13.4.2022

Esityksessä tulisi olla selkeästi eriteltyinä uudistuksen tavoite ja erilaisten vaihtoehtojen toimenpiteiden vaikutukset kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi. Esityksessä on lukuisia pienempiä tavoitteita, ei kuitenkaan vaihtoehtojen arviointia tai arviota siitä, saavuttaako valtion väline asetetut tavoitteet ylipäänsä ja paremmin kuin joku muu ratkaisu. KKV:n näkemyksen mukaan myös esitykseen sisältyvä nykytilan arviointi vaikuttaa enemmänkin nykyisen sääntelyn kuvailulta. Arviosta ei esimerkiksi selkeästi käy ilmi, miltä osin nykytila nähdään ongelmalliseksi eikä arviossa ole perusteltu, miksi esitetty muutos koetaan tarpeelliseksi tai miksi ajatellaan, että uusi väline saavuttaisi tavoitteet tehokkaammin kuin nykytilan muuttaminen joiltakin osin.

Kommentit taloudellisista vaikutuksista

KKV pitää tarpeellisena arvioida myös valtion tunnistuspalvelun kehittämisestä, ylläpitämisestä ja erilaisiin lompakkoratkaisuihin sovittamisesta syntyviä kustannuksia ja verrata niitä markkinaehtoisien ratkaisujen aiheuttamiin kustannuksiin. Samoin tulisi tehdä näiden kahden vaihtoehtoisen järjestämistavan hyötyjen arvioinnin osalta. KKV:n näkemyksen mukaan esityksen taloudellisten vaikutusten arviointi näyttäisi perustuvan olettamukseen siitä, että valtion oma tuotanto olisi aina lähtökohtaisesti markkinoilta ostettua palvelua halvempi. KKV:n näkemyksen mukaan tällainen johtopäätös saattaa olla perusteltu silloin, jos markkina ei ole tarpeeksi kilpailullinen tai ulkoistettavan palvelun transaktiokustannukset ovat korkeat. Näin ei kuitenkaan välttämättä ole ja siksi pelkkä oletus ei ole KKV:n näkemyksen mukaan riittävä. Sikäli kun markkina ei ole kilpailullinen, olisi ensisijaisesti selvitettävä sitä, miten markkinan kilpailullisuutta voitaisiin parantaa. KKV pitää mahdollisena, ettei valtion tuotannon kustannusarvioissa ole riittävästi huomioitu esimerkiksi asiakaspalveluun ja välineen käyttöönottoilanteisiin liittyviä kustannuksia.

Esityksessä todetaan seuraavaa "Voidaan arvioida, että ehdotuksen mukaisen digitaalisen henkilöllisyystodistuksen hyödyntämistä vaadittava laite on siis olemassa useimmilla kotitalouksilla, eikä tästä aiheudu merkittäviä taloudellisia vaikutuksia." KKV näkee, että älypuhelimien puuttuminen yli 10 prosentilta suomalaisista tarkoittaa kuitenkin merkittävää määrää ihmisiä. Lisähuolta aiheuttaa se, että yksi esityksestä hyötöyvästä kohderyhmästä on nuoret alle 15-vuotiaat, joissa älypuhelimetta olevien osuus on todennäköisesti keskimääräistä suurempi. On myös huomioitava, että ylipäätään henkilöt, joilla ei tällä hetkellä ole älypuhelinia, ovat saattaneet päätyä ratkaisuun juuri taloudellisista syistä.

KKV pitääkin aiheellisena esityksessä mainittua tarvetta arvioida edelleen luonnollisiin henkilöihin kohdistuvia taloudellisia vaikutuksia.

Kommentit vaikutuksista viranomaisten toimintaan

-

Kommentit muista yhteiskunnallisista vaikutuksista ja ympäristövaikutuksista

KKV/201/03.02/2022

13.4.2022

-

Millaisia vaikutuksia ehdotetulla sääntelyllä olisi oman organisaation tai toimialanne näkökulmasta?

