

Asia: VN/6802/2020

## **Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö arviomuistiosta digitaalisen henkilöllisyyden kehittämiseksi**

### **1) Kommentit arviomuistiossa esitetystä tulevaisuuden visiosta**

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Finanssiala ry kannattaa sähköisen ydinidentiteetin kehittämistä valtion toimesta.

Finanssiala ry (FA) on jo muutaman vuoden ajan todennut tunnistamiseen liittyvissä lausunnoissaan mm. sitä, että tunnistamisasioiden osalta Suomen valtiolta puuttuu kokonaiskuva ja yhteinen tahtotila sekä selkeä etenemissuunnitelma kohti tulevaisuutta ja mahdollisia uusia tunnistamistarpeita. Lainsäädännöllisesti on keskitytty lähinnä hintasääntelyyn, sopimuspakkoon ja raportointivelvoitteisiin, jotka eivät ole olleet kovin visionäärisiä toimenpiteitä.

Valtiovarainministeriön (VM) arviomuistio digitaalisen henkilöllisyyden kehityksestä on FA:n mielestä visionäärisesti kehitysaskel oikeaan suuntaan. Kannatamme ajatusta valtion tuottamasta sähköisestä ydinidentiteetistä, joka liitettäisiin henkilön väestörekisteritietoihin vahvan ensitunnistamisen kautta. Ydinidentiteetin ylläpitäminen ja ensitunnistamistiedon sähköinen jakelu kuuluvat luontevasti valtion toimivaltaan. Valtion toimesta myönnetty tunniste tai väline takaisi myöntämisprosessille yleisen luottamuksen. Julkiset ja/tai yksityiset toimijat voisivat rakentaa omia tunnistusjärjestelmiä ja -palveluita tämän valtion takaaman ydinidentiteetin päälle.

Arviomuistiossa todetaan, että nykyisestä sähköisen kirjautumisen kehittämisestä tulisi siirtyä tarkastelemaan koko digitaalisen henkilöllisyyden ketjua rekisteri-identiteetistä asiointitapahtumaan. Tämä on tärkeä toteamus. Luotettavan tiedon kysyntä ja tarve tulee jatkuvasti kasvamaan ja laajentumaan digitalisoituvassa maailmassa. Tämä luotettava tieto löytyy eri lähteistä ja rekisterereistä ja tämän tarvittavan tiedon jakamisen pitää tapahtua käyttäjän (kansalaisen) suostumuksella. Puhutaan ns. MyData-periaatteesta. Tämä kehityssuunta tulee asettamaan uusia vaatimuksia myös tunnistamisen nykymalliin ja järjestelmiin. Uudessa mallissa korostuu käyttäjän mahdollisuus hallita omaa identiteettiään ja hallita tietojensa luovuttamista esimerkiksi digitaalisen

identiteettilompakon kautta. Tässä yhteydessä puhutaan itsehallittavan identiteetin mallista (self-sovereign identity, SSI). Itsehallittavan identiteetin osalta Suomessa kokeiluja on lähinnä tehnyt Findy-konsortio. Saksassa on jo käynnissä IDunion hanke (SSI). EU-komissiokin on tuomassa strategiansa yhteisestä eurooppalaisesta digitaalisesta identiteetistä, EUeID, jossa ainakin alustavat hahmotelmat ovat kovasti muistuttaneet itsehallittavan identiteetin mallia. Tällä hetkellä on tosin vielä epäselvää, mikä komission konkreettinen strategia ja etenemistapa tämän osalta tulee olemaan. Myös sähköistä tunnistamista koskevaa eIDAS- asetusta ollaan komission toimesta päivittämässä ja tämänkin suhteen on vielä epäselvää mitä uusia velvoitteita päivitetty asetus mahdollisesti tuo mm. yksityiselle sektorille.

Arviomuistion kappaleessa 5.5.1. on mielestämme hyvin kuvattu tulevaisuuden mahdollista mallia. Se, että miten tähän tulevaisuuden malliin nykytilanteesta päästään tarvitsee tosin jonkun yhteisen ratkaisumallin. Hankkeessa pitäisikin erityisesti keskittyä siirtymävaiheen määrittelyyn.

