

Asia: VN/6802/2020

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö arviomuistiosta digitaalisen henkilöllisyyden kehittämiseksi

1) Kommentit arviomuistiossa esitetystä tulevaisuuden visiosta

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Vammaisfoorumi ry on 28 valtakunnallisen vammaisjärjestön yhteistyöjärjestö, jonka tarkoituksena on YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen mukaisesti edistää vammaisten ihmisten tasa-arvoa ja yhdenvertaisen osallistumisen mahdollisuuksia yhteiskunnassa. Vammaisfoorumi edustaa jäsenjärjestöjensä kautta noin 223 000 vammaista ja pitkäaikaissairasta henkilöä.

Vammaisfoorumi ottaa kantaa perus- ja ihmisoikeuksien, erityisesti YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevan yleissopimuksen (SopS 27/2016) näkökulmasta.

Vammaisfoorumi jakaa arviomuistiossa esitetyn näkemyksen siitä, että yhteiskunnan painopiste muuttuu ja on jo muuttunut niin, että digitaalisia palveluita käytetään yhä enemmän, ja asiointi on siirtymässä monilla toimialoilla pääasiallisesti digitaaliseksi. Kun kansalaisyhteiskunta siirtyy yhä enenevässä määrin verkkoon, on välttämätöntä, että kaikilla ihmisillä on yhdenvertainen ja esteetön pääsy digitaalisiin palveluihin ja siten yhdenvertainen mahdollisuus olla osallisia digitaalisessa yhteiskunnassa.

Vammaisten henkilöiden kannalta on erityisen tärkeää huolehtia siitä, että he voivat toimia mahdollisimman pitkälle kuten muutkin kansalaiset. Useimmiten tämä edellyttää saavutettavuuden varmistamista. Jos vammaisen henkilö tarvitsee digitaalisen henkilöllisyytensä todentamiseen toisen henkilön teknistä apua, on myös silloin varmistettava mahdollisimman pitkälle viety vammaisen henkilön itsemääräämisoikeus.

Julkisen vallan tulisi olla vahva toimija turvattaessa kaikille kansalaisille mahdollisuudet ja välineet yhdenvertaiseen sähköiseen asiointiin ja silloinkin, kun toimijat ovat yksityisiä, on sääntelyllä turvattava kansalaisten yhdenvertaisuus. YK:n vammaisyleissopimus sitouttaa Suomen mm. yhdenvertaisuuteen, itsemääräämisoikeuteen ja esteettömään pääsyyn palveluihin. Digitaalisen henkilöllisyyden kehitystyössä on erityisen tärkeää yhdenvertaisuusnäkökulman läpileikkaavuus.

On tärkeää, että turvallista ja toimivaa tunnistautumista erilaista sähköistä asiointia varten kehitetään. Tämän on kuitenkin ehdottomasti tapahduttava niin, että se on mahdollisimman helposti ja saavutettavasti mahdollista kaikille yhteiskunnan jäsenille, jotta ketään ei syrjäytetä sähköisistä palveluista. Tämä on asetettu tavoitteeksi esimerkiksi valtiovarainministeriön julkaisussa (VM:n julkaisu 2019:23) Digitaalinen Suomi – Yhdenvertainen kaikille (Digi arkeen - neuvottelukunnan toimintakertomus).

Kuten arviomuistiossa (s. 45) todetaan, fyysisiä palvelukanavia on pitkään pidetty julkisissa palveluissa toiminnan lähtökohtana, ja näiden kanavien on nähty viime kädessä varmistavan, että yksilön oikeudet ja velvollisuudet toteutuvat yhteiskunnassa. Tällä hetkellä digitaaliset palvelut ovat merkittävässä roolissa ja monet tahot jopa suosittelevat niiden käyttöä. Digitaalisten palvelujen rinnalla tulee aina olla mahdollisuus asioida kasvokkain tai puhelimitse.

