

Valtiovarainministeriölle

valtiovarainministerio@vm.fi

Nordea Bank Oyj:n lausunto

Asia: Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö arviomuistiosta digitaalisen henkilöllisyyden kehittämiseksi (diaarinumero VN/6802/2020)

Nordea Bank Oyj (jäljempänä ”Nordea”) kiittää valtiovarainministeriötä mahdollisuudesta lausua arviomuistiosta digitaalisen henkilöllisyyden kehittämiseksi. Nordea kannattaa sähköisen ydinidentiteetin kehittämistä valtion toimesta ja pitää tärkeänä, että kehitystä arvioidaan yhteistyössä viranomaisten ja yksityisen sektorin kanssa.

Arviomuistiossa käsitellään nykyisen luottamusverkoston tunnistusvälinetarjoajien tuottamaan sähköiseen tunnistamiseen liittyviä haasteita ja tarjotaan niihin ratkaisuja. Nykyiseen järjestelmään liittyvien kansallisten haasteiden lisäksi kehitystä ohjaa myös suunnitellut muutokset EU-tason sääntelyssä, jotka tulee huomioida arvioitaessa kansallista kehitystä.

Näkemyksemme mukaan arviomuistion pohjalta voidaan lähteä rakentamaan tulevaisuuden tunnistamisen ja digitaalisen identiteetin hallinnan mallia, joka hyödyttää kaikkia toimijoita. Ehdotettu malli ratkaisisi mielestämme nykytilanteeseen liittyviä sääntelyn ongelmia, jotka ovat joltaneet toimijoiden eriarvoiseen asemaan. Yhteisen vision kautta sekä yksityinen että julkinen sektori voivat yhdessä aidosti pyrkiä kohti parempia digitaalisia palveluita.

Nykyjärjestelmässä käytössä oleva henkilötunnuksiin perustuva vahva sähköinen tunnistautuminen on jäämässä vanhanaikaiseksi, joten nyt tarvitaan tulevaisuuden visio, jonka myötä Suomen uusi malli olisi edelläkävijä Euroopassa, aivan kuten nykyinen sähköisen tunnistamisen toimintaympäristö, eli TUPAS-tunnistaminen, oli 15 vuotta sitten ja jonka ansiosta Suomi on yksi maailman digitalisoituneimmista maista.

1. Kommentit arviomuistiossa esitetystä tulevaisuuden visiosta

Arviomuistiossa todetaan, että Euroopan Unionin sisällä rajat ylittävä sähköinen tunnistaminen ei ole toteutunut odotusten mukaisesti ja tämän johdosta on syntynyt tarve luoda ja kehittää eurooppalainen vaihtoehto suurille digitaalisille alustoille. Komissio on todennut, että vuoteen

Nordea Bank Oyj

Satamaradankatu 5 00020 NORDEA
www.nordea.fi

2024 mennessä tulisi luoda yhteinen eurooppalainen lainsäädännöllinen kehikko digitaaliselle identiteetille, mutta tällä hetkellä on vielä epäselvää, mikä komission konkreettinen strategia tulee olemaan. Rajat ylittävän tunnistautumisen tarve tulee todennäköisesti pysymään melko pienenä, mutta 3-5 vuoden aikajänteellä tarve tulee todennäköisesti kasvamaan nykyisestä. Näkemyksemme mukaan Suomen tulisi omilla toimillaan pyrkiä pysymään digitaalisen kehityksen kärkimaana. Nykyinen kansallinen luottamusverkostomalli ei kykene vastaamaan näihin vaatimuksiin ja ne aiheuttaisivat myös toimijoille lisäkustannuksia ja asettaisivat lisävelvoitteita. Suomen osalta valtion tuottaman kansallisen tunnistusvälineen notifiointi olisikin tehokas tapa taata kansalaisille mahdollisuus rajat ylittävään tunnistamiseen. Mikäli rajat ylittävä tunnistaminen yleistyisi nykyisestä merkittävästi, jokainen toimija voisi osaltaan päättää, haluaako se saada oman välineensä myös notifioiduksi.

