

30.4.2021

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö 18.3.2021 (VN/6802/2020)

KKV:n lausunto VM:n digitaalisen henkilöllisyyden kehittämistä koskevasta arviomuistiossa

Valtiovarainministeriö (jäljempänä "VM") on 18.3.2021 pyytänyt lausuntoa digitaalisen henkilöllisyyden kehittämistä koskevasta arviomuistiossa. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (jäljempänä "KKV") kiittää lausuntopyynnöstä.

KKV haluaa aluksi todeta, että se suhtautuu avoimesti arviomuistiossa esitettyyn tulevaisuuden visioon ja toiminnalliseen ratkaisuun, mutta katsoo, että arviomuistio jättää niiden osalta vielä paljon auki olevia kysymyksiä. KKV toteaa, että valmistelutyötä on syytä jatkaa yhteistyössä eri viranomaisten ja markkinatoimijoiden kanssa. KKV myös katsoo, että jatkovalmistelussa olisi syytä määritellä selkeä siirtymäaikataulu ja välivaiheet, joiden myötä uuteen toimintamalliin mahdollisesti siirrytään.

Lausuntoon KKV toteaa seuraavaa:

Kommentit arviomuistiossa esitetystä tulevaisuuden visiosta

VM:n arviomuistion mukaan digitaalisten palvelujen käyttö lisääntyy entisestään tulevaisuudessa. Digitaalisen henkilöllisyyden ja sähköisen asioinnin maailma on arviomuistion mukaan kehittymässä suuntaan, jossa henkilö itse kontrolloi häneen liittyvien tietojen jakamista kolmansille osapuolille mobiilipohjaisten identiteettilompakoiden avulla. Arviomuistion mukaan tähän viittaavat muun muassa Euroopan komission sääntelyn kehittämissuunnitelmat.¹

VM:n arviomuistiossa on esitetty varsin vähän perusteluja sille, miksi kehitys tulisi olemaan kuvattun kaltainen. EU-sääntelyn osalta valmistelu on vielä alkuvaiheessa, joten tulevaisuus on siltä osin epävarma. Toisaalta sähköisen asioinnin yleistyminen ja palvelujen digitalisaatio ovat olleet viime vuosina selvästi havaittavia ilmiötä, eikä mikään viittaa siihen, että kehityksen suunta olisi tältä osin kääntymässä. Visio siitä, että henkilöt hallitsivat jatkossa tietojensa mobiilipohjaisten identiteettilompakoiden avulla vaikuttaa mahdolliselta, ottaen huomioon esimerkiksi viime aikoina tapahtunut maksamiseen käytettävien mobiililompakoiden yleistyminen.

KKV suhtautuu myönteisesti kehitykseen, jolla vahvistetaan yksilöiden mahdollisuuksia hallinnoida omaa dataansa. Hankkeen jatkovalmistelussa on kuitenkin syytä ottaa huomioon ihmisten tosiasiallinen käyttäytyminen ja arvioida sen merkitystä eri toteutustavoille. KKV:n arvion mukaan ihmisten mahdollisuus hallita ja jakaa nykyistä laajemmin esimerkiksi erilaisia viranomaistietoja digitaalisen välineen avulla saattaisi helpottaa monella tapaa ihmisten arkea ja johtaa sähköisen asioinnin lisääntymiseen. Sähköisen

¹ Valtiovarainministeriö: Arviomuistio digitaalisen henkilöllisyyden kehityksestä, 18.3.2021, jäljempänä "arviomuistio", s. 5–7.

30.4.2021

asioinnin lisääntyminen voisi puolestaan lisätä tuottavuutta sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. KKV kuitenkin tunnistaa tällaisessa kehityksessä myös riskejä, jotka tulee huomioida sääntelyn suunnittelussa. Jos henkilöön liittyvät tiedot ovat jatkossa laajamittaisesti kytkeytyneet henkilön hallinnoimaan digitaaliseen lompakkoon, saattaa tästä seurata, että tiedot päätyvät nykyistä herkemmin väriin käsiin, sillä ihmiset eivät välttämättä aktiivisesti seuraavaa, millaisia tietoja sähköiset asiointipalvelut henkilön lompakosta pyytävät. On yleisesti tiedossa, että monet ihmiset hyväksyvät esimerkiksi mobiilisovellusten käyttöehdot ja verkkosivustojen evästeet niihin perehtymättä². On myös mahdollista, että asiointipalvelut asettavat palvelun käytön edellytykseksi sen, että käyttäjä jakaa muitakin kuin palvelun käytön kannalta välttämättömiä tietoja³.

Kommentit arviomuistiossa esitettyyn toiminnalliseen ratkaisuun

KKV kiinnittää huomiota siihen, että VM:n arviomuistiossa esitetty henkilöllisyyden hallintaan liittyvä toiminnallinen ratkaisu on kuvattu varsin ylätasoisesti, eikä sen perusteella ole helppoa saada käsitystä siitä, millaisia toimenpiteitä digitaalisen henkilöllisyyden kehittämisen hankkeessa oltaisiin jatkossa valtion toimesta tekemässä ja miltä osin kehityksen oletetaan tapahtuvan yksityisten toimijoiden ratkaisujen myötä. KKV kuitenkin tunnistaa toiminnallisesta kuvauksesta ainakin seuraavat toimenpiteet, jotka valtio tulevaisuudessa toteuttaisi:

- 1) Valtio luo digitaalisen todistuksen siitä, että henkilö on liitetty viranomaisen hallinnoimaan ydinidentiteettitietoon⁴;
- 2) Valtio luo digitaalisen henkilökortin, jonka avulla voidaan osoittaa henkilöllisyys käyntiasioinnissa⁵;
- 3) Valtio luo digitaalisen lompakon, jonne edellä kuvattu digitaalinen todistus ja digitaalinen henkilökortti voidaan tallentaa⁶.

