



23.5.2022

VMJulKICT

Päivi Anttila, Sami Kettunen

Digitaalisen henkilöllisyyden kehittämisen hankkeen ohjausryhmän ylimääräinen kokous

Aika 23.5.2022 klo 8.00-9.00

Paikka Teams

Osallistujat	Jarkko Levasma	ICT-johtaja, VM	pj
	Maria Nikkilä	tietohallintoneuvos, VM	vpj
	Laura Eiro	osastopäällikkö, LVM	jäsen
	Mikko Levämäki	erityisasiantuntija, SM	jäsen
	Tomi Kytölä	erityisasiantuntija, OKM	jäsen
	Liisa Huhtala	hallitusneuvos, TEM	jäsen
	Teemupekka Virtanen	erityisasiantuntija, STM	jäsen

Sihteeristö:

Teemu Kääriäinen	erityisasiantuntija, VM	
Kimmo Mäkinen	erityisasiantuntija, VM	
Riitta Partala	johtaja, DVV	
Juhani Ruutu	ylitarkastaja, POHA	
Sami Kettunen	hankepäällikkö, VM	pääsihteeri
Päivi Anttila	hankekoordinaattori, VM	sihteeri

Erikseen kutsuttuna Emilia Laitala erityisasiantuntija, VM

Poissa Markus Rahkola erityisasiantuntija, VM

1. Kokouksen avaus ja esityslistan hyväksyminen (Jarkko Levasma)

Päätösesitys: Hyväksytään kokouksen esityslista.

Päätös: Hyväksyttiin. Asiakohtaan kolme päätettiin muuttaa käsittelytavaksi keskustelu kokouksessa, päätöskäsittely kirjallisella menettelyllä 27.5. mennessä.

2. Digitaalisen henkilöllisyyden ratkaisujen rahoitusmallit (liitteet 1a-b)

Sami Kettunen esittelijänä.

Digitaalisen henkilöllisyyden ratkaisujen rahoitusmallit

Valtiovarainministeriön luonnoksessa hallituksen esitykseksi eduskunnalle digitaalista henkilöllisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi on esitetty lähtökohtaisesti digitaalisen henkilöllisyydestodistuksen, ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen sekä luonnollisen henkilön tunnistusvälineen tarjoamista maksullisena palveluna valtion maksuperustelain (150/1992) mukaisesti.

Maksujen suuruus määräytyisi tuotetun julkishallinnollisen suoritteen kokonaiskustannusten perusteella. Muistiossa (liite 1a) on tarkasteltu vaihtoehtoisia rahoitusmalleja ja niiden toteuttamiskelpoisuutta. Kaikista vaihtoehdoista on listatut edut ja haasteet sekä muita huomioitavia asioita. Myös kilpailuoikeudellisia vaikutuksia on huomioitu. Kilpailuoikeudelliseen arviointiin voivat osaltaan vaikuttaa myös ratkaisujen toteuttamisen rahoitusmallit. Nämä eivät kuitenkaan itsenäisesti ratkaise kilpailuoikeudellista arviointia, vaan arvioinnissa vaikuttavat olennaisella tavalla myös muut seikat.

Maksuperustelaki ja maksuasetusvalmistelu

Valtion maksuperustelaki 150/1992, 2. luku - 6§ Julkisoikeudellisista suoritteista perittävät maksut mukaan julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (omakustannusarvo). Maksu voidaan määrätä perittäväksi yleisesti suoritteen omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä, jos siihen terveyden- ja sairaanhoitoon, muihin sosiaalisiin tarkoituksiin, oikeudenhoidon, ympäristönsuojeluun, koulutustoimintaan tai yleiseen kulttuuritoimintaan liittyvistä tai näihin verrattavista syistä on perusteltua syytä. Erityisestä syystä maksu voidaan määrätä tietyltä ryhmältä perittäväksi suoritteen omakustannusarvoa alempana tai jättää kokonaan perimättä.

Digitaalisen henkilöllisyyden ratkaisujen kehittämisestä sekä ylläpidosta aiheutuvat kustannukset tulee siis lähtökohtaisesti huomioida omakustannusarvon laskennassa. Mikäli maksu halutaan määrätä perittäväksi omakustannusarvoa alempana, tulee tähän ottaa perustellusti kantaa maksuasetusvalmistelussa. Maksuperustelaista voidaan myös perustellusti poiketa erityislainsäädännössä, mutta tätä ei ole tehty HE-valmistelussa.