-

Kohdennetut kysymykset vaikutusten arvioinnin tarkentamiseksi jatkovalmistelun aikana

-

Julkishallinnon toimijoita pyydetään arvioimaan, millaisia määräraha-vaikutuksia (esimerkiksi järjestelmäkustannuksia tai henkilöstökustannuksia) esitetyllä lainsäädännöllä ja ratkaisuilla arvioidaan olevan organisaatiossa sekä ottamaan kantaa ovatko muutokset hoidettavissa nykyisten määrärahojen puitteissa vai vaativatko ne lisämäärärahoja.

-

Kiellettyä valtiontukea ja kilpailuneutraliteettia koskevia kysymyksiä on käsitelty valmistelun aikana, mutta näitä kysymyksiä ei ole kyetty arvioimaan tyhjentävästi. Miten arvioisitte näitä kysymyksiä ja miltä osin esitettyä arviota olisi erityisesti tarkennettava? Millaisia vaikutuksia arvioitte ehdotuksilla olevan kilpailulle sekä olemassa olevien että tulevaisuudessa kehittyvien palveluiden näkökulmasta?

Kilpailuneutraliteetin kannalta keskeistä on se, harjoitetaanko julkisyhteisön toimintaa taloudellisenä toimintana kilpailutilanteessa markkinoilla. Kilpailulain 4 a luku ei koske tilanteita, joissa julkisyhteisö (kuten valtio tai kunta) toimii julkisen vallan käyttäjänä tai viranomaisen ominaisuudessa harjoittaen viranomaistoimintaa, vaan ainoastaan tilanteita, joissa julkinen sektori tai sen määräysvallassa oleva yksikkö harjoittaa taloudellista toimintaa tarjoamalla tavaroita tai palveluja. Taloudellisen toiminnan käsite on yhdenmukainen EU-oikeuden kanssa. Ratkaisevaa taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan erottamisessa on toiminnan harjoittaminen markkinaympäristössä.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan digitaalinen henkilöllisyystodistus olisi henkilöllisyyden sekä vahvistettujen tietojen osoittamiseen sähköisessä asiointissa ja käyntiasiointissa tarkoitettu henkilöllisyystodistus. Se mahdollistaisi henkilöllisyyttä koskevien ja muiden vahvistettujen tietojen osoittamisen tunnistauttaessa sekä julkisen että yksityisen sektorin sähköisen asiointin palveluihin. Henkilö osoittaisi itse suoraan henkilötietojaan sähköisesti niille toimijoille, jotka asiointipalvelussaan mahdollistavat digitaalisen henkilöllisyystodistuksen hyödyntämisen.

Esityksen perustelujen mukaan poliisi sekä Digi- ja väestötietovirasto toimisivat viranomaisen ominaisuudessa, kun ne myöntävät digitaalisen henkilöllisyystodistuksen ja tuottavat sen käytön mahdollistavia palveluita. Digi- ja väestötietoviraston lakisääteisenä tehtävänä olisi tuottaa, tarjota ja hallinnoida digitaaliseen henkilöllisyystodistukseen sisältyvä ydinidentiteetin todiste. Esityksessä todetaan, että Digi- ja väestötietoviraston toimintaa ydinidentiteetin luomisessa ja varmentamisessa sekä digitaalisen henkilöllisyystodistuksen

teknisen alustan tuottamisessa voidaan pitää julkisen vallan käyttöön erottamattomasti kuuluvina tehtävinä

KKV pitää mahdollisena, että valtion takaaman ydinidentiteetin muodostaminen digitaalisessa muodossa voi olla luonteeltaan ei-taloudellista viranomaistoimintaa. Ydinidentiteetin todisteella tarkoitettaisiin esityksessä Digi- ja väestötietoviraston tuottamaa todistetta, jonka avulla voidaan luotettavasti osoittaa, että todisteen haltija on ydinidentiteetin yksilöimä henkilö. Fyysisen luonnollisen henkilön yhdistämisen tämän väestötietojärjestelmään perustuaan ydinidentiteettiin voisi tehdä vain viranomainen vastaavasti kuin passia tai henkilökorttia myönnettäessä.

