

Fujitsu Finland Oy:n lausunto

Kansallinen tunnistaminen

1 Yleistä

Tässä lausunnossa Fujitsu kommentoi valtiovarainministeriön laki- ja asetuseräluonnoksia Kansallisen sähköisen tunnistamisen mallista. Fujitsu on tämän hetken kansallisen julkishallinnon Vetuma-tunnistusratkaisun kehittäjä ja palvelun tuottaja, joten tunnemme palvelun tekniikan, liiketoiminta- ja tuotantomallit, yhteiskunnalliset vaikutusmahdollisuudet sekä kaupalliset mahdollisuudet varsin hyvin.

Näemme esitetyissä periaatteissa niin paljon merkittäviä esteitä, että ne estävät ratkaisun saamisen laajasti kansalaisten käyttöön asioitaessa sekä julkishallinnon että yksityisen puolen palveluissa. Esitetyllä mallilla myös sementoidaan pankkien ja operaattoreiden nykyiset tunnistusmenetelmät ainoaksi vaihtoehdoksi asioitaessa julkishallinnon kanssa. Yksityisellä puolella tulevat tunnistusmenetelmät säilymään palvelukohtaisesti käyttäjätunnus ja salasana sekä erilaiset mobiililaitteisiin perustuvat tunnistusratkaisut. Jatkossa tunnistaminen siirtyy yhä laajemmin erilaisten verkkomaksupalveluiden ja sosiaalisen median ratkaisuihin, mitkä pitävät pelikentän hajanaisena ja käyttäjän kannalta hankalana.

Näiden tuloksena koko kansallinen tunnistaminen ei lähde liikkeelle, koska käyttäjät eivät tule palveluun. Hankkeen ajaminen eteenpäin nykyisenmuotoisena kuluttaa kohtuuttomasti aikaa ja rahaa sekä näivettää sähköisen asioinnin laajamittaisen kehittymisen pitkäksi aikaa eteenpäin.

Vääjäämättä nousee esiin kysymys, kenen lähtökohdista esitetty malli on luotu; ajetaanko tässä aidosti koko Suomen kansallinen tunnistusratkaisun kehittämistä vai onko kyseessä ainoastaan julkishallinnon tarpeista ohjattu hanke? Toiseksi, onko tässä tarkoituksena kansallistaa valtion hoidettavaksi, julkishallintoa paisuttamalla, yksityissektorin tuottamia palveluita?

Lausunnossa kuvataan Fujitsun mielipiteet esitetyn laki- ja asetusmuutosten ongelmakohdat ja vaihtoehtoisia malleja, joilla kansallisesta tunnistamisesta saataisiin nopeasti ja kustannustehokkaasti kansalaisten käyttöön turvallinen, helppo-käyttöinen ja kattava palvelu.

2 Kommentteja lakiesityksestä

2.1 Kulut tunnistamisesta siirretään käyttäjille

Esitetyssä mallissa säädetään asetuksella tunnistuspalvelun (IdP) välittämästä tunnistustiedosta perittävä maksu maksimissaan 1 senttiin. Tämä johtaa siihen, että tunnistuspalvelun tuottajan on laskutettava tapahtumamaksua käyttäjältä tunnustevälineen hankkimiskustannusten lisäksi. Näkemyksemme mukaan kuluttajat eivät hyväksy pelkän tunnistuspalvelun maksullisuutta, joten esitetyn malliseen tunnistuspalveluun ei tule käyttäjiä.

Esimerkkinä tämän tyyppisen hinnoittelun vaikutuksesta kuluttajien käyttäytymiseen käy erään lääkärikeskuksen asiakailta perimä sähköisen reseptin maksu (0,74 €). Tämä on johtanut siihen, että kyseisestä lääkärikeskuksesta tulee apteekkeihin merkittävästi vähemmän sähköisiä reseptejä.