Arviomuistiossa kuvataan muutostarpeita, jotka kohdistuvat koko digitaalisen henkilöllisyyden ketjuun rekisteri-identiteetistä aina asiointitapahtumaan. Nykytilassa valtio tunnistaa käyttäjän fyysisesti ja vastaa virallisten fyysisten henkilöllisyystodistusten myöntämisestä. Tunnistusvälineen tarjoajalla on kuitenkin nykysääntelyn mukaan velvollisuus tunnistaa henkilö uudelleen myöntäessään sähköisen tunnistusvälineen. Mikäli valtio loisi digitaalisen ydinidentiteetin, pankit ja muut luottamusverkostoon kuuluvat toimijat voisivat digitaalisen ydinidentiteetin avulla ottaa käyttöön myös muita välineitä, jolloin luotaisiin edellytyksiä vähentää tarvetta eri toimijoiden tekemälle kalliille ensitunnistamiselle. Nordea kannattaa ehdotettua ratkaisua, jossa valtion vahvistamat ajantasaiset henkilötiedot siirtyisivät nykyisessä luottamusverkostomallissa käyttäjän hallinnoimina valtiolta tunnistusvälineen myöntäjälle. Luottamusverkoston mukainen välineen liikkeellelaskijan hallinnoimaan identiteettiin pohjautuva tunnistamisen malli tulisi tulevaisuudessa korvata arviomuistiossa kuvatulla Self-Sovereign Identity (SSI) malliin pohjautuvalla verkostolla, jolloin käyttäjillä olisi vain yksi digitaalinen ydinidentiteetti. Nordean näkemyksen mukaan tavoitella edellyttäisi kuitenkin valtion ja yksityisen sektorin välisten vastuusääntösten huolellista arviointia ja sääntelyä.

Nordea haluaa muistuttaa, että valmisteluvaiheessa on tärkeitä varmistaa, että tavoitellun toimintamallin käyttäminen on jatkossa todellisuudessa mahdollista ja tarkoituksenmukaista, jotta se otetaan laajasti käyttöön markkinalla. Arviomuistiossa tämä on Nordean näkemyksen mukaan huomioitu esittämällä ratkaisumalleja, joissa valtion oma mobiilihenkilökorttisovellus voisi palvella monen eri toimijan etua. Samalla sanotaan myös selkeästi, ettei valtio ole tavoittelemassa koko sähköisen tunnistamisen valtiollistamista, vaan kyseessä olisi palvelu, joka edelleen mahdollistaisi yksityisen sektorin keskinäisen kilpailun omilla identiteettilompakoillaan.

Kun uutta ratkaisumallia kehitetään, on tärkeää, että se mahdollistaa nykyistä luottamusverkostomallia vapaamman ja tasapuolisemman kilpailun. Nykytilanteessa luottamusverkoston toiminta perustuu pitkälti yksityisistä palveluntarjoajista koostuvan markkinan sääntelyyn, joka on näkynyt lisääntyneenä byrokratiana ja kehityksen hidastumisena. Kilpailu ei käytännössä ole

tunnistuspalvelun tarjoajille mahdollista, eivätkä toimijat voi käyttää muita kuin transaktiopohjaisia hinnoittelumalleja. Ekosysteemin keskeisimmät toimijat, eli tunnistusvälinetarjoajat, veloitetaan hintasääntelyllä tarjoamaan vahvaan sähköiseen tunnistamiseen olennaisesti liittyvää palvelua eli ensitunnistamista lähes ilmaiseksi kilpailijoilleen. Esimerkiksi suomi.fi tunnistamisen osalta valtion tahtotilaa, jossa valtion kulut olisivat ennustettavissa, palvelisi mielestämme parhaiten kiinteä hinnoittelumalli, joka ei nykytilassa ole sääntelyn takia mahdollinen.

