

Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Päiväys/Datum
4.5.2021
Dnro/Dnr
TRAFICOM/127404/04.04.05.03/2021
Viite/Referens
VN/6802/2020

Liikenne- ja viestintäviraston lausunto valtiovarainministeriön arviomuistioista digitaalisen henkilöllisyyden kehittämiseksi

Yhteenveto

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

Traficom toteaa, että hankkeen tavoitteet ovat kannatettavia. Virasto yhtyy siihen näkemykseen, että henkilön identiteetin perusrekisteröinti väestötietojärjestelmässä on valtion tehtävä ja että tähän tehtävään kuuluu identiteetin digitaalisen käytön ja hallinnan kehittäminen väestötietojärjestelmän tai muun tietojärjestelmän avulla. Traficom yhtyy myös siihen näkemykseen, että sähköisessä asiointissa tunnistamisessa käytettävissä olevien henkilötietoja tulisi voida lisätä skaalautuvasti ja tämä voi edellyttää uusia toimintamalleja. Vahvan sähköisen tunnistamisen kannalta Traficom pitää varteenotettavana ja myönteisenä kehityksenä, jos tunnistusvälineen myöntämisessä tarvittavaan ensitunnistamiseen syntyy uusia turvallisia ratkaisuja. Traficom pitää positiivisena myös sitä, että pyritään kehittämään tapoja hyödyntää sähköistä välinettä käyntiasioinnissa tunnistamisessa, mikä koskee asiointilanteita palveluhenkilön tai pelkän automaatin kanssa.

Traficom tuo kuitenkin tässä lausunnossa esille niitä asioita, joita viraston näkemyksen mukana olisi vielä välttämätöntä tarkentaa melko perusteellisestikin hankkeen 2 vaihetta varten, jotta yksityisen sektorin tunnistuspalveluiden toimintaedellytykset ja luottamus sääntely-ympäristön ennakoitavuuteen säilyvät. Traficom pitää keskeisenä tavoitteena hankkeen 2 vaiheen työpaketissa todettua tehtävää, jonka mukaan *varmistetaan digitaalisen henkilöllisyyden ja digitaalisen todistuksen kehityksessä yksityisen sektorin mahdollisuus tuottaa ja kehittää valtion ydinidentiteettiin perustuvia digitaalisia välineitä ja palveluita*. Traficom toivoo, että hankkeessa huomioidaan myös tavoite siitä, että turvallinen sähköinen asiointi kehittyy jatkuvasti myös yksityisen sektorin verkkopalveluissa.

Arviomuistiossa on monia mainintoja yksityisen sektorin tunnistuspalveluiden tai minkä tahansa organisaatioiden mahdollisuudesta hyödyntää uusia toimintoja. Näiden mahdollisuuksien tarkastelu edellyttää Traficomien arvion mukaan valtion tarjoamien toimintojen tarkentamista ja niiden oikeudellisten käyttöehtojen vaihtoehtojen tarkentamista. Traficomien näkemyksen mukaan on myös välttämätöntä arvioida, mikä tosiasiallinen vaikutus valtion mahdollisella uudella tunnistusvälineellä on nykyisen rekisteröityjen tunnistuspalveluiden

luottamusverkostomallin edellytysten säilymiseen tai muuttumiseen. Traficom pitäisi hyvänä, että harkittaisiin vielä sitä, voisivatko yksityisen sektorin tunnistuspalvelut tuottaa joltain osin niitä ratkaisuja ja ominaisuuksia, joita nyt arviomuistiossa ehdotetaan tuotettavaksi valtion uusilla operatiivisilla palveluilla. Tämä voisi edellyttää uutta velvoite- tai kannustinsäätelyä tai muita julkisen ja yksityisen sektorin välisiä malleja.

Traficom korostaa, että toiminnallisten ja sääntelyratkaisujen tulisi jatkossakin turvata käyttäjien ja yksityisen sektorin asiointipalveluiden perusteltu luottamus tunnistuspalveluihin ja käytännölliset mahdollisuudet ottaa tunnistuspalveluita käyttöön. Traficom pitää tärkeänä myös tunnistusvälineiden yleiskäyttöisyyttä, jotta eri sektoreiden palveluita varten ei tulevaisuudessakaan tarvittaisi useita eri välineitä. Traficomien käsityksen mukana myös EU:n eIDAS-asetuksen tarkastelussa on painotettu näitä yksityisen sektorin ja käyttäjien tarpeita, jotka Suomessa ovat olleet tunnistuslain sääntelyn tavoitteina jo pitkään.

Traficom kiinnittää vielä huomiota siihen, että tunnistuspalvelut ovat tärkeitä myös yhteiskunnan infrastruktuurin huoltovarmuuden kannalta. Palveluiden tietoturvallisuus ja useampien rinnakkaisten, myös yksityisen sektorin, palvelutuotanto tukee huoltovarmuutta sekä käyttäjän että sähköisten verkkopalveluiden tarjoajien kannalta.

Seuraavissa kohdissa Traficom esittää tarkempia huomioita lausuntopyyntöön kysymyksiin.

1) Kommentit arviomuistiossa esitetystä tulevaisuuden visiosta

Hankkeen tavoitteista

Traficom katsoo, että ihmisten mahdollisuus asioida turvallisesti ja helposti sähköisesti sekä julkisella että yksityisellä sektorilla on tärkeä yhteiskunnallinen tavoite.

Valtion ratkaisut yhteiskunnan perusrekistereiden ja niiden teknisten toiminnallisuuksien kehittämisessä (väestötietojärjestelmään tai sen oheen kehitettävät uudet sähköiset toiminnot) ja valtion ratkaisut käyttäjille tarjottavien tunnistuspalveluiden operoinnissa vaikuttavat väistämättä myös yksityisen sektorin toimintaan ja ihmisten digitaaliseen turvallisuuteen ja osallisuuteen yksityisen sektorin palveluiden käyttäjänä.

Traficom toteaa, että hankkeen tavoitteet ovat kannatettavia, mutta katsoo, että tavoitteena pitäisi olla myös käyttäjien valinnanmahdollisuuksien edistäminen, palveluiden innovoinnin edistäminen ja tunnistus- ja muiden identiteettipalveluiden tarjonnan turvaaminen myös yhteiskunnan huoltovarmuuden näkökulmasta.

Traficom pitää keskeisenä tavoitteena hankkeen 2 vaiheen työpaketissa todettua tehtävää, jonka mukaan *varmistetaan digitaalisen henkilöllisyyden ja digitaalisen todistuksen kehityksessä yksityisen sektorin mahdollisuus tuottaa ja kehittää valtion ydinidentiteettiin perustuvia digitaalisia välineitä ja palveluita.*

Tavoitteena tulisikin olla, että toiminnalliset ja sääntelyratkaisut turvaavat sekä julkisen että yksityisen sektorin edellytykset tuottaa palveluita ja toisaalta turvata käyttäjien ja asiointipalveluiden mahdollisuus ottaa palveluita käyttöön. Siksi

arviointia olisi tärkeää täydentää toiminnallisella ja oikeudellisella arviolla niistä vaihtoehtoista ja reunaehdoista, joilla yksityinen sektori voi hyödyntää väestötietojärjestelmän uusia toiminnallisuuksia.

Tulevaisuuden visiosta

Traficom jakaa arviomuistiossakin esille tuoduissa Euroopan neuvoston päätelmissä (2.10.2020) esittämän tulevaisuuden vision EU:n laajuisen turvallisen sähköisen tunnistamisen kehikon kehittämiseksi siten, että ihmisillä olisi mahdollisuus hallita omaa digitaalista identiteettiään ja päästä niin kotimaassa kuin muiden EU-maiden julkisen ja yksityisen sektorin tarjoamiin sähköisiin palveluihin samalla tunnistusvälineellä. Traficom jakaa monelta osin myös Euroopan komission neuvoston päätelmien pohjalta ehdottamat ratkaisut päätelmissä esitetyn vision saavuttamiseksi.

