

Finanssiala ry

VN/16287/2020

Kommenttipyyntö digitaalisen henkilöllisyyden kehitykseen vaikuttavasta lainsäädännön arviomuistiosta

Finanssiala ry kannattaa sähköisen ydinidentiteetin kehittämistä valtion toimesta

- Finanssiala ry näkee selkeän tarpeen valtion takaamalle sähköiselle ydinidentiteetille yhdistettynä valtion toimesta tapahtuvaan ensitunnistamiseen.
- Muistiossa esitetty mahdollisuus valtion tunnistusvälineen eIDAS-notifiointiin ja sitä kautta rajat ylittävään tunnistamiseen on toivottava. Välineen tarjoaminen nykyisin sähköisen tunnistamisen ulkopuolelle jääville erityisryhmille on myös tarpeellista ja sopii luontevasti valtion tehtäväksi. Yrityksen edustajien tunnistamista sähköisessä asiointissa ei ole mainittu muistiossa, mutta se on myös tärkeä näkökulma, johon valtion tulisi tarjota ratkaisu.
- Koska käytännön toteutusta valtion takaamalle digitaaliselle henkilöllisyydelle ei ole tarkemmin määritelty, jäävät monet kilpailuoikeudelliset näkökulmat muistoissa vielä auki. Muistiosta voi saada sen käsityksen, että valtion markkinoille tuomaan yleiskäyttöiseen tunnistusvälineeseen voisi liittyä enemmän kilpailuoikeudellisia ongelmia kuin pelkkään ydinidentiteetin tarjoamiseen ja erityisryhmien tunnistamistarpeista huolehtimiseen.
- Valtion tunnistusvolyymien poistuminen tunnistamisen markkinoilta voisi tuoda mukanaan jonkinlaisen markkinahäiriön riskin. Tämän vuoksi olisikin toivottavaa, että valtion tunnistusväline olisi perusratkaisu, jonka päälle kaupalliset toimijat voisivat luoda omia ratkaisujaan.
- Muistion kilpailuoikeudelliset arviot perustuvat lähtöolettaamaan, että Suomessa on toimiva tunnustustapahtumien markkina. On kuitenkin otettava huomioon, että toiminta ei ole täysin markkinaehtoista, koska laissa on säädettyä sekä sopimuspakko että hintasääntely.

1 Sähköinen ydinidentiteetti ja ensitunnistaminen

Pidämme erittäin kannatettavana ajatusta valtion tuottamaa sähköistä ydinidentiteettiä, joka liitettäisiin henkilön väestörekisteritietoihin vahvan ensitunnistamisen kautta. Sähköinen identiteetti voisi olla tarpeen mahdollistaa myös muille Suomessa sähköistä asiointia tarvitseville henkilöille.

Sähköinen identiteetti tulee selkeästi erottaa tunnistusvälineestä. Muistiossa ei kuvata, mitä valtio mahdollisen oman tunnistusvälineen liikkeeseenlaskulla tavoittelee. Tämän tahtotilan selkeyttäminen ja läpinäkyvä viestiminen on tärkeää.

Muistiossa mainituissa henkilön identiteettiä ja tunnistamista koskevan ekosysteemin toiminnan tehostamisessa sekä viranomaisen tiedonhallintaan, tiedon luovuttamiseen sekä omien tietojen hallintaan liittyviä oikeudellisia kysymyksiä ja henkilöllisyyden osoittamista julkishallinnon sähköisissä palveluissa koskevissa selvityksissä tulee ottaa huomioon myös muut sosiaaliturvaa tuottavat tahot, mm. työeläkeala.

Sähköinen identiteetti tulee olla mahdollinen ilman, että henkilöllä on käyttöliittymää tai välinettä sähköisen identiteetin hyödyntämiseen sen enempää valtiolta kuin

yksityiseltäkään. Tämä mahdollistaa mm. sen, että edustaja voi hoitaa toisen henkilön asiointia sähköisesti.

