

6.3.2019

Dnro:
Traficom/09.02.00/2019

Valtiovarainministeriö/JulkICT

Vahvan sähköisen tunnistamisen järjestäminen julkishallinnossa -esiselvityksen ohjausryhmä

Liikenne- ja viestintävirasto Traficomin eriävä mielipide

Väestörekisterikeskuksen selvitys ja ehdotukset

Väestörekisterikeskus on selvittänyt Valtiovarainministeriön elokuussa 2018 antaman toimeksiannon mukaisesti sähköisen tunnistamisen järjestämistä julkishallinnossa. Selvitys on valmistunut helmikuussa 2019. Traficom on ollut jäsenenä ohjausryhmässä, jonka Valtiovarainministeriö asetti 1.10.2018 selvityksen tukemiseksi.

Selvitystyön tavoitteena on ollut löytää kokonaistaloudellisilta vaikutuksiltaan kestävällä pohjalla toimiva malli, jossa sähköinen tunnistaminen julkisen hallinnon palveluihin on väestön saatavilla syrjimättömästi muun muassa henkilön iästä, esteellisyydestä tai varallisuudesta riippumatta. Myös suomalaisissa verkkopalveluissa asioivien ulkomaalaisten henkilöiden tunnistamista on selvitetty, koska nykyisin käytössä oleva Katso-palvelu ollaan lakkauttamassa.

Selvityksessä ehdotetaan, että valtio tarjoaisi uuden tunnistusvälineen, joka teknisesti voisi olla mobiilisovellus tai tietokoneen oheislaitteporttiin (USB) liitettävä tunnistustikku. Välineen ja identiteetin varmuustaso voisi olla korotettu tai matala (eli ei täyttäisi tunnistus- ja luottamuspalvelulain vaatimuksia) sen mukaan, kuinka luotettavasti henkilöllisyyden todistaminen ja varmentaminen olisi myöntämisvaiheessa tehty.

Sähköinen tunnistaminen jakautuu kertaluonteiseen ensitunnistamiseen tunnistusvälineellä myönnettäessä ja tunnistusvälineellä kirjautumiseen asiointipalvelussa juoksevilla asiointipahtumissa. Ensitunnistaminen voi tapahtua esimerkiksi asiointipisteessä virallisen henkilöllisyydestodistuksen tarkistamisella tai sähköisesti henkilöllä ennestään käytössä olevalla sähköisellä tunnistusvälineellä.

Selvityksessä esitetään eri vaihtoehtoja siitä, olisiko uusi väline käytettävissä vain julkisissa palveluissa vai myös yksityisellä sektorilla:

1. Valtio tarjoaisi tunnistusvälineen vain julkishallinnon käyttöön. Yksityisellä sektorilla välinettä voisi käyttää sähköiseen ensitunnistamiseen toista tunnistusvälinettä haettaessa.
2. Valtio tarjoaisi tunnistusvälineen myös markkinatoimijoiden edelleen välitettäväksi luottamusverkostossa myös yksityisten asiointipalveluiden käyttöön.
3. Valtion tunnistusväline laajennettaisiin nykymuotoisen tunnistamisen lisäksi kansalaisen identiteettilompakoksi. Siihen voitaisiin liittää esimerkiksi Suomi.fi-valtuuksien kautta saatavat puolesta asiointiin tiedot.

Traficomin yleiset huomiot

Riippumatta siitä, tarkastellaanko tunnistamista julkisella vai yksityisellä sektorilla, Traficom pitää hyvänä seuraavien näkökulmien selvittämistä:

- Erityisten ryhmien kuten alaikäisten ja esteellisten henkilöiden tunnistuspalveluiden saatavuus. Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetussa laissa (617/2009, tunnistus- ja luottamuspalvelulaki) ei säädetä esteettömyysvaatimuksia tai alaikäisten asemasta tai muutoinkaan yleispalveluluonteisia tarjontavelvoitteita.
- Tunnistusvälineeseen liitettävät valtuutustiedot eli oikeus asioida toisen puolesta. Tunnistus- ja luottamuspalvelulain näkökulmasta tunnistusväline on kategorisesti vain haltijansa, ei esimerkiksi huoltajan tai avustajan, käytettävissä.
- Rajat ylittävän tunnistuksen edellytykset. Selvityksessä ehdotetaan EU:n solmupisteverkostoa täydentäväksi ratkaisumalliksi maiden välisiä luottamussopimuksia, jotka mahdollistaisivat tunnistusvälineiden rajat ylittävän käytön myös ei-notifioituilla tunnistusvälineillä erityisesti Pohjoismaiden ja Baltian maiden välisinä sopimuksina.

Traficomin eriävä mielipide ja huomiot tunnistusmarkkinoiden kehittämisestä

Väestörekisterikeskuksen selvityksessä tuodaan esille se, että Väestörekisterikeskuksen 2017 ja 2018 tekemien luottamusverkostosta hankittavan tunnistuksen kilpailutusten johtopäätöksenä on, että haetun sähköisen tunnistamisen kustannustason saavuttaminen ilman nykyisen toimintamallin kehittämistä on haastavaa.

Selvityksessä todetaan myös, että Eduskunnassa on käsiteltävänä tunnistus- ja luottamuspalvelulain muutos (HE 264/2018 vp), jolla on tarkoitus muuttaa hintasääntelyä ja selkeyttää luottamusverkostoon kuuluvien palveluntarjoajien sopimustekovelvoitteita.

Traficom esittää eriävän mielipiteen siitä, että ratkaisuvaihtoehtoihin vaikuttavien asioiden selvittämisessä ja taustoittamisessa ei ole riittävästi kiinnitetty huomiota niihin muutoksiin, joita yksityisillä tunnistuspalvelumarkkinoilla on nähtävissä.