Arviomuistiossa todetaan myös, että ”Tässä arviomuistiossa ehdotettu digitaalisen identiteetin hallinnan toimintamalli lähtee ajatuksesta, jossa identiteetin hallintapiste voi siirtyä ihmiselle itselleen tunnistuspalvelua tuottavalta organisaatiolta. Tätä muutosta ei ole mahdollista toteuttaa nykyisen sähköisen tunnistamisen toimintamallin kautta.”. FA on tästä samaa mieltä. Itsehallittavan identiteetin malli tuo tullessaan suuria muutostarpeita mm. liiketoimintamalleihin, verkostoon tarvittaviin rooleihin ja yleisiin vastuuasioihin (ym). On vaikeata nähdä, miten kansallinen tunnistamisen nykysääntely sopisi tähän kuvioon tulevaisuudessa. Jatkossa pitäisi myös välttää turhaa kansallista lisäsääntelyä, kun sen yhteensovittaminen esim. EU-sääntelyn kanssa on käytännössä erittäin haastavaa ja erityisesti pankeille erittäin kallista.

## 2) Kommentit arviomuistiossa esitettyyn toiminnalliseen ratkaisuun

### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Arviomuistiosta saa sellaisen käsityksen, että uutta toiminnallista ratkaisua on pohdittu ja arvioitu jo jonkin aikaa. FA katsoo, että se voisi olla toimiva ratkaisu, mutta se vaatii vielä tarkempaa määrittelytyötä. Epäselvää on vielä myös se, että mitä konkreettisesti tapahtuisi nykyisille tunnistusratkaisuille ja jo tehdyille investoineille (esim. luottamusverkoston osalta). Tästä syystä on vielä vaikeaa ottaa tarkempaa kantaa toiminnallisiin yksityiskohtiin.

Arviomuistiossa todetaan, että ”Valtio tunnistaa käyttäjän fyysisesti poliisilaitoksella joka tapauksessa esimerkiksi passia tai henkilökorttia haettaessa. Nykyisessä mallissa henkilö tulee tunnistaa uudelleen sähköistä tunnistusvälineitä myönnettäessä. Valtion luodessa suoraan digitaalisen ydinidentiteetin, jonka avulla voidaan ottaa käyttöön myös muita välineitä, luotaisiin edellytyksiä vähentää tarvetta eri toimijoiden tekemälle kalliille fyysisen ensitunnistamisen prosessille.” Tämä on erittäin kannatettavaa. Käytännössä tämä fyysinen ensitunnistaminen sähköisen välineen antamiseksi tapahtuu tällä hetkellä lähes yksinomaan pankkien konttoreissa. Tämä on raskas prosessi, josta hintasääntelyn takia pankit eivät edes saa kohtuullista korvausta muilta tunnistusvälineen myöntäjiltä, jotka voivat hyödyntää pankin tekemää ensitunnistamista omien tunnistusvälineidensä myöntämisessä. Toinen tässä yhteydessä ja mahdollisesti tässä hankkeessa ratkaistava kysymys voisi myös olla etätunnistamisen kansallinen ratkaisumalli.

Etätunnistamiselle olisi tarvetta myös yksityisillä palveluntarjoajilla ja FA:n mielestä olisikin erittäin kannatettavaa, että valtio tarjoaisi ratkaisuaan myös yksityisten toimijoiden käyttöön. FA ei näe, että olisi kovin kustannustehokasta, jos valtio ja eri markkinatoimijat lähtisivät kaikki rakentamaan omia tulevaisuuden ratkaisujaan. Huomioitavaa on myös se, että EU komissiokin on todennut Digital Finance -strategiassaan tavoitteekseen mahdollistaa etänä tapahtuvaa asiointia tehokkaasti tunnistamisen ratkaisujen ja yhdenmukaisten KYC linjausten kautta.

