

Asia: VN/18505/2021

Hallituksen esitys eduskunnalle digitaalista henkilöllisyyttä koskevaksi lainsäädännöksi

Kommentit esityksen tavoitteista ja ehdotetuista ratkaisuista yleisesti

Kommentit yleisesti esityksen tavoitteista ja ehdotetuista ratkaisuista

Rahoitusvakausturvasto tukee esityksen tavoitetta edistää Suomen kansalaisten sekä Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten yhdenvertaisia mahdollisuuksia käyttää digitaalisia palveluita ja siten asioida viranomaisen ja muiden toimijoiden kanssa sähköisesti. Lisäksi ehdotetun ratkaisun tarjoama mahdollisuus antaa henkilön itse valita, mitä tietoja toimittaa asiointipalvelulle, olisi tervetullut parannus nykytilaan.

Kommentit digitaalisesta henkilöllisyydestä

Mahdollisuus valita itse, mitä tietoja toimittaa asiointipalvelulle, on tervetullut parannus nykytilaan. Tämän osalta herää kuitenkin kysymys siitä, miten käytännön toteutus toimii. Ilmoittaako sovellus käyttäjälle, mitä tietoja asiointipalvelu haluaa tietää ja käyttäjä valitsee, haluaako jakaa nämä tiedot, vai valitseeko käyttäjä, mitä tietoja haluaa jakaa, minkä jälkeen käyttäjä valitsee kyseiset tiedot ja jakaa ne, ja asiointipalvelu validoi tietojen sisällön ja kertoo käyttäjälle, saiko se tarvitsemansa tiedot? Joka tapauksessa kyseinen mahdollisuus tarkoittaa asiointipalveluiden osalta muutoksia palveluihin, millä saattaa toteutuksesta riippuen olla erisuuruisia kustannusvaikutuksia asiointipalveluiden vaatimiin muutoksiin.

Digitaalisen henkilöllisyydestä osalta mainitaan, että ”digitaalinen henkilöllisyydestä voisi helpottaa esimerkiksi suunnittelematonta pankkiasiointikäyntiä, jos pankki hyväksyisi digitaalisen henkilöllisyydestä henkilöllisyyden osoittamiseen.” Onko ehdotuksen valmistelussa selvitetty kyseiseltä toimialalta ja Finanssivalvonnalta, voisivatko pankit hyväksyä digitaalisen henkilötunnuksen ensitunnistautumisena ja voisiko pankki sallia esimerkiksi tilin avaamisen uudelle asiakkaalle puhtaasti digitaalisen tunnistautumisen pohjalta (KYC- ja AML-vaatimukset)? Ehdotuksen mukainen lisäys lakiin vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista (§ 17 b) mukaanhan voitaisiin tehdä niin sanottua ensitunnistamisen ketjuttamista, jolloin tällaista lähestymistapaa voitaisiin kenties harkita myös uusien asiakkuuksien osalta.

Rahoitusvakausviraston toiminnan näkökulmasta uuden asiakkuuden perustamisen ja tilin avaamisen mahdollistamisella täysin etänä olisi positiivisia vaikutuksia esimerkiksi mahdollisessa talletussuojakorvausten maksatustilanteessa, jolloin konkurssiin menneen pankin asiakkaiden tulisi saada avattua nopeasti tili toisessa pankissa. Rahoitusvakausvirasto arvioi pankin kaatumisen yhteiskunnallisia vaikutuksia pankeille laadittavissa kriisinratkaisusuunnitelmissa. Pankin kaatumisen yhteiskunnallisiin vaikutuksiin vaikuttaa se käytetäänkö pankkia ainoana pankkisuhteena vai onko pankin asiakkailla käytössä myös muita pankkisuhteita. Mikäli digitaalinen henkilöllisyystodistus helpottaa pankkiasiakkuuden avaamista, tällä voi olla merkitystä siihen, onko kansalaisilla asiakkuuksia yhdessä vai useammassa pankissa. Mikäli kaatuvan pankin asiakkailla on asiakkuus myös muualla, ei pankin kaatumisesta aiheudu yhteiskunnalle niin suuria vaikutuksia kuin tilanteessa, jossa pankin asiakkaat ovat riippuvaisia kaatuvan pankin palveluista.

