

28.4.2021

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö digitaalisen henkilöllisyyden kehityksen arviomuistiosta

**Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto digitaalisen henkilöllisyyden kehityksen arviomuistiosta**

Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainministeriön laatimasta arviomuistiota digitaalisen henkilöllisyyden kehityksestä. Liikenne- ja viestintäministeriö on edustettuna digitaalisen henkilöllisyyden ja sen hyödyntämistapojen kehittämiseksi asetetun hankkeen ohjausryhmässä ja ministeriö lausuu arviomuistiota seuraavasti:

Laadittu arviomuistio on laaja ja siinä on tunnistettu arviomuistiossa kuvatun ratkaisun näkökulmasta keskeiset oikeudelliset kysymykset sekä niihin liittyvät haasteet. Myös oikeudellista analyysia tämän ratkaisun näkökulmasta on tehty monipuolisesti. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää arviomuistiossa esitettyjä hankkeen tavoitteita erittäin kannatettavina. Digitalisoituvassa yhteiskunnassa on tärkeää, että jokaisella on yhdenvertaiset edellytykset ja mahdollisuudet käyttää turvallisesti ja luotettavasti sähköisiä palveluita. On myös tärkeää edistää sellaista kehitystä, joka vahvistaa yksilöiden mahdollisuuksia hallinnoida omaa dataansa.

Arviomuistion mukaan yksi kehityskohde on laajentaa niitä käyttäjäryhmiä, joilla on mahdollisuus osoittaa henkilöllisyytensä sähköisesti. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tätä erittäin kannatettavana. Tällaisen käyttäjäryhmän muodostavat esimerkiksi ulkomaalaiset, joilla on tarve käyttää julkishallinnon sähköisiä palveluja. Arviomuistiossa tuodaan lisäksi esille, että erityisryhmien esteettömyysaasteet ovat vähentyneet, mutta edelleen kuluttajat kohtaavat jonkin verran vaikeuksia (esimerkiksi ruudunlukuohjelmalla tunnistussovelluksia käytettäessä). Suurimpia esteitä sähköisen tunnistamisen käytölle digitaalisissa palveluissa on varsinaisten asiointipalvelujen vaikeakäyttöisyys. Ministeriö pitää keskeisenä digitaalisen henkilöllisyyden kehittämisessä sitä, että uusien henkilöryhmien lisäksi kiinnitetään huomiota myös sellaisiin erityisryhmiin, joille vahvan sähköisen tunnistusvälineen hankkiminen markkinoilta on ollut nykytilanteessa haasteellista. Sekä hankkeessa esitettävän pääasiallisen ratkaisun että vaihtoehtoisen välineen tulisi olla saavutettava myös näiden ryhmien näkökulmasta.

Arviomuistion mukaan digitaalinen ydinidentiteetti kytkettäisiin henkilön digitaaliseen lompakkoon. Tämä tehtäisiin samalla, kun henkilölle myönnetään henkilökortti tai passi tai kun henkilö uusii näitä. Samalla henkilölle muodostuu valtion tuottamaan digitaaliseen lompakkoon digitaalinen henkilökortti eli mobiilihenkilökortti. Arviomuistion mukaan mobiilihenkilökortti mahdollistaisi henkilöllisyyden osoittamisen fyysisessä käyntiasioinnissa ja sähköisessä asioinnissa.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää myönteisenä arviomuistiossa kuvatun mobiilihenkilökortin ja arviomuistiossa kuvatun lupalompakon kehittämistä käyttäjille. Digitaalisessa yhteiskunnassa on tärkeää edistää kaikkia sellaisia ratkaisuja, jotka tekevät kuluttajien sähköisestä asioinnista mahdollisimman helppoa ja turvallista. Käyttäjän näkökulmasta olisi selkeää, että mobiilihenkilökortin ja lupalompakon käyttö olisi mahdollista sekä käyntiasioinnissa että sähköisessä asioinnissa. Käyttäjän näkökulmasta olisi kuitenkin tärkeää, että hän voi myös jatkossa käyttää haluamaansa tunnistusmenetelmää niin julkisissa kuin yksityisissä asiointipalveluissa. Tämä tarve ilmenee Liikenne- ja viestintäviraston sähköisen tunnistamisen markkinaa koskevasta selvityksestä (Traficomin tutkimuksia ja selvityksiä 2/2021). Sen mukaan käyttäjille on melko (32 %) tai erittäin (59 %) tärkeää, että nykyisillä vahvoilla sähköisillä tunnistusvälineillä voi myös jatkossa tunnistautua julkisen sektorin sähköisiin palveluihin.