Valtio olisi tuomassa digitaaliseen lompakkoonsa digitaalisen henkilökortin (mobiilihenkilökortti), joka mahdollistaisi henkilöllisyyden osoittamisen digitaalisesti sekä julkisen sektorin että yksityisen sektorin käyntiasiointipalveluissa. Tässä nousee yhteiseksi ratkaistavaksi haasteeksi tarkastustoiminnallisuus, eli miten verifioida mobiilihenkilökortin aitous käyntiasiointitilanteissa. Sinällään tämä kehityssuunta on kannatettava ja luontainen jatkumo eri palveluiden ja tuotteiden mobiiliversioinnille. Huolta näissä mobiiliapplikaatiopohjaisissa ratkaisuissa aiheuttaa myös se käytännön tosiasia, että puhelimet katoavat tai varastetaan. Kenen vastuulla on näissä tapauksissa tunnisteen uudelleenaktivointi? Ei voida lähteä siitä, että tällainen rasite automaattisesti lankeaisi esim. pankeille.

Mobiilihenkilökortti mahdollistaisi myös henkilöllisyyden osoittamisen sähköisessä asiointissa käytännössä kaikille, joilla on mahdollisuus käyttää älypuhelinia (ja jotka täyttävät myös tiettyjä muita kriteerejä). Vaihtoehtoisena välineenä tarjottaisiin esim. USB-tikkua ryhmille, joilla ei ole mahdollisuutta tai halua käyttää älypuhelinia. Digitaalisen henkilöllisyyden osoittaminen mahdollistettaisiin sähköisesti myös puhelinasiointissa. Tämä on FA:n näkökulmasta kannatettava suuntaus. Arviomuistiossa todetaan myös, että ”Tämä edistää yhdenvertaisia mahdollisuuksia asioida sähköisesti viranomaisissa tai yksityisten palveluntarjoajien palveluissa, kun sähköinen asiointi on muuttunut poikkeuksesta pääsääntöiseksi asiointitavaksi usean viranomaisen palveluissa 2010-luvun aikana.”. Yksityisten palveluntarjoajien osalta, johon FA:n edustamat jäsenet kuuluvat, haluamme korostaa valinnanvapautta. Yksityisillä palveluntarjoajilla pitää jatkossakin olla valinnan vapaus ja päätäntävalta siihen, että mitä vahvoja sähköisiä tunnistusvälineitä ja -palveluita ne hyväksyvät omissa asiointipalveluissaan.

Haluaisimme myös muistuttaa siitä, että valtion digistrategian mukaisesti yritykset ja yhteisöt ohjataan jatkossa pääosin sähköiseen asiointiin julkisen hallinnon palveluissa. Olisikin toivottavaa, että valtiolla olisi tarjota strategiansa mukaista yritysten sähköistä asiointia tukevaa tunnistusratkaisua, jolla yritysasiakkaiden edustajat voitaisiin tunnistaa.

### 3) Kommentit arviomuistion sisältämästä oikeudellisesta arviosta

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

##### 3.1 Yhdenvertaisuus

Finanssiala ry:n mielestä arviomuistiossa esiin nostettu ajatus siitä, että yksilölle olisi turvattava mahdollisuudet ja välineet sähköiseen asiointiin julkisen vallan toimesta osallistumisoikeuksien, hyvän hallinnon ja yhdenvertaisuuden nimissä, on oikeaan osuva. Tämänhetkisessä tilanteessa modernin sähköisen tunnistusvälineen saamisen edellytys Suomessa on myös muita palveluita

koskeva asiakkuussuhde jonkin yksityisen tunnistusvälineen tarjoajan kanssa. Asiakassuhteesta riippumaton välineen antamispakko sopii huonosti markkinaehtoiseen toimintaan. Kaikille saatavilla olevan tunnistusvälineen tarjoaminen sen sijaan soveltuu luontevasti valtion tehtäväksi.