Tekninen ratkaisu varmenteen tarjoamiseksi tulee harkita tarkoin. Mikäli varmenne tehtäisiin matkapuhelinsovelluksena, liittyisi siihen suurempi katoamisen ja rikkoutumisen riski kuin esim. USB-tikku-tyyppiseen ratkaisuun. Koska kaikilla sähköisen identiteetin saavilla henkilöillä ei välttämättä ole käytettävissään älypuhelinta, jouduttaisiin näitä erityisryhmiä varten joka tapauksessa kehittämään toinen väline. Valtion tulee ensisijaisesti keskittyä ratkaisuun, joka toimisi kaikilla kansalaisilla. Joka tapauksessa olisi huolehdittava siitä, että ydinidentiteetin osoittava väline on mahdollisimman turvallinen ja sen uudelleen käyttöön saamisen prosessi on sujuva.

Kannatamme sitä, että valtio tarjoaisi tietokannoissaan olevia kansalaisen ”ominaisuuksia” tunnistamisen kautta käytettäväksi; esimerkiksi sen varmentaminen, onko tunnistautuvan henkilön biometrinen tunnistus tosi.

Kannatamme myös muistiossa esiin nostettua ajatusta siitä, että tunnistamisen tason sekä tunnistamistapahtumassa välitettävien tietojen tulisi mukautua ja joustaa käyttötapauksen mukaan. Tulee kuitenkin huomata, että nykyiset viranomaisen (Traficom) tulokset siitä, että vahvaa tunnistusvälinettä on aina käytettävä vahvana tunnistusvälineenä, eivät ole mahdollistaneet tunnistamisen kehittymistä joustavammaksi ja vastaamaan moninaisempiin tarpeisiin.

2 Nykyjärjestelmässä tunnistetut ongelmat

Muistiossa todetaan nykyjärjestelmän ongelmana mm. digitaalisen henkilöllisyyden saamisen kytkös tunnistusvälineen myöntäjän asiakkuuteen, johon usein on kytketty muita palveluja (esimerkiksi pankki- tai puhelinpalveluja). Muistion mukaan palvelujen siirtäminen voi olla yksilön näkökulmasta hankalaa, mikä voi vähentää tunnistuspalvelua tarjoavien motivaatiota kehittää tunnistuspalvelua itsenäisenä palveluna.

Totta on, että Suomen tunnistusvälinemarkkinoilla toimivat tunnistusvälineen tarjoajat eivät tällä hetkellä yleensä tarjoa pelkkiä tunnistusvälineitä, vaan tunnistusvälineet liittyvät laajempaan asiakkuuteen. Johtopäätös, jonka mukaan tämä hidastaisi tunnistuspalveluiden ja -välineiden kehittämistä, on kuitenkin turhan pitkälle menevä. Sähköinen asiointi on nykyisin laajassa roolissa esim. pankkien palveluissa ja siihen liittyvä käyttäjäkokemus on erittäin relevantti osa palvelukokonaisuutta. Tunnistusvälineiden kehittämistä siis tehdään, vaikkakaan tunnistaminen ei ole oma itsenäinen palvelunsa.

Ongelmana mainitaan myös, että Tunnistuslain 23§:n kirjaus, jonka mukaan tunnistusvälineen haltija ei saa luovuttaa tunnistusvälinettä toiselle aiheuttaa tiettyjä haasteita. Tämän osalta on todettava, että kyse ei ole pelkästään ikään kuin sattumanvaraisesta lain kirjauksesta, vaan perustavaa laatua olevasta periaatteesta sähköisessä asiointissa. Samoin kuin fyysisessä asiointissa myös sähköisesti asioitaessa on pystyttävä todentamaan asiointipalvelun käyttäjän henkilöllisyys.

Mikäli sähköinen tunnus olisi luovutettavissa, vaikkapa vain lakimääräiselle edustajalle, olisi täysin mahdotonta todentaa, kuka etänä tapahtuvassa asiointissa tosiasiaa on asioimassa. Fyysisessä asiointissa on mahdoton ajatus, että henkilö asioisi käyttäen toisen henkilöllisyysasiakirjaa. Sähköisten tunnusten luovutettavuuden sijasta pitääkin kehittää sähköisen puolesta-asiointin mahdollisuuksia esim. Suomi.fi -palvelussa.