Arviomuistion mukaan digitaalisen todistuksen ydinidentiteetin ja henkilön liitoksesta voisi tallentaa valtion tuottaman digitaalisen lompakon lisäksi muihinkin lainsäädännössä asetetut vaatimukset täyttäviin digitaalisiin

² Bakos ym. (2014) havaitsivat, ettei käytännössä kukaan kuluttajista lukenut verkkokauppojen vakioehtosopimuksia. Bakos, Y., Marotta-Wurgler, F., & Trossen, D. (2014). Does Anyone Read the Fine Print? Consumer Attention to Standard-Form Contracts. *The Journal of Legal Studies*, 43(1), 1–35. Deloitte (2018) mukaan 53 prosenttia suomalaisista 18–75-vuotiaista älypuhelimien käyttäjistä hyväksyy aina tai lähes aina käyttöehdot lukematta niitä. Vain seitsemän prosenttia kertoo, ettei koskaan hyväksy käyttöehtoja lukematta. Deloitte (2018). *A Mobile World - A study on Nordic mobile consumer behaviour*. Deloitte Global Mobile Consumer Survey 2018: The Nordic cut. Amaze Metrics -sivuston analyysin mukaan vain 0,5 prosenttia verkkosivujen käyttäjistä avaa verkkosivustojen evästeasetukset. Amaze Metrics (2018). *76% Ignore Cookie Banners – The User Behavior After 30 Days of GDPR*. Saatavilla osoitteessa <https://www.amazemetrics.com/en/blog/76-ignore-cookie-banners-the-user-behavior-after-30-days-of-gdpr/>. Julkaistu 20.7.2018, luettu 26.4.2021.

³ Deloitte (2020) analyysissa valtaosassa verkkosivustoja ei ollut mahdollista muokata evästekäytäntöjä. Deloitte (2020). *Cookie Benchmark study*. Huhtikuu 2020.

⁴ Arviomuistio, s. 30.

⁵ Arviomuistio, s. 30.

⁶ Arviomuistio, s. 31.

30.4.2021

lompakoihin.⁷ Nykyisillä luottamusverkoston vahvan tunnistautumisen välineillä voisi jatkossakin tunnistautua julkisen hallinnon asiointipalveluihin.⁸ Lisäksi valtion tuottaman digitaalisen lompakon avulla voisi asioida sekä julkisissa että yksityisissä asiointipalveluissa.⁹

KKV käsittelee seuraavassa edellä kuvattujen toimenpiteiden tarpeellisuutta sekä mahdollisia vaikutuksia tunnistuspalvelujen tarjoajille ja niiden käyttäjille.

Toimenpiteiden tarpeellisuus

Pääministeri Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaan hallituksen tavoitteena on edistää Suomen kansalaisille ja kaikille Suomessa asuville mahdollisuutta sähköiseen tunnistautumiseen sekä edistää toimivien tunnistratkaisujen kehittämistä. Digitaalisen henkilöllisyyden kehittämisen hankkeen tavoitteena on myös muun muassa luoda mahdollisuuksia laajentaa viranomaisen vahvistamien henkilötietojen joukkoa, joka asiointissa voidaan välittää toiselle osapuolelle, varmistaa julkisen hallinnon vahvan sähköisen tunnistamisen kustannusten hallittavuus ja ennakoitavuus sekä tuottaa edellytykset ulkomaalaisen henkilön rekisteröinnille ja sähköiselle tunnistautumiseen Suomeen ja mahdollistaa Suomesta rajat ylittävä sähköinen tunnistaminen.¹⁰

KKV kiinnittää huomiota siihen, että osa hankkeen tavoitteista vaikuttaa varsin teknologialähtöisiltä, eikä arviomuistion perusteella saa selkeää kuvaa siitä, miksi tällaisia toiminnallisuuksia voidaan pitää tavoiteltavana. Arviomuistiossa ei myöskään kuvata, miten edellä kuvatut valtion toimenpiteet toteuttaisivat hankkeelle asetettuja tavoitteita tai miksi ne ovat paras tapa saavuttaa asetettu tavoite.

Nykysäätelyn myötä kaikilla Suomessa asuvilla on lähtökohtaisesti mahdollisuus saada käyttöönsä vahva sähköinen tunnistusväline. Kyselytutkimusten mukaan kansalaiset ja asiointipalveluja tarjoavat yritykset ovat pääosin tyytyväisiä nykyisin tarjolla oleviin vahvoihin sähköisiin tunnistusvälineisiin. 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.¹¹ Näitä ongelmakohtia on tunnistettu hallitusohjelman ja digitaalisen henkilöllisyyden kehittämisen hankkeen

⁷ Arviomuistio, s. 31.

⁸ Arviomuistio, s. 36.

⁹ Arviomuiston sivulla 35 todetaan, että hanke tuottaa henkilöllisyyden ja siihen liittyvien tietojen osoittamisen menetelmän kansalaiselle, ja että henkilö voi käyttää menetelmää myös yksityisen sektorin asiointipalveluissa halutessaan.

¹⁰ Arviomuistio, s. 8 ja 10.