### 3.2 Julkisen vallan käyttö ja julkinen hallintotehtävä

Kuten arviomuistiossa todetaan, väestötietojärjestelmässä luotu identiteetti on keskeinen yksilön oikeusaseman kannalta ja identiteetin luominen ja ylläpito on Digi- ja väestötietovirastolle säädetty viranomaistehtävä. Fyysisen henkilön yhdistäminen VTJ:stä ilmenevään ydinidentiteettiin tunnistustapahtumassa henkilöllisyyttä osoittavien asiakirjojen (passi ja henkilöllisyystodistus) myöntämisen yhteydessä on poliisin lakisääteinen perustehtävä. Passin ja henkilökortin myöntämisen osalta kyse on hallintotoiminnasta ja merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Finanssiala ry:n näkemyksen mukaan esitetty tulkinta, että ydinidentiteetin osoittavan digitaalisen todisteen myöntämisessä on kyseessä edellä mainitulle hallintotoiminnalle rinnakkainen toiminto, on oikeaan osuva.

Arviomuistiossa tuodaan esiin mahdollisuus, että digitaalinen identiteetti myönnettäisiin olemassa olevia vahvan sähköisen tunnistuksen välineitä käyttäen yksityisen sektorin toimijan tekemän ensitunnistuksen perusteella. Tällöin tulkinta hallintotoiminnasta ei FA:n näkemyksen mukaan ole yhtä suoraviivainen.

Arviomuistiossa todetaan, että tässäkin tapauksessa viranomaisen muodostaa julkista valtaa käyttäen yhteyden luonnollisen henkilön ja rekisteri-identiteetin välillä digitaalseksi todisteeksi ja viranomaisen päätös perustuu siihen, että viranomaisen luottaa henkilön hallussa olevan tunnistusvälineen ja tunnistustapahtuman osoittavan tämän yhteyden. Muistiossa todetaan, että jatkovalmistelussa on arvioitava tarkemmin yksityisen sektorin tunnistusvälineen vaikutusta digitaaliselle identiteetille sekä erityisesti vastuukysymyksiä ja niiden yhteyttä julkisen vallan käyttöön

Arviomuistiossa todetaan tässäkin toimintamallissa olennaista olevan, että tässäkin tilanteessa viranomaisen tekee julkista valtaa käyttäen päätöksen siitä, että yhteys on riittävällä tavalla osoitettu ja että päätöksen tekevä virkamies toimii virkavastuulla. Haluamme painottaa, että tämän virkavastuulla tapahtuvan harkinnan tulee todellakin olla ennakkollista eikä se saa olla ehdollista sillä tavalla, että yksityisille toimijoille, joiden tunnusten perusteella valtion digitaalinen tunniste annetaan, aiheutuisi siitä uusia vastuita. Mahdollisen yksityisen toimijan vastuun tulee rajoittaa tilanteisiin, joiden voidaan katsoa osoittavan vähintään törkeää huolimattomuutta. Sähköinen tunnistaminen avaa laajan mahdollisuuden sähköiseen asiointiin, joten myös siihen liittyvät rahalliset riskit voivat nousta korkeiksi.

### 3.3 PSD2

Toista maksupalveludirektiiviä kuvailevasta kappaleesta ei mielestämme käy riittävän selvästi ilmi se, että kyseessä on Tunnistustalille rinnakkainen itsenäinen sääntely. Vaikka sääntelyssä käytetään vahvan tunnistamisen termiä, ei kyseessä ole Tunnistustalain mukainen tunnistaminen, vaan maksujen vahvistamiseen ja tilin käyttöön liittyvä käyttöoikeuden vahvistaminen.

PSD2-sääntelyn mukainen tunnistautuminen tapahtuu pankin omiin palveluihin. Tunnistustalain 1§:n mukaan ”Lakia ei sovelleta myöskään yhteisöön, joka käyttää omaa tunnistusmenetelmäänsä omien asiakkaidensa tunnistamiseen omissa palveluissaan”, joten Tunnistustalaki ei miltään osin sovellu PSD2 mukaiseen tunnistamiseen. Myös PSD2 mukaiset vaatimukset tunnistusvälineelle ja tunnistustapahtuman yhteydessä käyttäjälle välitettävälle tiedolle poikkeavat Tunnistustalain vastaavista.