3 Valtion tunnisteeseen liittyvät kilpailuoikeudelliset näkökulmat

Muistiossa on todettu, että vaikka tunnistusvälineen tarjoaminen muodostuisi lähtökohtaisesti taloudelliseksi toiminnaksi, voidaan vielä arvioida sitä, onko jokin henkilö- tai palveluryhmä, jonka osalta yhteys viranomaistoimintaan on vahvempi: ”Mikäli markkinaselvityksen perusteella vaikuttaa, että yhdenvertaisuus sähköisessä asiointissa ei tosiasiaa voi toteutua ilman valtion toimintaa, voidaan arvioida välineen tuottamista myös tästä näkökulmasta. Valtiolla on velvollisuus edistää yhdenvertaisuutta ja perusoikeuksien toteutumista. Tässä yhteydessä olisi kuitenkin myös arvioitava, onko ongelman ratkaisemiseksi muita tarkoituksenmukaisia vaihtoehtoja.”

Finanssiala ry haluaa tuoda esille, että muita tarkoituksenmukaisia ratkaisuvaihtoehtoja on vaikea nähdä. Kynnys asettaa uusia velvoitteita markkinatoimijoille pitäisi olla korkea. Uudet velvoitteet voisivat myös johtaa ristiriitaan nykyisten tunnistusvälineiden tarjoajien muuta toimintaa ohjaavan sääntelyn kanssa sekä vaikeasti ratkaistaviin vastuukysymyksiin.

Valtiontuen osalta muistiossa todetaan mm: ”Tilanteessa, jossa valtion tunnistusväline olisi osana kilpailtua markkinaa ja muodostuisi taloudelliseksi toiminnaksi, olisi korkealla todennäköisyydellä käsillä myös kielletty valtiontuki valtiolliselle toimijalle, elleivät ratkaisun yksityiskohdat poistaisi riskiä joidenkin edellytysten osalta. Yksityisten toimijoiden osalta, mikäli palvelusta peritään markkinaehtoinen hinta kaikilta sitä käyttäviltä yrityksiltä, kyse ei ole valtiontuesta. Käytännössä tämän markkinaehtoisen hinnan määrittäminen voi kuitenkin olla hankalaa.”

Markkinaehtoisen hinnan määrittämistä todellakin vaikeuttaa se, että tunnistustapahtumien hinta ei tällä hetkellä määräydy markkinoilla, vaan voimassa on hintasääntely. Riskinä on, että mikäli valtion palveluihin tapahtuvan tunnistamisen volyyymi poistuu markkinalta, kattaa säännelty hinta palveluntuottajien kustannukset huomattavasti. Koska valtiolla on aina mahdollisuus säätää hinta haluamalleen tasolle, markkinaehtoisesta hinnanmuodostumisesta ei voida Suomen osalta puhua.

Mahdollisen julkisen ja yksityisten toimijoiden yhteisyrityksen todetaan tulevan ”korkealla todennäköisyydellä arvioitavaksi joko hankintasopimuksen tai käyttöoikeussopimuksen elementtien valossa. Tällöin tulisi arvioida hankintayksikön kilpailuttamisvelvoitteen soveltuminen sekä valittaessa kumppaneita yhteisyritykseen, että ostettaessa palvelua tältä yhteisyritykseltä. Mahdolliset muodolliset yhteistyöjärjestelyt olisi arvioitava tarkasti suhteessa julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koskevaan lainsäädäntöön ja oikeuskäytäntöön.”

Oletettavasti valtion tulisi tarjota mahdollisuutta yhteisyritykseen osallistumiseen syrjimättömästi. Kilpailuoikeudellisten kysymysten lisäksi tällöin on otettava

huomioon, että kuten aiemmin on todettu, tällä hetkellä markkinoilla toimivien tunnistusvälineiden tarjoajien toiminnassa tunnistusväline on liitännäinen näiden toimijoiden muihin palveluihin. Tästä taas seuraa erityyppisten välineiden erilaiset toiminnallisuudet ja toimijoiden erilaiset velvoitteet. Eri toimijoilla on siis erilaisia kehittämistarpeita välineidensä suhteen, mikä oletettavasti hankaloittaisi yhteisyrityksen toimintaa.

4 Valtion tuottaman identiteetin suhde yksityisten tuottamiin välineisiin

Muistiossa on todettu, että ”Mikäli väestötietolaissa säädettäisiin digitaalinen henkilöllisyys yhdeksi julkisesti luotettavaksi tiedoksi ja lisäksi tunnustuslaissa mahdollistettaisiin ensitunnistus luottamusverkoston toimijoille valtion digitaalisen henkilöllisyyden nojalla, olisi arvioitava, edellyttäisikö julkinen luotettavuus korkeampaa vahingonkorvausvastuuta verrattuna nykyiseen tunnustuslain sääntelyyn.”