¹¹ 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. Kattavammin sähköisen tunnistamisen markkinoiden nykytilaa on kuvattu KKV:n ja Liikenne- ja viestintäviraston laatimassa selvityksessä Sähköisen tunnistamisen markkinat – Sähköinen tunnistaminen turvallisen asioinnin mahdollistajana. Traficomien tutkimuksia ja selvityksiä 2/2021. Saatavilla osoitteessa <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-311-749-5>.

30.4.2021

tavoitteissa. Havaitut kehitystarpeet johtuvat monilta osin siitä, että esteettömyys ei toteudu. Saavutettavuutta, käytettävyyttä ja esteettömyyttä on arvioitava saatavuudesta erillisinä kysymyksinä, joiden yhteydessä korostuvat varsinkin erityisryhmien tarpeet.

KKV katsoo, että arviomuistiossa esitetyt toimenpiteet voisivat lisätä erityisesti ulkomaalaisten ja alaikäisten mahdollisuuksia käyttää tunnistusvälineitä ja sitä kautta sähköisiä asiointipalveluja. Sikäli kuin esteitä muodostaa suomalaisen henkilötunnuksen puuttuminen, asiantilaan vaikuttavat myös ne mahdolliset muutokset, joita parhaillaan selvitetään VM:n Henkilötunnuksen uudistamista ja valtion takaaman identiteetin hallinnoimista koskevassa hankkeessa. Arviomuistion perusteella jää kuitenkin epäselväksi, miten kuvatut toimenpiteet ratkaisevat sellaisten henkilöiden tunnistautumiseen liittyviä ongelmia, joilla on ylipäätään haasteita ottaa käyttöön ja käyttää tietoteknisiä laitteita. Arviomuistio ei myöskään sisällä vertailua muihin toimenpiteisiin, joilla voitaisiin mahdollistaa tunnistuspalvelujen käyttö nykyistä useammalle käyttäjäryhmälle. KKV pitää tärkeänä, että kaikkia hankkeessa suunniteltuja ratkaisuja arvioidaan myös erityisryhmien ja tunnistamis- ja asiointipalveluiden yhdenvertaisen saavutettavuuden näkökulmasta. KKV:n näkemyksen mukaan esteettömyyden ja yhdenvertaisuuden tavoitetta voisi olla mahdollista edistää myös lainsäädäntömuutoksilla ja esimerkiksi asettamalla tunnistuspalvelujen tarjoajille yleispalveluvelvoite, joka velvoittaa tarjoamaan tunnistuspalveluja kaikille niitä tarvitseville. KKV ei ota kantaa siihen, olisiko yleispalveluvelvoite esitettyjä toimenpiteitä parempi tapa edistää tavoitteita, mutta katsoo, että eri vaihtoehtoja tulisi jatkovalmistelussa avoimesti selvittää. Esteettömyyden ja yhdenvertaisuuden tavoitteiden edistäminen edellyttää todennäköisesti myös muita kuin tunnistusvälineisiin liittyviä toimenpiteitä.

KKV suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti siihen, että valtio vastaisi jatkossa selkeästi digitaalisen ydinidentiteetin luomisesta ja että valtio myöntäisi todistuksen ydinidentiteetin ja henkilön liitoksesta edelleen erilaisissa digitaalisissa lompakoissa käytettäväksi. Tämä voisi tapahtua luontevasti passin tai henkilökortin hakemisen tai uusimisen yhteydessä, eikä vaikuta siltä, että valtio tällä toimenpiteellä vaarantaisi nykyistä sähköisen tunnistautumisen tai digitaalisten lompakoiden markkinoiden toimintaa. Digitaalisen ydinidentiteetin myötä tarve eri toimijoiden tekemille kalliille fyysisille ensitunnistuksille vähenisi ja se saattaa puolestaan helpottaa uusien tunnistusvälineiden käyttöönottoa. Valtion luoma digitaalinen ydinidentiteetti olisi tasapuolisesti kaikkien toimijoiden käytettävissä.

Valtion luoma digitaalinen henkilökortti ei todennäköisesti vaikuttaisi markkinoiden toimintaan. KKV:n käsityksen mukaan digitaalisen henkilökortin myöntäminen vastaisi käytännössä nykyisen passin tai henkilökortin myöntämistä ja sopisi siten luontevasti valtion tehtäväksi. Mobiilisovelluksen kautta toimiva digitaalinen henkilökortti todennäköisesti helpottaisi käyntiasiointia, mitä voidaan pitää myönteisenä asiana. KKV kehottaa kuitenkin vielä harkitsemaan mahdollisuutta, että digitaalisen henkilökortin voisi tallentaa myös muuhun kuin valtion tuottamaan digitaaliseen lompakkoon.

30.4.2021

Arviomuistion perusteella ei ole selvää, miksi valtion on tarpeen luoda oma digitaalinen lompakko. KKV:n käsityksen mukaan myös yksityiset toimijat voisivat jatkossa tuottaa digitaalisia lompakoita, johon esimerkiksi valtion luoma todistus ydinidentiteetin ja henkilön liitoksesta sekä digitaalinen henkilökortti olisi teknisesti mahdollista tallentaa. On luonnollisesti tässä vaiheessa epävarmaa, miten kyseinen markkina on kehittymässä ja olisivatko yksityisten toimijoiden tuottamat lompakot aidosti kaikkien saavutettavissa. Siten jonkinlaiselle valtion tuottamalle peruslompakolle voi olla tulevaisuudessa aito tarve. Arviomuistion perusteella jää kuitenkin osin epäselväksi, millaisia toiminnallisuuksia valtion luomaan digitaaliseen lompakkoon sisältyisi ja missä määrin sillä voisi tehdä samoja asioita kuin yksityisten toimijoiden lompakoilla. Arviomuistion perusteella valtion tuottaman digitaalisen lompakon avulla voisi asioida sekä julkisissa että yksityisissä asiointipalveluissa, joten vaikuttaa siltä, että valtion lompakko kilpailisi ainakin osittain samalla markkinalla yksityisten toimijoiden lompakoiden kanssa.