Valtaosa asiointipalveluiden tarjoajista, etenkin pienet ja keski-suuret toimijat, maksavat välityspalveluista transaktiohintoihin perustuvia korvauksia, jotka ovat huomattavasti korkeampia kuin välityspalvelujen tunnistusvälineen tarjoajille maksamat korvaukset. Välityspalvelujen veloitus asiointipalvelujen tarjoajilta ei nykyisellään ole suhteessa niiden tuottamaan lisäarvoon. Suomen sähköisen tunnistamisen hintataso on esimerkiksi Ruotsiin verrattuna vielä moninkertainen, johtuen Suomen monimutkaisesta palvelurakenteesta. Nykyinen sääntely on toimijoiden tasapuolisen kohtelun näkökulmasta ongelmallinen, koska on selvästi nähtävissä, että valvova viranomainen pyrkii päätöksillään suosimaan ja edistämään yhden palveluntarjoajaryhmän liiketoimintaintressejä. Mikäli tämä ongelma halutaan ratkaista se on nykyisessä mallissa mahdollista vain lisäsääntelyllä, tosin tämän osalta sääntelyn tulisi kohdistua välityspalveluihin. Kehityksen edistäminen lisäsääntelyllä tuskin on kenenkään intresseissä, joten ratkaisua on etsittävä muualta. Mielestämme arviomuistiossa esitetty SSI-pohjainen malli voisi onnistuessaan tarjota tältäkin osin huomattavasti paremman ja vähemmän sääntelyä vaativan ratkaisun.

Ehdotettu malli mahdollistaisi myös nykyisen tunnistamisen toimintamalliin liittyvän ongelman ratkaisemisen, eli sen, että Suomen markkinalla on tarjolla liian monta eri tunnistusvälinettä. Tunnistusvälineiden suuri määrä on yksi keskeisimmistä syistä Suomen korkealle hintatasolle. Välineiden määrän vähentäminen pienentäisi kokonaisuudessaan palveluiden ylläpito- ja kehityskuluja ja mahdollistaisi näin nykyistä kustannustehokkaamman palvelutuotannon. Samalla voitaisiin myös poistaa lakiin kirjattu tarve käyttää tunnistamisessa välityspalveluita. Kun uutta mallia rakennetaan, olisi erittäin toivottavaa, että se antaisi toimijoille mahdollisuuden ulkoistaa tunnistamisen ilman, että se vaarantaisi ydinliiketoiminnan, aiheuttaisi uhan tunnistuskustannusten hallitsemattomasta kasvusta tulevaisuudessa tai vaarantaisi pankkipalveluita koskevaa saavutettavuuden ja syrjimättömyyden toteutumista. Toisaalta myös mahdollisen ulkoistamisen vastuista ja velvollisuuksista tulisi voida sopia vapaasti toimijoiden kesken liiketaloudellisista lähtökohdista.

Arviomuistiossa on esitetty ajatuksia siitä, että valtion ydinidentiteettiä käyttävien identiteettilompakkopalveluiden tarjoaminen olisi osin luvanvaraista toimintaa, kuten tunnistusvälineiden tarjonta nyt. Kannatamme tätä ajatusta ja on mielestämme tärkeää, että kansalaiset voivat myös jatkossa luottaa välineisiin, joilla he hallinnoivat digitaalista identiteettiään, ja varmistua siitä, että muun muassa välineiden tietoturvaan ja saavutettavuuteen liittyvät vaatimukset täyttyvät.

2. Kommentit arviomuistiossa esitettyyn toiminnalliseen ratkaisuun

Nykyisen nk. ”TUPAS malliin” perustuvan vahvan sähköisen tunnistamisen menestyksen yksi suurimmista avaintekijöistä on ollut se, että kuluttajat ovat halutessaan voineet hoitaa kaiken digiasioinnin yksillä tunnuksilla. Esitetyssä mallissa valtio toisi markkinalle oman mobiilisovelluksen ja oletettavasti pyrkisi saamaan sen mahdollisimman laajasti kansalaisten käyttöön. Sovellus sisältäisikin kuvauksen perusteella monia arkea helpottavia toiminnallisuuksia, kuten mobiiliversion henkilöllisyystodistuksesta ja muista viranomaisten myöntämistä luvista. Tämänhetkisen laintulkinnan mukaan näiden tuottaminen on julkishallinnon alainen tehtävä, johon vaaditaan valtion tähän tarkoitukseen soveltuva digitaalinen lompakkosovellus.