Kustannusten muodostuminen

Merkittävä osa Digi- ja väestötietovirastolle sekä poliisille ratkaisun kehittämisestä ja tuottamisesta aiheutuvista kustannuksista liittyvät tietojärjestelmiin, mutta tämän lisäksi kustannuksia aiheutuu esimerkiksi asiakastuesta, markkinoinnista ja lanseerauksesta. Osa kustannuksista kohdistuu vain digitaaliseen henkilöllisyystodistukseen, osa kustannuksista kohdistuu sekä digitaaliseen henkilöllisyystodistukseen että ulkomaalaisen digitaaliseen asiointivälineeseen. Esimerkiksi molempien välineiden sisältämä ydinidentiteetin todiste on käytännössä varmenne, joita tuotetaan Digi- ja väestötietoviraston olemassa olevalla varmennepalvelulla myös muihin tuotteisiin, kuten esimerkiksi henkilökortilla jo oleva kansalaisvarmenne. Tällöin kustannuksista tulee kohdistaa kullekin tuotteelle vain sen tuottamisesta aiheutuneet kustannukset.

Digitaalinen henkilöllisyystodistus ja ulkomaalaisen digitaalinen asiointiväline

Digitaalisen henkilöllisyystodistuksen ja ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen sisältämä ydinidentiteetin todiste on käytännössä varmenne ja tuotetaan olemassa olevien varmennepalveluiden avulla. Siihen liittyvät kustannukset muodostuvat varmenteesta, laiterekisteristä sekä sulkupalvelusta. Varmennepalvelu tuottaa varmenteita myös muihin tuotteisiin.

Ydinidentiteetin todisteen kustannukset on eritelty muistiossa tarkoituksella omaksi kokonaisuudekseen, koska ydinidentiteetin todisteella nähdään merkittävä rooli myös tulevaisuuden eurooppalaisissa identiteetilompakoissa. Ydinidentiteetin todisteen kustannus on luonteeltaan sellainen, ettei sen kohdistaminen asiakasmaksuihin ole mahdollista.

Luonnollisen henkilön tunnistusvälineen kustannuksia käsitellään muistiossa omana kokonaisuutenaan, koska se on erilainen ratkaisu kuin digitaalinen henkilöllisyystodistus, eikä kustannusten vyöryttäminen siten passien ja henkilökorttien asiakashintoihin ole maksuperustelain mukaisesti mahdollista.

Jaetut kustannukset

Digi- ja väestötietovirastolle aiheutuu myös kustannuksia, jotka ovat jaettuja kaikkien digitaalisen henkilöllisyyden tietojärjestelmää hyödyntävien tuotteiden kesken. Ensimmäisessä vaiheessa järjestelmää hyödyntäviä tuotteita ovat digitaalinen henkilöllisyystodistus ja ulkomaalaisen digitaalinen asiointiväline. Jaettuja kustannuksia muodostavat: tietojen varmentamisessa käytetty leimapalvelu, mobiilisovellus, virkailija- ja kansalaisportaali, jotka mahdollistavat tuotteiden hallinnoinnin, auditoinnit, käyttäjätuki sekä markkinointi ja viestintä.

Muistion laskelmissa on käytetty jaettujen kustannusten jakoperusteena arviota käyttäjämääristä, jossa digitaalisen henkilöllisyystodistuksen käyttäjien osuus on 97% ja ulkomaalaisten asiointivälineen 3 % kokonaiskäyttäjämäärästä.

Tuotekohtaiset kustannukset

Tuotteisiin kohdistuu lisäksi erityisiä tuotekohtaisia kustannuksia. Digitaaliseen henkilöllisyystodistukseen liittyviä kustannuksia muodostuu integraatioista poliisin järjestelmiin, tarkastussovelluksesta sekä digitaalisen henkilöllisyystodistuksen etäaktivoinnista vahvoilla sähköisillä tunnistusvälineillä. Vastaavasti ulkomaalaisen digitaaliseen asiointivälineeseen liittyviä kustannuksia aiheutuu integraatiosta väestötietojärjestelmään sekä ulkomaalaisten etätunnistusratkaisusta.

Digitaalinen henkilöllisyystodistus – kustannukset

Kehityskustannusten osalta tulee huomioida, että pohjaratkaisu mahdollistaa myöhemmin myös muiden tuotteiden toteuttamisen; jaetut kustannukset kohdistuvat siis myös muihin tuotteisiin, kuin ensimmäisessä vaiheessa lanseerattaviin.