Ainoa osapuoli, joka hyötyy merkittävästi kattavasta kansallisesta tunnistamisesta, on sähköisten asiointipalveluiden tuottaja. Tästä syystä tunnistamisen kustannukset pitää ohjata pääosin palveluiden tuottajille. Tunnistamisen tapahtumamaksujen kurissa pitämiseksi on saatava markkinoille enemmän tunnistuspalveluiden tuottajia ja tunnistusmenetelmiä, jolloin kilpailu ajaa tunnistamistapahtumien kustannukset kohtuullisiksi.

2.2 Proxyjen lukumäärä

Esityksessä ehdotetaan, että Suomeen toteutetaan julkihallinnolle oma tunnistusten välityspalvelu (proxy) ja oletetaan, että markkinaehtoisesti syntyy yksi tai useampia proxyjä palvelemaan yksityissektorin palveluntarjoajia.

Koska tällä hetkellä ei ole yksityissektorilla mitään Vetumaa vastaavaa keskitettyä tai muuten yhtenäistä kansallista vahvan tunnistamisen ratkaisua, pitäisi tällainen toiminta käynnistää käytännössä nollassa.

Yksi palveluntuottajan palvelu pystyy ohjaamaan tunnistuspyynnöt vain yhdelle proxylle, koska käyttäjistä ei tiedetä ennen tunnistamista vielä mitään, eikä näin ole mitään perustetta tunnistamiseen käytettävän proxyn valinnalle, joten kullakin palvelun tarjoajalla voi olla sopimus vain yhden proxyn kanssa. Tämä johtaa siihen, että kukin proxy joutuu ottamaan palveluvalikoimaansa kaikkien tunnistuspalveluiden kaikki tunnistusmenetelmät riittävän markkinan kattavuuden saavuttamiseksi. Tämä ajaisi proxyjen palveluvalikoiman identtiseksi, eikä proxyjen palveluille löytyisi minkäänlaista erottavaa lisäarvoa.

Näistä syistä paras malli on toteuttaa vain yksi kansallinen proxy, joka palvelee sekä julkishallinnon, että yksityisen sektorin tunnistustarpeita.

2.3 Sopimusten määrän hallinta

Tämänhetkisessä Vetuma-palvelussa sopimukset tehdään periaatteellisesti paperipohjaisina. Tämä aiheuttaa merkittävän työmäärän sopimusten solmimiseen ja ylläpitämiseen. Esitetyssä mallissa säilytetään edelleen sama periaatteellinen malli, joskin sopimusten kappalemäärä vähenee.

Sopimusten hallitsemiseksi ehdotamme sähköisen sopimusjärjestelmän kehittämistä kansalliseen proxyyn. Tällainen sopimusjärjestelmä poistaisi ongelmat sopimusten määrästä ja mahdollistaisi suorat sopimukset palveluntarjoajien ja tunnistuspalveluiden välillä. Sopimusasioiden käsittely suoraan sopimusosapuolten kesken riittäisi yhteistyön hallintaan ja ongelmien ratkaisuun ja poistaisi esitetyn mallisen mukaisen mittavan ja raskaan sääntelyn tarpeen ja samalla mahdollistaisi markkinaehtoisen palveluiden kehittämisen.

2.4 Nykyisten tunnistusmenetelmien aseman sementointi

Asetusluonnoksessa määritellään sähköisestä tunnistamisesta saatujen tunnistetietojen välittämisestä eteenpäin maksimikorvaukseksi 1 sentti. Tämä ei riitä kattamaan tunnistamisen kustannuksia, koska esimerkiksi puhelimen käytössä jo puhelukulut ovat luokkaa 1..2 senttiä tunnistustapahtumaa kohden, joten osa kustannuksista on katettava käyttäjältä perittävällä maksulla.

Esitetyssä toimintamallissa tunnistuspalvelun on kerättävä muutaman sentin tapahtumia käyttäjiltä ja laskutettava ne jälkikäteen tai periä ennakkomaksua kuukausi- tai vuositaso tapahtumavolyymia varten. Pankit ja operaattorit ovat ainoita tahoja, jotka pystyvät tekemään kuukausitaso maksujen laskuttamisen kuluttajilta edes jotenkin tehokkaasti. Tämä estää uusien tunnistusmenetelmien ja niitä tarjoavien tunnistuspalveluiden tulon markkinoille, mikä poistaa kilpailun tunnistamisen tärkeimmän elementin, eli itse tunnistamisen osalta. Jatkossa Tupas-tunnistus ei tule säilyttämään asemaa vahvana tunnistusmenetelmänä ja jäljelle jää pankkien omien tunnistustarpeiden ulkopuolella monopolimaiseen asemaan päätyvät operaattoreiden mobiilitunnistuksen palvelut.