Kun valtion hallinnoimaa sovellusta suunnitellaan, olisi järkevää, että sama sovellus sisältäisi myös sähköisen asioinnin ja tunnistamisen palveluita, joita ensisijaisesti käytettäisiin poikkeustapauksissa, kuten jos älypuhelin on hajonnut ja on tarve herättää pääasiallisessa käytössä oleva identiteettilompakko uudelleen henkiin valtiollisen ydinidentiteetin avulla.

Tunnistusvälineen tarjoaminen nykyisen sähköisen tunnistamisen ulkopuolelle jääville erityisryhmille on tarpeellista ja sopii luontevasti valtion tehtäväksi. Kuluttajan näkökulmasta olisi myös tervetullutta, ettei digiasiointi monimutkaistuisi nykyisestä vaan valtaosa kansalaisten digiasioinnista, niin julkisissa kuin yksityisissäkin palveluissa, voisi jatkossakin tapahtua ilman usean tunnistusvälineen tai identiteettilompakon käytön opettelua. Monen lompakon käytön tulisi toki olla jatkossakin sallittua, jos käyttäjä näin haluaa toimia.

Ydinidentiteetin ja henkilön liitoksen osoittavan digitaalisen todisteen tallentaminen yksityisen sektorin lompakkoihin on olennainen osa tätä kehityssuuntaa. On kuitenkin tärkeää määrittää sovellettavat prosessit siten, että ydinidentiteetin arkipäiväiseen hallintaan liittyvät toimet voidaan pääasiassa suorittaa siten, että kansalainen ei tarvitse sekä julkisen että yksityisen sektorin sovellusta pystyäkseen käyttämään digitaalista ydinidentiteettiä digitaalisessa asioinnissa yksityisten lompakkosovelluksien kautta.

Ydinidentiteetin olennainen osa on käyttäjäkohtaisen ”avaimen” turvallinen tallentaminen ja käytön mahdollistaminen. Arviomuistiosta ilmenee, että avaimen tallentaminen ”valtiolliseen pilveen” ei välttämättä olisi lopullinen malli, vaan myös muut tallennustavat voisivat tulla kyseeseen. Kun näitä muita auditoitujen välineiden vaatimuksia määritellään, on suositeltavaa tarkastella myös nykyisen NFC-mobiilimaksamisen (near field communication) kehitystä ja siitä opittuja etenkin tokenisaatioon (card tokenization) liittyviä seikkoja. Välineen teknisten vaatimusten lukitseminen esimerkiksi rautapohjaisiin ja yleensä vain tietyn toimialan toimittamiin turvaelementteihin (UICC) johtaa usein hitaaseen, monimutkaiseen ja kalliiseen kehitykseen, joka käytännössä estää markkinaehtoisten ratkaisuiden oikea-aikaisen kehittämisen.

Ylipäätään kaikessa kehityksessä tulisi välttää lukittautumista vain yksittäisen toimijan tai toimialan tekemiin tai tuottamiin palveluihin (ns. vendor lock).