Euroopan komission kesällä 2021 tekemän ehdotuksen mukaan jokaiselle EU-jäsenvaltiolle tulisi velvoite tarjota asukkaidensa käyttöön vähintään yksi eurooppalainen identiteettilompakko. Luonnollisen henkilön identiteettilompakon käytön edellytyksenä on valtion vahvistama todiste ydinidentiteetistä. Ydinidentiteetin todisteella nähdään tämän takia olevan digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta erillinen rooli, jolloin siihen kohdistuvat tuotantokustannukset voitaisiin rahoittaa budjettirahoitteisesti sen sijaan, että kustannuksia vyörytettäisiin passien ja henkilökorttien hintoihin. Ydinidentiteetin todisteen ylläpitokustannusten ohella mahdollisesti budjettirahoitteisiin kustannuksiin voitaisiin harkita kuuluviksi seuraavat jaetut osa-alueet: ydinidentiteettien varmennettuihin henkilötietoihin liittyvien leimapaalvelujen ylläpito, digitaalisen henkilöllisyystodistuksen mobiilisovelluksen ylläpitokustannukset, virkailijaportaalien ylläpitoon liittyvät kustannukset, vaatimuksenmukaisuuden arvioinnit, käyttäjätuki, sekä markkinointi ja viestintä.

Digitaalisen henkilöllisyystodistuksen hinta-arviot liitteessä 1b.

Ulkomaalaisen digitaalinen asiointiväline – kustannukset ja hinta-arviot

Kehityskustannukset sisältävät myös asiakasmaksujen perimiseen liittyvien ratkaisuiden kehittämiskustannukset 500 000 euroa.

Asiakashinta arvioituna 34 000 käyttäjällä olisi noin 33 euroa, mikäli kaikki palvelun tuottamisesta aiheutuvat kustannukset vyörytettäisiin asiakasmaksuun. Asiakasmaksu olisi noin 30 euroa, mikäli ydinidentiteetin todisteen kustannuksia ei vyörytettäisi asiakasmaksuun. Mikäli myös kehittämiskustannukset jätettäisiin huomioimatta, asiakashinta olisi noin 13 euroa.

Luonnollisen henkilön tunnistusväline – kustannukset ja hinta-arviot

Digi- ja väestötietoviraston arvion mukaan, luonnollisen henkilön tunnistusvälineen ratkaisun toteuttamisesta aiheutuu noin 250 000 euron kertakustannus. Luonnollisen henkilön tunnistusvälineen ollessa käyttäjälle maksullinen, muodostuisi maksujen perimisestä lisäksi lisäkustannuksia. Maksujen perimisestä arvioidaan syntyvän n. 500 000 euron kertakustannus. Kustannus aiheutuu maksun perimisen teknisestä toteutuksesta sisältäen esimerkiksi Suomi.fi-maksujen käyttöönoton ja integroinnin taloushallinnon järjestelmiin. Luonnollisen henkilön tunnistusvälineen kustannukset muodostuvat välineen hinnasta, toimittamiskustannuksista sekä käyttäjämääristä riippuvien tunnistuspalvelun ja muiden tausta- ja tukipalveluiden tuottamisen kustannuksista.

Luonnollisen henkilön tunnistusvälineestä on esitetty tarjottavaksi kaksi vaihtoehtoista laitemallia: perusmalli, joka on kustannustehokkain tapa tuottaa ratkaisu, lisäksi kehittyneempi malli, joka sisältää esteettömyysominaisuuksia, joita perusmallissa ei ole. Yhdenvertaisuuden näkökulmasta malleilla on oltava yhteinen hinta. Oletuksena voidaan pitää, että 20 % valtion tuottaman digitaalisen henkilöllisyyden ratkaisun käyttäjistä ottaisi käyttöön vaihtoehtoisen välineen.