Traficom katsoo, että ihmisten mahdollisuutta asioida turvallisesti ja esteettömästi julkisella ja yksityisellä sektorilla tulee arvioida kattavasti. Tätä on perusteltua tarkastella myös perusoikeuksien toteutumisen edistämisen kannalta, mutta perusoikeusnäkökulma ei välttämättä edellyttänyt sitä, että valtio tuottaa palveluita operatiivisesti itse.

Jokaisella ihmisellä tulisi olla mahdollisuus käyttää sähköisiä palveluja. Ihminen ei hyödy digitaalisesta henkilökortista tai identiteetistä, jos hänellä ei ole tietoteknisiä laitteita tai internetyhteyttä tai kykyä käyttää niitä. Hankkeen tarkentamisessa olisi hyvä huomioda se, että sähköisten palvelujen käyttämiseen liittyvät haasteet koskevat yleensäkin mahdollisuuksia käyttää tietoteknisiä laitteita ja sähköisiä palveluja. Jotta tämä visio olisi mahdollinen, saatavilla tulisi olla helppokäyttöisiä, saavutettavia ja esteettömiä tietoteknisiä laitteita, sähköisiä verkkopalveluita ja sähköisiä tunnistusmenetelmiä. Tarvittaessa yhteiskunnan olisi tuettava sähköisten palvelujen käyttämistä. Tämä voidaan tehdä hyvin monella eri tavalla.

Ihmisten tulisi myös voida nykyistä paremmin hallita heihin liittyvän tiedon käyttämistä sähköisissä palveluissa ja käyttää eri EU-maiden julkisen ja yksityisen sektorin sähköisiä palveluita heille tutuiksi tulleilla (vahvoilla) sähköisillä tunnistusvälineillä ilman tarvetta hankkia ja opetella käyttämään uusia tunnistusvälineitä.

Traficom jakaa vision siitä, että digitaalinen identiteetti perustuisi jatkossakin valtion takaamaan ydinidentiteettiin ja tätä ydinidentiteettiä ja sen hallintaan liittyviä tietojärjestelmiä (esim. väestötietojärjestelmää) ja käytänteitä kehitettäisiin edelleen siten, että sähköisten palvelujen, mukaan lukien erilaisten tunnistusvälineiden, turvallisuutta ja luotettavuutta voidaan parantaa. Tulevaisuudessa meillä olisi nykyisen passin ja/tai henkilökortin rinnalla myös digitaalinen/sähköinen henkilökortti, jota voisi hyödyntää käyntiasioinnissa ja esimerkiksi uuden vahvan sähköisen tunnistusvälineen hankkimisessa.

Arviomuistiossa onkin nostettu esille näitä edellä kerrottuja visioita. Euroopan neuvoston päätelmissä esitettyä tulevaisuuden visiota on muistiossa kuitenkin arvioitu vain julkishallinnon operatiivisen palvelutuotannon kannalta, kun Traficomien käsityksen mukaan EU-tarkastelussa tavoitteena on laajentaa sääntelyn mahdollisuudet yksityiselle sektorille. Muistiossa todetaan sinänsä monessa kohdin tavoite mahdollistaa asioita myös yksityisille toimijoille, mutta yksityisen sektorin erilaiset vaihtoehtoiset toimintamallit sekä toteutustavat ja -keinot vision

toteuttamiseksi ja saavuttamiseksi ovat arvioimatta.

Arvioinnin täydennystarpeita

Toimintamallin valinnan tulisi 2 vaiheessa perustua kattavaan nykytilankuvaukseen, johdonmukaiseen vaihtoehtoisten toimintamallien sekä toteutustapojen ja -keinojen kartoittamiseen sekä näiden objektiiviseen vertailuun ja vaikutustenarviointiin koko yhteiskunnan näkökulmasta. Arviomuistiota ja hanketta varten tulisi vielä kartoittaa ja punnita vaihtoehtoisia toteutustapoja ja -keinoja sekä vaihtoehtoisia toimintamalleja ratkaista arviomuistiossa esitettyjä haasteita ja tavoitteita.

Nyt muistiossa tarkastellaan ratkaisuna valtion tuottamia uusia operatiivisia palveluita ja pääosin vain julkisen hallinnon näkökulmasta, osaoptimoiden toteutustapoja ja -keinoja. Tämä on toki myös tunnistettu arviomuistiossa ja tältä osin on todettu, että arviomuistiota on tarpeen täydentää. Traficom:n näkemyksen mukaan hankkeessa olisi hyvä arvioida myös niitä edellytyksiä, joilla yksityinen sektori voisi tuottaa niitä palveluja ja ominaisuuksia, joiden nyt muistiossa arvioidaan puuttuvan.

Toimintamallin ja sääntelyratkaisujen tulisi turvata sekä julkisen että yksityisen sektorin edellytykset tuottaa palveluita ja toisaalta turvata käyttäjien ja asiointipalveluiden mahdollisuus ottaa palveluita käyttöön. Siksi Traficom katsoo, että hankkeen 2 vaiheen määrittelyssä on tärkeää selkeyttää ja täydentää sekä toiminnalliselta että oikeudelliselta kannalta niitä vaihtoehtoja ja reunaehtoja, joilla yksityinen sektori voisi hyödyntää väestötietojärjestelmän uusia toiminnallisuuksia omassa palvelutuotannossaan.

Traficom toivoo, että jatkovalmistelussa otetaan selkeämmin huomioon käyttäjän valinnanvapautta, vaihtoehtoisten rinnakkaisten palveluiden syntymistä ja yhteiskunnan huoltovarmuutta edistävät vaihtoehdot. Edelleen Traficom toivoo, että jatkovalmistelussa tunnistettaisiin tavoitteena myös tunnistusvälineiden riittävä yleiskäyttöisyys asiointissa toimialariippumattomasti.

Traficom katsoo, että valtion roolia vahvan sähköisen tunnistuspalvelun tai sitä vastaavien palvelujen tarjoajana tulisi vielä arvioida uudelleen ja laaja-alaisemmin huomioiden erityisesti nykyinen tilanne, jossa markkinat ja siellä toimivat elinkeinonharjoittajat tarjoavat jo tunnistuspalveluita. Arviomuistiossa tulisi kattavasti arvioida, mitä vaikutuksia hankkeella ja nyt ehdotetuilla toimenpiteillä on tunnistuspalvelujen markkinaan ja muihin markkinoihin.

Traficom korostaa, että muidenkin tunnistuspalveluihin rinnastettavien välttämättömyyspalveluiden, kuten puhelin- ja laajakaistapalveluiden tarjonnassa, tukeudutaan ensisijaisesti markkinoihin ja markkinoilla tarjottuihin palveluihin eikä niiden tarjoamista ole katsottu tarpeelliseksi ottaa valtiohallinnon tehtäväksi. Muillakin toimialoilla markkinoilla havaittujen markkinahäiriöiden ja saatavuuteen ja esteettömyyteen liittyviä haasteita on ratkaistu elinkeinotoiminnan sääntelyllä, kuten ns. yleispalvelusääntelyllä (*universal service*).