Arviomuistiossa mainitaan myös tavoitteesta luoda valmiudet tallentaa yksityisen puolen varmennettua tietoa, esimerkiksi tietoa digitaalisesta arvosta (digitaalinen euro, maksusitoumukset ja palvelusetelit) viranomaisen tuottamaan digitaalisen identiteetin tallennusvälineeseen (digitaalinen lompakko), jolloin sillä voisi siirtää digitaalista arvoa toiseen digitaaliseen lompakkoon tai digitaaliseen maksupalveluun. Digitaalisen euron liikkeellelasku ja siihen liittyvä suunnittelu on tällä hetkellä (huhtikuussa 2021) Euroopan Keskuspankin hallinnoima hanke, johon liittyvät tärkeät päätökset ovat toistaiseksi vielä tekemättä. Ennen kuin on mahdollista tarkemmin miettiä käytännön hallintamalleja olisi syytä odottaa tarkempia tietoja esimerkiksi sen suhteen kenen oletetaan toimivan liikkeellelaskijana. Yksityisten tahojen hallinnoima arvo tallennettuna valtion lompakkoon on lähtökohtaisesti eri sääntelyn alaista toimintaa kuin EKP:n mahdollinen tuleva digitaalinen euro samassa yhteydessä.

Arviomuistiossa todetaan useassa kohdassa, että visioitu malli ja nykyinen sähköisen tunnistamisen luottamusverkostomalli, eivät ole kaikilta osin yhteensopivia. Olemme tästä samaa mieltä ja uuden toimintamallin käyttöönotto vaatisi kaikilta mukautumista. Silti tämä on mielestämme parempi kehityspolku kuin se, että nykyistä mallia yritetään lisäsääntelyllä pakottaa taipumaan malliin, johon se ei ole suunniteltu ja johon se ei myöskään sovellu.

Viimeistään siinä vaiheessa kun siirtymävaihetta vanhasta uuteen ryhdytään suunnittelemaan olisi nähdäksemme välttämätöntä, että valtio määrittäisi roolinsa selkeästi. Ilman yhteistyössä asetettua siirtymäaika jäisi mielestämme merkittävä riski siitä, että hanke voi politisoinnin myötä ajautua hallitsemattomaksi, jos samaan aikaan vanhaa mallia pyrittäisiin puolustamaan lisäämällä sääntelyä ja vaatimuksia, mutta toisaalla sääntelyllä vaadittaisiin panostuksia myös uuteen malliin.

Jos valtio päättää toteuttaa suunnitellun vision, yksityisen ja julkisen sektorin tulisikin tiiviissä yhteistyössä määrittellä hallittu siirtymä vanhasta mallista uuteen. Hankkeessa toteutettavat ratkaisut tulee suunnitella kestävästi siten, että ne ovat teknisesti hyödynnettävissä myös yksityisen sektorin käyttöön. Todennäköisesti siirtymäaika tulee olemaan pitkä ja useiden vuosien ajan vanha ja uusi malli tulisivat olemaan käytössä rinnakkain. Olisi myös tärkeää sopia, kuinka markkinatoimijat voisivat alkaa kehittämään uuden mallin mukaisia palveluita vaikka esimerkiksi valtiollista ydinidentiteettiä ei vielä olisi olemassa.

Yhteisen vision lisäksi kansallinen digi-identiteettikehitys tarvitsee myös tasapuolisen kilpailuympäristön sekä kehitysrauhan ilman jatkuvaa epävarmuutta uusista laki- tai sääntelymuutoksista.

3. Kommentit arviomuistion sisältämästä oikeudellisesta arviosta

Arviomuistiossa todetaan, että sen tavoitteena on kartoittaa olemassa olevaa lainsäädäntöä sekä arvioida keskeisiä oikeudellisia kysymyksiä, jotka vaikuttavat valtion mahdollisuuksiin tuottaa uusia digitaalisen henkilöllisyyden ja sähköisen tunnistamisen ratkaisuja. Ehdotettu toimintamalli avaisi myös yksityiselle sektorille mahdollisuuden jatkossa hyödyntää valtion tuottamaa ensitunnistamista. Muistiossa pyritään kartoittamaan sellaisia oikeudellisia kysymyksiä, jotka ovat keskeisiä mahdolliselle uuden sääntelyn valmistelulle.

