

Asia: VN/6802/2020

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö arviomuistiosta digitaalisen henkilöllisyyden kehittämiseksi

1) Kommentit arviomuistiossa esitetystä tulevaisuuden visiosta

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Arviomuistiossa esitetyt tavoitteet ovat yhteisiä koko julkishallinnolle, mukaan lukien Ruokavirastolle. Digitaalisen henkilöllisyyden kehittäminen on tärkeä osa viran-omaisasioinnin digitalisaatiokehitystä, tunnistuspalveluista aiheutuvien kustannusten hillintää ja kansalaisten demokraattisten osallistumismahdollisuuksien turvaamista. Laajentuessaan myös yksityisen sektorin käyttöön digitaaliset lompakot ja valtion ta-kaama digitaalinen identiteetti voisivat edistää verkossa asioinnin turvallisuutta ja es-tää esimerkiksi identiteettivarkauksia.

Uusi valtion tunnistusväline voisi jossain määrin lisätä sähköistä asiointia Ruokaviras-ton asiointipalveluissa. Osa Ruokaviraston asiakkaista on kokenut pankkitunnusten käytön vaivalloiseksi, joskin mahdollisuus paperisista tunnuslukulistoista luopumi-seen on parantanut käyttäjäkokemusta. Ruokaviraston järjestelmissä on myös eri-laista yhteisöjen puolesta asiointia, jossa loppukäyttäjät joutuvat työtehtäviensä hoi-tamiseksi kirjautumaan Ruokaviraston asiointipalveluihin henkilökohtaisilla pankki-tunnuksillaan. Valtion tunnistusväline tarjoaisi tähän ratkaisun.

Mikäli tunnistautumistapoja kuitenkin tulisi lisätä, on huomioitava, että uusi tunnis-tautumistapa olisi riittävän helppo ja yksinkertainen käyttää. Tunnistusvälineen tulisi olla myös maksuton tai vähintäänkin hyvin edullinen, että se otettaisiin laajamittai-sesti käyttöön. Mikäli tunnistusvälineen hankinnasta aiheutuu kustannuksia luonnol-liselle henkilölle tai yritykselle, tunnistusvälineen käyttöönnotosta saatava hyöty tulisi mieltää niin suureksi, että sen hankinta olisi kannattavampaa kuin hankkimatta jät-täminen.

On hyvä, että yksityinen sektori pidetään mukana uuden tunnistusvälineen ja digitaalisten lompakoiden kehittämisessä. Ruokavirastolla on etenkin maaseutuelinkei-noalan yritysten ja ohjelmistotuottajien järjestelmiin paljon teknisiä rajapintoja, joi-den kautta tehdään lakisääteisiä

ilmoituksia tai toimitetaan viranomaiselle muita tie-toja. Esimerkiksi nautojen osalta lakisääteisistä eläinrekisteri-ilmoituksista jopa yli 90 % tehdään kaupallisen ohjelmiston kautta, jossa ei ole käytössä vahvaa sähköistä tunnistusta. Asiain turvallisuu- ja rekisteritietojen eheyttä voitaisiin tulevaisuudessa turvata entistä tehokkaammin, jos myös kaupallisilla toimijoilla olisi mahdollisuus ilman merkittäviä lisäkustannuksia tunnistaa asiakkaat entistä luotettavammin valtion takaaman digitaalisen identiteetin avulla. Yksityisen sektorin mukana pitämisessä on kuitenkin huomioitava se, että digitaalisen identiteetin muodostamiseen ei pitäisi liittyä riskiä siitä, että sitä pidettäisiin taloudellisena toimintana. Tämä ei kuitenkaan estä yksityisen sektorin mukana oloa, kunhan asiaa pohditaan etukäteen.

Tunnistusratkaisu on tärkeä osa yhteiskunnan digitalisaatiokehitystä, mutta arviomuistiossa mainitaan, että vieläkin tärkeämpää on panostaa viranomaisten sähköisten asiointipalveluiden käytettävyyteen. Tätä varten on asiointipalveluiden kehittämiseen varattava riittävät resurssit. Sähköisten asiointipalveluiden vaikeakäyttöisyys sekä niissä esiintyvät toimintahäiriöt ja katkokset voivat tuntuvasti vaikeuttaa myös sähköisten palveluiden aktiivisten käyttäjien asiointia. Väestön vanhetessa digi-tuen tarve ei myöskään tule katoamaan.

