



18.3.2021

VM / JulkICT

Tiivistelmä arviomuistiosta digitaalisen henkilöllisyyden kehittämiseksi

Yhteiskunnan eri toimintojen digitalisaatio asettaa muutospaineita nykyisille toimintatavoille myös sähköisen tunnistamisen osalta. Henkilöllisyyden muodostamista ja osoittamista koskeva toimintamme perustuu suurelta osin viranomaisten tuottamien henkilörekistereiden ja virallisten, ensisijaisesti matkustusasiakirjoina toimivien passien ja henkilökorttien sekä pääasiassa yksityisen sektorin tuottaman sähköisen tunnistamisen varaan. Tässä arviomuistiosta kuvataan henkilöllisyyden osoittamiseen liittyviä muutostekijöitä, joita on tähän mennessä tunnistettu valtiovarainministeriössä syksyllä 2020 asetetussa hankkeessa digitaalisen henkilöllisyyden kehittämiseksi sekä arvioidaan ehdotettuja muutoksia oikeudellisesta näkökulmasta.

Suomessa sähköistä tunnistamista on kehitetty määrätietoisesti markkinaehtoiseen palvelutuotantoon pohjautuen. Laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta on toiminut pohjana, jolla sähköisen tunnistamisen markkinaa on pyritty avaamaan ja saamaan kilpailun kautta toimivat sekä edulliset tunnistuspalvelut kuluttajille ja yrityksille. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut liiketaloudellisten palvelujen luonteen tunnistamismarkkinoilla siinä määrin etääntyneen julkiseen hallintotehtävään liitettävistä ominaispiirteistä, että toimintaa ei pidetä julkisen hallintotehtävän hoitamisena (PeVL 16/2009). Digitaalisten palvelujen käyttöoikeus ja -mahdollisuus nousee myös lainsäädännön näkökulmasta pohdittavaksi tekijäksi yhteiskunnan digitalisoitumisen edetessä. Toistaiseksi lainsäädännössä digitaalisten palvelujen käyttöä on arvioitu ensisijaisesti siitä lähtökohdasta, että palveluita on käytettävissä ja olennaista on, miten yksilöiden oikeudet toteutetaan tässä uudessa digitaalisessa ympäristössä. Fyysiset palvelukanavat ovat edelleen olleet toiminnan lähtökohtana ja ne varmistavat viime kädessä, että yksilöiden oikeudet ja velvollisuudet toteutuvat. Tässä kontekstissa pääsy digitaalisiin palveluihin ei itsessään ole ollut perusoikeuskysymys vaan huomio on keskittynyt siihen, vaarantavatko uudet toimintamallit yksilön oikeuksia.

Sähköisen tunnistamisen nykytilannetta kartoitettiin arviomuistiota varten kolmella erillisellä kyselyllä, joista kaksi suunnattiin kuluttajille ja yksi yrityksille. Nykytilanteessa sähköinen tunnistaminen toimii pääsääntöisesti kohtalaisen hyvin useimpien kuluttajien ja yritysten näkökulmasta. Erityisesti erilaiset mobiilisovelluspohjaiset tunnistusratkaisut ovat vähentäneet itse

tunnistusvälineisiin aiemmin liittyneitä esteettömyysaasteita, mutta edelleen kuluttajat kohtaavat jonkin verran vaikeuksia esimerkiksi ruudunlukuohjelmalla tunnistussovelluksia käytettäessä. Suurimpia esteitä sähköisen tunnistamisen käytölle digitaalisissa palveluissa on varsinaisten asiointipalvelujen vaikeakäyttöisyys. Osa käyttäjistä on toisaalta edelleen sähköisen tunnistamisen käyttömahdollisuuksien ulkopuolella. Tämä voi johtua esimerkiksi ulkomaalaisen osalta puuttuvasta henkilötunnuksesta tai toimintarajoitteisella käyttäjällä avustajan käytöstä. Ulkomaalaisten henkilöiden rekisteröintiin ja henkilötunnuksen saamiseen liittyviin haasteisiin paneudutaan henkilötunnuksen uudistamista pohtivan työryhmän työssä. Digitaalisen henkilöllisyyden hankkeessa tarkastellaan ulkomaalaisten henkilöiden mahdollisuuksia saada käyttöönsä digitaalinen identiteetti ja hyödyntää sitä asiointissa. Hankkeessa on tarkoitus edistää myös toimintarajoitteisten kuluttajien digitaalisen identiteetin saanti- ja käyttömahdollisuuksia.