Traficom toteaa, että arviomuistiossa katsotaan tunnistuslain luottamusverkostomallin toimivan välttävästi. Muistiossa ei oteta huomioon sitä, että malli säädettiin alun perin hyvin yleispiirteisesti (ensimmäisen vaiheen voimaantulo 2017) ja ottamatta huomioon tunnistuspalveluiden markkina-asemaa ja palveluiden pullonkauloja. Vasta vuoden 2019 muutokset saivat aikaan se, että

tunnistuspalveluiden koottu tarjonta asiointipalveluille mahdollistui tehokkaasti. Jos valtion mahdollisessa uudessa ratkaisussa ei oteta huomioon valtion toimintojen käytön ehtoja ja yksityisten toimijoiden erilaisia intressejä, voidaan päätyä markkinatoimijoiden kannalta tilanteeseen, jossa ei ole mahdollista ennakoita sääntelyä ja edellytyksiä liiketoiminnan muutoksille ja investoinneille. Olisi pyrittävä tunnistamaan uuden mallin pullonkaulat, jotka voivat teknisistä, taloudellisista, kilpailullisista tai luottamuksen puuttumiseen johtuvista syistä estää käyttäjiä saamasta kohtuullista määrää riittävän yleiskäyttöisiä tunnistusvälineitä, joilla he voivat asioida julkisissa ja yksityisissä verkkopalveluissa.

Hankkeen 2 vaiheen määrittelyssä tulisi arvioida tarkemmin ehdotettavan toimintamalliin liittyviä tietoturva-vaatimusten asettamista ja vaatimuksenmukaisuuden arviointia, ohjausta ja valvontaa. Tällä hetkellä arviomuistioista syntyy käsitys, että digitaalista henkilöllisyyttä, mukaan lukien digitaalista henkilökorttia, tarjoava toimija itse asettaisi vaatimukset ja valvoisi omaa toimintaansa ja tarjoamiensa palvelujensa tietoturvallisuutta. Uusia toimintoja käyttävien yksityisen sektorin toimijoiden tietoturvallisuuden varmistamisen mallit ovat myös vielä arvioimatta. Myös tietosuojavaatimusten toteutumiseen liittyviä rooleja ja vastuita olisi arvioitava.

Hankkeen 2 vaiheen määrittelyssä tulisi esittää kustannusarvio hankkeen ja arviomuistiossa esitettyjen toimenpiteiden kustannuksista.

Arvioinnissa tulisi myös arvioida ja esittää mahdollisesta digitaalisesta henkilökortista ja muutoin hankkeesta kansalaisille aiheutuvat kustannukset ja miten valmiita kansalaiset ovat maksamaan nämä kustannukset. Hankkeessa ehdotetuilla toimenpiteillä on muistion perusteella tarkoitus muuttaa esimerkiksi vahvan sähköisen tunnistusvälineiden maksulogiikkaa siten, että jatkossa kansalaiset maksaisivat vahvan sähköisen tunnistusvälineen käyttämisestä, kun nykyisin pääasiassa maksajina ovat yksityisen ja julkisen sektorin sähköisten palvelujen tarjoajat.

Arviomuistiossa olisi hyvä huomioida laaja-alaisemmin ja tarkemmin käyttäjien käyttäytymismallit ja näkemykset, joita on muun muassa selvitetty valtiovarainministeriön tilaamalla kyselytutkimuksella sekä Traficom ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston tekemässä selvityksessä [\[1\]](#). Valitussa toimintamallissa korostuvat julkisen hallinnon tarpeet ja näkökulmat ja muun muassa kansalaisten tarpeet ja näkökulmat ovat jääneet tarkastelussa ja toiminatamallin valinnassa vähemmälle. Sinänsä Traficom yhtyy arviomuistion käsitykseen siitä, että tuloksista ei voi vetää täysin aukottomia johtopäätöksiä kuluttajien tai yritysten näkökulmasta sähköiseen tunnistamiseen tai identiteettiin kohdistuvista tulevaisuuden kehittämistarpeista. Traficom katsoo kuitenkin, että selvityksen tulokset antavat varteenotettavan käsityksen käyttäjien ja yritysten käyttäytymismalleista.

Esimerkiksi kyselytutkimuksen ja selvityksen perusteella käyttäjät ovat tyytyväisiä nykyisin tarjolla oleviin vahvoihin sähköisiin tunnistusvälineisiin eikä valtion mahdolliselle uudelle tunnistusvälineelle nähdä ehdotonta tarvetta. Käyttäjät myös pitävät tärkeänä, että julkisen hallinnon sähköisiin asiointipalveluihin voi jatkossakin tunnistautua nykyisillä tunnistusvälineillä eli verkkopankkitunnuksilla ja mobiilivarmenteilla. Käyttäjien käyttäytymismalleja ja näkemyksiä olisi myös hyvä selvittää vielä lisää esim. kyselytutkimuksilla niiltä osin, kun tehtyjen kyselytutkimuksien ja em. selvityksestä ei saada vastauksia arviomuistiossa esille

nostettuihin asioihin käyttäjien tulevaisuuden tarpeista. Olisi hyvä arvioida käyttäjien halukkuutta ottaa käyttöön valtion uusi menetelmä osoittaa henkilöllisyys digitaalisen palvelun avulla ja riskiä siitä, etteivät kansalaiset ole kiinnostuneita mahdollisesta valtion uudesta menetelmästä eli digitaalisesta henkilökortista tai lupalompakosta.

Eräitä korjauksia arviomuistioon

Arviomuistion keskeneräisyys näkyy siten, että se sisältää useita perusteettomia väitteitä sekä väitteitä, joita ei ole perusteltu tai näytetty toteen millään tavoin. Monet esitetyt johtopäätökset ja ehdotettu toimintamalli perustuvat näille väitteille, minkä seurauksena johtopäätökset ja ehdotettu toimintamalli perustuvat ainakin jossain määrin virheelliseen tietoon. Kokonaisuutena nykytilan arviointi, vaihtoehtoisten toimintamallien kartoittaminen ja eri toimintamallien vertailu ja vaikutustenarviointi on siten osin puutteellista.

Traficom kiinnittää huomiota siihen, että arviomuistiossa on jonkin verran asiavirheitä ja kyselytutkimuksien tulosten tulkinnat eivät kaikilta osin vastaa Traficomien tulkintaa vastauksista. Traficom pitää tärkeänä, että näitä asioita tarkastellaan ennen kuin hanketta viedään eteenpäin, jotta hankkeessa tehdyt johtopäätökset ja valittu toimintamalli eivät perustuisi näiltä osin vaillinaiselle ja virheelliselle tiedolle. Jos hankkeessa päätetään jatkaa arviomuistiossa esitetyllä toimintamallilla, Traficom pitää tärkeänä, että seuraavat asiat huomioidaan jatkotyössä ja väärinkäsitykset korjataan.

Alle on nostettu Traficomien huomioita. Jäljempänä esitetään muita huomioita arviomuistiosta lausuntopyyntöissä pyydetyn jaottelun mukaisesti.

Selvyyden vuoksi Traficom korjaa arviomuistiossa toistuvan käsityksen, että vahva sähköisen tunnistus tai sen sääntely nykyisellään edellyttää juuri henkilötunnuksen ja nimen toimittamista asiointipalvelulle. Näin ei ole. Sääntely mahdollistaa niin sanottujen anonyymien tunnistuspalvelujen kehittämisen ja tarjoamisen.