Arviomuistiossa ei käsitellä lainkaan sitä, miten esitetyt toimenpiteet toteutaisivat tavoitetta vahvan sähköisen tunnistamisen kustannusten hallittavuudesta ja ennakoitavuudesta. Arviomuistiossa ei ole esitetty arviota esitettyjen toimenpiteiden kustannuksista eikä niitä siten voida verrata nykyisiin sähköisestä tunnistamisesta aiheutuviin kustannuksiin. Arviomuistiossa kuitenkin todetaan, että julkisen hallinnon sähköisiin palveluihin tarvittava käyttäjän identifiointikustannus on jo ylittänyt valtion oman tunnistuspalvelun tuottamisen ja ylläpitämisen kustannukset¹². KKV katsoo, että arviomuistiossa olisi tulut kertoa tarkemmin, miten tällaiseen arvioon on päädytty. Lisäksi KKV kiinnittää huomiota siihen, ettei kustannusarvioinnissa tulisi pitäytyä vain julkiselle sektorille aiheutuissa kustannuksissa, jos kustannuksia ollaan siirtämässä enenevässä määrin tunnistuspalvelujen asiakkaiden maksettavaksi.

KKV pitää myös yleisesti ottaen valitettavana, ettei arviomuistio sisällä kattavaa toimenpidevaihtoehtojen vertailua tai kuvausta siitä, millaisia toimenpiteitä muissa maissa on tehty. Myös tämä vaikeuttaa esitettyjen toimenpiteiden tarpeellisuuden arviointia.

Toimenpiteiden mahdolliset vaikutukset

Arviomuistion mukaan markkina siirtyisi digitaalisen identiteetin myöntämisestä ja saamisesta menetelmiin, joihin digitaalisen identiteetin voi tallentaa tai joiden kautta sitä voi käyttää.¹³ VM:n arvion mukaan tavoitetilassa sähköisen tunnistuksen laskutusta ei voida rakentaa tunnistamistapahtumien varaan, koska mallissa ei ole enää keskitettyä pistettä, joka seuraisi henkilön identiteeteillä tekemiä tunnistustapahtumia tai niistä välittämiä tietoja. Tämä johtaa VM:n arvion mukaan siihen, että kuluttaja on käytännössä ainoa laskutuskohde ja sähköisen tunnistamisen markkina muuttuu sähköisen lompakon ja varmennettujen väittämien markkinaksi.¹⁴ Lompakkopalvelujen

¹² Arviomuistio, s. 27.

¹³ Arviomuistio, s. 36.

¹⁴ Arviomuistio, s. 37.

30.4.2021

tuottajat voisivat kilpailla hinnan lisäksi esimerkiksi lompakkojen toiminnallisuuksilla.¹⁵

KKV kiinnittää huomiota siihen, että kuvatussa tavoitetilassa valtion tuottamalla digitaalisella lompakolla saattaa olla merkittävä vaikutus markkinan toimintaan. KKV:n käsityksen mukaan valtion luoma digitaalinen lompakko olisi kaikkien käytettävissä ilman erillistä käyttömaksua ja sitä olisi mahdollista hyödyntää sähköisessä asiointissa sekä julkisissa että yksityisissä asiointipalveluissa. Lisäksi digitaalisen henkilökortin voisi tallentaa vain valtion tuottamaan digitaaliseen lompakkoon. KKV katsoo, ettei kansalaisilla olisi välttämättä kiinnostusta ottaa käyttöön yksityisten tuottamia maksullisia digitaalisia lompakoita tai muita tunnistusvälineitä, jos sama tai jopa osin parempi palvelutaso on mahdollista saada maksutta tai alhaisemmillä kustannuksilla valtion lompakon avulla. Siten valtion lompakko saattaa hidastaa tai estää yksityisen lompakkomarkkinan kehitystä. KKV katsoo, että hankkeen edessä tulisi arvioida, millaisia vaikutuksia valtion tuottamalla digitaalisella lompakolla on lompakoiden tuotekehitykseen ja niiden parissa tehtäviin innovaatioihin.

KKV:n käsityksen mukaan valtio ei myöskään aikoi jatkossa maksaa sähköisen tunnistusvälineen tarjoajille korvausta siitä, että niiden tunnistuspalveluja voisi käyttää julkisissa asiointipalveluissa. Tämä todennäköisesti heikentää tunnistuspalvelun tarjoajien kannustimia kehittää tunnistusvälineitään ja saattaa johtaa tunnistusmarkkinan näivettymiseen.

Arviomuistiossa kuvatussa toimintamallissa sähköisen tunnistuksen kustannukset siirtyisivät suoraan kuluttajilta laskutettaviksi ja osaksi lompakon käyttöä¹⁶. Kustannusten jakautumista ja kohdistamista harkittaessa tulisi huomioida se, että sähköisen asiointin järjestäminen on digipalvelulaissa säädetty viranomaisten velvoitteeksi. Mikäli viranomaisten asiointipalveluihin tunnistautuminen olisi maksullista, asettaisi se kuluttajien näkökulmasta tosiasiallisia esteitä asiointipalvelujen saatavuudelle. Arviomuistiossa todetaan myös, että valtio myöntäisi ja tuottaisi digitaalista henkilöllisyyttä osoittavan välineen osana julkista palvelua¹⁷. KKV katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi etsiä ratkaisua, jossa tunnistamisen kustannukset eivät siirtyisi ainakaan kokonaisuudessaan kuluttajille.