Peruspankkipalveluihin kuuluvien verkkopankkitunnusten myöntämisessä on merkittäviä palveluntarjoajakohdaisia eroja, ja tätä voidaan lähtökohtaisesti pitää epäyhdenvertaisuutta aiheuttavana rakenteena. Erityisesti sellaisten vammaisten henkilöiden, jotka toimintarajoitteensa vuoksi tarvitsevat verkkopankkitunnusten käyttämiseen toisen ihmisen apua, on ollut vaikeaa saada tunnuksia käyttöönsä siitä huolimatta, että vuoden 2017 alusta tuli voimaan luottolaitostoiminnasta annetun lain muutos (1054/2016), jonka yhtenä tarkoituksena oli nimenomaan helpottaa esimerkiksi vammaisten henkilöiden pankkitunnusten saamista. Muutoksen perusteluissa todetaan, että ”esimerkiksi toimintarajoitteisten ja ikääntyneiden tulee voida käyttää perusmaksutiliä ja siihen liittyviä palveluita sekä sähköisen tunnistamisen palveluita, mukaan lukien vahva sähköinen tunnistaminen. Talletuspankkien on tarvittaessa mukautettava palveluitaan ja varmistettava palveluiden toimivuus myös apuvälineillä tämän oikeuden toteuttamiseksi. Asiakkaan tarpeiden mukaisesti mahdollisia mukauttamismuotoja voivat olla muun muassa pistekirjoitettujen asiakirjojen toimittaminen, tunnuslukujen tarjoaminen sähköisessä muodossa, sormenjälkitunnistautuminen tai henkilökohtaisen avustajan käytön salliminen.” (HE 123/2016 vp, s. 33)

Verkkopankkitunnusten myöntämättä jättämistä perustellaan usein juuri avustajan tarpeella niiden käytössä ja tämän ongelmallisuudella suhteessa siihen, että verkkopankkitunnukset ovat pankin sopimusehtojen mukaan henkilökohtaiset. Näin on siitä huolimatta, että luottolaitoslain perusteluissa mainitaan muun muassa henkilökohtaisen avustajan käytön salliminen kohtuullisena mukautuksena peruspankkipalveluiden käytössä.

Perinteisen valtakirjan antaminen henkilökohtaiselle avustajalle ei ole toimiva ratkaisu jo avustajien vaihtuvuuden ja vaadittavan erityisen luottamuksen takia. Henkilökohtaisen avustajan käyttäminen olisi ratkaisuna pankkipalveluissa sitä tarvitsevan vammaisen henkilön teknistä avustamista eikä osoittaisi pidemmälle menevää käyttöoikeuden luovuttamista tai valtuutusta vammaisen ihmisen raha-asioissa päättämiseen.

Pankkitoimintaa valvovat viranomaiset eivät ole tehokkaasti puuttuneet tähän pankkien luottolaitostoiminnasta annetun lain sekä laajemmin yhdenvertaisuutta koskevan sääntelyn, kuten yhdenvertaisuuslain sekä perustuslain ja YK:n vammaisyleissopimuksen vastaisena näyttäytyvään toimintaan, joka vaikeuttaa monien vammaisten henkilöiden pankkitunnusten saamista ja siten lisää digitaalisen syrjäytymisen riskiä.

Myös arviomuistio (s. 26) tunnistaa, että osa kansalaisista on edelleen sähköisen tunnistautumisen käyttömahdollisuuksien ulkopuolella ja että tämä saattaa toimintarajoitteisella käyttäjällä liittyä avustajan käyttöön. Arviomuistiossa ei kuitenkaan näiltä osin päästä ongelman tunnistamista pidemmälle, eikä arviomuistiossa esitetystä tulevaisuuden visiossa esitetä ratkaisuehdotuksia

nykyjärjestelmässä esiintyviin ongelmiin nimenomaan avustajan käytössä osana sähköistä asiointia. Tämä on yksi keskeinen kysymys, joka on ratkaistava, jotta valtion takaama digitaalinen ydinidentiteetti ja digitaalisen henkilöllisyyden osoittaminen julkisen sektorin asiointipalveluissa sähköisesti voidaan tosiasiasa tarjota yhdenvertaisesti ja saavutettavasti kaikille yhteiskunnan palveluja hyödyntäville henkilöille, myös niille ihmisille, jotka tarvitsevat asiointissa toisen ihmisen antamaa tukea.

Sähköisen asiointin mahdollistamista kaikille vammaisille henkilöille tarvittaessa toisen ihmisen antamalla tuella voidaan pitää erityisen tärkeänä myös siksi, että monet vammaiset henkilöt käyttävät arjessaan runsaasti sosiaali- ja terveystalveluita. Myös sosiaali- ja terveystalvelujen resurssien näkökulmasta on tärkeää, ettei fyysinen asiointi sote-palvelujen asiointipisteissä olisi tunnistautumisen pulmien vuoksi tarpeen juuri paljon palveluja käyttävälle väestöryhmälle.

