

Asia: VN/18505/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle digitaalista henkilöllisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi

Kommentit esityksen tavoitteista ja ehdotetuista ratkaisuista yleisesti

Kommentit yleisesti esityksen tavoitteista ja ehdotetuista ratkaisuista

KEHA-keskus: Ehdotus ei mielestämme vastaa sille asetettuja tavoitteita, koska ulkomaalaisen tunnistaminen ei ole mahdollista sillä tasolla, että hän pystyisi asioimaan rajat ylittävillä käyttäjille merkityksellisissä palveluissa, kuten lupa-asioinneissa. Rajat ylittävän käyttäjän osalta ehdotettu ratkaisu tarjoaa hyötyjä, mutta virallisissa, korkean tason (vahvaa) tunnistautumisesta vaativissa asioinneissa ehdotettu ratkaisu ei ole riittävä. Siksi ehdotettu toimintamalli ei myöskään ratkaise rajat ylittävien käyttäjien tunnistautumis- ja asiointiongelmia.

Kommentit digitaalisesta henkilöllisyydestä

KEHA-keskus: Luonnoksessa todetaan, että jokainen viranomainen päättää itse, hyväksytäänkö väline tunnistusvälineenä kyseisessä virastossa. Mielestämme tämä on heikkous ja välineen hyväksyminen vahvana tunnistusvälineenä pitäisi olla vaatimus julkishallinnolle. Ehdotettu ratkaisu voi tuottaa virastoille investointeja, joiden takaisinmaksuaika on pitkä, mutta hyödyt hyvin rajalliset. Ehdotus myös hidastaa tunnistusvälineen käyttöönottoa, koska on epäselvää, missä ja milloin sitä voi käyttää.

Kommentit ulkomaalaisen digitaalisesta asiointivälineestä

KEHA-keskus: Hallituksen esityksessä esiin nostettu ulkomaalaisen tunnistusväline sen sijaan tuskin tulee viranomaisissa laajaan käyttöön. HEssä todetaan, että "Ulkomaalaisten asiointivälinettä koskevalla ehdotuksella ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia nykyisiin sähköisen tunnistamisen toimijoihin. Ulkomaalaisen asiointiväline olisi ulkomaalaisille käytettävissä ensisijaisesti julkisen sektorin digitaalisissa palveluissa."

Koska ulkomaalainen tunnistautuu eIDAS menettelyä ennakkoiden itsenäisesti matkustusasiakirjaa hyödyntämällä ja saa etäkäytöllä henkilötunnuksen, ei tapaa voida pitää riittävän luotettavana ja se vähintäänkin sisältää riskin valtionavustuksia myöntävissä viranomaisissa avustusrikkomuksiin, rikoksiin ja jopa petoksiin.

Luonnoksessa ulkomaalaisen tunnistus ei muodosta vahvaa identiteettiä. Tämä ei vastaa uudistuksen tavoitteita, eikä mahdollista ulkomaalaisen asiointia tai ainakaan virallisen asian vireillepanoa. Siksi identiteetti tulisi varmistaa, ainakin EU-kansalaisten osalta jo etärekisteröintivaiheessa, kun käyttäjälle myönnetään VTJ-identiteetti.

Nykyisen eIDAS tunnistuksen haasteena on aukottoman identiteetin puuttuminen. Mikäli EU-kansalainen tunnistautuisi ennen etärekisteröintiprosessia ja VTJ identiteetti myönnettäisiin pohjautuen eIDAS attribuutteihin ja etärekisteröintitietoon, saataisiin vahva pohja identiteetille. Tulevassa eIDAS2 ehdotuksessa saadaan parannusta identiteetin varmistamiseen, mutta yhdistämällä eIDAS tunnistus ja etärekisteröinti, saataisiin asiointikelpoinen identiteetti myös rajat ylittäville käyttäjille. Tämä on myös uudistuksen tavoitteena. Tämä edellyttäisi myös ID matching ratkaisua, joka olisi kustannustehokasta toteuttaa keskitettynä ratkaisuna eikä niin, että jokainen toimivaltainen viranomainen rakentaa oman ID matching palvelunsa. Voi toki olla palveluita ja tilanteita, joissa lisätietoja rajat ylittävältä käyttäjältä tarvitaan, esimerkiksi tilanteissa, joissa rajat ylittävä käyttäjä on rekisteröity asiointirekisteriin omalla henkilötunnuksella, veronumerolla tai keinotekoisella henkilötunnuksella. Pääosa tilanteista saataisiin kuitenkin käsiteltyä keskitetyn ratkaisun ID matching palvelulla. Nyt olisi syytä tutkia perusteellisesti kansallisen ID matching palvelun rakentamista sekä etätunnistautumisen liittämistä eIDAS-identiteettiin ja -tunnistautumiseen, jotta rajat ylittävien käyttäjien tunnistautumis- ja asiointimahdollisuudet paranisivat ja jotta myös eIDAS-asetuksen tavoitteet saavutettaisiin.