Digitaalisten palvelujen käyttömahdollisuuksia on arvioitu yhdenvertaisuus - näkökulmasta esimerkiksi luottolaitostoiminnasta annetun lain muutoksissa (610/2014) sekä julkisen sektorin digitaalisten palvelujen tarjoamista koskevan lainsäädännön (309/2019) valmistelun yhteydessä. Peruspankkipalvelut ja niiden käyttämiseksi tarvittavat verkkopankkitunnukset tulee tarjota asiakkaalle yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi. Digitaalisten palvelujen osalta viranomaisen tulee tarjota jokaiselle mahdollisuus hoitaa asiansa viranomaisen kanssa digitaalisesti ja digitaaliset palvelut tulee tarjota saavutettavasti. Käytännössä nykysääntelyn mukaisesti yksityisten toimijoiden tunnistusvälineiden tulee täyttää saavutettavuusvaatimukset ja luottolaitoslain mukaan sähköisen tunnistamisen palveluita tarjotessaan talletuspankin tulee kohdella kaikkia asiakkaita yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi.

Siirryttäessä yhä enemmän digitaaliseen toimintamalliin on kuitenkin huomioitava, että yhteiskunnan painopiste muuttuu. Digitaaliset palvelukanavat tulevat käytetyimmiksi ja kansalaisyhteiskunta siirtyy verkkoon. Näissä olosuhteissa nousee esille myös kysymys siitä, kenellä on pääsy palveluihin ja kuka voi ottaa osaa tähän digitaaliseen yhteiskuntaan. Tällöin on myös kiinnitettävä enemmän huomiota siihen, miten luonnolliset henkilöt voivat käyttää digitaalista henkilöllisyyttä digitaalisissa palveluissa. Tarkasteltaessa yksilön perusoikeuksia vasten digitaalisen yhteiskunnan rakenteita voidaan kysyä, olisiko yksilölle turvattava mahdollisuudet ja välineet sähköiseen asiointiin julkisen vallan toimesta, osallistumisoikeuksien, hyvän hallinnon ja yhdenvertaisuuden nimissä. Julkisen hallintotehtävän käsite on keskeinen tarkasteltaessa valtionhallinnon mahdollisuuksia tuottaa digitaalisen henkilöllisyyden ratkaisuja ja tähän liittyviä tunnistuspalveluita digitaalisten palveluprosessien hämärtäessä yksityisen ja viranomaistoimijan rajoja.

Valtiovarainministeriön asettamassa digitaalisen henkilöllisyyden hankkeessa valmistellaan ehdotuksia, joilla pyritään varmistamaan henkilöllisyyden

osoittaminen digitaalisia palveluja hyödyntäen erilaisissa asiointikanavissa. Keskeisenä ehdotuksena on viranomaisen tuottama digitaalinen todistus, joka osoittaa henkilön liitoksen hänestä tehtyyn väestötietojärjestelmäkirjaukseen sekä menetelmät tämän osoittamiseksi asioidessa digitaalisessa-, puhelin- tai käyntiasioinnissa. Digitaalinen todistus edellyttää lisäksi digitaalisen tallennusmenetelmän, ”digitaalisen lompakon”, jonne henkilöllisyyden osoittava todiste voidaan tallentaa ja josta sitä voidaan hyödyntää. Näiden valtion tuottamien menetelmien avulla olisi mahdollista toteuttaa myös digitaalinen henkilökortti.

Digitaalinen henkilöllisyys -hankkeessa toteutettavan viranomaisen vahvistaman ja luoman digitaalisen todistuksen luonnollisen henkilön ja virallisen rekisteridentiteetin yhteydestä on tarkoitus vastata luonteeltaan passin tai henkilökortin käyttöä virallisena henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjana. Henkilökortin ja passin myöntäminen on viranomaisille kuuluva yksinoikeus. Digitaalisen identiteetin luomista ja myöntämistä voidaan verrata näiden asiakirjojen myöntämiseen, mutta tämä edellyttää tiettyjä lainsäädännön muutoksia, joilla digitaalisen identiteetin asema vahvistetaan lainsäädännössä henkilöllisyyttä osoittavana asiakirjana tai vastaavana sähköisenä todisteena. Tällöin digitaalisen identiteetin muodostaminen, eli valtion takaaman ydinidentiteetin muodostaminen digitaalisessa muodossa, olisi julkisen vallan käyttöä eikä siihen pitäisi liittyä riskiä siitä, että sitä pidettäisiin taloudellisena toimintana.