2) Kommentit arviomuistiossa esitettyyn toiminnalliseen ratkaisuun

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Arviomuistion (s. 11) mukaan digitaalisen henkilöllisyyden hankkeen 2. tyopakettissa toteutetaan valtion takaaman digitaalisen henkilöllisyyden osoittamisen ratkaisu yhdenvertaisesti kaikille henkilöryhmille älypuhelinsovelluksena sekä vaihtoehtoisena välineenä sähköiseen asiointiin niille, jotka eivät kykene älypuhelinä käyttämään. Ratkaisut tulee esimerkiksi YK:n vammaissopimuksen esteettömyyteen ja saavutettavuuteen liittyvien säännösten edellyttämällä tavalla tehdä kaikille sopivan suunnittelun pohjalta, eli ratkaisujen tulee sopia kaikille ja olla kaikkien saavutettavissa toimintakyvystä riippumatta.

Vammaisfoorumi toteaa, että digitaalisen henkilöllisyyden ja siihen liittyvien palvelujen käyttöönotosta ei saa aiheutua ylimääräisiä kustannuksia yksittäisille ihmisille.

Vammaisten ja toimintarajoitteisten henkilöiden oikeuksien ja yhdenvertaisten mahdollisuuksien toteutuminen digitaalisen identiteetin hyödyntämisessä edellyttää, että digitaalisten lompakkopalveluiden kaikki käyttötapaukset ovat lompakko-operaattorista riippumatta saavutettavuusvaatimusten piirissä. Nämä käyttötapaukset sisältävät digitaalisen lompakon käyttöönottoon liittyvät toimenpiteet, lompakolle tunnistautumisen sekä lompakon sisältämien tietojen hallinnoinnin ja esittämisen. Mikäli tunnistautuminen tapahtuisi muistiossa kuvatun toimintamallin mukaisesti identiteettilompakolle, ratkaisussa käytettäviin palveluihin tulee soveltaa digipalvelulain saavutettavuusvaatimuksia. Saavutettavuusvaatimusten täytyminen on luontevaa varmistaa auditoinnissa, jonka läpäisyä digitaalisen lompakon hyväksyminen digitaalisen ydinidentiteetin tallennusmenetelmäksi edellyttäisi.

Jotta toiminnallinen ratkaisu olisi tosiasiasa yhdenvertainen, hankkeessa tulisi jatkossa kehittää malleja, jotka mahdollistavat erilaisten toimintarajoitteiden vuoksi tarpeellisen avun ja tuen käyttämisen palveluiden yhteydessä. Tästä on otettava tarvittavat säännökset lainsäädäntöön.

3) Kommentit arviomuistion sisältämästä oikeudellisesta arviosta

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Vammaisfoorumi katsoo, että pääsy digitaalisiin palveluihin tulisi jo nykytilanteessa nähdä itsessään perusoikeuskysymyksenä huolimatta siitä, että fyysiset palvelukanavat ovat yhä käytettävissä viranomaisen näkökulmasta pääasiallisena asiointimuotona (vrt. arviomuistion s. 45). Perustuslaki turvaa jokaiselle oikeuden hyvään hallintoon (PL 21 §). Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluva palveluperiaate (HL 7 §) merkitsee puolestaan sitä, että asioinnin tule voida tapahtua hallinnossa asioivan kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäten. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä viranomaisessa. Kun sähköinen asiointi on yleisesti ottaen huomattavasti fyysistä asiointia nopeampaa, aikataulullisesti joustavampaa sekä myös kustannustehokkaampaa, digitaalisiin palveluihin pääsy on yksilön näkökulmasta ilmeinen perusoikeuskysymys. Samalla se, että osa ihmisistä, esimerkiksi monet eri tavoin vammaiset ihmiset sekä merkittävä osa ikäihmisistä on näiden palveluiden ulkopuolella, on nähtävä ongelmana yksilön perusoikeuksien, muun muassa yhdenvertaisuuden (PL 6 §) ja oikeusturvan (PL 21 §), toteutumisessa.

Yhä käynnissä oleva koronaviruspandemia on entisestään korostanut sähköisen asioinnin merkitystä. Fyysisten palvelukanavien olemassaoloa ei myöskään vastaavanlaiset poikkeus- ja kriisitilanteet huomioon ottaen voida pitää riittävänä yksilön oikeuksien kannalta.