Tunnistus- ja luottamuspalvelulain luottamusverkostosääntelyn tavoitteena on ollut edistää kilpailua tunnistuspalveluiden tarjonnassa, mikä olisi omiaan vaikuttamaan myös valtioasiakkaalle tarjottuihin hintoihin. Toimintamalli on käynnistynyt tavoiteltua hitaammin. Kehityksen nopeuttamiseksi esitetyllä lainmuutoksella tarkennetaan hintasääntelyn lisäksi eräiltä osin sopimuskentekovelvoitteita luottamusverkostossa.

Traficom tuo esille seuraavat näkökulmat

- 1) Traficom katsoo, että käsiteltävänä oleva **tunnistus- ja luottamuspalvelulain muutos** on omiaan tehostamaan merkittävästi hidasteena ollutta sopimusprosessia luottamusverkoston tunnistusvälineiden ja tunnistusvälityspalveluiden välillä. Muutos selkeyttää toteutuessaan myös sopimusehtojen aineellisia perusteita monen hidasteita aiheuttaneen kysymyksen kuten tunnistusmenetelmän mahdollisten käyttörajoitusten ja henkilötietojen käsittelyn osalta. Myös lakimuutoksessa ehdotettu tukkuhinnan alentaminen on omiaan edistämään kilpailua tunnistuspalvelujen markkinoilla. Liikenne- ja viestintävirasto on antanut mietinnön LiVM 44/2019 ehdotuksesta 28.2.2019. Mietinnössä esitetään muutoksen hyväksymistä.
- 2) Traficom toteaa, että jo voimassaolevan lainsäädännön aikana **sopimustilanne luottamusverkostossa** on edistynyt, vaikkakin hitaasti. Traficomien tiedon mukaan
 - Keväällä 2018 puolet tunnistusvälineistä oli vähintään yhden ulkoisen tunnistusvälityspalvelun välitettävänä, puolet ei.
 - Lokakuussa 2018 tehdyn kyselyn perusteella oli enää yksi tunnistusväline, joka ei ollut minkään ulkoisen välityspalvelun välitettävänä. Välitettävien välineiden määrä tunnistusvälityspalveluilla vaihteli ollen 0-11 (laskematta mukaan omaa välinettä, jos tunnistusvälityspalvelu oli myös välineen tarjoaja). Sopimusten laskennallisen enimmäislukumäärään ollessa 114 sopimuksia oli tehty 38 tapauksessa ja neuvottelut olivat käynnissä 38 tapauksessa. Neuvottelut eivät olleet alkaneet 22 tapauksessa joko aloitteen puuttuessa (11) tai aloitteesta huolimatta (11). Neuvottelut oli keskeytetty 14 tapauksessa.
 - Lokakuussa 2018 tehdyn kartoituksen jälkeen ei ole tehty kattavaa kartoitusta sopimustilanteesta. Traficomien saamien tietojen mukaan tilanne on kuitenkin muuttunut. Traficomille ei ole tullut 2019 aikana sopimuserimielisyyksiä soviteltavaksi. Lainmuutosten etenemisen seuraaminen on voinut vaikuttaa neuvotteluihin.

3) Traficom pitää tärkeänä tuoda esille seuraavat havainnot Suomen **tunnistusmarkkinoiden kehittämisestä**:

- Markkinoille on tulossa koko ajan uusia puhtaita tunnistusvälitystoimijoita. Vireillä rekisterissä on suomalaisen Signom Oy:n ilmoitus ja norjalaisen Idfy AS:n ilmoitus. Lisäksi neuvonnan perusteella voidaan arvioida, että markkinoille tulee myös lisää uusia toimijoita.
- Markkinoille on mahdollisesti tulossa myös uusia tunnistusvälineitä. SisuID-ryhmän suunnittelu on julkisesti tiedossa. Lisäksi Traficom on antanut neuvontaa toimijalle, jolla on pitkälle viedyt suunnitelmat markkinoille tulosta.
- Traficomien saamien ilmoitusten ja kyselyjen perusteella virastolle on muodostunut käsitys, että kotimaiset ja myös kansainväliset toimijat ovat entistä enemmän kiinnostuneita tarjoamaan tunnistuspalveluita yksityisen sektorin käyttötarpeisiin.
- Traficomien käsityksen mukaan vain osa vuonna 2017 rekisteröityneistä puhtaista tunnistusvälityspalveluista (Fujitsu, Idemia, Nets ja Signicat) on käynnistänyt välitysliiketoimintaa.
- Tunnistusvälineiden tarjoajien (niin pankkien kuin mobiilivarmentajien) intressi tunnistusvälitykseen on lisääntymässä siten, että välitystoimintaa pyritään laajentamaan myös muiden toimijoiden välineillä tehdyn tunnistamisen tarjoamiseen asiointipalveluissa.

4) Lisäksi Traficom tuo esille, että tunnistusmarkkinoiden kehittämisessä ei voi ohittaa **teknisen yhteentoimivuuden** tekijöitä.

- Kaikilta osin yhteentoimivat rajapintatoteutukset monitoimijaympäristössä ovat käytännössä vaatineet aikansa.
- Toisaalta siirtyminen käynnissä oleva Traficomien määräyksellä vaiheistettu siirtyminen Tupas-rajapinnasta kansainvälisiin standardeihin pohjautuviin rajapintoihin myös asiointipalveluissa viimeistään 1.10.2019 voi vaikuttaa myös tunnistusvälityspalveluiden liiketoimintaedellytyksiin, jos asiointipalvelut päätyvät muutoksen yhteydessä hankkimaan tunnistuspalveluita keskitetysti.



Kirsi Karlamaa
Pääjohtaja



Jarkko Saarimäki
Johtaja