Kyselytutkimuksien tuloksien vertailu on osin harhaanjohtavaa ja siinä muun muassa todetaan, että *"Kuluttajakyselyissä selvitettiin myös vastaajien halukkuutta ottaa käyttöön ja käyttää valtion tarjoamaa älypuhelimella ja/tai muistitikulla käytettävää vahvaa sähköistä tunnistusvälinettä. Puhelinhaastatteluun vastanneista 32 % oli kiinnostunut, jos käyttö on ilmaista; 30 %, jos se olisi helppokäyttöinen; 23 %, jos sitä voisi käyttää myös muissa kuin julkishallinnon sähköisissä palveluissa; 9 % jos sitä voisi käyttää työtehtävien hoitamiseen. Vastanneista 49 % ei ollut kiinnostunut valtion tarjoaman tunnistusvälineen käyttöönotosta."* Traficom korjaa, että kyselyssä saadun tilastodatan perusteella 42 prosenttia vastanneista oli kiinnostunut valtion tarjoamasta tunnistusvälineestä ja vastaavasti suurempi osa eli 49 prosenttia ei ollut siitä kiinnostunut. Näistä 42 prosentista vastaajasta taasen 32 prosenttia oli kiinnostunut valtion tarjoamasta välineestä, jos käyttö on ilmaista, 30 prosenttia, jos käyttö olisi helppoa, 23 prosenttia, jos sitä voisi käyttää myös muissa kuin julkisen hallinnon palveluissa, ja 9 prosenttia, jos sitä voisi käyttää työtehtävien hoitamiseen.

Arviomuistiossa myös mm. väitetään, että *"Kansalaisten näkökulmasta vahvalle edulliselle ja helppokäyttöiselle sähköiselle tunnistukselle näyttäisi olevan jonkinlainen tarve. Nykyinen tarjonta tai käyttömahdollisuudet eivät kuitenkaan*

täysin vastaa tarvetta, jos 52% vastaajista pitää heikkoja tunnistusvälineitä helpompina käyttää.". Traficom toteaa, että väite on virheellinen ja johtuu virheellisestä kyselytutkimusten tulosten tulkitsemisesta. Kyselyssä saadun tilastodatan perusteella todellisuudessa 88 prosenttia vastanneista käyttäisi vahvaa sähköistä tunnistusvälinettä sähköiseen asiointipalveluun tunnistautuessaan, jos heillä olisi mahdollisuus valita käytettävä tunnistusmenetelmä. Ainoastaan 7 prosenttia käyttäisi heikkoa tunnistusvälinettä ja näistä 7 prosentista 52 prosenttia siksi, että heikko tunnistusvälineet ovat helpompia käyttää.

Arviomuistiosta puuttuu tieto, että kyselytutkimukseen vastaajista, joilla on jo käytössään verkkopankkitunnukset ja/tai mobiilivarmenne, 91 prosenttia piti erittäin (59 %) tai melko (32 %) tärkeänä sitä, että verkkopankkitunnuksilla ja/tai mobiilivarmennteella olisi mahdollista tunnistautua julkisen hallinnon sähköisiin asiointipalveluihin myös jatkossa. Tämä on Traficomien näkemyksen mukaan olennainen tieto käyttäjien tarpeista ja tukee sitä, että jatkossakin julkisen hallinnon sähköisiin palveluihin tulee olla mahdollista tunnistautua nykyisillä yksityisen sektorin tarjoamilla tunnistusvälineillä.

2) Kommentit arviomuistiossa esitettyyn toiminnalliseen ratkaisuun

Selvyyden vuoksi Traficom korjaa arviomuistiossa toistuvan käsityksen, että vahva sähköisen tunnistus tai sen sääntely nykyisellään edellyttää juuri henkilötunnuksen ja nimen toimittamista asiointipalvelulle. Näin ei ole. Vahva sähköinen tunnistaminen eli henkilön autentikointi tarkoittaa sitä, että varmistetaan todentamistekijöiden (esim. sovellus salaisine avaimineen + sormenjälki tai PIN) perusteella, että henkilö on se, jolle kyseinen väline on myönnetty. Asiointipalveluille autentikoinnin perusteella toimitettava henkilötieto on eri asia eikä näitä tietoja säännellä. Päinvastoin tunnistuslaissa säädetään nimenomaisesti, että luottavalle osapuolelle voidaan toimittaa "pelkkä salanimi tai rajoitettu määrä henkilötietoja". Sääntely mahdollistaa niin sanottujen anonyymien tunnistuspalvelujen kehittämisen ja tarjoamisen. Sähköisille asiointipalveluille välitettäviä tietoja voidaan nykyisinkin sekä rikastaa että köyhdyttää ja henkilötunnuksen sijasta asiointipalvelulle voidaan välittää pelkästään osoitetieto, jolloin asiointipalvelu ei saa tietoonsa henkilötunnusta. Eri asia on, että tunnistuspalveluilla ei ole valmiina tarjolla tällaisia toteutuksia, mikä voi johtua muun muassa kysynnästä. Muistiossa esitetään, että iän vahvistaminen sähköisesti olisi aivan toisenlainen toiminto, mutta senkin pitänee perustua vahvaan autentikointiin, jossa varmistetaan, että oikea henkilö käyttää sovellustaan. Jos ei autentikoida henkilöä, jonka iästä on kysymys, ei ikätietoon voi luottaa.

Mahdollisesti edellä kuvattu väärinkäsitys on osaltaan vaikuttanut siihen, että uuden toimintamallin arvioidaan muistiossa merkittävästi eroavan nyt tarjolla olevista sähköisistä tunnistusvälineistä.

Malli on toki vielä monelta osin tarkentumaton, mutta Traficom toteaa käsityksenään uuden ja nykyisen mallin vertailusta seuraavaa:

- Yhteistä nykyisille tunnistuslain vahvoille sähköisille tunnistusmenetelmille ja uuden mallin mukaiselle mobiilihenkilökortille ja lompakkosovellukselle on se, että ne perustuvat kahteen erityyppiseen toisistaan riippumattomaan

todentamistekijään, nämä tekijät kytketään tunnistusjärjestelmässä käyttäjään, jonka henkilöllisyys on varmistettu ja menetelmää ei voi käyttää vain toisella tekijällä. Muistiossa kuvattu digitaalisen todisteen liittäminen mobiilihenkilökorttiin tai mobiilisovellukseen vastaa sitä, mitä vahvan sähköisen tunnistusvälineen tarjoajat tekevät, kun käyttäjä rekisteröi käyttöönsä mobiilitunnistussovelluksen. Sen todentaminen, että sovellusta käyttää oikea henkilö, edellyttää myös toisen tekijän eli yleensä PIN-koodin tai biometrisen tekijän käyttöä. Traficom ei pidä perusteltuna sitä näkemystä, ettei lompakkosovellus tai mobiilihenkilökortti olisi sähköinen tunnistusmenetelmä.