Digitalisaation yhdenvertaisen edistämisen kannalta ei ole riittävää, että sähköiset palvelut ovat olemassa ja muodollisesti kaikkien saatavissa, vaan niiden täytyy olla tosiasiallisesti esteettömiä ja saavutettavia, helppokäyttöisiä ja tarvittaessa selkokieliä, jotta mahdollisimman moni ihminen voi käyttää niitä erilaisista toimintarajoitteista huolimatta. Tämä vaatimus kattaa kaikki sähköiset palvelut ja aivan erityisesti ne, jotka on tarkoitettu kaikkien kansalaisten käyttöön. Nämä YK:n vammaisopimuksen artiklan 9 (Esteettömyys ja saavutettavuus) ja artiklan 21 (ml. tiedonsaanti) sopimusmääräykset kattavat kaikki sähköiset palvelut ja aivan erityisesti ne, jotka on tarkoitettu kaikkien kansalaisten käyttöön, pitää sopia myös vammaisten ihmisten käyttöön.

Lisäksi on välttämätöntä, että digitaalisten palveluiden saatavuus ja saavutettavuus turvataan molemmilla kotimaisilla kielillä. Julkisia digitaalisia palveluita sekä apua ja tukea näiden käyttämiseen tulee tarjota myös ruotsiksi ja selkoruotsiksi. Ruotsinkieliseen väestöön kuuluvat vammaiset ihmiset kuuluvat vähemmistön vähemmistöön, minkä vuoksi heillä on erityisen suuri riski syrjäytyä myös digitaalisesta yhteiskunnasta. Kielibarometrin 2020 mukaan suomenkieliset ovat kohdanneet merkittävästi vähemmän ongelmia digipalveluiden käytössä kuin ruotsinkieliset (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162837>), joten kielelliset kysymykset sähköisissä palveluissa on välttämätöntä huomioida jatkovalmistelussa.

Arviomuistiossa (s. 53) käsitellään kohtuullisia mukautuksia ja todetaan, että kohtuulliset mukautukset on käsitteellisesti erotettava yleis- ja pysyväisluonteisista esteettömyystoimenpiteistä. Näin ollen vammaisten henkilöiden erilaisten toimintarajoitteiden huomioiminen digitaalisen ydinidentiteetin ja siihen liittyvien palveluiden kehittämisessä ei voi nojata palveluihin mahdollisesti tehtäviin kohtuullisiin mukautuksiin ja niiden mahdollistamiseen. Näiden palveluiden kehittämisen tulisi nojata YK:n vammaisyleissopimuksen 2 artiklassa tarkoitettuun kaikille sopivaan suunnitteluun, joka tarkoittaa tuotteiden, ympäristöjen, ohjelmien ja palvelujen suunnittelua sellaisiksi, että kaikki ihmiset voivat käyttää niitä mahdollisimman laajasti ilman mukautuksia tai erikoissuunnittelua. Tämän lisäksi palveluissa on pystyttävä tekemään yksittäistapauksissa kohtuullisia mukautuksia. Kohtuullisten mukautusten osalta on syytä huomioida myös se, että kohtuulliset mukautukset eivät

koske esimerkiksi ikäihmisiä, jotka ovat usein monien vammaisten henkilöiden tavoin jääneet sähköisten palvelujen ulkopuolelle yhteiskunnan digitalisoituessa.

Digitaalisen henkilöllisyyden ja siihen liittyvien palveluiden kehittämisen yhteydessä on lainsäädännön tasolla varmistettava se, että eri tavoin toimintarajoitteiset henkilöt voivat käyttää ko. palveluita yhdenvertaisesti ja saada tähän tarvittavaa apua ja tukea. Tätä edellyttää myös YK:n vammaisyleissopimuksen 12.3 artikla, jonka mukaan sopimuspuolten tulee toteuttaa asianmukaiset toimet järjestääkseen vammaisten henkilöiden saataville tuen, jota he mahdollisesti tarvitsevat oikeudellista kelpoisuuttaan käyttäessään. Sähköisessä asiointissa julkisissa palveluissa on kyse 12 artiklan tarkoittamasta henkilön oikeudellisen kelpoisuuden käyttämisestä.

Esimerkiksi kehitysvammaisten ja vastaavaa tukea tarvitsevien ihmisten näkökulmasta keskeistä on turvata mahdollisuus kanssa-asiointiin esimerkiksi henkilökohtaisen avustajan tai muun henkilön kanssa. Tällaisen asiointimahdollisuuden turvallinen tarjoaminen voisi onnistua esimerkiksi siten, että myös asiointissa avustavan henkilön tulisi käyttää avustamistilanteessa vahvaa sähköistä tunnistautumista, jotta mahdollisia väärinkäytöksiä voidaan estää ennalta ja toisaalta havaita myös jälkikäteen.