Myös EU -asetus digitaalisesta palveluväylästä, SDG-asetus, edellyttää, että rajat ylittävä asiointi on mahdollista 12. joulukuuta 2023. Asetus on suoraan Suomea velvoittavaa lainsäädäntöä.

Tämä on toki tunnistettu myös hallituksen esityksessä, jossa todetaan, että "Ulkomaalaisten tunnistusvälineen rekisteröinti olisi mahdollista toteuttaa etärekisteröinnillä, eikä tällä tavoin tehdylle henkilöllisyyden ja siihen liitetyn tunnistusvälineen luotettavuudelle aseteta samanlaista tasoa kuin digitaaliselle henkilöllisyystodistukselle."

Kommentit luonnollisen henkilön tunnistusvälineestä

-

Kommentit ehdotetusta toimintamallista ja viranomaisten tehtävistä palveluiden tuottajina

-

Esitysluonnokseen sisältyvät säädösehdotukset ja niiden perustelut

Kommentit hallituksen esityksen luonnoksesta sekä esitetystä sääntelystä yleisesti

KEHA-keskus: Luonnos sisältää paljon hyvää, mutta sille asetetut tavoitteet eivät ole täyttymässä. Suurimpina haasteina näemme, että välineen hyväksyminen ei ole pakollista julkishallinnon

toimijoille ja että rajat ylittävän käyttäjän ratkaisu ei tosiasiallisesti mahdollista asiointia ainakaan esitetystä muodossa.

Kommentit ehdotuksesta Digi- ja väestötietoviraston digitaalisen henkilöllisyyden palveluista annettavaksi laiksi

-

Kommentit ehdotuksesta digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta annettavaksi laiksi

-

Kommentit muuhun ehdotettavaan lainsäädäntöön

-

Kommentit henkilötietojen käsittelyä koskevista sääntelyratkaisuista sekä tietosuojaa koskevista kysymyksistä

-

Kommentit esityksen perustuslakia ja säätämisjärjestystä koskevista kysymyksistä

-

Kommentit esityksessä esitetystä alustavasta kilpailuoikeudellisesta arviosta

-

Kommentit muista esitykseen ja sen valmisteluun liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä

KEHA-keskus: Hallituksen esityksessä todetaan, että laki olisi tarkoitus saattaa voimaan 1.1.2023. Lienee sanomattakin selvää, että tarvitaan pitkä siirtymäkausi digitaalisen henkilöllisyyden käyttöönotolle julkisissa asiointipalveluissa. Toki HE ei käyttöönottoon velvoitakaan.

Vaikutusten arviointi

Kommentit vaikutusten arvioinnista yleisesti

TE-toimisto: Tarkastussovelluksen käyttöönotto soveltuu hyvin TE-viranomaistyön tarkoitukseen, joten vaihtoehtoiset ratkaisut eivät tunnu perustelluilta.

Todistuksen käyttöönotto tuskin vaikuttaa suuresti mittakaavassa TE-toimiston kävijämääriin tai käyntiasiointipalveluun, koska tämän käyttöönotto vaatisi edelleen asiakkaalta joko passin tai henkilökortin. Tietojen todentaminen suoraan viranomaisen tietokannasta sekä mahdollisuus esittää todistuksen kasvokuvaa suurempana kuin fyysisessä asiakirjassa luo varmuutta henkilöllisyyden todentamistilanteisiin. Todistus voi johtaa siihen, että tietosuojastaan hyvin tietoiset käyntiasiointiin asiakkaat voisivat hyödyntää mahdollisuutta rajata henkilötietojensa antamista viranomaiselle vain minimiin. Varmaan kuitenkin hyvin marginaalinen joukko asiakkaita tällaisia, puhumattakaan käyntiasiointiin osalta.

Kommentit taloudellisista vaikutuksista

KEHA-keskus: Hallituksen esityksessä todetaan, että "Digitaalinen henkilöllisyystodistus olisi käyttöönotettavissa yhtenä uutena tunnistustapana asiointipalveluissa varsin todennäköisesti pienillä muutoksilla, jos nykyiset tunnistuksen välitys- palvelut toimivat välittäjänä. Tällöin luottamusverkoston välityspalvelujen kautta digitaalinen henkilöllisyystodistuksella olisi nopeasti varsin laajat käyttömahdollisuudet."

Pidän tätä huomiota varsin yksinkertaistavana, huomioiden eri viranomaisten eri asiointipalvelujen määrän. On totta, että uuden tunnistustavan liittäminen suomi.fi välityskanavalle on vain yksi muutos, mutta tunnistuspalvelua hyödyntäviä asiointialustoja on paljon. Niiden muuttaminen hyväksymään ja oikein käyttämään uusi tunnistusväline on aikaa vievä ja kustannuksia tuova muutos asiointipalvelua tarjoaville viranomaisille.