- Nykymallissa vahvan sähköisen tunnistusvälineen tarjoajan on tunnistusvälinettä myöntäessään ja luodessaan tarkistettava henkilötiedot rajapinnan kautta väestötietojärjestelmästä ja tiedot on ylläpidettävä ajantasaisina säännöllisillä tarkistuksilla. Uudessa mallissa väestötietojärjestelmään (tai siihen liitettävään varmennepalveluun) lisättäisiin toiminto, jossa väestötietojärjestelmä toimisi käytännössä ainakin valtion mobiilihenkilökorttisovelluksen taustajärjestelmänä.
- Muistion kuvauksen perusteella yksityisen sektorin vahvan tunnistusvälineen myöntämisessä voitaisiin mahdollisesti tavalla tai toisella vahvistaa henkilöllisyys valtion tarjoamalla sovelluksella tai yksityisen sektorin väline voitaisiin mahdollisesti myös linkittää suoraan väestötietojärjestelmään/valtion varmennepalveluun. Muistiossa kuvattu ydinidentiteetin todiste (vastannee varmennetta) ja sen tallentaminen lompakkosovellukseen eroaisi tavanomaisen mobiilitunnistussovelluksen teknisestä tarjoamisesta ja tunnistuslain sääntelyn teknisestä kohteesta lähinnä siten, että tunnistuspalvelun oman taustajärjestelmän lisäksi sovellus tukeutuisi mahdollisesti valtion uuteen varmennepalveluun ja tällä voisi olla sääntelyn perusteella asema luotettuna lähteenä, josta vastaa valtio eikä tunnistuspalvelu.
- Nykymallissa tunnistuslain sääntely tarjoaa objektiivisen tavan osoittaa tunnistuspalvelun luotettavuus ja varmentaa myös jossain määrin asiointipalvelut, joille tunnistus toimitetaan. Oikeudet ja velvollisuudet on määritelty laissa. Uudessa mallissa kuvataan rinnakkaista luottamusinfraa tai mahdollisesti vapaasti muotoutuvaa toimijoiden joukkoa, jonka tarjoamissa sovelluksissa käyttäjä voisi käyttää valtion tarjoamaa digitaalista identiteettiään eli varmennettaan.
- Nykymallissa tunnistusvälineen tarjoaja toimittaa tunnistusvälityspalvelun kautta asiointipalvelulle vahvaan sähköiseen tunnistusvälineeseen liittyvät henkilötiedot, jotka tunnistusvälineen tarjoaja aika ajoin tarkistaa väestötietojärjestelmästä. Asiointipalvelulle toimitettavaa henkilötietopakettia ei ole säännelty, mutta käytännössä tarjolla on vain vakioituja ja niukkoja tietoja. Uudessa mallissa ainakin valtion tarjoamassa mobiilisovelluksessa olisi käytettävissä tietoja valtion eri rekistereistä ja myös mahdollisuus köyhdyttää tietoja. Tiedot voitaisiin mahdollisesti välittää käyttäjän sovelluksen kautta sen sijaan, että tunnistus(välitys)palvelu välittää ne asiointipalvelulle rajapintojen kautta. Yksityisen sektorin rekistereiden ja sovellusten liityntätapa ja luottamusmalli jää vielä avoimeksi.

Traficom ei pidä kaikkia muistiossa esitettyjä päätelmiä ja toteamuksia nykyisten tunnistuspalveluiden puutteista oikeellisina, mutta on samaa mieltä siitä näkemyksestä, että erilaisten henkilötietojen käyttämisen sujuvoittaminen

edellyttäisi parannuksia. Olisi hyvä, että tunnistamisella vahvistettavien henkilötietojen määrää voitaisiin lisätä ja käyttää nykyistä joustavammin ja toisaalta, että tarjolle tulisi myös anonymisoitua tai pseudonymisoitua tunnistusta. Henkilötietojen suoja on itsestään selvä perusedellytys. Traficom käsityksen mukaan tämä voisi näkyä käyttäjälle esimerkiksi siten, että tämä voisi valita tunnistussovellusta käyttäessään nykyistä laajemmin, mitä tietoja hänestä välitetään sähköiseen palveluun, kun nyt vallitseva palvelumalli on pyytää käyttäjää vahvistamaan vakioidun henkilötietopakettin toimittaminen. Traficom pitää tätä muutosta kannatettavana. Tämä on sinänsä mahdollista ottaa käyttöön nykyisissäkin tunnistuspalveluissa niitä kehittämällä, mutta eri käyttötarkoituksiin riittävästi skaalautuva tunnistusratkaisu edellyttäisi liityntää useisiin muihinkin julkisiin tai yksityisiin rekistereihin kuin väestörekisteriin.

Traficom arvioi, että toiminnallista **ratkaisumallia on välttämätöntä täydentää siltä osin, mitä toimintoja ja palveluita ja millä edellytyksillä ja ehdoilla** yksityisen sektorin kotimaiset tai muista jäsenvaltioista tulevat sovelluspalveluntarjoajat, verkkopalveluiden tarjoajat tai nykyiset vahvan sähköisen tunnistuspalvelun tarjoajat saisivat käyttöönsä osaksi palveluitaan.

Traficom toistaa edellisen kysymyksen kohdalla toteamansa huolen siitä, että jos ei oteta huomioon teknisistä, taloudellisista, kilpailullisista tai luottamuksen puuttumiseen johtuvista syistä aiheutuvia pullonkauloja, voidaan päätyä tilanteeseen, jossa markkinatoimijoiden ei ole mahdollista ennakoita sääntelyä ja edellytyksiä liiketoiminnan muutoksille ja investoinneille. Tämä voi johtaa siihen, että käyttäjille ei ole tarjolla riittävän yleiskäyttöisiä tunnistusvälineitä, joilla he voivat asioida julkisissa ja yksityisissä verkkopalveluissa.

Traficom pitää selvänä, että täydellistä määrittelyä ei luonnollisesti voi olla valmiina hankkeen suunnitteluvaiheessa, mutta seuraavien näkökulmien tarkempi pohdinta olisi viraston käsityksen mukana tärkeää, jotta toimintamallin vaikutuksia ja potentiaalia yksityiselle sektorille voisi hahmottaa.

- Olisiko kysymyksessä valtion ja yksityisen toimijan välillä kysymyksessä hankintamenettely, muu sopimus, ilmoitusmenettely, hakemusmenettely, sertifiointi tai jokin muu.
- Olisiko toimijoilla eri rooleja ja oikeuksia valtiolta saatavan toiminnon tai palvelun suhteen. Miten määriteltäisiin yksityisten toimijoiden luotettavuusvaatimukset ja niiden osoittamisen tavat. Minkä toimijoiden, jos rooleja on useampia.
- Mitä teknisiä toimintoja, ominaisuuksia tai rajapintoja olisi tarjolla.
- Voisiko toimintoja ja palveluita jälleentarjota tai välittää muutoin. Millä perusteella.
- Miten palveluketjuissa jakautuisi vastuu käyttäjälle esimerkiksi teknisistä virheistä, tietosuojan toteutumisesta ja informoinnista ja muista seikoista.
- Miten saadaan aikaan riittävän laajalti tekninen yhteentoimivuus. Mikä taho määrittäisi yhteentoimivuuden edellytykset ja vaatimukset eli esimerkiksi käytettävät tekniset standardit. Miten vältettäisiin asiointipalveluiden vendor lockit.

Arviomuistion yhteenvedon mukaan *kootusti hankkeen tavoitteena on:*

- *luoda kaikille Suomessa väestötietojärjestelmään kirjatuille henkilöille digitaalinen identiteetti ja sen osoittava digitaalinen todiste;*
- *tuottaa ja tarjota käyttäjälle yksi digitaalinen tallennusmenetelmä*

(digitaalinen lompakko), jolla digitaalista identiteettiä voidaan käyttää ja siihen liitetyjä varmennettuja väittämiä (tietoja) voidaan välittää digitaalisiin palveluihin;

- tuottaa poliisin tai ulkoministeriön myöntämään passiin ja henkilökorttiin pohjautuva henkilöllisyyden osoittamisen ratkaisu (mobiilihenkilökortti);
- luoda valmiudet tallentaa ja välittää eri viranomaisten myöntämää varmennettua tietoa (lupa, henkilöön liittyvä tieto) viranomaisen tuottamaan digitaalisen identiteetin tallennusvälineeseen (digitaalinen lompakko)
- luoda valmiudet tallentaa myös yksityisen puolen varmennettua tietoa, esim. tietoa digitaalisesta arvosta (digitaalinen euro, maksusitoumukset, palvelusetelit) viranomaisen tuottamaan digitaalisen identiteetin tallennusvälineeseen (digitaalinen lompakko), jolloin sillä voisi siirtää digitaalista arvoa toiseen digitaaliseen lompakkoon tai digitaaliseen maksupalveluun.