Ainoa toimiva vaihtoehto uusien tunnistuspalveluiden markkinoille tulon mahdollistamiseksi ja hintatason pitämiseksi kohtuullisena, on saada pidettyä tunnistaminen käyttäjälle tapahtumamaksujen osalta ilmaisena ja kohdistaa tunnistamisen tapahtumamaksut palveluntarjoajien maksettaviksi.

2.5 Ensitunnistukseen liittyvät vastuut

Lakisäilyksessä määrätään, että olemassa olevan ensitunnistuksen ja tunnistusmenetelmän varaan voidaan ketjuttaa uusia tunnistusmenetelmiä. Vastuu tällaisessa tapauksessa ensitunnistuksen virheellisyydestä on ketjuttajalla. Sähköisen tunnistamisen määräyksissä asetetaan tiukat velvoitteet ensitunnistuksen tekijälle ja tunnistusmenetelmille. Samoin laissa on säädetty tunnistuksen ja sähköisen identiteetin hallinnasta.

Jos ensitunnistuksessa ilmenevistä puutteista vastuu kuuluu ketjuttajalle, ainoa keino hallita riskiä on suorittaa ensitunnistus uudestaan. Tämä aiheuttaa merkittäviä kuluja käyttäjille ja tunnistuspalveluille. Tämän lainkohdan merkitystä kannat-

taisi miettiä lisää ja yrittää löytää keinoja, joilla mahdollisesti virheelliset tai puutteelliset ensitunnistukset saataisiin havaittua ja poistettua käytöstä. Samoin kannattaisi miettiä vastuiden jakamista tällaisissa tapauksissa, joissa ongelmien syy on kuitenkin huonosti hoidetussa ensitunnistuksessa.

2.6 Hankkeella paisutetaan julkishallinnon tehtäviä

Esityksessä määritelty jaettujen sopimusten malli, jossa palveluntarjoaja on sopimussuhteessa proxyn kanssa ja proxy sopimussuhteessa tunnistuspalvelun kanssa, aiheuttaa tarpeen muodostaa monimutkaisen ja jäykän luottamusverkon mallin, jossa viranomaisen (Viestintävirasto) tehtäväksi tulisi toiminnan valvominen ja ohjaaminen.

Jos sopimussuhde on suoraan palveluntuottajan ja tunnistuspalvelun välillä, on näillä osapuolilla mahdollisuus hallita kaikkia sopimukseen liittyviä asioita normaalin sopimushallinnan menetelmin. Tällöin ei tarvita esityksessä kuvattua raskasta ja julkishallinnon ohjaamaa hallintamallia, vaan palvelut pääsevät kehittymään markkinavetoisesti.

Yleisemminkin herää kysymys, miksi halutaan siirtää toimintoja ja vastuita pois elinkeinoelämältä valtiolle paisuttamalla samalla julkishallinnon osuutta kansantaloudesta?

2.7 Hankkeen kiireen aiheuttamat haasteet

Kansallisen tunnistamisen hanketta ajetaan kovalla kiireellä eteenpäin. Itse asiassa niin kovalla kiireellä, ettei asioista ehditä käydä kunnolla syvällistä keskustelua ja vuoropuhelua (yksisuuntaisen tiedottamisen lisäksi), suunnitella liiketoimintatäi sopimusmalleja kunnolla puhumattakaan mistään toteutusmallien kokeiluista tai testeistä. Tämän lisäksi tiedämme jo nyt, että vuoden 2015 alkupuolella valmistuva eIDAS-asetus tulee aiheuttamaan tarpeen harmonisoida ja muuttaa tähän liittyvää lainsäädäntöä jo syksyllä 2015.