KKV kiinnittää huomiota myös mahdollisiin tietoturva- ja tietosuojariskeihin. Toisaalta valtion luoma digitaalinen ydinidentiteetti saattaa parantaa tietoturvaa, sillä identiteettivarkauden sattuessa kaikki ydinidentiteettiin linkitetyt tunnisteet ja käyttäjätilit voi olla mahdollista jäädystä samanaikaisesti. Kuitenkin jos henkilöön liittyvät tiedot ovat jatkossa laajamittaisesti kytkeytyneet digitaaliseen lompakkoon, saattaa tästä seurata, että tiedot päätyvät nykyistä herkemmin väriin käsiin. Riski voi liittyä sekä lompakoiden tietoturva- haavoittuvuuksiin että käyttäjien huolimattomuuteen asiointitapahtumien yhteydessä. Arviomuistiossa ei saa selkeää käsitystä, miten näihin riskeihin aiotaan varautua ja miten vastuut näissä tilanteissa jakautuisivat.

¹⁵ Arviomuistio, s. 37.

¹⁶ Arviomuistio, s. 37.

¹⁷ Arviomuistio, s. 102.

30.4.2021

Kommentit arviomuiston sisältämästä oikeudellisesta arviosta

Arviomuiston oikeudellisessa arviossa kuvataan tuotettaviin toiminnallisiin ratkaisuihin liittyviä oikeudellisia näkökulmia. Muistiossa kuvataan muun muassa hankkeen taustalla vaikuttavaa perus- ja ihmisoikeuksiin, julkisen vallan käyttöön, yhdenvertaisuuteen sekä kilpailu- ja valtioneuvosto-oikeuteen liittyvää sääntelyä. KKV kommentoi seuraavassa arviomuiston kilpailu- ja valtioneuvosto-oikeudelliseen arvioon liittyviä kohtia.

KKV pitää hyvänä, että muistiossa on arvioitu suunniteltua toimintaa ja sen luonnetta laajasti kilpailuneutraliteetin ja valtioneuvosto-oikeuden näkökulmasta. KKV kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että arviomuiston toiminnallinen kuvaus ja oikeudellinen arvio eroavat toisistaan merkittävästi käytetyn terminologian osalta, mikä vähentää muistion ymmärrettävyyttä ja vaikeuttaa muistion perustelujen arviointia. Arviomuistiossa ei myöskään ole kaikilta osin kuvattu suunnitellun ratkaisun yksityiskohtia ja konkreettisia vaikutuksia. Esimerkiksi toiminnan luonne ja ratkaisun markkinavaikutukset jäivät osin vielä epäselviksi. Oikeudellinen arviointi vaikuttaa perustuvan tunnistautumisen ja sähköisen asioinnin nykytilaan, eikä sen perusteella ole helposti pääteltävissä, miltä osin arvio soveltuu tulevaan toimintamalliin. Arviomuiston oikeudellinen arviointi ei myöskään kata kaikkia toiminnallisissa ratkaisussa kuvatun käyttötilanteita. Juridinen tarkastelu on sähköisen asioinnin osalta rajattu ratkaisuihin, jotka mahdollistavat digitaalisen henkilöllisyyden hyödyntämisen julkisen sektorin palveluissa. Arviomuiston mukaan valtion tuottama digitaalinen lompakko on kuitenkin tarkoitus voida hyödyntää myös yksityisten toimijoiden asiointipalveluissa. Kilpailuneutraliteettisääntelyn (kilpailulain 4 a luku) soveltamiseen vaikuttaa myös toimintaa koskeva kansallinen erityislainsäädäntö, jonka yksityiskohdat eivät vielä ole tiedossa. Näin ollen suunniteltua toimintaa voidaan kilpailuneutraliteettisääntelyn kannalta tässä vaiheessa arvioida ainoastaan alustavasti ja yleisellä tasolla.

Kilpailuneutraliteettia koskeva kilpailulain 4 a luku soveltuu kunnan, kuntayhtymän, valtion taikka niiden määräysvaltaan kuuluvan yksikön harjoittamaan taloudelliseen toimintaan. Julkisyhteisöt voivat harjoittaa taloudellista toimintaa ja kilpailla yksityisten yritysten kanssa samoilla markkinoilla. Kilpailuneutraliteettisääntöjen tavoitteena on varmistaa, että julkiset toimijat eivät saa kilpailuetuja, joita yksityiset toimijat eivät voi saada ja jotka voivat vääristää kilpailua.

Kilpailuneutraliteetin kannalta keskeistä on se, harjoitetaanko julkisyhteisön toimintaa taloudellisena 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.¹⁸ Taloudellisen toiminnan käsite on yhdenmukainen EU-oikeuden kanssa. Ratkaisevaa taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan erottamisessa on toiminnan harjoittaminen markkinaympäristössä.

¹⁸ HE 40/2013 vp, s. 31.