Finanssiala ry:n mielestä julkisesta luotettavuudesta tulee ehdottomasti seurata valtiolle tiukempi vahingonkorvausvastuu kuin mitä luottamusverkoston markkinatoimijoiden välillä on.

Muistiossa todetaan edelleen, että ”Mikäli lailla säätäminen digitaalisen henkilöllisyyden hyödyntämiseen ei olisi kaikilta osin tarkoituksenmukaista, voitaisiin hyödyntää nykyisen luottamusverkostomallin mukaisia kahdenvälisiä sopimuksia henkilöllisyyden hyödyntämisessä. Tunnistuspalvelun sopimusehdot kuitenkin poikkeavat digitaalisen henkilöllisyyden hyödyntämisestä, joten kaikilta osin tätä mallia ei yksi yhteen voitaisi hyödyntää. Olisi arvioitava, miltä osin digitaalisen henkilöllisyyden hyödyntämisestä olisi tarkoituksenmukaista tehdä erilliset kahdenväliset sopimukset.”

Finanssiala ry haluaa tuoda esille, että luottamusverkostossa on siirrytty aidoista kahdenvälisistä sopimuksista vakiosopimus- ja sopimuspakkomalliin. Mikäli digitaalisen henkilöllisyyden hyödyntämisen osalta päädyttäisiin lainsäädännön kautta etenemiseen, olisi tärkeää ottaa lainsäädännön valmisteluun mukaan kaikki tunnistusvälineen tarjoajat.

5 Rajat ylittävä tunnistaminen

Muistiossa on todettu rajat ylittävän tunnistamisen osalta: ”Lisäksi olisi huomioitava, etteivät yksityisen sektorin toimijoiden tunnistusvälineet tällä hetkellä mahdollista rajat ylittävää tunnistamista. Edellä jaksossa 11.2 on kuvattu eIDAS-asetusta ja sen johdosta tulleita valtion velvollisuuksia ja toisaalta esille nousseita haasteita. Mikäli valtio notifioisi kansallisen tunnistusvälineen, jolla olisi mahdollista tunnistautua jäsenvaltioiden asiointipalveluihin, tulisi tällainen väline olla tarjolla yhdenmukaisesti kaikille kansalaisille.”

Tämä on tärkeä näkökulma. Rajat ylittävän tunnistautumisen tarve mahdollisesti kasvaa nykyisestä ajan kuluessa ja sähköisen asioinnin yleistyessä. Tunnistusvälineiden notifiointi perustuu vapaaehtoisuuteen, mikä on hyvä ja kannatettava lähtökohta, koska se tuo mukanaan lisävelvoitteita ja -kustannuksia tunnistusvälineiden tarjoajille. Markkinaehtoiset toimijat siis arvioivat itse, millä

aikataululla oman tunnistusvälineen notifiointi on tarpeellista ja kannattavaa. Valtion notifioima tunniste olisi tehokas tapa taata kattava mahdollisuus rajat ylittävään tunnistamiseen.

6 Yrityksen edustajien tunnistaminen sähköisessä asiointissa

Valtion digistrategian mukaisesti yritykset ja yhteisöt ohjataan jatkossa pääosin sähköiseen asiointiin julkisen hallinnon palveluissa. Tammikuussa 2018 linjattiin sähköisen asiointin tavoitetilasta vuonna 2022. Linjauksen mukaan yrityksillä, yhteisöillä ja muilla elinkeinotoimintaa harjoittavilla on velvoite asioida ja viestiä julkisen hallinnon kanssa digitaalisesti. Monissa näistä palveluista tarvitaan yrityksen edustajan sähköistä tunnistamista.

Yrityksen edustajan sähköinen tunnistaminen perustuu henkilökohtaisiin tunnistusvälineisiin. Henkilökohtainen tunnistusväline on kuitenkin vahvasti yksityinen ja edellä mainitulla tavalla sidoksissa henkilökohtaiseen asiakkuuteen, minkä vuoksi osa yritysten edustajista kokee niillä tunnistautumisen yritysasioissa epämukavana. Olisikin toivottavaa, että valtiolla olisi tarjota strategiansa mukaista yritysten sähköistä asiointia tukeva tunnistusväline, jolla yritysasiakkaiden edustajat voitaisiin tunnistaa.

FINANSSIALA RY

Lea Mäntyniemi

Johtaja