Jos luonnollisen henkilön tunnistusvälineen tuottamisesta aiheutuvat kustannukset katettaisiin käyttäjämaksuilla, olisi käyttäjämaksu riippuvainen käyttäjämääristä. Laitteen hinnaksi arvioidaan muodostuvan 24-62 euroa. Laitteen käyttöikä olisi maksimissaan 10 vuotta ja arvioitu hinta kattaisi koko käyttöiän. Jos luonnollisen henkilön tunnistusvälineen tuottamisesta aiheutuvat kustannukset katettaisiin valtion budjetista, ei maksujen perimisestä aiheutuisi kustannuksia. Luonnollisen henkilön tunnistusvälineen kolmantena rahoitusmallivaihtoehtona voidaan esittää, että asiakasmaksuilla katettaisiin perusmallin väline, sen toimituskustannus sekä palvelun piiriin rekisteröitymisen kustannus. Budjettivaroista katettaisiin perusmallin ja kehittyneemmän mallin välinen erotus sekä palvelun tuottamiseen liittyvät jatkuvat kustannukset. Tässä tapauksessa käyttäjältä perittävän asiakasmaksun arvioidaan olevan 11 euroa laitetta kohden ja laitteen käyttöikä olisi maksimissaan 10 vuotta. Valtiolle aiheutuvat kustannukset olisivat riippuvaisia käyttäjämääristä.

Käydyssä keskustelussa todettiin, että ulkomaalaisen asiointivälineen osalta esitetty malli tulee rajoittamaan käyttöönottoa ja kysyttiin, onko Suomeen tulevat ulkomaalaiset opiskelijat huomioitu käyttäjämäärissä? Voiko maksun suorittaa jälkikäteen myös toinen henkilö kuin hakija, tai esim. oppilaitos?

Keskustelussa vastattiin, että Digi- ja väestötietovirastossa on suunniteltu, että maksu peritään heti käyttöönoton yhteydessä. Jos halutaan mahdollisuus siihen, että maksun voi suorittaa joku muu kuin hakija myöhemmin, tulee se huomioida lainsäädännössä, prosessissa sekä teknisessä toteutuksessa. Käyttäjämäärät laskelmissa tulevat Hetu-uudistuksen puolelta ja kuinka paljon siinä on arvioitu etärekisteröityviä olevan, oletettavasti ei ole huomioitu kaikkia Suomeen tulevia opiskelijoita, joita on n. 35 000. Huomioitava kuitenkin, että kaikissa suunnittelun pohjana olevissa prosesseissa opiskelijat ovat olleet esimerkkitapaus.

Keskustelussa kysyttiin, miten vähävaraisilla on mahdollisuus saada KELAn maksusitoumus luonnollisen henkilön tunnistusvälineelle?

Keskustelussa vastattiin, että laissa toimeentulosta on määritelty, että maksusitoumuksen voi saada välttämättömän henkilökortin tai sitä vastaavan asiakirjan hankkimiseksi. Luonnollisen henkilön tunnistusvälineen ei alustavan arvion mukaan voida katsoa kuuluvaksi maksusitoumuksen piiriin. Toimeentulolakia ei ole valmistelussa muutettu.

Keskustelussa kysyttiin myös, onko valmistelussa otettu huomioon kansalaisille syntyviä päällekkäisiä kustannuksia mm. kansalaisvarmenteen osalta?

Keskustelussa vastattiin, että hanke vastaa kustannuksista digitaalisen henkilöllisyystodistuksen osalta. Kokonaisuutena tulee ottaa huomioon, mutta kansalaisvarmenteen osalta hanke ei ota kantaa tässä vaiheessa. Asia on tiedostettu ja työlliställä ja siihen palataan myöhemmin.

Keskustelussa täydennettiin, että digitaalisen henkilöllisyystodistuksen rahoitusmalleissa ei oltu otettu kantaa yhdenvertaisuuden toteutumiseen.

Keskustelussa lisättiin myös, että esitetty rahoitusmalli olisi tarpeellista sisällyttää lakipakettiin, koska maksuperustelaki ei tällaisenaan taivu siihen.

Päätösesitys: Hyväksytään. Digitaalisen henkilöllisyystodistuksen osalta esitetään valittavaksi osittain budjettirahoitettua mallia. Luonnollisen henkilön tunnistusvälineen osalta esitetään kustannukset katettavaksi täysin asiakasrahoitteisella mallilla. Ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen osalta esitetään valittavaksi täysin asiakasrahoitteista mallia, jossa kaikki kustannukset pois lukien rekisteröinti väestötietojärjestelmään laskutetaan asiakkaalta.