30.4.2021

Arviomuistion perusteella valtion tuottaman digitaalisen identiteetin muodostamiseen ja käyttöönottoon näyttää voivan sisältyä sekä ei-taloudellista toimintaa että markkinoille suuntautuvaa taloudellista toimintaa. KKV:n arvion mukaan hankkeen markkinavaikutuksien kannalta keskeistä on erityisesti se, miltä osin suunnitellun valtion ratkaisun käyttöönotto korvaisi nykyisin markkinaehtoisesti tarjottavia vahvan sähköisen tunnistamisen palveluita tai muita markkinaehtoisia palveluja yhtäältä valtion asiointipalveluissa, ja toisaalta yksityisissä asiointipalveluissa. Arviomuistiossa todetaan, että ensitunnistuksen yhteydessä tehtävä VTJ-kysely jäisi osittain tarpeettomaksi uudessa mallissa¹⁹, mutta tunnistuspalveluita kuitenkin tarvittaisiin edelleen, koska asiointipalvelut ulkoistavat asiakkailta tulevien väittämien tarkistuspalveluita, mikäli eivät halua toteuttaa tätä toiminnallisuutta itse²⁰. Kilpailuneutraaliteetin kannalta oleellista on se, käytetäänkö suunniteltua valtion ratkaisua viranomaistoiminnan lisäksi valtion markkinoille suuntautuvassa toiminnassa. Markkinavaikutusten kannalta merkitystä on myös sillä, miten valtio omaa ratkaisuaan markkinoilla tarjoaisi ja miten se hinnoiteltaisiin. Edellä mainitut seikat eivät käy selkeästi ilmi arviomuistosta.

Arviomuistion mukaan valtion tuottaman digitaalisen todistuksen muodostaminen ja myöntäminen vastaisi lähtökohtaisesti luonteeltaan ja sääntelytään viranomaisen suorittamaa passin tai henkilökortin myöntämistä virallisen henkilöllisyyden osoittavana asiakirjana. Arviomuistion mukaan digitaalisen identiteetin muodostaminen, eli valtion takaaman ydinidentiteetin muodostaminen digitaalisessa muodossa, olisi julkisen vallan käyttöä eikä siihen pitäisi liittyä riskiä siitä, että sitä pidettäisiin taloudellisena toimintana. Tämä edellyttäisi, että digitaalisen identiteetin muodostaminen osoitettaisiin lailla viranomaisen tehtäväksi ja identiteetin asemasta henkilöllisyyttä osoittavana asiakirjana tai vastaavana sähköisenä todisteena säädettäisiin erikseen.²¹ Ydinidentiteettitiedon ja henkilön yhdistämisen voisi tehdä virallisten henkilöllisyydestodistusten osalta vain viranomainen²² ja digitaalisen henkilöllisyyden tuottamisesta säädettäisiin erikseen lailla²³.

KKV:n alustavan arvion mukaan on mahdollista, että arviomuistiossa kuvattun digitaalisen todistuksen myöntämisessä olisi kyse lainsäädännössä säädetystä viranomaistoiminnasta.²⁴ EU-oikeudessa taloudellisen toiminnan käsite on kuitenkin hyvin laaja. Esimerkiksi se, että toimintaan kytkeytyy yleisen edun tavoitteita, ei vielä tarkoita, etteikö toiminta voisi olla taloudellista. Toiminnan taloudellinen luonne ratkaistaan tapauskohtaisesti.

KKV:n näkemyksen mukaan edellä mainitun digitaalisen todistuksen käyttöönottoon ja/tai sen hyödyntämiseen tunnistusvälineenä voi liittyä viranomaistoiminnasta erotettavissa olevaa toimintaa, joka voi olla luonteeltaan taloudellista ja jota harjoitetaan kilpailutilanteessa markkinoilla. Tällaista toimintaa saattaisi olla esimerkiksi arviomuistiossa kuvattu lompakko-

¹⁹ Arviomuistio, s. 29.

²⁰ Arviomuistio, s. 37.

²¹ Arviomuistio, s. 85.

²² Arviomuistio, s. 85.

²³ Arviomuistio, s. 110.

²⁴ Komission tiedonanto Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta valtiontuen käsitteestä (2016/C 262/01), kohta 17.

30.4.2021

operaattoritoiminta, joka arviomuiston perusteella voi olla markkinoille suuntautuvaa.

KKV pitää mahdollisena, että varmenteiden ja/tai tunnisteiden tarjoaminen tai niitä vastaava toiminta voi täyttää taloudellisen toiminnan tunnusmerkistön, koska varmenteita ja tunnisteita tarjotaan markkinoilla vastiketta vastaan useiden elinkeinonharjoittajien toimesta. Valtion mahdollisesti harjoittamaan varmenteiden ja/tai tunnisteiden tarjontaan voitaisiin tällöin soveltaa kilpailulain 4 a luvun säännöksiä ainakin siltä osin kuin tunnistusratkaisua tarjotaan muuhun kuin välittömästi valtion viranomaistoimintaan liittyen (valtion viranomaistoiminnassaan kansalaisille tarjoamat sähköiset palvelut, joihin kirjaudutaan sähköisesti).

Arviomuiston mukaan tavoitetilassa sähköisen tunnistamisen säätely kohdistuisi ensisijaisesti lompakko-operaattoritoimintaan, siten että lompakoiden tarjoajien välille luodaan pelisäännöt kilpaillulle markkinalle.²⁵ Muiston perusteella ei ole täysin selvää, harjoittaisiko valtio lompakko-operaattoritoimintaa kilpailluilla markkinoilla. Muistiossa todetaan, että toimija (pankki, mobiilioperaattori, Digi- ja väestötietovirasto tai joku muu) kehittää digitaalisen lompakon, jonka ulkoinen tarkastuslaitos auditoi, ja Liikenne- ja viestintävirasto Traficom hyväksyy ydinidentiteetin digitaalisen todisteen tallennusmenetelmäksi. Tämä näyttäisi viittaavan siihen, että valtiolla (esimerkiksi Digi- ja väestötietovirastolla) voisi olla viranomaistoiminnan lisäksi digitaalisia lompakoita, joita valtio tarjoaa myös kilpailluilla markkinoilla.