Arviomuistion mukaan mobiilihenkilökortin voi tallentaa vain valtion tuottamaan digitaaliseen lompakkoon. Tulevaisuudessa tarkoituksena on myös, että digitaalisen todistuksen ydinidentiteetin ja henkilön liitoksesta voisi tallentaa valtion tuottaman digitaalisen lompakon lisäksi muihinkin lainsäädännössä asetetut vaatimukset täyttäviin digitaalisiin lompakoihin. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tärkeänä, että hankkeessa mahdollistetaan digitaalisten lompakkojen ja muiden vastaavien ratkaisujen kehittäminen myös yksityisten toimijoiden toimesta. On tärkeää, että myös niissä voidaan hyödyntää hankkeessa kuvattua digitaalista todistusta ydinidentiteetin ja henkilön liitoksesta. Valmistelussa on tunnistettu, että digitaalisten lompakkojen osalta on mahdollista syntyä kilpailtu markkina. Vahvan sähköisen tunnistamisen tarjonta on nykyisin valtaosin yksityisen sektorin tuottamaa. Tästä syystä on erittäin tärkeää, että hankkeessa tehtävät digitaaliseen lompakkoon liittyvät ratkaisut ylläpitävät ja edistävät yksityisen sektorin toimintamahdollisuuksia ja mahdollistavat uudet innovaatiot.

Arviomuistion mukaan hankkeessa esitetty malli johtaisi tavoitetilassa siihen, että kuluttaja on käytännössä ainoa laskutuskohte ja sähköisen tunnistamisen markkina muuttuu sähköisen lompakon ja varmennettujen väittämien markkinaksi. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää hyvänä, että vaikutukset kuluttajahintoihin kuvattaisiin jatkotyössä tarkemmin, jos niiden ennakoitaan kasvavan merkittävästi.

Arviomuistiossa esitetyn kuvauksen mukaan valtio loisi suoraan digitaalisen ydinidentiteetin ja sen avulla voidaan ottaa käyttöön myös muita tunnistusvälineitä. Näin luotaisiin edellytyksiä vähentää toimijoiden tekemää fyysistä ensitunnistamista. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tätä erittäin

myönteisenä. Ensitunnistamistietojen välittämisestä on aiemmin peritty korkeita hintoja, mikä on hidastanut uusien sähköisten tunnistusvälineiden tarjoamista ja samalla myös haitannut käyttäjien mahdollisuuksia hankkia uusia tunnistusvälineitä. Ensitunnistamistietojen välittäminen mahdollistaa uuden vahvan sähköisen tunnistamisvälineen hankkimisen kokonaan sähköisesti. Liikenne- ja viestintäministeriö on edistänyt ensitunnistustietojen välittämistä ja sitä kautta myös käyttäjien mahdollisuuksia uusien tunnistusvälineiden hankkimiseen määrittämällä enimmäishinnan ensitunnistustietojen välittämislle vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annettuun lakiin (617/2009, jäljempänä *tunnistus- ja luottamuspalvelulaki*).

Arviomuistiossa on tunnistettu, että ehdotetulla ratkaisulla olisi vaikutusta tunnistus- ja luottamuspalvelulain mukaiseen sääntelyyn. Arviomuistiossa kuvattu menetelmä lähtökohtaisesti täyttäisi tunnituslain kuvauksen vahvasta sähköisestä tunnistusvälineestä. Menetelmä ei kuitenkaan olisi tunnituslain mukainen tunnituspalvelu, koska sitä ei tarjottaisi luottamusverkostossa välitettäväksi. Arviomuistion mukaan digitaalisen henkilöllisyyden tuottamisesta ja siihen liittyvästä tunnituspalvelusta, jonka avulla henkilöllisyys voitaisiin osoittaa julkisen sektorin asiointipalveluissa, tulisi säätää erikseen lailla.