Arviomuistiossa myös puuttuu maininta PSD2-sääntelyn lähtökohdasta, että sen mukainen tunnistaminen tapahtuu tilinpitäjän pankin antamalla sähköisillä tunnisteilla.

Pankki voi delegoida tunnistamisen myös ulkopuoliselle (maksu)palveluntarjoajalle, mutta tämä edellyttää erityistä sopimusta sekä mahdollisuutta valvoa delegoidun tunnistamisen suorittajan toimintaa.

Tätä taustaa vasten tuntuu kummalliselta muistiossa mainittu ”Tämän lisäksi pankkipalveluissa, erityisesti verkko-ostoissa tehtävät maksunvahvistukset, edellyttävät pääsääntöisesti maksuvälineen myöntäneen rahoituslaitoksen käyttämää tunnistusmenetelmää. Tästä johtuen kuluttaja voi käyttää oman pankkinsa tunnistusvälinettä pääasiallisena tunnistuspalvelunaan, mutta ei esimerkiksi mobiilivarmennetta, vaan käytännössä hän joutuu käyttämään vähintään maksuvälineen myöntäneen pankin tunnistuspalvelua verkko-ostoja tehdessään.”

Näkemyksemme mukaan PSD2-sääntely vahvistaa sen normaalin lähtökohdan, että palvelujen hyödyntämisessä käytetään kyseisen palvelun tuottajan tarjoamia välineitä. Esimerkiksi mobiiliverkon palveluita on mahdollista käyttää vain sen operaattorin SIM-kortilla, jonka kanssa käyttäjällä on sopimussuhde. Sosiaalisen median, esim. Facebook, palveluiden käyttämiseen tarvitaan kyseisen palveluntarjoajan sovellus ja siihen liitetty käyttäjätunnus. Fyysisessä maailmassa eri lukkoihin tarvitaan erilaisia avaimia. Helppokäyttöisyys ja palveluiden yhteensopivuus toki on tavoiteltavaa, mutta outoa on, että se, ettei yhden palveluntarjoajan ratkaisulla voi käyttää toisen palveluita, tuodaan muistiossa esiin erityisenä ongelmana.

#### 4) Muut kommentit

##### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Arviomuistiossa todetaan, että ”Digitaalisen henkilöllisyyden hankkeessa tarkastellaan ulkomaalaisten henkilöiden mahdollisuuksia saada käyttöönsä digitaalinen identiteetti ja hyödyntää sitä asioinnissa, mutta tämä on kytköksissä henkilötunnuksen uudistushankkeessa mahdollisesti

valmisteltaviin muutoksiin henkilöiden kirjaamisesta väestötietojärjestelmään.”. Tässä kohtaa näillä kahdella eri hankkeella on selkeä riippuvuuskohta. Yksilöintitietona henkilötunnuksen luotettavuus ei saisi heikentyä. On tarkasti pohdittava millä tavalla eri tasoiset henkilötunnukset vaikuttavat vahvaan sähköiseen tunnistamiseen.

Arviomuistiossa todetaan hankkeen tavoitteista, että ”luoda valmiudet tallentaa myös yksityisen puolen varmennettua tietoa, esim. tietoa digitaalisesta arvosta (digitaalinen euro, maksusitoumukset, palvelusetelit) viranomaisen tuottamaan digitaalisen identiteetin tallennusvälineeseen (digitaalinen lompakko), jolloin sillä voisi siirtää digitaalista arvoa toiseen digitaaliseen lompakkoon tai digitaaliseen maksupalveluun.”. FA haluaa muistuttaa siitä, että tunnistaminen (eIDAS) ja maksujen hyväksynät (PSD2) ovat EU-sääntelyssäkin eriytetty ja ovat myös toiminnallisesti eri asioita. Myös digitaalinen euro on vasta ottamassa ensi askeliaan Euroopan keskuspankin toimesta. Digitaalinen euro ei olekaan tämän hankkeen ydinfokus.

Jansson Peter  
Finanssiala ry