Traficom on seuraavassa poiminut niitä alustavia ajatuksia, joita eri toiminnoista tai osapuolista esitetään toimintamallin kuvauksessa. Lihavoinnit on tehty tässä ja poiminnot eivät ole välttämättä siinä ajallisessa kehitysjärjestyksessä, jossa niitä käsitellään muistiossa. Myös ryhmittelyn väliotsikot on lisätty tässä, jotta uutta mallia voitaisiin vertailla nykyiseen sähköisten tunnistuspalveluiden malliin.

Väestötietojärjestelmästä

- Digitaalisen henkilöllisyyden hankkeessa on kyse viranomaisen perusrekistereihin kirjattavista luotettavista **henkilötiedoista, tunnisteista ja metatiedoista**, ja niiden tarjoamisesta **viranomaisten ja yksityisen sektorin käyttöön** digitaalisen identiteetin muodossa **henkilön itsensä hallinnoimana**.

Henkilötietojen lähteistä

- Usein sähköisissä palvelukokonaisuuksissa tarvitaan asiointitapahtuman sujuvaan käsittelyyn yhdistelmä yksittäisiä tietoja sekä **yksityisen että julkisen puolen palveluista ja rekistereistä**. Jos tarvittavat tiedot ovat valmiiksi vahvistettuina väittäminä loppukäyttäjän kontrollissa ja hän voi osoittaa niitä kulloisenkin asiointitapahtuman edellyttämällä tavalla, palvelun kehittäminen yksinkertaistuu ja itse asiointi nopeutuu.
- Myös kolmansia osapuolia voi **ilmoittautua myöntämään henkilöstä vahvistettuja tietoja**, joita käytetään asiointitapahtuman sujuvampaan tuottamiseen.

Tunnistusmenetelmästä

- **menetelmä**, jonne identiteetin osoittava digitaalinen todiste voidaan tallentaa ja mistä sitä voidaan käyttää. Tällaista palvelua kutsutaan digitaaliseksi lompakoksi
- Valtion luodessa suoraan digitaalisen ydinidentiteetin, jonka avulla **voidaan ottaa käyttöön myös muita välineitä**, luotaisiin edellytyksiä vähentää tarvetta eri toimijoiden tekemälle kalliille fyysisen ensitunnistamisen prosessille.
- Eri lompakot voivat käyttää erilaisia hyväksymismenetelmiä, esimerkiksi sormenjäljellä, PIN-koodilla tai kasvontunnistuksella. Käyttäjä voi valita itselleen parhaiten sopivan lompakon tai lompakoita, joita haluaa käyttää

- Viranomaisen tuottama digitaalinen tallennusmenetelmä ydinidentiteetin osoittavalla digitaaliselle todisteelle ei kuitenkaan ole ainoa menetelmä, mutta se on **ainoa menetelmä, johon digitaalisen henkilökortin (mobiilihenkilökortti) voi tallentaa**
- Mobiilihenkilökortin voi tallentaa vain valtion tuottamaan digitaaliseen lompakkoon, mutta tarkoituksena on, että digitaalisen todistuksen ydinidentiteetin ja henkilön liitoksesta voisi tulevaisuudessa tallentaa valtion tuottaman digitaalisen lompakon lisäksi muihinkin lainsäädännössä asetetut vaatimukset täyttäviin digitaalisiin lompakoihin
- asiakkuusriippumaton digitaalinen identiteetti ja sen osoittamisen menetelmä edellyttää, että viranomaisella on velvollisuus tuottaa ja tarjota käyttäjälle digitaalinen **tallennusmenetelmä**, jolla digitaalista identiteettiä voi käyttää ja siihen liitettyjä varmennettuja viranomaistietoja (väittämiä) voi välittää digitaalisiin palveluihin.
- Valtion tuottama ydinidentiteetti ja sen digitaalinen todiste tulisi olisi säätelyllä ns. **pakollinen jokaiseen luvanvaraiseen lompakkopalveluun hyväksyttävä identiteetti**
- Avainta hallitaan **ensin valtion tarjoamalla välineellä** ja varaudutaan jo hanketta toteuttaessa siihen, että todiste voidaan tulevaisuudessa myöntöhetkellä kytkeä **esimerkiksi markkinatoimijan tarjoamaan** siihen tarkoitukseen suunniteltuun ja auditoituun **välineeseen**.
- Digitaalisen todisteen ydinidentiteetin ja luonnollisen henkilön liitoksesta voisi tulevaisuudessa tallentaa valtion tuottaman digitaalisen lompakon lisäksi **muihinkin lainsäädännössä asetetut vaatimukset täyttäviin digitaalisiin lompakoihin**. Jotta tämä olisi tulevaisuudessa mahdollista, ja jotta ratkaisut olisivat lähtökohtaisesti yhteensopivia, tarvitaan läheistä yhteistyötä hankkeen ja muiden **potentiaalisten digitaalisen lompakon tarjoajien** välillä jo lausuntokierroksen aikana
- Tavoitetilä todennäköisesti edellyttää ainakin **digitaalisten lompakkojen osalta uutta säätelyä**, jolla varmistetaan niiden luotettavuus, turvallisuus, yhteentoimivuus ydinidentiteetin digitaalisen todisteen tallennus- ja käyttömenetelmänä sekä säädellään vastuuperiaatteet. Tämä muuttaa nykyisen vahvan sähköisen tunnistamisen säätelyn kohdetta, koska identiteetin tallentavalla lompakkopalvelulla ja sinne tallennetulla ydinidentiteetin digitaalisella todisteella ja muilla varmistetuilla tiedoilla voi olla eri vastuuorganisaatiot.
- markkina siirtyy digitaalisen identiteetin myöntämisestä ja saamisesta niihin **menetelmiin**, joihin sen voi tallentaa tai joiden kautta sitä voi käyttää.
- kilpailun yhtäältä **digitaalisen identiteetin ja henkilön liitoksen osoittavien tuotteiden** välillä

Välityksestä tai asiointipalveluista ja validoinnista

- kansalaisen ydinidentiteetin säilyttävä ja kontrolloiva identiteettilompakko on "kontrollipiste", koska **kaikki henkilön transaktiot tapahtuvat lompakko-operaattoreiden tarjoaman digitaalisen lompakon kautta**.
- valtion digitaalisen henkilöllisyyden ratkaisussa valtion vahvistamat, ajantasaiset henkilötiedot siirtyisivät käyttäjän hallinnoimina väestötietojärjestelmästä **tunnistusvälineen myöntäjälle tai asiointipalvelulle**
- Sähköisen henkilöllisyyden osoittamisen metodista tai liikkeellelaskijasta riippumatta osoitettu **tieto on pystyttävä asiointipalvelussa tarkistamaan myöntäjältä ja loppukäyttäjän on ymmärrettävä ja**

hyväksyttävä, mitkä osapuolet transaktiossa käsittelevät käyttäjän henkilöllisyyttä osoittavaa dataa.