2) Kommentit arviomuistiossa esitettyyn toiminnalliseen ratkaisuun

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Mobiilihenkilökortti ja digitaalinen lompakko ovat muistion valossa kannatettava ratkaisu. Ratkaisu kuulostaa helppokäyttöiseltä, eikä se oletettavasti aiheuttaisi kansalaiselle ainakaan merkittäviä ylimääräisiä kustannuksia. Esitetty ratkaisu mahdollistaisi luotettavan tunnistamisen vaivattomasti myös puhelinasiointissa. Ratkaisu edistäisi myös ulkomaan kansalaisten asiointia, vaikkakin tämä riippuu vahvasti henkilö-tunnuksen uudistushankkeen etenemisestä. Ruokaviraston järjestelmät ovat riippuvaisia asiakkaan henkilötunnuksesta, joten henkilötunnuksettomilla henkilöillä ei ole tällä hetkellä välttämättä mahdollisuutta käyttää viraston sähköisiä asiointipalveluita.

Esitetty ratkaisu edistää myös valtiontalouden menojen karsimista. Arviomuistiossa ei kuitenkaan aivan yksiselitteisesti oteta kantaa siihen, olisiko kirjautuminen pankki-tunnuksilla, mobiilivarmenteella tai kansalaisvarmenteella jatkossakin käytössä valtion tarjoaman uuden välineen rinnalla. Sivulla 88 todetaan, ettei luottamusverkoston tunnistuspalveluita tai kansalaisvarmennetta enää "tarvittaisi". Pankkitunnuksen käyttäminen luopuminen merkitsisi valtavaa muutosta nykytilaan nähden. Tätä näkökulmaa ei arviomuistiossa laajasti käsitellä, mutta selvää on, että muutoksen hallinta ja muutoksesta viestittäminen kansalaisille on ratkaisevan tärkeä osa digitaalisen identiteetin kehittämisen hanketta. Arviomuistiossa huomio kiinnittyy myös siihen, että kuluttajien kiinnostus uutta tunnistusvälinettä kohtaan vaikuttaa olevan suhteellisen alhaisella tasolla (n. 50 %). Tältä osin muistiossa todetaan kuitenkin, ettei kyselytutkimuksen perusteella voida suoraan arvioida kuluttajien intoa ottaa uusi tunnistusmenetelmä käyttöön (s. 24 ja 26).

Käytettävissä on toisaalta jo nyt valtion tarjoama, toimiva sähköisen tunnistamisen ratkaisu, joka ei edellytä pankki- tai mobiilioperaattorin asiakkuutta mutta kylläkin tietokonetta, kortinlukijaa ja kortinlukijaohjelmistoa. Muistiossa ei juurikaan käsitellä mahdollisuutta henkilökortilla olevan kansalaisvarmenteen käytön laajentamiseen, vaan tämä näkökulma on pääasiassa sivuutettu.

Kyselytutkimuksen mukaan kansalaisvarmenne on hämmästyttävää kyllä vain 6 %:lla vastaajista. Todellisen luvun täytyy olla merkittävästi suurempi, koska kansalaisvarmenne tulee jokaisen myönnetyn henkilökortin mukana. Vaikuttaa siis siltä, etteivät kansalaiset tunne henkilökortin ominaisuuksia.

Arviomuistiossa korostetaan useaan otteeseen, että myös markkinatoimijat voisivat tarjota kuluttajille omia valtion takaamaa digitaalista identiteettiä hyödyntäviä tunnistusvälineitään. Epäselväksi jää, olisiko valtion tarjoama mobiilihenkilökortti rajattu vain viranomaisasiointiin, ja täytyisikö kansalaisten hankkia yksityisen sektorin palveluihin tunnistautumista varten erillinen digitaalinen lompakko ja tunnistusväline. Tarvittaisiinko eri yritysten kanssa asiointia varten jopa monia erillisiä lompakoita ja tunnistusvälineitä? Kuluttajat käyttävät kyselytutkimuksen valossa mielellään heikkoa tunnistusta, joten on toisaalta vaikea ennustaa, kuinka houkuttelevana yksityinen sektori pitäisi valtion takaamaan digitaaliseen identiteettiin perustuvaa uutta tunnistusmenetelmää (ks. edellä kohdassa 1 nautarekisteristä esitetyt näkökohdat).