Kommentit ulkomaalaisen digitaalisesta asiointivälineestä

Ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen suhde digitaaliseen henkilöllisyystodistukseen jää ehdotuksen pohjalta epäselväksi, ennen kaikkea siitä näkökulmasta, toteutetaanko nämä kaksi erillisinä teknisinä ratkaisuin vai käyttävätkö ne samaa teknistä ratkaisua. Mikäli näiden kahden osalta käytetään erillisiä ratkaisuja, tarkoittaako se, että myös asiointipalveluiden tulee tukea kahta erillistä rajapintaa?

Ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen osalta jää myös epäselväksi, mitkä sen käytännön käyttömahdollisuudet ovat, mikäli se ei tarjoa mahdollisuutta vahvaan tunnistautumiseen. Kyseisen välineen kohdalla heräsikin kysymys, onko sen käyttömahdollisuuksia kartoitettu silloin kun ensitunnistus on tehty a) kasvokkain ja b) etärekisteröitynä? Ehdotuksesta ei täysin selviä, mitä tarkoitetaan sillä, että ”asiointivälineen haltija voisi myös etärekisteröintiprosessin jälkeen käydä henkilökohtaisesti tunnistautumassa viranomaisen luona, jolloin hänen asiointivälineensä varmuustasoa voisi olla mahdollista korottaa”, mikäli oletuksena ulkomaalaisen digitaalinen asiointiväline ei kuitenkaan tarjoa mahdollisuutta vahvaan tunnistautumiseen. Eli tarkoittaisiko varmuustason korottaminen kuitenkin sitä, että välinettä voitaisiin käyttää vahvaan tunnistautumiseen?

Lisäksi Rahoitusvakausvirastoa kiinnostaisi tietää, miten ulkomaalaisen digitaaliseen asiointivälineeseen sisältyvät tiedot on valittu ja minkälaista analyysiä kyseisistä tiedoista ja asiointipalveluiden tarpeista on tehty? Voisiko tietoihin lisätä esimerkiksi ydinidentiteetin todisteen rekisteröinnin perustana olleen henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan tiedot (esim. passinumero) ja henkilön kansalaisuuden ja olisiko tästä lisähyötyä joillekin asiointipalveluille? Voisivatko ulkomaalaisen digitaaliseen asiointivälineeseen sisältyvät tiedot itse asiassa vastata digitaalisen henkilöllisyystodistuksen tietoja siten, että ulkomaalaisen asiointivälineen osalta tietojen pakollisuuteen voitaisiin tehdä poikkeuksia?

Myös Suomi.fi-tunnistuksen käytön mahdollisuus ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen osalta jää epäselväksi ehdotuksesta.

Valmistelussa on hyvä huomioida, että myös muualla kuin Suomessa asuvilla ulkomaalaisilla voi olla tarve asioida suomalaisten viranomaisten kanssa (esim. pankkien passporting -palveluihin tai aiemmin Suomessa asuttaessa käyttöön otettuihin palveluihin liittyen).

Kommentit luonnollisen henkilön tunnistusvälineestä

-

Kommentit ehdotetusta toimintamallista ja viranomaisten tehtävistä palveluiden tuottajina

-

Esitysluonnokseen sisältyvät säädösehdotukset ja niiden perustelut

Kommentit hallituksen esityksen luonnoksesta sekä esitetystä sääntelystä yleisesti

-

Kommentit ehdotuksesta Digi- ja väestötietoviraston digitaalisen henkilöllisyyden palveluista annettavaksi laiksi

-

Kommentit ehdotuksesta digitaalisesta henkilöllisyydestä annettavaksi laiksi

Lain 1 § sanotaan "Tässä laissa säädetään Suomen kansalaiselle ja Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle myönnettävästä digitaalisesta henkilöllisyydestä." Laissa ei kuitenkaan mainita mitään ulkomaalaisen digitaalisesta asiointivälineestä, ja lisäksi saman lain laissa 6§ määritetään, että "digitaalisen henkilöllisyydestä voi ottaa käyttöön henkilö, jolla on voimassa oleva suomalainen passi tai henkilökortti", joten jää epäselväksi, miten laki koskee Suomessa oleskelevia ulkomaalaisia ja mikä sen suhde on ulkomaalaisen digitaaliseen asiointivälineeseen.