Jos halutaan saada kansallinen tunnistaminen nopeasti eteenpäin, on ainoa mahdollinen reitti kehittää Vetuma-palvelua ainakin väliaikaisena ratkaisuna.

3 Ehdotukset kansallisen tunnistuksen etenemismalleiksi

Rippumatta kansallisen tunnistusratkaisun etenemisen suunnittelusta, näemme että ainoa toimiva tunnistuksen liiketoimintamalli on sellainen, jossa:

- Palveluntuottajat maksavat tunnistustapahtumien tapahtumamaksut
- Käyttäjille jää maksettavaksi vain tunnistusvälineet (jos sitäkään)
- Rohkaistaan uusien tunnistusmenetelmien markkinoille tuloa ja luodaan tähän mahdollisimman matalat kynnykset
- Minkään osapuolen vapauten sopimusten solmimiseen toisten kanssa, hinnoittelun vapauten tai tekniseen kehittymiseen ei puututa tarpeettomalla lainsäädännöllä
- Annetaan markkinavoimien muodostaa kilpailtu, koko ajan kehittyvä ja kustannuksiltaan edullinen kansallinen infrastruktuuri sähköisen asiointin helpottamiseksi ja käyttäjien tietoturvan parantamiseksi

Jotta pidemmän aikavälin kansallinen tunnistusratkaisu saadaan kunnolla ja rauhassa määriteltyä, suunniteltua ja toteutettua, ehdotamme vaiheistettua mallia etenemiseen. Tällä mallilla saataisiin nopeasti toimiva ja tämän hetken tarpeet täyttävä väliaikainen ratkaisu toteutettua ja kokeiltua malleja pidemmän aikavälin ratkaisulle.

3.1 Yleistä

Vetuma-palvelu on rakennettu Fujitsun tekniikoilla ja julkishallinnon tilaamalla lisäominaisuuksilla. Se täyttää tällä hetkellä hyvin julkishallinnon tunnistamisen tarpeet, joskin siinäkin on selviä kehittämiskohteita. Joka tapauksessa Vetuma-palvelua kehittämällä saataisiin muutamassa kuukaudessa demonstroitua yksityisen puolen palveluiden mukaantulo. Merkittäv in puute Vetuma-palvelussa on palveluntarjoajien ja tunnistuspalveluiden sopimusten suuri määrä, niiden hallinnan hankaluus ja kustannukset, mutta tämäkin ongelma on hoidettavissa sähköisellä sopimusrekisterillä.

3.2 Ensimmäisen vaiheen toteutus

Ehdotamme, että ensimmäisessä vaiheessa Vetuman piiriin otetaan myös yksityisen puolen palveluiden tarjoajia. Tämä edellyttää laskutusjärjestelmän konfigurointia (jotta yksityisen sektorin tapahtumat erotettaisiin julkisen sektorin tapahtumista ja laskutettaisiin kyseisiltä palveluntarjoajilta) ja sopimusten laatimista palveluiden tarjoajien kanssa. Näillä lisäyksillä päästäisiin kokeilemaan palveluntarjoajien kiinnostusta liittyä palveluun ja palvelumalleja.

3.3 Toisen vaiheen toteutus

Toisen vaiheen tavoitteeksi kannattaa ottaa sopimusjärjestelmän tuottamisen. Tämä on teknisesti yksinkertaisen rajapinnan avulla kytketty sekä proxyyn että tunnistusjärjestelmiin. Tästä syystä sopimusjärjestelmä on kilpailutettavissa helposti tai Fujitsu voi sen tuottaa Vetuma-palvelun osaksi. Seuraavassa on lueteltu näitä rajapintoja:

- Proxy voi kysyä sopimusrekisteristä tunnistuspyynnössä saatavan tunnistuksen turvasomäärityksen mukaisia tunnistusmenetelmiä tarjottavaksi käyttäjälle, käyttäjä valitsee näistä vaihtoehdoista itsellään käytössä olevan tunnistusmenetelmän
- Tunnistuspalvelu voi ylläpitää omia perustietojaan sopimusjärjestelmässä
- Palveluntuottaja voi ylläpitää omia perustietojaan sopimusjärjestelmässä

Palvelun tuottajan ja tunnistuspalvelun sopimuksen muodostamiseksi tarvitaan runkosopimus, jossa on sovittu kaikki yleisesti näihin palveluihin liittyvät ehdot. Sähköisellä lomakkeella syötetään sopimuskohtaiset tiedot, kuten sopimusaika, hinnat ja alennuskäytännöt, yhteyshenkilöt ja myös poikkeukset runkosopimuksen ehdoista.