Muistiossa ei ole esitelty kansainvälistä vertailua esim. naapurimaiden osalta, mikä vaikeuttaa jossain määrin toiminnallisen ratkaisun arviointia. Vertailumaaksi voitaisiin ottaa esimerkiksi Viro, jonka e-kansalaisuutta on kehitetty pitkään ja on jo laaja-mittaisessa käytössä. Viron e-kansalaisuus on nopeuttanut ja helpottanut sähköistä asiointia.

Ruokavirastolla on asiakkaina sekä luonnollisia henkilöitä että yrittäjiä, joista jälkimmäisillä ei ole käytössään yksilöintitunnuksina henkilötunnuksia vaan Y-tunnukset. Tunnistautumisen on oltava yhtä helppoa kaikille toimijoille riippumatta siitä ovatko he luonnollisia henkilöitä vai eivät, jotta he ovat yhdenvertaisia keskenään käyttäessään Ruokaviraston asiointipalveluita. Muistiossa on käytännössä sivuutettu luonnollisten henkilöiden oikeudet heidän toimiessaan yhteistä päämäärää varten työskentelevänä yrityksenä tai muuna yhteenliittymänä.

Arviomuistiossa lausutaan, että digitaalisen identiteetin muodostaminen on julkisen vallan käyttöä, eikä siihen pitäisi liittyä riskiä siitä, että sitä pidettäisiin taloudellisena toimintana. Täten on kannatettavaa, että toteutuksessa ei turvaututtaisi nykyisen muotoiseen toimintatapaan, jossa tunnistautuminen edellyttää esimerkiksi verkko-pankkitunnuksia tai puhelinliittymää vaan uusi tunnistusratkaisu rakennetaan kokonaan itsenäiseksi ratkaisuksi.

Arviomuistiossa ei ole arvioitu sitä, kuinka paljon kustannuksia tai muita muutoksia ehdotetun digitaalisen identiteetin toteuttaminen aiheuttaa yksittäiselle virastolle.

3) Kommentit arviomuistion sisältämästä oikeudellisesta arviosta

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Perusoikeusnäkökulmaa on käsitelty muistiossa kattavasti ja hyvin. Erityisen painava näkökulmana näyttäytyy se, että kansalaisyhteiskunta ja viranomaisasiointi siirtyvät vääjäämättä yhä enemmän verkkoon. Jotta hyvinvointivaltion julkiset palvelut voidaan säilyttää nykyisellä tasolla, on viranomaisasiointiin siirryttävä yhä laajemmin digiin. Digipalvelulaki velvoittaa viranomaisia tarjoamaan hallinnon asiakkaille sähköistä asiointia.

Muistiossa esitetyn valossa on selvää, että yksilöllä tulee olla viranomaisten ja muiden julkisten palvelutuottajien kanssa asiointia varten oikeus julkisen vallan takamaan identiteettiin ja luotettavaan asiointiin. Luotettava viranomaistoiminta edellyttää myös vastaavasti sitä, että asiakkaalla on julkisen vallan takaama identiteetti, ja että asiakas tunnustetaan luotettavasti ennen kuin tehdään asiakkaan oikeuksiin ja etuihin vaikuttavia päätöksiä. Jo nytkin viranomaistoiminnassa hyödynnetään laajasti henkilötunnusta ja väestötietojärjestelmästä saatavia tietoja, ja henkilöllisyyden todistamiseen voi käyttää sekä julkisessa että yksityisessä asiointissa viranomaisen myöntämää henkilökorttia tai passia. On luonteva kehityskulku, että viranomainen itse tarjoaa fyysiselle tunnistusvälineelle myös digitaalisen vastineen. Uusi valtion tunnistusväline rinnastetaan muistiossa henkilökorttiin.

Muistiossa tuodaan hyvin esiin se, että vaikka pankkitunnusten saatavuuden on oltava lain nojalla syrjimätöntä, on itsessään hyvin ongelmallista, että tällä hetkellä sähköinen asiointi Suomen viranomaisten asiointipalveluissa on kovin riippuvaista suomalaisesta pankki- tai puhelinliittymäasiakkuudesta.

Erityisen kannatettava ja tärkeä on myös muistiosta ilmenevä arvio siitä, ettei digitaalisen identiteetin muodostamista ja siihen liittyvän tunnistusvälineen myöntämistä voida jättää markkinoiden hoidettavaksi, vaan nämä tehtävät tulee nähdä julkisen vallan käyttönä. Tällöin digitaalinen identiteetti ja siihen liittyvä tunnistusväline olisi tarkasti lailla säädettyjä ja julkisen vallan kontrolloimia.