Kommentit muuhun ehdotettavaan lainsäädäntöön

-

Kommentit henkilötietojen käsittelyä koskevista sääntelyratkaisuista sekä tietosuojaa koskevista kysymyksistä

-

Kommentit esityksen perustuslakia ja säätämisympäristystä koskevista kysymyksistä

-

Kommentit esityksessä esitetystä alustavasta kilpailuoikeudellisesta arviosta

-

Kommentit muista esitykseen ja sen valmisteluun liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä

-

Vaikutusten arviointi

Kommentit vaikutusten arvioinnista yleisesti

-

Kommentit taloudellisista vaikutuksista

-

Kommentit vaikutuksista viranomaisten toimintaan

-

Kommentit muista yhteiskunnallisista vaikutuksista ja ympäristövaikutuksista

-

Millaisia vaikutuksia ehdotetulla sääntelyllä olisi oman organisaationne tai toimialanne näkökulmasta?

Mikäli ehdotuksen mukaisten ratkaisujen käytännön toteutus onnistuu hyvin, ehdotettu sääntely voisi parhaimmillaan helpottaa tiettyjen ryhmien asiointia Rahoitusvakausviraston kanssa sekä vähentää Rahoitusvakausviraston manuaalista työtä mahdollisessa pankin konkurssitilanteessa talletussuojakorvausten maksatukseen liittyen. Lisäksi ehdotuksella voi olla vaikutuksia pankkien kriisiratkaisuun. Yllä todetun mukaisesti ehdotettu sääntely voi vähentää asiakkaiden riippuvuutta yksittäisistä pankeista. Tällainen kehitys voi pienentää pankin kaatumisen vaikutuksia yhteiskunnalle. Mikäli pankin asettaminen kriisihallintoon ei ole tarpeen yleisen edun turvaamisen kannalta, pankin toiminta ajettaisiin alas kansallisessa maksukyvyttömyysmenettelyssä.

Ehdotetun sääntelyn vaikutuksia pankkiasiointiin on vaikea arvioida hallituksen esityksen luonnoksen perusteella. Jatkovalmistelussa olisi hyvä selvittää, miten ehdotettu sääntely vaikuttaa pankkeihin ja heidän asiakkaisiinsa.

Kohdennetut kysymykset vaikutusten arvioinnin tarkentamiseksi jatkovalmistelun aikana (lausunnonantaja voi valita itselleen soveltuvat teemat)

Julkishallinnon toimijoita pyydetään arvioimaan, millaisia määrärahaveikutuksia (esimerkiksi järjestelmäkustannuksia tai henkilöstökustannuksia) esitetyllä lainsäädännöllä ja ratkaisulla arvioidaan olevan organisaatiossa sekä ottamaan kantaa ovatko muutokset hoidettavissa nykyisten määrärahojen puitteissa vai vaativatko ne lisämäärärahoja.

Esitetty lainsäädäntö ei aiheuta pakollisia muutoksia Rahoitusvakausviraston järjestelmiin, mutta uudistusten täysimääräinen hyödyntäminen saattaisi aiheuttaa joidenkin kymmenien tuhansien eurojen (n. 10000-30000 EUR) suuruiset kustannukset virastolle järjestelmien uudistamisen muodossa. Muutokset saattaisivat vaatia lisämäärärahoja, riippuen niiden suuruudesta.

Kiellettyä valtiontukea ja kilpailuneutraliteettia koskevia kysymyksiä on käsitelty valmistelun aikana, mutta näitä kysymyksiä ei ole kyetty arvioimaan tyhjentävästi. Miten arvioisitte näitä kysymyksiä ja miltä osin esitettyä arviota olisi erityisesti tarkennettava? Millaisia vaikutuksia arvioitte ehdotuksilla olevan kilpailulle sekä olemassa olevien että tulevaisuudessa kehittyvien palveluiden näkökulmasta?

-

Vastaavatko suunnitellut ratkaisut asiointipalveluiden tarpeeseen?

Tässä vaiheessa emme pysty vielä tarkasti arvioimaan, miten hyvin suunnitellut ratkaisut parantaisivat eri ihmisryhmien mahdollisuutta käyttää viraston asiointipalveluita, mutta lähtökohtaisesti voidaan olettaa, että suunniteltu uudistus voisi parantaa ulkomaalaisten ja alaikäisten mahdollisuuksia käyttää viraston asiointipalveluita ja siten sujuvoittaa näiden ryhmien asiointia ja vähentää manuaalista työtä virastossa mahdollisessa talletussuojakorvausten maksatustilanteessa.

Miten arvioitte ehdotusten vaikuttavan tunnistuksen hyödyntäjien toimintaan, esimerkiksi asiointipalveluiden tarjoajiin? Onko ehdotuksella vaikutuksia esimerkiksi sähköisen tunnistamisen käyttöön, liiketoiminnan kannattavuuteen tai investointien tarpeeseen?