Mikäli valtio harjoittaa taloudellista toimintaa markkinoilla, sen tulee toimia kilpailulain 4 a luvun mukaisesti. KKV korostaa, että toiminnan kilpailullisuuden arvioinnissa oleellista ei ole yksin tehtävän lakisäätely, vaan arviointi perustuu viime kädessä kussakin yksittäistapauksessa tehtyyn tulkintaan lainsäätäjän tarkoituksesta ja toiminnanharjoittajalle jäävästä liikkumavarasta veloitteen suorittamisessa. Vaikka valtio vetäytyisi muistiossa kuvatusti nykyisestä luottamusverkoston toiminnasta, sen harjoittama toiminta (esimerkiksi tunnistuspalvelu tai digitaalinen lompakko) voi silti olla edellä kuvatusti luonteeltaan markkinoilla tapahtuvaa taloudellista toimintaa ja kuulua kilpailuneutraliteettisäätelyn piiriin. Oikeuskäytännön mukaan ratkaisevaa taloudellisen ja ei-taloudellisen toiminnan erottamiseksi on se, tarjotaanko tavaroita tai palveluja markkinaympäristössä. Myös valtion sisäinen myynti voi tulla kilpailuneutraliteettisäätelyn perusteella arvioitavaksi, mikäli tuotteita tai palveluja myydään käytettäväksi julkisen asioinnin lisäksi valtion virastojen kilpailulliseen toimintaan. Esimerkkinä voidaan mainita tilanne, jossa Digi- ja väestötietovirasto tuottaisi tunnistuspalveluja valtion virastolle, joka käyttäisi näitä palveluja myös viraston markkinoilla harjoittamassa toiminnassa.

Muistiosta ei käy selkeästi ilmi, millaisia tietoteknisiä, toiminnallisia tai tiedon hallintaan liittyviä muutoksia digitaalisen identiteetin toteuttaminen ja käyttöönotto konkreettisesti edellyttää, ja minkälaisia vaikutuksia näillä muutoksilla olisi tunnistus- ja varmennepalvelujen markkinoiden toimintaan. Mikäli valtio harjoittaisi esimerkiksi lupalompakkotoimintaa kilpailluilla markkinoilla, on tärkeää, ettei valtio saa uudistuksen johdosta perusteetonta

²⁵ Arviomuistio, s. 37.

30.4.2021

etulyöntiasemaa markkinoilla. Kilpailuneutraliteettia vaarantavia järjestelyitä voivat olla esimerkiksi tilanteet, joissa valtiolla taikka sen määräysvaltaan kuuluvalla yksiköllä on mahdollisuus hyödyntää taloudellisessa toiminnassaan sellaisia viranomaistoiminnassa saatuja tietovarantoja, infrastruktuuria tai ei-markkinahintaisia tukipalveluja, joihin muilla ei ole pääsyä²⁶.

Kilpailulain 4 a luku ei kiellä julkisyhteisöjä harjoittamasta taloudellista toimintaa, mutta toimiessaan markkinoilla kilpailutilanteessa julkisyhteisöjen tulee varmistua siitä, että niiden toiminta ei vääristä kilpailua. Kilpailuneutraliteetti-ongelmia voisi syntyä esimerkiksi, jos valtio kehittäisi väestötietojärjestelmän tietoja tai muita viranomaistoiminnassa saatuja tietovarantoja uudelleenlaajituksi palveluiksi, joita se tarjoaisi esimerkiksi lompakkomarkkinoilla, eivätkä nämä tiedot olisi sen kilpailijoiden saatavilla. Kielteisiä markkinavaikutuksia voisi syntyä, jos digitaalista identiteettiä hyödyntävät valtion palvelut laajenisivat sellaisiin palveluihin, joita yksityiset yritykset jo nykyisin tarjoavat tai jos valtion palvelutoiminta poistaisi kannustimet vastaavien markkinaehtoisten palvelujen kehittämiseksi. Toisaalta muistiossa on todettu, että valtion tuottama digitaalinen identiteetti digitaalisena todisteena ja välineenä saattaisi myös mahdollistaa digitaalisten palveluiden innovaatiota sellaisille toimijoille, jotka eivät ole kiinnostuneita ylläpitämään laajoja asiakkuuteen perustuvia identiteettirekistereitä²⁷.

Julkisyhteisöjen tulee neutraliteettisäännösten perusteella varmistua siitä, että niiden markkinoilla kilpailutilanteessa tarjoamat hyödykkeet on hinnoiteltu markkinaperusteisesti. Kustannuksia vastaamattoman alihinnoittelun voidaan lähtökohtaisesti olettaa vääristävän kilpailua kilpailulain 4 a luvun vastaisesti. Kilpailulain uusi 30 d § velvoittaa julkisyhteisöjä tai niiden määräysvallassa olevia yksiköitä eriyttämään kilpailutilanteessa markkinoilla harjoittamansa taloudellisen toiminnan kirjanpidollisesti muusta toiminnastaan, laatimaan siitä erillisen tuloslaskelman ja esittämään sen tilinpäätöksensä liitetietona.