- *Joko asiointipalvelut toteuttavat henkilöllisyyden tarkastamisen itse, jolloin niiden olisi otettava käyttöön **luottamusverkoston ulkopuolinen menetelmä ja rajapinnat tai joku yksityinen palveluntarjoaja toteuttaa välityspalvelun**, joka toteuttaa tarkastuksen asiointipalvelun puolesta. Tämä vastaa nykyistä luottamusverkostotoimintaa.*
- *Vastaanottaja voi todentaa tiedon oikeellisuuden tarkastamalla vahvistetun tiedon (kredentiaalin) tilan eri tavoin. Yksi mahdollisuus voi olla esimerkiksi yhteinen **luottamusinfrastruktuuri**, joka yhdistää tiedon tuottajat, sen hyödyntäjät ja tiedon kohteen. Tällaisessa toimintaympäristössä olennaista olisi mahdollistaa tiedon oikeellisuuden varmistus **ilman teknistä yhteyttä tiedon myöntäjään** tai sen tietojärjestelmään.*
- *käyntiasioinnissa...Digitaalisen henkilöllisyyden hanke toteuttaa **ratkaisun henkilöllisyyden tarkastamista varten sekä mobiilisovelluksena että erillisenä standardirajapintana**, mikäli tarkastustoiminnallisuus halutaan integroida esimerkiksi olemassa oleviin asiakasjärjestelmiin (kassajärjestelmät tms.).*
- *asiointipalvelulla on oltava valmius ottaa vastaan osoitettu henkilöllisyystieto, ja tarkastaa tiedon ajantasaisuus ja oikeellisuus hankkeessa tuotettavan **avoimen rajapinnan kautta ...** tarkastusraajapinta on avoin aivan kuten nykyisessä kansalaisvarmenteessa.*
- *henkilön haltuun saatettu ydinidentiteetti olisi jatkossa entistä laajemmin hyödynnettävissä **erilaisissa asiointitilanteissa**, mukaan lukien sähköisessä tunnistamisessa*
- *Kilpailun... sähköisten, luottamusta vaativien, **lisäarvopalveluiden** välillä*
- ***Asiayhteydellinen identiteetti** on identiteetti, joka on perustettu ja jota käytetään ensisijaisesti tiettyyn tarkoitukseen tietyssä asiakkuuteen liittyvässä kontekstissa ja mahdollisesti myös asioinneissa pääsääntöisesti sopimusperusteisesti*
- *digitaalisten palveluiden innovaatiota sellaisille toimijoille, jotka eivät ole kiinnostuneita ylläpitämään laajoja asiakkuuteen perustuvia identiteettirekistereitä*

3) Kommentit arviomuiston sisältämästä oikeudellisesta arviosta

Arviomuistiossa hankkeen oikeudellinen arvio on huolellinen ja kattava siltä osin, kun se koskee julkisen hallinnon näkökulmaa. Oikeudellista arviota on tehty valtionhallinnon mahdollisen uuden mobiilisovelluksen (mobiilihenkilökortti/tunnistussovellus) tuottamisen ja väestötietojärjestelmän kehittämisen (ydinidentiteetin toiminnallisuudet) kannalta. Näiden kannalta Traficom pitää keskeisenä asiana arvioida julkisen sektorin toiminnan laajentamista nykyisestä suhteessa yksityisen sektorin elinkeinotoimintaan siltä osin, kun yksityiset kotimaiset ja ulkomaiset yritykset tuottavat samoja palveluja. Tämä on huomioitu perusteellisesti arvioinnissa muun muassa valtioneuvosto- ja kilpailuneutraaliteettisäätelyn kannalta. Kyseiset säätelyt eivät kuulu Traficomian asiantuntemuksen alaan, eikä Traficom siksi ota oikeudellisiin päätelmiin kantaa.

Traficom yhtyy siihen toteamukseen, että hyvään hallintoon kuuluu jokaisen

oikeus saada viranomaisilta asianmukaisia palveluita. Traficom katsoo kuitenkin, että yhteiskunnallisena tavoitteena ihmisten mahdollisuus asioida turvallisesti ja helposti sähköisesti koskee myös yksityistä sektoria. Kansalaisyhteiskunta siirtyy verkkoon ja kansalaiset tarvitsevat sekä julkisen että yksityisen sektorin sähköisiä palveluja. Tasapuolisia ja esteettämiä mahdollisuuksia on perusteltua tarkastella myös perusoikeuksien toteutumisen edistämisen kannalta, mutta **perusoikeusnäkökulma ei välttämättä edellyttäne sitä, että valtio tuottaa palveluita operatiivisesti itse**. Kuten muistiossakin todetaan, keinovalinta jää kussakin tapauksessa erikseen harkittavaksi ja valittavat keinot saattavat myös vaihdella huomattavasti. Keskeisiin keinoihin kuuluvat perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen sekä taloudellisten voimavarojen kohdentaminen.

Traficom kiinnittää huomiota siihen, että arviomuistiossa sähköisen tunnistuspalvelun perusteleminen luonteeltaan **julkiseksi hallintotehtäväksi** ei vaikuta täysin johdonmukaiselta. Arviomuistiossa käsitellään perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöä, jota Traficom ei pyri tässä arvioimaan. Traficom kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että muistion tulkintaperustelu näyttäisi kuvaavan pikemminkin **tosiasiallista hallintotoimintaa** palveluketjussa, johon kuuluvat väestötietorekisteri (ydinidentiteetti), julkishallinnon sähköinen asiointipalvelu ja käyttäjän asiointipalvelussa käyttämä sähköinen tunnistusväline. Henkilöiden perusrekisteröinti on selkeästi oikeuksia luova julkishallinnon tehtävä, mutta tätä henkilöllisyyttä on voitava käyttää myös yksityisen sektorin sähköisissä palveluissa. Väestörekisterin ja sähköisen verkkopalvelun yhteys palveluketjuissa ei siis rajoitu vain julkishallintoon. Siten julkisen hallintotehtävän perusteeksi jäisi julkisen sektorin oman sähköisen palvelun ja siinä tarvittavan sähköisen tunnistamisen yhteys. Vallitsevan näkemyksen ja käytännön mukaan kuitenkin julkishallinnon tehtävistä sähköisten palveluiden tuottamisessa voidaan huolehtia sillä, että mahdollistetaan myös yksityisen sektorin tunnistusvälineiden käyttö.

Traficom pitää tärkeänä täydentää oikeudellista arviota yksityisen sektorin kannalta. Arviomuistion toiminnallisessa kuvauksessa on lukuisia alustavia aihioita yksityisen sektorin liitynnöistä. Jotta valittavan ratkaisun mahdollisuuksia ja vaikutuksia yksityisellä sektorilla olisi mahdollista arvioida, olisi tärkeää, että toiminnallisen ratkaisun suunnittelussa täydennettäisiin mallia **infrastruktuurin, rajapintojen tai toimintojen avaamisessa yksityisen sektorin käyttöön**. Olennaista olisi arvioida oikeudelliset reunaehdot niille teknisille ja taloudellisille edellytyksille, joilla yksityisen sektorin toimijat voisivat saada käyttöön omassa palvelutuotannossaan valtion (väestörekisterin/ydinidentiteetin digitaalisen kytkennän/todisteen) uusia toiminnallisuuksia.

Traficom pitää yksityisen sektorin vaihtoehtojen ja niiden oikeudellisten edellytysten arviointia tärkeänä, koska arviomuistiossa ei oteta vielä huomioon suunnitelmien tosiasiallista vaikutusta yksityisen sektorin tunnistuspalveluiden edellytysten säilymiseen ja sitä kautta yksityisen sektorin asiointipalveluiden luotettavuuden kehittymiseen. Vaikka arviossa päädyttäisiin siihen, että valtion roolin laajentamiselle tunnistuspalveluiden tarjonnassa ei ole ehdotonta oikeudellista estettä, tarvittaneen muitakin ratkaisuja ja ratkaisujen yhteensovittamista, jotta käyttäjien turvallinen asiointi kehittyy myös yksityisellä sektorilla.