Esityksessä todetaan myös, että

"Digitaalista henkilöllisyyttä koskevan hankkeen osalta tavoitteena on julkisen sektorin sähköisen tunnistamisen kulujen hallittavuus ja tällä voi olla vaikutuksia siihen kokonaissummaan, mitä julkinen sektori jatkossa maksaa tai on valmis maksamaan yksityisen sektorin tuottamasta sähköisestä tunnistamisesta."

Kustannus-hyötyanalyysissä tavoitetilassa näin varmasti on. Kuitenkin on hyvä huomioida asiointipalveluihin jo uponneet kustannukset asiointipalveluiden räätälöimisestä nykyisiin välityspalveluiden tarjoamiin tunnistusvälineisiin. Kuitenkin muutos vaikuttaa positiiviselta ja yhdenvertaisuutta lisäävältä ainakin digitaalisen henkilöllisyyden osalta.

Kommentit vaikutuksista viranomaisten toimintaan

-

Kommentit muista yhteiskunnallisista vaikutuksista ja ympäristövaikutuksista

-

Millaisia vaikutuksia ehdotetulla sääntelyllä olisi oman organisaationne tai toimialanne näkökulmasta?

KEHA-keskus: Maininta omasta, kilpailevasta ratkaisusta?

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

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

TE-toimisto: Virastoille voi syntyä kustannuksia koulutustarpeista, mikäli virastoverkosto ei hoida keskitetysti ja suunnitelmallisesti koko henkilöstönsä ohjeistamista ja kouluttamista digitaalisen henkilöllisyystodistuksen tarkistamiseen. Käyttöönottoon voi liittyä ainakin ohjeistusta liittyen tunnistustapahtuman toteutumiseen (mitä tietoa TE-viranomainen edellyttää tunnistautumisen yhteydessä) ja tarkastussovelluksen asentamiseen ja oletusasetusten vaihtamiseen virkailijan mobiililaitteissa. Mikäli keskitetty koulutuksen tuki toimii hyvin, vaikutukset/kustannukset varmasti pieniä.

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

-

Vastaavatko suunnitellut ratkaisut asiointipalveluiden tarpeeseen?

-

Miten arvoitte 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 käytäntöasiointinnissa? Miten tämä vertautuu tunnistuspalveluiden ostoon luottamusverkoston toimijoilta?

TE-toimisto: Digitaalisen henkilöllisyystodistuksen käyttöönotto ei vaadi TE-toimistolta teknisiä toteutuksia eikä hankintoja, mikäli DVV:n toteuttama tarkastussovellus saadaan asianmukaisesti käyttöön ennen lain voimaan astumista ja tarkastusveloitteen alkamista.

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?

-

Millä tavoin arvoitte 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 luottamusverkostotoimijoiden hyödynnettävissä maksutta?

-

Millä tavoin arvoitte 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 palvelussaan 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?

Työperäisen maahanmuuton näkökulmasta esitetty ratkaisu on haasteellinen kahdesta syytä. Ensimmäinen haaste on se, että ulkomaalaisen etärekisteröinti vaatii sirullisen matkustusasiakirjan, joka ei ole laajasti käytössä kaikissa niissä potentiaalisissa kohdemaissa, joista Suomi haluaa houkuttaa osaajia. Tällaisena voidaan mainita ainakin Intia, jonne Suomi on kohdistanut erilaisia houkuttelukampanjoita lähivuosina. Toisena syynä voidaan pitää sitä, että ulkomaalaisen etärekisteröinti tulisi olemaan käyttäjälleen maksullinen, mikä voi merkittävästi heikentää kyseisen ratkaisun houkuttelevuutta kansainvälisen osaajan näkökulmasta.

Maahantulovaiheessa ratkaisu on hyödyllinen niille, joilla on mahdollisuus käyttää sirullista matkustusasiakirjaa.

Työmarkkinatorille tunnistautuminen vaatii parhaillaan eduskunnan käsittelyssä olevan hallituksen esityksen HE 225/2021 mukaan vahvan tunnistautumisen, joka ei tue sellaisten kansainvälisten osaajien houkuttelemista työnhakuprofiilin tekemiseen, joilla ei ole mahdollisuutta vahvaan tunnistautumiseen. Työnhakuprofiilin tekeminen aktiivisesti Suomeen pyrkiville kansainvälisille osaajille tulisi tehdä mahdollisimman kevyeksi huomioiden kuitenkin työnhakuprofiilien laatu. Vaikka HE225/2021:ssä esitetystä vahvasta tunnistautumisesta työnhakuprofiilin laatimiseen liittyen myöhemmin luovuttaisiin, tässäkin tilanteessa tässä esityksessä ehdotettu ratkaisu ei kuitenkaan ole riittävä edistämään työperäistä maahanmuuttoa tai Työmarkkinatorille tunnistautumista yllä kuvatuista syistä.

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

-

Muut kommentit

-

Paatsola Pauli
KEHA-keskus