Päätös: Päätettiin edetä esitetyillä malleilla. Huomioidaan jatkovalmistelussa ulkomaalaisen asiointivälineen osalta, että esitetty malli tulee rajoittamaan käyttöönottoja. Maksusitoumusasia selvitettävä vielä tarkemmin, digitaalisen henkilöllisyystodistuksen osalta yhdenvertaisuuden toteutuminen tarkennettava sekä rahoitusmallien huomioiminen lakipaketissa selvitettävä.

3. HE-säädösehdotuksiin tulevat muutokset (liitteet 2a-b)

Emilia Laitala esittelijänä.

Hallituksen esityksen pykälää on työstetty lausuntokierroksen johdosta. Pykälät lähetetään laintarkastukseen maanantaina 23.5 sekä samalla käännettäväksi. Pykälään on tehty muutoksia edellisessä ohjausryhmässä esitetyn mukaisesti. Lisäksi sisältö on esitelty valtiovarainministeriön johtoryhmässä ja ministerin johtoryhmässä. Perustelujen työstämistä jatketaan viikolle 25 saakka. Kilpailuoikeudellista analyysia työstetään edelleen ja kysytään vielä tarkennuksia tunnustusvälineiden tarjoajilta. Vaikutustenarviointia täydennetään edelleen.

Keskeiset muutokset

Lakiehdotukseen Digi- ja väestötietoviraston digitaalisen henkilöllisyyden palveluista tehty seuraavia muutoksia:

- Tietojärjestelmään liittyviä tietoturvasääntöjä on tarkennettu
- Ydinidentiteetin todiste säädetty ”itsenäiseksi”
- Ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen sääntelyä tarkennettu ja rakennettu sääntely siten, että mahdollistaa kahden eri tason asiointivälineitä.
- Lisätty luottavan osapuolen ilmoittautumisvelvollisuus Digi- ja väestötietovirastolle tilanteessa, jossa se tulee hyödyntämään sovellusta suoran teknisen rajapinnan välityksellä.
- Osapuolten velvollisuuksia ja vastuita tarkennettu
- Lisäksi tehty muita tarkennuksia ja lakitekniisiä korjauksia kautta lain.

Lakiehdotukseen digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta tehty seuraavia muutoksia:

- Poliisin ja Digi- ja väestötietoviraston välistä tehtävää suhteessa digitaaliseen henkilöllisyystodistukseen on selkeytetty ja rekisterinpitovelvoitetta tarkennettu.
- Tarkennettu käyttöönottoa alaikäisten osalta
- Digitaalisen henkilöllisyystodistuksen voimassaolo säilyy ennallaan, mutta sen voimassaolosta säädetään kyseisessä laissa.
- Tarkennettu peruuttamiseen liittyviä tilanteita.
- Ulkoministeriö rajattu pois toimivaltaisten viranomaisten listalta.

- Muutoin tehty lakitekniisiä tarkennuksia ja lakitekniisiä korjauksia kautta lain.

Luonnollisen henkilön tunnistusväline

- Luonnollisen henkilön tunnistusvälineestä säädetään VTJ-laissa.
- Lausuntopalautteen jälkeen on tehty selvitystä siitä, voitaisiinko välinettä tarjota myös yksityiselle sektorille.
- Valtiovarainministeriö selvittää vielä markkinapuutetta sekä yhteistyössä liikenne- ja viestintäministeriön kanssa tunnistuslain 23 §: ään liittyvää tulkintahaastetta.
- Laintarkastukseen lähetetään pykälät siinä muodossa, että välinettä tarjottaisiin vain julkiselle sektorille. Mikäli selvitysten myötä päädytään laajentamaan yksityiselle, muutetaan vielä pykälää siltä osin.

Tunnistuslakiin sekä lakiin henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa tehty lakitekniisiä tarkennuksia. Tunnistuslakiin tarkennettu määritelmiä sekä digitaalisen henkilöllisyystodistuksen suhdetta tunnistuslain pykäliin.

Päätösesitys: Kannanotot muutoksiin pyydettiin kirjallisesti pe 27.5. mennessä.

Päätös: Hyväksytään kirjallisella menettelyllä.

4. **Muut asiat** (Jarkko Levasma)

- Tulevat kokoukset: 16.6, 1.9, 6.10, 3.11. ja 1.12. klo 14-16

5. **Kokouksen päättäminen** (Jarkko Levasma)

Kokous päättyi klo 8.59.

Liitteet

1a-b Digitaalisen henkilöllisyyden ratkaisujen rahoitusmallit
2a-b HE-säädösehdotuksiin tulevat muutokset