Arviomuistiossa (mm. s. 55) tunnustetaan myös edunvalvontatilanteisiin liittyviä haasteita sähköisessä asiointissa. Edunvalvonnassa olevalla henkilöllä ei aina käytännössä ole mahdollista saada omia henkilökohtaisia tunnistusvälineitä, jolloin sellaiset tilanteet, joissa hän voisi toimia itse omassa asiassaan viranomaisessa ei käytännössä ole mahdollista sähköisissä asiointipalveluissa. Haasteellisia voivat niin ikään olla sellaiset tilanteet, jossa tietyn toimenpiteen suorittamiseen sähköisessä asiointipalvelussa tarvitaan sekä päämiehen että edunvalvojan hyväksyntä. Myös nämä ongelmakohdat tulisi hankkeen aikana pyrkiä ratkaisemaan. Vammaisfoorumi toteaa, että digitaalisen henkilöllisyyden ja siihen liittyvien palveluiden ei pitäisi ainakaan vaikutuksiltaan lisätä edunvalvonnan tarvetta, joka on holhoustoimilain mukaan viimesijainen tapa hoitaa henkilön asioita. Kanssa-asiointi pitäisi siis olla mahdollista myös silloin, kun täysi-ikäisellä henkilöllä ei ole edunvalvojaa.

4) Muut kommentit

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

YK:n vammaisyleissopimus on saatettu Suomessa voimaan lailla, ja se velvoittaa kaikkia viranomaisia ja muita julkista valtaa käyttäviä tahoja. YK:n vammaisyleissopimuksella - kuten muillakin laintasoisina voimassa olevilla ihmisoikeussopimuksilla - on etusija kotimaisiin säännöksiin nähden mahdollisissa normikollisiotilanteissa. Perustuslain 22 §:n mukaisesti julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

YK:n vammaisyleissopimuksen 4.3 artiklan mukaan laadittaessa ja toimeenpantaessa lainsäädäntöä ja politiikkoja, joilla tätä yleissopimusta pannaan täytäntöön, sekä muissa vammaisia henkilöitä koskevissa päätöksentekoprosesseissa sopimuspuolten tulee neuvotella tiiviisti vammaisten henkilöiden kanssa ja aktiivisesti osallistaa heidät, mukaan lukien vammaiset lapset, heitä edustavien järjestöjen kautta.

Vammaisilla henkilöillä ja heitä edustavilla järjestöillä on paljon sellaista osaamista ja kokemusta, jota kannattaa ja YK:n vammaisyleissopimuksen edellä mainitun artiklan mukaan myös tulee

hyödyntää, kun digitaalista ydinidentiteettiä ja siihen liittyviä palveluita, kuten sähköistä tunnistautumista kehitetään.

Digitaalisen henkilöllisyyden ja siihen liittyvien palveluiden kehittämisen yhteydessä on tehtävä vammaisvaikutusten arviointia. Vammaisvaikutuksia tulee arvioida niin ennakkollisesti ennen päätösten tekemistä, mahdollisten uudistusten toimeenpanon yhteydessä kuin päätösten vaikutusten jälkikäteisarviointinakin.

Vammaisfoorumin mielestä digitaalisen henkilöllisyyden kehittämisen arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota vammaisten henkilöiden ryhmän heterogeisyyteen. Vammaisvaikutuksia tulee ensinnäkin arvioida niiden vammaisten henkilöiden osalta, joiden tarpeet painottuvat saavutettavan palvelun ja laitteiston sekä tarvittavien apuvälineiden (kuten ruudunlukuohjelma) ja laitteiden itsenäiseen käyttöön digitaalisen henkilöllisyyden käytössä. Toiseksi vammaisvaikutuksia tulee arvioida niiden vammaisten henkilöiden osalta, jotka tarvitsevat teknistä toisen henkilön antamaa apua tai tukea päätöksentekoon digitaalisen henkilöllisyyden käytössä. Kolmanneksi vammaisvaikutusten arviointia tarvitaan niiden vammaisten henkilöiden osalta, jotka tarvitsevat toiminnanohjauksellista tukea digitaalisen henkilöllisyyden käytössä.

Helsingissä 29.04.2021

VAMMAISFOORUMI RY

Sari Kokko

puheenjohtaja

Pirkko Mahlamäki

pääsihteeri

Mahlamäki Pirkko
Vammaisfoorumi ry