Nordean näkemyksen mukaan arviomuistiossa on kattavasti arvioitu suunniteltujen toimenpide-ehdotusten vaikutusta hankkeen kannalta keskeiseen olemassa olevaan lainsäädäntöön. Tavoitetilan saavuttaminen edellyttäisi kuitenkin sekä uutta erityissääntelyä että olemassa olevan sääntelyn tarkastelua. Kansallinen sääntely on tähän asti lähtenyt siitä olettamasta, että vahvan sähköisen tunnistamisen palveluita tuotetaan ainoastaan luottamusverkostossa, jonka johdosta tulisi arvioida suunnitellun toiminnan suhdetta luottamusverkostoon. Mikäli mobiilihenkilökortti vertautuisi luotettavuudeltaan passiin ja henkilökorttiin henkilöllisyyttä osoittavana asiakirjana, sen aseman tulisi perustua lainsäädäntöön. Digitaalisten lompakkojen osalta tulisi myös arvioida uuden sääntelyn tarvetta, jolla varmistettaisiin niiden turvallisuus ja yhteentoimivuus ydinidentiteetin digitaalisen todisteen kanssa. Lisäksi tulisi säädellä vastuukysymyksistä toimijoiden välillä.

Jos mobiilihenkilökortin käyttö laajenee sekä julkiselle että mahdollisesti yksityiselle sektorille, muodostuu huomattava määrä dataa yksilön toiminnasta. Tarkasteltaessa sähköisen asioinnin ratkaisuja, jotka mahdollistavat digitaalisen henkilöllisyyden hyödyntämisen yksityisen sektorin palveluissa, tulisi tarkemmin selvittää tiedonhallintaprosessia, joka liittyy välitettäviin henkilötietoihin.

Yhdenvertaisuus ja tasa-arvokysymykset on huomioitava kehitettäessä digitaalista henkilöllisyyttä sekä identiteettiratkaisuun liittyvää tunnistusvälinettä. Luottolaitosten tulee nykysääntelyn mukaisesti täyttää saavutettavuusvaatimukset myöntäessään tunnistusvälineitä ja kohdella asiakkaita yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi tarjotessaan sähköisen tunnistamisen palveluita.

Valtion digitaalinen identiteetti ei lähtökohtaisesti olisi osa luottamusverkostoa, eikä siihen sovellettaisi tunnistuslain mukaisia vaatimuksia. Hanke ei myöskään lähtökohtaisesti muuta julkisen hallinnon mahdollisuuksia hyödyntää luottamusverkoston vahvan sähköisen tunnistamisen palveluita. Hankkeen suunnitteluvaiheessa tulisi arvioida eri toimijoiden rooleja ja vastuuta tulevaisuudessa. Nordean näkemyksen mukaan tavoitetila edellyttäisi valtion ja yksityisen sektorin välisten vastuusäännösten huolellista arviointia ja sääntelyä.

4. Muut kommentit

Nordea kannattaa arviomuistiossa esitettyjä tavoitteita ja tarvittavia toimenpiteitä, jotka mahdollistavat nykyistä monipuolisempien, turvallisempien ja valtion rajat ylittävien sähköisten palvelujen kehittämisen.

Hankkeen tavoitteena on, että henkilön ydinidentiteetin todistuksen 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 katsomme, että valtion tulisi tehdä läheistä yhteistyötä muiden digitaalisen lompakon tarjoajien kanssa jo hankkeen suunnitteluvaiheessa. Tällä varmistetaan yksityisen sektorin mahdollisuus tuottaa ja kehittää valtion ydinidentiteettiin perustuvia digitaalisia välineitä ja palveluita. Tarjoamme mielellämme Nordean asiantunte-
musta käytettäväksi sekä näkemystämme digitaalisen identiteetin hallinnan ja käytön kehitys-
tarpeista tulevaisuudessa.

Kunnioitavasti

Nordea Bank Oyj

Jani Eloranta

Johtaja, Henkilöasiakkaat Suomi

Sakari Wuolijoki

Lakiasiainjohtaja, Suomen toiminnot

Nordea Bank Oyj

Satamaradankatu 5 00020 NORDEA
www.nordea.fi

Nordea Bank Oyj, Satamaradankatu 5, 00020 NORDEA, kotipaikka Helsinki, Y-tunnus 2858394-9