-

Millaisia teknisiä toteutuksia tai hankintoja digitaalisen henkilöllisyystodistuksen ja/tai ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen hyödyntäminen osaltanne tai toimialallanne edellyttäisi sähköisessä ja/tai käytäntöasiointissa? Miten tämä vertautuu tunnistuspalveluiden ostoon luottamusverkoston toimijoilta?

-

Mitä vaikutuksia digitaalisen henkilöllisyystodistuksen ja/tai ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen tarjoamisella yksityisen sektorin käyttöön on nykyiseen tunnistuspalveluiden hankintaan luottamusverkoston palveluntarjoajilta?

-

Onko esityksellä vaikutuksia uusien yksityisen sektorin tunnistusvälineiden tai -palveluiden tarjonnan syntymiseen luottamusverkostossa tai sen ulkopuolella?

-

Millä tavoin arvioitte esitettyjen ratkaisujen vaikuttavan nykyisten vahvan sähköisen tunnistamisen palveluntarjoajien liiketoimintaan? Onko tähän vaikutusta sillä, missä määrin ja kuinka kauan palveluntarjoajille maksettaisiin tunnistustapahtumista julkisen sektorin palveluihin tai sillä, onko digitaalinen henkilöllisyystodistus luottamusverkostotoimijoiden hyödynnettävissä maksutta?

-

Millä tavoin arvioitte ehdotusten vaikuttavan ulkomaisiin yrityksiin ja asiointipalveluihin?

-

Miten esitetyt ratkaisut ja ehdotettava sääntely vastaavat erityisryhmien tarpeisiin erilaisissa asiointitilanteissa? Onko yhdenvertaisuus otettu riittävästi huomioon?

Ehdotetun sääntelyn keskeisenä tavoitteena on edistää positiivisesti perustuslaissa tarkoitetun yhdenvertaisuuden toteuttamista. Ehdotuksen mukainen kehitys, joka johtaa tähän suuntaan, on erittäin tärkeää ja kannatettavaa. Oikein ja hyvin toteutettuna ehdotettu sääntely voikin Rahoitusvakausviraston omassakin asiointipalvelussa helpottaa erilaisten ryhmien toimintaa asiointitilanteissa ja edistää yhdenvertaisuuden toteutumista.

Kuten ehdotuksessa kuitenkin todetaan, se jättää auki kysymyksen liittyen ulkomaalaisen digitaalisen asiointivälineen ja luonnollisen henkilön tunnistusvälineen käyttäjien tosiasialliseen mahdollisuuteen hyödyntää ehdotettavia uusia välineitä sähköiseen asiointiin yhteiskunnan digitaalisissa palveluissa.

Arvioitko, että hankkeessa esitetty ratkaisu parantaa alle 15-vuotiaiden mahdollisuuksia sähköiseen asiointiin? Mahdollistavatko ratkaisut sen, että asiointipalvelut voivat halutessaan huomioida palvelussaan henkilön iän? Onko alaikäisten asiointimahdollisuuksien mahdollisella laajenemisella vaikutuksia asiointipalveluiden tuottamiseen?

Ehdotetut ratkaisut laajentavat yli 15-vuotiaiden alaikäisten mahdollisuuksia digitaaliseen asiointiin, mikä saattaa vähentää Rahoitusvakausviraston manuaalisen työn määrää talletussuojakorvausten maksatustilanteessa, kun kyseiset henkilöt voivat asioida itse omasta puolestaan.

Millä tavoin arvioitte, että esitys vaikuttaa ulkomaalaisten henkilöiden mahdollisuuksiin käyttää asiointipalveluita Suomessa tai ennen maahan saapumista? Millaisia vaikutuksia esityksellä on työntekijöiden liikkuvuuteen?

-

Onko tietoturvaluutta ja tietosuojaa koskevat kysymykset mielestänne otettu riittävästi huomioon esitetyissä ratkaisuissa ja ehdotetussa sääntelyssä?

-

Muut kommentit

Vaikka ehdotus ei otakaan kantaa erilaisiin teknisiin toteutuksiin, Rahoitusvakausvirasto haluaa nostaa esille tarpeen tutkia mahdollisuutta käyttää sähköistä tunnistautumista puhelinpalveluissa. Vahva tunnistautuminen puhelussa voisi tuoda merkittäviä hyötyjä erityisesti julkisen sektorin asiakaspalveluun.

Rahoitusvakausvirasto - Tuija Taos, ylijohaja; Kari Hietaniemi, tietojärjestelmäekonomisti