Digitaalinen todiste henkilöllisyydestä ja tämän tallentamiseksi sekä osoittamiseksi tarvittava menetelmä (esimerkiksi digitaalinen lompakko) ovat pääosin vielä kansallisesti ja EU-tasolla sääntelemätöntä toimintaa. Henkilöllisyyden digitaalinen todiste vertautuu oikeudellisen arvion perusteella esimerkiksi henkilökortilla olevaan kansalaisvarmenteeseen. Henkilöllisyyden digitaalisen todisteen tallennusmenetelmät ovat voimakkaasti kehittyvä sektori, jonka säätely ei ole vielä vakiintunutta. Eurooppa-neuvoston päätelmissä (2.10.2020) nostetaan esille tarvetta kehittää Euroopan Unionin laajuista turvallista sähköisen tunnistamisen kehikkoa, joka mahdollistaisi ihmisille hallita omaa digitaalista identiteettiään ja joka mahdollistaisi pääsyn julkisen ja yksityisen sektorin palveluihin ja rajat ylittäviin palveluihin. Digitaalinen identiteetti -hankkeen tavoitetilalla on hyvin samanlinjainen kuin EU-tasolla tavoitteeksi asetettu.

Digitaalinen todiste henkilöllisyydestä ja sen käyttömenetelmät mahdollistavat entistä laajemmat julkisen sektorin digitaalisten palvelujen käyttömahdollisuudet. Nykyisin julkisen sektorin digitaalisissa palveluissa hyödynnetään pääsääntöisesti yksityisen sektorin tuottamia sähköisen tunnistamisen menetelmiä, joiden saamisen edellytyksenä on asiakassuhde tunnistuspalvelua tuottavaan yritykseen. Tavoitetilassa viranomaisen tuottama digitaalinen todiste ja sen käyttämiseksi tarjottava palvelu olisivat osana julkisen sektorin digitaalisiin palveluihin tunnistautumista yksityisen sektorin palvelujen lisäksi. Jatkovalmistelussa arvioitavaksi jää, mitkä ovat niitä digitaalisia identiteettejä, joita vasten julkisen sektorin digitaaliseen palveluun on mahdollista tunnistautuvan henkilöllisyyden varmistaa.

Julkisen sektorin sähköisiä asiointipalveluja tukevaa tunnistuspalvelua pidetään alustavasti toimintana, johon ei sisälly kilpailu- tai valiontukioikeudellista riskiä. Jatkovalmistelun edetessä ja toiminnallisten ratkaisujen tarkentuessa tulee kuitenkin edelleen arvioida tarkasti näitä näkökulmia.

Arviomuistiossa kuvatussa laajemmassa tavoitetilassa viranomaisen luoma digitaalisen identiteetin todistus toimisi ns. ydinidentiteettinä, joka mahdollistaisi muiden toimijoiden luoda sen pohjalta esimerkiksi asiakkuuteen vaadittavia toimijakohtaisia identiteettejä ja menetelmiä näiden käyttämiseksi. Tavoitetilassa digitaalinen identiteetti ja sen tallentamiseen sekä hyödyntämiseksi käytettävät menetelmät olisivat loogisesti erillisiä. Tällöin digitaalisen identiteetin tallennusvälineet, digitaaliset lompakot, olisivat olennainen kilpailtu markkina identiteetin sijasta. Käytännössä tämä tarkoittaisi muutoksia nykyisen sähköisen tunnistamisen markkinalle, jossa identiteetti ja sen käyttämisen väline ovat kiinteästi yhteydessä toisiinsa. Tältä osin tavoitetilasta edellyttäisi muutoksia nykyiseen vahvaa sähköistä tunnistamista koskevaan lainsäädäntöön. Muistion tavoitteena onkin käynnistää keskustelu siitä, millä tavoin esitetyt digitaalisen identiteetin ratkaisut voisivat palvella koko yhteiskuntaa.

Arviomuistiossa on kuvattu ehdotuksen tavoitetilaa toiminnallisesta näkökulmasta sekä arvioitu tavoitetilaa ja hankkeen keskeisiä tavoitteita lainsäädännöllisestä näkökulmasta. Lainsäädännöllinen tarkastelu keskittyy erityisesti kilpailu- ja valtiontukisäätelyyn, perusoikeuksien toteutumiseen digitaalisten palvelujen käytössä sekä vahvan sähköisen tunnistamisen ja henkilöllisyyttä osoittavien asiakirjojen sääntelyn rooliin digitaalisen henkilöllisyyden kehityksessä. Tehtyjen lainsäädännöllisten arvioiden perusteella viranomaisen rooli on selkeä virallisen henkilöllisyyden ja sitä osoittavien asiakirjojen osalta. Sähköisessä asiointissa viranomaisilla nähdään mahdollinen rooli myös julkisen sektorin palveluja tukevien tunnistuspalvelujen tuottamisessa. Sitä, millä tavoin nämä ratkaisut voisivat palvella myös yksityisen sektorin asiointipalveluja, sekä millaisia kilpailu- ja valtiontukioikeudellisia näkökulmia tähän liittyisi, olisi arvioitava vielä tarkemmin valmistelun kuluessa.