Traficom katsoo, että kansallisen sääntelyratkaisun digitaalisen identiteetin,

sähköisen tunnistamisen ja omadata -palvelujen tarjonnan ja käyttöönoton mahdollistamisessa ja edistämässä **tulisi olla yhteensopiva EU-sääntelyn kanssa**. Ennakkotietojen perusteella vaikuttaa todennäköiseltä, että eIDAS-asetuksen sääntelyllä pyritään tulevaisuudessa harmonisoimaan tunnistuspalveluiden tarjonnan edellytyksiä nykyistä sääntelyä enemmän. eIDAS-asetuksen mahdolliset muutokset ja niiden aikataulu olisi siksi huomioitava digitaalisen henkilöllisyyden kehittämishankkeessa. Luonnollisten ja oikeushenkilöiden sähköisen asioinnin ja sähköisten oikeustoimien tarpeet eivät rajoitu yhteen valtioon. Myös identiteettiin liittyvien palveluiden tarjoajien liiketoiminta ja palveluiden tarjonta ulottuu usein useaan jäsenvaltioon sisämarkkinoilla. Yhtenäinen sääntely mahdollistaa suomalaisille toimijoille tasapuolisen ympäristön.

Traficom katsoo, että koska muistiossa ei ole juurikaan arvioitu vaihtoehtoisia tapoja ratkaista esitettyjä puutteita tarjolla olevissa tunnistuspalveluissa, vaihtoehtojen puute vaikuttaa myös oikeudelliseen arviointiin. Traficom pitäisi tärkeänä oikeudellista arviota esimerkiksi kannustinsääntelyn mahdollisuuksista ja tarkennetun velvoitesääntelyn mahdollisuuksista.

Traficom toteaa, että oikeudellisessa arvioissa on erotettu hyvin tunnistuslain sääntelyn kaksi erilaista funktiota, tunnistuspalveluiden tietoturvallisuuden valvonta ja toisaalta kilpailuluonteinen sopimusvelvoitteiden luottamusverkostosääntely. Näiden lisäksi on hyvä huomata, että sääntelyllä varmistetaan myös tunnistuspalveluntarjoajien luotettavuus ja taloudellinen vastuunkantokyky. Sääntelyyn sisältyy myös elementtejä, joilla varmistetaan sopimuksellisesti tunnistuspalveluita ostavista verkkopalveluiden tarjoajista. Vaikka tunnistus(välitys)palvelut eivät ole vastuussa verkkopalveluiden tarjoajista, järjestelmässä on paljon elementtejä, joilla voidaan suojella käyttäjää petoksilta ja tietoturvaongelmilta.

Traficom korjaa arviomuistiossa esitetyn toteamuksen, että tunnistuslain vastuusäännöksiä sovellettaisiin lain 1 §:ssä soveltamisalasta pois suljettuun yhteisön itse tuottaman tunnistusmenetelmän käyttöön yhteisön omassa palvelussa tai yhteisön sisäiseen tunnistamiseen käytettävien palveluiden tarjontaan, kuten tietyn yrityksen omien tietojärjestelmien tunnistamistarpeisiin. Kuluttajaluonteisten vastuusäännösten soveltamista näissäkin tilanteissa ehdotettiin hallituksen esityksessä, mutta eduskunnassa ehdotus poistettiin (LiVM 12/2009 vp - HE 36/2009 vp). Valiokunnan mietinnössä tarkennettiin muutoinkin soveltamisalan rajausta.

Valiokunta ehdottaa esityksen soveltamisalaa eräitä muutoksia, joiden myötä lain soveltamisala selkeytyy ja tarkentuu valiokunnan käsityksen mukaan huomattavasti. Samalla ehdotuksilla selkeytetään lain valvonnasta vastaavien viranomaisten tehtäviä.

Esityksen 1 §:n 3 momenttiin sisältyy soveltamisalaa koskeva rajausta... Näissä palveluissa olisi kuitenkin noudatettava esityksen 3 §:n, 20 §:n 1 momentin, 21–22 §:n, 23 §:n 1 momentin, 25 §:n 1 momentin ja 2 momentin sekä 27 §:n 1 momentin, 2 momentin 1 kohdan ja 3 momentin säännöksiä. Kyseisten säännösten noudattamista valvoisi esityksen mukaan kuluttaja-asiamies kuluttajasuhteissa. Muutoin lain noudattamisen valvonta olisi pääosin Viestintäviraston tehtävä.

*Asiantuntijalausunnoissa on tuotu esille, että 1 §:n 3 momentin soveltamisalaa koskevan säännöksen valvonta on käytännössä mahdotonta. **Valiokunta ehdottaa, että 1 §:n 3 momentin 1 –8 kohta poistetaan.***

4) Muut kommentit

Traficom kannattaa mobiilihenkilökortin kehittämistä henkilön tunnistamisen helpottamiseksi käyntiasioinnissa. Traficomin pilotti mobiiliajokortista osoitti selkeästi kansalaisten tahtotilan mobiililaitteella tapahtuvaan tunnistautumiseen sekä tunnistuspalveluita käyttävän elinkeinoelämän kiinnostuksen digitaalisten tunnistautumISRatkaisujen hyödyntämiseen.

Mobiilihenkilökorttia kehitettäessä tulisi ratkaisun turvallisuuden lisäksi kiinnittää erityistä huomiota palvelun käytettävyyteen, tulevaisuuden käyttönäkymiin sekä laajentamismahdollisuuksiin.

Traficom on ollut mukana kv. ISO/IEC 18013-5 standardin kehitystyössä, jossa on kehitetty kansainvälistä standardia mobiiliajokortille. Nyt on ISOssa alkanut työ myös mobiilihenkilökortin standardoimiseksi ja tämän työn pohjalla tullaan käyttämään mobiiliajokorttia varten luotua standardia. Standardien seuraaminen mahdollistaa tulevaisuudessa valitun ratkaisun käyttökelpoisuuden myös ulkomailla, mikä on erityisen tärkeää, kun mobiililompakkoon halutaan lisätä esim. mobiiliajokorttitoiminnallisuus. Standardit luovat myös asiointipalveluita tarjoaville elinkeinonharjoittajille luottamusta siihen, että tunnistautumISRakeluita varten tehdyt investoinnit ovat kestäväällä pohjalla ja niiden pohjalle voidaan rakentaa pitkäkestoisia ratkaisuja.

Traficom suosittelee, että mobiilihenkilökortin tunnistautumISRakeluita tulisi pohjaamaan ISO/IEC 18013-5 standardiin mobiiliajokortista. Liittyen erityisesti mobiiliajokorttiin ratkaisun pitää myöhemmässä vaiheessa tukea myös offline-käyttöä, jolloin tarkastus on mahdollista tehdä myös ilman verkkoyhteyttä. Traficom osallistuu mielellään hankkeeseen asiantuntijaroolissa sekä mahdollisena pilottipalvelun tuottajana (mobiiliajokortti). Traficom toteaa kuitenkin lisäksi, että myös eIDAS-asetuksen mahdolliset tulevat muutokset olisi huomioitava, jos ne vaikuttavat sovellusten yhteentoimivuuteen.

[1]

https://www.traficom.fi/sites/default/files/media/publication/S%C3%A4hk%C3%B6isen_tunnistamisen_S%C3%A4hk%C3%B6inen_tunnistaminen_turvallisen_asiointin_mahdollistajana_17_03_2021p.pdf

Kirsi Karlamaa
Pääjohtaja

Sauli Pahlman
vt. Ylijohtaja

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom) 4.5.2021. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa sähköisiä allekirjoituksia

tukevalla lukijaohjelmalla tai Traficomin kirjaamosta.

Liitteet

Liite 1