Liikenne- ja viestintäministeriö on myös tunnistanut digitaalisen henkilöllisyyden kehittämällä olevan vaikutuksia ministeriön vastuulle kuuluvaan tunnitus- ja luottamuspalvelulakiin. Jatkotyössä tulee arvioida vielä tarkemmin, millä lainsäädännöllisillä ratkaisuilla voidaan mahdollistaa hankkeessa kuvattu mobiilihenkilökortin toteuttaminen ja käyttäjille sen hyödyntäminen. Jotta sääntely olisi selkeää ja yhdenmukaista, tulee kiinnittää erityistä huomiota hankkeen ratkaisun sekä nykyisen lainsäädännön väliseen suhteeseen. Erityisesti jatkotyössä tulee selvittää, mikä on vahvan sähköisen tunnistusvälineen ja mobiilihenkilökortin suhde toisiinsa sekä niitä erottavat juridiset tekijät. Tältä osin on myös huomioitava niin kutsun EU:n eIDAS-asetuksen ja sen uudelleenarviointityön piirissä tehdyt määrittelyt. Liikenne- ja viestintäministeriö osallistuu erittäin mielellään yhteistyöhön jatkotyössä.

Vahvan sähköisen tunnistamisen käytön lisääminen on yksi niistä keinoista, joilla voidaan edistää sähköisen asioinnin ja verkossa olevien tietojen turvallisuutta. Viime aikoina on tietoturva- ja tietosuojasyistä tunnistettu kasvavaa tarvetta lisätä lainsäädäntöön veloitteita vahvan sähköisen tunnistamisen käytöstä erityisesti yksityisissä asiointipalveluissa. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää erittäin tärkeänä, että hankkeessa sitoudutaan sähköisen asioinnin turvallisuuden edistämiseen myös jatkossa niin julkisella kuin yksityisellä sektorilla. Tällä hetkellä on epäselvää, missä määrin nykyinen markkinaperusteinen malli on käytännössä mahdollinen, jos hanke toteutetaan arviomuistiossa kuvatulla tavalla. Valtio on tällä hetkellä merkittävä tunnituspalvelujen ostaja. Jos valtio ei jatkossa ostaisi tunnituspalveluja markkinoilta, nykyisillä markkinatoimijoilla ei välttämättä olisi kannustimia tarjota tunnituspalveluja käytettäväksi muissakaan sähköisissä asiointipalveluissa. Tämä voisi heikentää yksityisten sähköisten asiointipalvelujen mahdollisuutta hankkia palveluunsa vahvaa sähköistä

tunnistamista, silloin kun tunnistamista ylipäättään on tarkoituksenmukaista edellyttää.

Turvallisen sähköisen asioinnin näkökulmasta tulee lisäksi ottaa huomioon erilaiset häiriö- ja poikkeustilanteet. Mahdollisuus hyödyntää useita rinnakkaisia tunnistautumiskeinoja vahvistaa sähköisen asioinnin turvallisuutta myös näissä tilanteissa.

Liikenne- ja viestintäministeriö tuo lopuksi esiin, että jatkotyössä olisi vielä hyvä selvittää nykyistä laajemmin arviomuistiossa esitetyn ratkaisun vaikutuksia nykyiseen vahvan sähköisen tunnistamisen markkinaan ja sen toimijoihin. Hankkeella voidaan jo tässä vaiheessa arvioida olevan näihin vaikutuksia. Jatkotyössä voisi olla tarpeen käsitellä myös arviomuistiossa esitetylle ratkaisulle vaihtoehtoisia ratkaisuja. Liikenne- ja viestintäministeriö tekee mielellään yhteistyötä vaikutusten ja vaihtoehtojen arvioinnissa. Lisäksi arvioinnissa olisi mahdollista hyödyntää laajemmin Liikenne- ja viestintäviraston sähköisen tunnistamisen markkinaa koskevaa selvitystä.

Laura Vilkkonen  
Ylijohtaja, osastopäällikkö

Laura Kolinen  
Ylitarkastaja

Jakelu

Valtiovarainministeriö