Kun palveluntuottaja ja tunnistuspalvelu ovat tekemässä sopimusta, täyttävät ne omat osuutensa sähköisestä sopimuslomakkeesta ja allekirjoittavat sopimuslomakkeen sähköisesti.

3.4 Seuraavat vaiheet

Seuraavissa kehitysvaiheissa liitetään palveluun mukaan uusia tunnistuspalveluiden tarjoajia ja niiden tunnistusmenetelmiä, kehitetään palvelun itsepalveluominaisuuksia ja lisätään automaatiota.

3.5 Tekijäoikeudet ja lisensoinnit

Fujitsu on valmis lisensoimaan Vetuma-ohjelmiston valtiolle siten, että mahdollistetaan muiden osapuolten tulo mukaan järjestelmän kehittämiseen, tukemiseen ja tuotantopalvelun tuottamiseen. Tätä varten Fujitsu on valmis sopimaan Vetuma-ohjelmiston käyttöoikeus-, tuotanto-, ylläpito- ja kehityslisensseistä kansallisen tunnistamisen palvelun tuottamiseen.

3.6 Hyödyt kansallisen tunnistamisen toteuttamiselle

Vetuman otto väliaikaiseksi kansalliseksi tunnistuspalvelun ohjausalueksi auttaisi kansallisen palvelun tuottamisessa seuraavasti:

- Olemassa oleville julkishallinnon Vetuma-käyttäjille tarvitaan hyvin vähän muutoksia (aikanaan sopimusjärjestelmä)
- Ratkaisussa on valmiiksi jo käytännössä koettu korkea tietoturva, jatkuvakäytisyys ja käsittelykapasiteetti valmiina
- Lainsäädännön yksinkertaistumisen kautta julkishallinnon säästyisi merkittävästi kustannuksia ja aikaa
- Tunnistuksen ohjauspalvelun kehittäminen tietoturvalliseksi, kuormaa kestäväksi ja kapasiteetiltaan kansallisen tunnistuksen volyymeille riittävän tehokkaaksi edellyttää määrätietoista ja pitkän aikavälin kehitystyötä.

4 Lopuksi

Nykyinen keskitetty verkkotunnistamisen ja maksamisen Vetuma-palvelu on toiminut jo pitkään erittäin korkealla käytettävyyssasteella. Ratkaisua ja sen tietoturvaa on kehitetty määrätietoisesti ja se saa poikkeuksetta erinomaisia arvioita asiakas-tyytyväisyyssmittauksissa. Ratkaisun tekninen alusta on juuri päivitetty Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskuksen pyynnön ja toimeksiannon mukaisesti vastaamaan uusien merkittävien käyttäjätahojen (Kela, Vero, TEMin hallinnonala) tarpeita. Vetuma-palvelu on ehkäpä ainoa sekä kunta- että valtiosektorin käyttämä yhtenäinen ja toimiva palvelu.

Edellinen huomioiden tuntuu kyseenalaiselta, että valtio on suunnitelman mukaisesti kansallistamassa tunnistuspalvelun tuottamista ja kehittämistä valtion virkakunnan omaksi tekemiseksi. Kun ko. palvelua tuotetaan erittäin kustannustehokkaasti kilpailuilla markkinoilla, valtio kannattaa vakavasti harkita kokonaispalvelun hankkimista jatkossakin yksityissektorin palveluntuottajilta.

5 Allekirjoitus

Jatkamme mielellämme keskustelua kanssanne.

Ystävällisin terveisin

Fujitsu Finland Oy, psta

Matti Koskinen

Johtaja