KKV:n alustavan arvion mukaan ei kuitenkaan voida poissulkea, ettei digitaaliseen henkilöllisyystodistukseen voisi joiltain osin liittyä viranomaistoiminnasta erotettavaa taloudellista toimintaa. Esityksen mukaan digitaalinen henkilöllisyystodistus ei täysin korvaisi fyysisiä henkilöllisyyden osoittavia asiakirjoja, koska se olisi saatavilla ainoastaan henkilökortin ja passin lisäpalveluna. Sitä ei voisi esimerkiksi käyttää matkustusasiakirjana passin tavoin. Digitaalinen henkilöllisyystodistus olisi käyttäjälle maksuton henkilökortin ja passin lisäpalvelu, jonka henkilö voi halutessaan ottaa käyttöön ja joka mahdollistaisi digitaalisen henkilöllisyystodistuksen käyttämisen vahvan tunnistamisen välineenä.

Taloudellisen toiminnan käsite on EU-oikeudessa laaja ja esimerkiksi se, että toimintaan kytkeytyy yleisen edun tavoitteita, ei vielä tarkoita, etteikö toiminta voisi olla taloudellista. Toiminnan taloudellinen luonne ratkaistaan tapauskohtaisesti. KKV pitää mahdollisena, että erilaisten varmenteiden ja/tai tunnisteiden tarjoaminen tai niitä vastaava toiminta voi myös jatkossa täyttää taloudellisen toiminnan tunnusmerkistön, koska varmenteita ja tunnisteita tarjotaan markkinoilla vastiketta vastaan useiden elinkeinonharjoittajien toimesta. Vaikka esityksen mukaan digitaalinen henkilöllisyystodistus ei olisi sama kuin vahva sähköinen tunnistusväline, se sisältäisi myös vahvan tunnistamisen ominaisuudet ja siten voi korvata nykyistä ja potentiaalista vahvan sähköisen tunnistamisen markkinaa.

Kuten edellä jo todettiin, komissio on esittänyt sähköistä tunnistusta koskevan eIDAS-asetuksen muutosta, jolla on tarkoitus luoda yhteinen lainsäädäntökehikko eurooppalaiselle digitaalisen identiteetin lompakkosovellukselle. Asetuksen muutos velvoittaisi jäsenvaltioita ottamaan käyttöön digitaalisen lompakkosovelluksen, jota käyttäjä hallitsee ja jossa pakollisena ominaisuutena olisi jäsenvaltion takaama henkilön ydinidentiteetti. Esityksessä tarkoitettu digitaalinen henkilöllisyystodistus on tarkoitus myöhemmin laajentaa asetuksen muutosehdotuksessa tarkoitetuksi lompakkosovellukseksi. Lompakkosovellus olisi digitaalisen henkilöllisyystodistuksen tapaan sähköisen tunnistamisen väline, johon sisältyy valtion takaama ydinidentiteetti, kuten digitaaliseen henkilöllisyystodistukseen. KKV kiinnittää huomiota siihen, että komission esityksen mukaan lompakkosovelluksia voisivat tarjota julkisyhteisöjen ohella myös yksityiset yritykset ja yhteisöt. KKV:n näkemyksen mukaan lompakkosovelluksien toiminta voi siten muodostua taloudelliseksi toiminnaksi kilpailutilanteessa

markkinoilla, mikäli digitaalisia lompakoita koskeva toiminta muodostuu markkinaehtoiseksi ja markkinoilla toimii valtion lompakon lisäksi yksityisiä lompakoita.