Arviomuistion oikeudellisessa osuudessa rajoitutaan arvioimaan ratkaisuja, jotka koskevat tunnistautumista julkisen sektorin sähköisiin asiointipalveluihin. Arviomuistion toiminnallisen kuvauksen perusteella valtion tuottamaa digitaalista lompakkoa olisi kuitenkin tarkoitus hyödyntää myös yksityisten toimijoiden asiointipalveluissa. Ainakin jälkimmäisessä tilanteessa oikeudellinen arvio olisi syytä ulottaa myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 106(1) artiklaan luettuna 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 määrävän markkina-aseman väärinkäytön.

²⁶ HE 40/2013, s. 33.

²⁷ Arviomuistio, s. 34.

30.4.2021

Arviomuistion mukaan ehdotetuilla muutoksilla voi olla merkittäviä vaikutuksia nykyiseen sähköisen tunnistamisen toimintakenttään.²⁸ Valtion tulee suunniteltua ratkaisua valmistellessaan varmistua siitä, ettei digitaalisen identiteetin käyttöönotto estä tai vääristä kilpailua varmenteiden ja/tai tunnisteiden tarjonnan markkinoilla tai muilla relevanteilla markkinoilla. Suunnitellun ratkaisun valmistelussa tulisi myös kiinnittää huomiota siirtymävaiheeseen (nykytilasta tavoitettiin) kilpailuvaikutusten arviointiin.

Muut kommentit

Kommentit nykytilan arviosta

Arviomuistiossa on esitetty erityisesti kyselytutkimuksiin perustuvaa tietoa sähköisen tunnistamisen nykytilasta. KKV huomauttaa, että nykytilan arviointi sisältää osin harhaanjohtavia väitteitä nykytilasta. Kyselytutkimuksen perusteella on muun muassa tehty johtopäätös, ettei nykyinen vahvojen sähköisten tunnistusvälineiden tarjonta tai käyttömahdollisuudet täysin vastaa kuluttajien tarpeita, koska 52 prosenttia kyselytutkimukseen vastaajista pitää heikkoja tunnistusvälineitä helpompina käyttää²⁹. Todellisuudessa näin ei ole vastannut 52 prosenttia vastaajista, vaan 52 prosenttia niistä, jotka käyttävät mieluiten heikkoa tunnistautumista. Näitä oli seitsemän prosenttia vastaajista. Siten alle neljä prosenttia vastaajista vastasi pitävänsä heikkoja tunnistusvälineitä helpompina käyttää. Vastaajista 88 prosenttia kertoi käyttävänsä mieluiten vahvaa tunnistautumisvälinettä ja 95 prosenttia vastaajista koki sen käytön helpoksi. Siten kyselytutkimusten tulosten perusteella on vaikea tehdä sitä johtopäätöstä, että nykyisten vahvojen tunnistusvälineiden käytettävyyden rajoittaisi niiden yleistymistä. Vahvojen ja heikkojen tunnistusvälineiden käytettävyyden vertaaminen ei välttämättä ole muutoinkaan mielekäästä, sillä joissain tilanteissa esimerkiksi tietoturvallisuuden lisääminen helpokäyttöisyyden kustannuksella voi olla välttämätöntä, eikä se tarkoita, että tietoturvasempi palvelu vastaisi kuluttajien tarpeita.

Arviomuistion mukaan vahvaa sähköistä tunnistamista käytettäisiin todennäköisesti enemmän, jos sitä olisi mahdollista käyttää useammassa asiointipalvelussa ja että vahvojen tunnistuskeinojen käyttöönottoa asiointipalveluissa rajoittaa vahvasta sähköisestä tunnistamisesta asiointipalvelun tuottajalle aiheutuvat kustannukset³⁰. KKV katsoo, ettei arviomuistiossa ole esitetty näyttöä tämän johtopäätöksen tueksi. Tunnistustapahtumista sähköisiltä asiointipalveluilta perittävät tapahtumakohtaiset hinnat ovat viime aikoina laskeneet ja on mahdollista, että ne laskevat edelleen tulevaisuudessa. Tämän hetken tietojen valossa on vaikea arvioida, missä määrin tunnistuspalvelujen hinta rajoittaa niiden käyttöönottoa asiointipalveluissa tulevaisuudessa.

²⁸ Arviomuistio, s. 36.

²⁹ Arviomuistio, s. 25.

³⁰ Arviomuistio, s. 25.

30.4.2021

KKV myös toteaa, että nykytilan arvioinnissa olisi ollut syytä kuvata, miten sähköisen asiointin yleistymisen on kokonaisuutena vaikuttanut julkiselle sektorille aiheutuviin kustannuksiin. Sähköisen asiointin yleistymisen on todennäköisesti vähentänyt tarvetta fyysiseen asiointiin ja on voinut sitä kautta vähentää julkisen sektorin työvoiman tarvetta ja palvelujen järjestämisen kustannuksia³¹. KKV toteaa, että sähköisestä tunnistamisesta valtiolle aiheutuvia kustannuksia tulisi verrata mahdollisesti muualla syntyviin säästöihin, jotta niiden merkitystä pystyttäisi arvioimaan kokonaisuutena.

Kirsi Leivo
pääjohtajaJoel Karjalainen
erityisasiantuntija

³¹ Sähköisen asiointin tuomasta säästöpotentialista on esitetty arvioita ainakin suomi.fi-sivustolla. Säästöjä voisi syntyä esimerkiksi kirjepostin vähenemisestä (<https://www.suomi.fi/uutiset/hiihtotempaus>) ja sekä manuaalisen työn ja käynti- ja puhelinasiointin vähenemisestä (<https://www.suomi.fi/uutiset/jo-yli-10-miljoonaa-sahkoista-toisen-puolesta-asiointia-suomi-fi-valtuuksien-avulla>).