Valtiontuki- ja kilpailunäkökohdat on jäsennetty muistiossa hyvin, eikä niihin ole vastaan sanottavaa. Arvion valossa näyttää täysin perustellulta, että kansalaisille voidaan tarjota viranomaisasiointiin tunnistusvälinettä, joka ei ole nykyiseen tapaan riippuvainen kaupallisten tunnistusvälityspalvelun tarjoajien toiminnasta, johon liittyvät väistämättä yritystoiminnan lainalaisuudet kuten voiton tavoittelu.

Arviomuistiossa on kuitenkin jätetty monia oikeudellisia seikkoja ja muitakin yksityiskohtia tarkemmin määriteltäväksi myöhemmässä vaiheessa, esimerkiksi liittyen valtion takaaman digitaalisen identiteetin hyödynnettävyyteen yksityisellä sektorilla ja identiteetistä johdettuihin eri luotettavuustasoihin. Arviomuistio jättää melko lailla avoimeksi myös yhteisen eurooppalaisen sääntelykehikon roolin uuden valtion tunnistusratkaisun kehittämisessä. Rivien välistä on luettavissa, että uudella tunnistusratkaisulla voisi olla hyvinkin läheinen liittymä uudentyyppisiin eurooppalaisiin luotamuspalveluihin, mutta kansallinen ratkaisu ei välttämättä voi odottaa EU-

tasaisen sääntelyn konkretisoitumista. Miten siis varmistetaan, ettei päädytä tarpeettomasti rakentamaan erillistä infrastruktuuria kansallisiin ja eurooppalaisiin tarpeisiin?

Muistiossa viitataan useaan otteeseen siihen, että kansalaisen itsemääräämisoikeutta vahvistettaisiin lisäämällä kansalaisen mahdollisuuksia itse määrätä, mitä tietoja haluaa itsestään välittää (esim. s. 38). Varsinkaan viranomaistoimintaan ei kuitenkaan sovellu ajatusmalli, jossa kansalainen itse päättäisi, mitä tietoja viranomaisille saa hänestä käsitellä. Suostumusta ei tule viranomaisasioinnissa käyttää henkilötietojen käsittelyn perusteena, koska osapuolten välillä vallitsee merkittävä valta-asemien epäsuhta.

Edelliseen viitaten on myös syytä kysyä, tulisiko henkilön hallinta omiin tietoihinsa käytännössä lisääntymään uuden digitaalisen identiteetin myötä. Esimerkiksi oikeutettu etu -käsittelyperusteen avulla yritys voi kerätä asiakkaasta laajempia tietoja kuin mitä kaupan tai muun sopimuksen täyttämisen välttämättä edellyttää. Suostumus valitaan henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteeksi yleensä mahdollisimman harvoin, koska suostumus on aina peruutettavissa. Suostumukseen kannattaa siis turvautua vasta viimesijaisena vaihtoehtona.

Kun uusi digitaalinen identiteetti tulee hyödynnettäväksi yritystoiminnassa, mitä jos yritys edellyttääkin asiakkaan tiettyjen tietojen jakamista tai muuten asiointi estyy kokonaan? Tavoite henkilön päätösvalan lisäämisestä suhteessa omien tietojen ja jakamiseen vaikuttaa perustuvan siihen ajatukseen, että tällä hetkellä yritykset käsittelevät asiakkaiden henkilötietoja liian laajasti eli osittain jopa laittomasti. Voidaan myös kysyä, miksi henkilön pitäisi kategorisesti hallinnoida tietojensa jakamista itse nykyistä laajemmin. Mikäli tietojen hallinnointi osittainkin siirtyisi muutosten myötä rekisteröidyille itselleen, voi olla, että rekisteröityjen näkökulmasta järjestelmään pakollisten ja vapaaehtoisesti annettavien tietojen raja hämärtyy ja rekisteröidyt antavat tietoja viranomaiselle tai yritykselle pyydettyä laajemmin.

Tietosuoja-asetuksen valossa henkilöillä on jo nyt mahdollisuus esimerkiksi tietosuojaselosteen perusteella itse päättää, haluaako asioida kyseisen yrityksen kanssa. Tietosuoja-asetus tarjoaa lisäksi rekisteröidyille useita keinoja tarpeettoman henkilötietojen käsittelyn estämiseen, vaikkakaan rekisteröidyt eivät välttämättä laajasti turvaudu näihin keinoihin.

4) Muut kommentit

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Malo Jenna

Ruokavirasto - lakimies Jenna Malo ja hallintojohtaja Maria Teirikko