Vaikka valtio esityksen mukaan vetäytyisi nykyisestä luottamusverkoston toiminnasta, tunnistusvälineen (kuten digitaalisen henkilöllisyystodistuksen tai lompakosovelluksen) tarjoaminen voi silti olla edellä kuvatusti luonteeltaan markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa ja kuulua kilpailuneutraalisäätelyn piiriin. Mikäli valtio harjoittaisi digitaalista lompakotoimintaa kilpailluilla markkinoilla, on tärkeää, ettei valtio saa uudistuksen johdosta perusteetonta etulyöntiasemaa markkinoilla. Digitaalisten lompakoiden tasapuolisten kilpailunedellytyksien kannalta on keskeistä, että kaikilla lompakosovelluksilla on mahdollista hyödyntää valtion tuottamia ydinidentiteettitietoja ja tietojen käytön mahdollistamaa tietojärjestelmää samoilla ehdoilla ja samalla tavoin kuin valtion mahdollisella digitaalisella lompakolla. Nyt lausunnolla olevan esityksen valmistelun perusteella tuleva EU-säätely KKV:n käsityksen mukaan mahdollistaisi sen, että käyttäjä voisi tallentaa valtion tuottaman ydinidentiteetin todisteen myös yksityisen sektorin mahdollisesti tuottamiin lompakosovelluksiin.

Esitys sisältää myös luonnollisen henkilön tunnistusvälinettä koskevat säädösehdotukset. Kyseessä olisi vaihtoehtoinen ratkaisu julkisen sektorin digitaalisten palvelujen käytön vaatimaan sähköiseen tunnistautumiseen, jos henkilö ei halua tai voi käyttää mobiilipäätelaitteella olevaa digitaalista henkilöllisyystodistusta. KKV toteaa, että myös luonnollisen henkilön tunnistusvälineen käytössä voi olla kysymys kilpailulain 4 a luvussa tarkoitettusta taloudellisesta toiminnasta. Esityksen perusteella luonnollisen henkilön tunnistusvälineellä ei kuitenkaan todennäköisesti tulisi olemaan merkittäviä vaikutuksia tunnistusmarkkinoihin, vaikka se voi vähentää yksityisten tunnistuspalveluiden käyttöä. Luonnollisen henkilön tunnistusvälineen käytön laajuuden ei esityksessä arvioida olevan suuruusluokaltaan merkittävää. Tunnistusväline ei olisi käytettävissä yksityisen sektorin palveluissa eikä se tulisi osaksi sähköisen tunnistamisen luottamusverkostoa. Näin ollen se ei korvaisi yksityisen sektorin palveluissa käytettäviä tunnistusvälineitä.

Esityksen perustelujen mukaan esityksellä voi olla merkittäviä vaikutuksia nykyiseen sähköisen tunnistamisen toimintakenttään. Asian jatkovalmistelussa tuleekin varmistua siitä, ettei digitaalisen henkilöllisyystodistuksen sekä muiden esitettyjen tunnistusvälineiden käyttöönotto estä tai vääristä kilpailua tunnistusvälineiden tai niiden välityspalvelujen tarjonnan markkinoilla tai muilla relevanteilla markkinoilla.

Hallituksen esityksessä esitettyyn arviointiin, jonka mukaan esityksessä mainitussa toiminnassa olisi kaikilta osin kyse luonteeltaan ei-taloudellisesta tai siihen erottamattomasti liittyvästä toiminnasta, liittyy KKV:n arvion mukaan oikeudellista epävarmuutta. Tätä oikeudellista epävarmuutta voitaisiin vähentää merkittävästi pyytämällä EU:n komission näkemys toiminnan luonteesta ehdotetun mallin eri osakokonaisuuksiin liittyen. Esityksen merkittävistä markkinavaikutuksista johtuen KKV pitää tärkeänä, että toiminnan luonne

KKV/201/03.02/2022
13.4.2022

arvioidaan kunkin osakokonaisuuden osalta huolellisesti ja että arviointiin liittyvä edellä todettu oikeudellinen epävarmuus pyritään poistamaan mahdollisimman huolellisesti.

Vastaavatko suunnitellut ratkaisut asiointipalveluiden tarpeeseen?

-

Miten arvioitte ehdotusten vaikuttavan tunnistuksen hyödyntäjien toimintaan, esimerkiksi asiointipalveluiden tarjoajiin? Onko ehdotuksella vaikutuksia esimerkiksi sähköisen tunnistamisen käyttöön, liiketoiminnan kannattavuuteen tai investointien tarpeeseen?

-

Millaisia teknisiä toteutuksia tai hankintoja digitaalisen henkilöllisyystodistuksen ja/tai ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen hyödyntäminen osaltanne tai toimialallanne edellyttäisi sähköisessä ja/tai käyntiasioinnissa? Miten tämä vertautuu tunnistuspalveluiden ostoon luottamusverkoston toimijoilta?

-

Mitä vaikutuksia digitaalisen henkilöllisyystodistuksen ja/tai ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen tarjoamisella yksityisen sektorin käyttöön on nykyiseen tunnistuspalveluiden hankintaan luottamusverkoston palveluntarjoajilta?

-

Onko esityksellä vaikutuksia uusien yksityisen sektorin tunnistusvälineiden tai -palveluiden tarjonnan syntymiseen luottamusverkostossa tai sen ulkopuolella?

KKV:n arvion mukaan esitetyn digitaalisen henkilöllisyystodistuksen tarjoaminen tunnistusvälineenä jo itsessään lähtökohtaisesti vähentäisi muiden toimijoiden kannustimia kehittää uusia tunnistratkaisuja, erityisesti jos valtion tunnustusvälinettä ei tarjota markkinaehtoisin ehdoin, kuten esityksen perusteella vaikuttaisi. Esityksen perusteella valtio tarjoaisi digitaalista henkilöllisyystodistusta asiointipalveluille tai luottamusverkoston välityspalveluille käytännössä veloittamatta. Tämä voisi todennäköisesti johtaa kilpailun vähenemiseen, ja siihen, että yksityisten toimijoiden olisi epätodennäköistä saada kehitysinvestoinneilleen riittävää tuottoa. Vastaava tilanne olisi, jos valtion digitaalisella henkilöllisyystodistuksella olisi joitain muita sellaisia etuja, joiden vuoksi kuluttajan olisi käytännössä pakko hankkia se.

Millä tavoin arvioitte esitettyjen ratkaisujen vaikuttavan nykyisten vahvan sähköisen tunnistamisen palveluntarjoajien liiketoimintaan? Onko tähän vaikutusta sillä, missä määrin ja kuinka kauan palveluntarjoajille maksettaisiin tunnistustapahtumista julkisen sektorin palveluihin tai sillä, onko digitaalinen henkilöllisyystodistus luottamusverkoston toimijoiden hyödynnettävissä maksutta?

Viittaamme yleisesti edellä sivuilla 1– 4 todettuun.

Millä tavoin arvioitte ehdotusten vaikuttavan ulkomaisiin yrityksiin ja asiointipalveluihin?

-

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

-

Arvioitko, että hankkeessa esitetty ratkaisu parantaa alle 15-vuotiaiden mahdollisuuksia sähköiseen asiointiin? Mahdollistavatko ratkaisut sen, että asiointipalvelut voivat halutessaan huomioida palvelusaan henkilön iän? Onko alaikäisten asiointimahdollisuuksien mahdollisella laajenemisella vaikutuksia asiointipalveluiden tuottamiseen?

-

Millä tavoin arvioitte, että esitys vaikuttaa ulkomaalaisten henkilöiden mahdollisuuksiin käyttää asiointipalveluita Suomessa tai ennen maahan saapumista? Millaisia vaikutuksia esityksellä on työntekijöiden liikkuvuuteen?

-

Onko tietoturvallisuutta ja tietosuojaa koskevat kysymykset mielestänne otettu riittävästi huomioon esitetyissä ratkaisuissa ja ehdotetussa sääntelyssä?

-

Muut kommentit

-

Kirsi Leivo
pääjohtaja

Peter Karlsson
johtava asiantuntija