

Valtiovarainministeriö

Vahvan sähköisen tunnistamisen järjestäminen julkishallinnossa -esiselvityksen ohjausryhmä

Liikenne- ja viestintäministeriön eriävä mielipide

Valtiovarainministeriö on 1.10.2018 asettanut ohjausryhmän ohjaamaan Väestörekisterikeskuksen tehtäväksi osoitettua esiselvitystä, joka koskee vahvan sähköisen tunnistamisen järjestämistä julkishallinnossa. Liikenne- ja viestintäministeriö on osallistunut ohjausryhmän työhön jäsenenä.

Asettamispäätöksen mukaan tavoitteena on löytää toimintamalli, jossa sähköinen tunnistaminen julkisen hallinnon palveluihin on mahdollisimman laajasti koko väestön saatavilla syrjimättömästi henkilön iästä tai henkilön fyysisistä rajoituksista riippumatta.

Liikenne- ja viestintäministeriö yhtyy esiselvityksissä tunnistettuihin nykytilan haasteisiin, joita ovat tunnistamisen korkea kustannustaso sekä se, että kaikilla kansalaisilla ei ole tunnistusvälinettä. Ministeriö pitää tärkeänä, että näihin haasteisiin pyritään löytämään ratkaisuja. Ministeriö yhtyy myös esiselvityksessä keskeisenä pidettyyn periaatteeseen siitä, että kansalaisten asioinnin sähköisissä palveluissa tulee olla helppoa ja vaivatonta.

Liikenne- ja viestintäministeriö tuo kuitenkin esiin eriävän näkemyksensä Väestörekisterikeskuksen laatimasta esiselvityksestä. Ministeriö katsoo, että esiselvityksessä on sivuutettu sähköisen tunnistamisen kehittämistä Suomessa ohjanneet linjaukset sekä vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain (617/2009) lähtökohdat.

Tunnustuslain alkuperäisenä tarkoituksena on ollut sääntelyn avulla pyrkiä edistämään sähköisen tunnistamisen markkinaehtoista kehittymistä ja takaamaan vapaan kilpailun pohjalta tapahtuva sähköisen tunnistamisen kustannustason aleneminen. Edelleen tunnustuspalvelun tarjoajien muodostaman luottamusverkoston tarkoituksena on tehdä sähköisen tunnistamisen käyttöönottamisesta helppoa ja kohtuuhintaista sähköisille asiointipalveluille. Luottamusverkoston hallintomallia valmisteltiin laaja-alaisessa viranomaisten ja toimialan yritysten yhteistyössä liikenne- ja viestintäministeriön ja valtiovarainministeriön työryhmässä vuonna 2015.

Väestörekisterikeskuksen esiselvityksessä keskeisiksi asioiksi nousee ensitunnistamisen uudelleenorganisointi siten, että valtio tarjoaisi sitä eräänlaisena peruspalveluna, sekä valtion oman tunnistusvälineen kehittäminen.

Esiselvityksessä tuodaan esiin muun ohella, että luottamusverkostolle asetettuja tavoitteita kuten kilpailun lisääntymistä, uusien tunnistusratkaisujen saataville tuloa sekä kustannussäästöjä ei ole vielä saavutettu.

Liikenne- ja viestintäministeriö jakaa näkemyksen luottamusverkoston toiminnan hitaasta käynnistymisestä mutta korostaa, että liikkeelle lähdön varmistamiseksi on jo ryhdytty toimenpiteisiin. Hallitus on marraskuussa 2018 antanut eduskunnalle esityksen tunnistuslain muuttamisesta (HE 264/2018 vp), jolla pyritään edistämään luottamusverkoston toimintaa ja sähköisen tunnistamisen markkinoiden kehittymistä. Esityksen käsittely eduskunnassa on jo pitkällä. Ehdotettujen muutosten tullessa voimaan niillä puututtaisiin useisiin markkinoiden toimintaa hidastaneisiin seikkoihin.

Mikäli tässä vaiheessa haastettaisiin nykyjärjestelmän markkinaehtoinen perusta ja käynnistettäisiin tunnistusmarkkinan rakennetta merkittävästi muokkaavia toimia, kuten valtion oman tunnistusvälineen kehittäminen esiselvityksessä kuvatulla tavalla, koko luottamusverkoston toimintaedellytykset ja sitä kautta sähköiseen tunnistamiseen perustuvien palvelujen kehittämisedellytykset voisivat heikentyä merkittävästi. Toimintaedellytysten heikentyminen vaikuttaisi haitallisesti nykyisiin markkinatoimijoihin sekä vähentäisi uusien potentiaalisten markkinoille tulevien tunnistuspalvelujen tarjoajien kannustimia toimia luottamusverkostossa. Toistaiseksi yksityisen sektorin tunnistustapahtumien määrä on kasvanut hitaasti, ja julkisen sektorin tapahtumamäärien tuki kokonaismarkkinan kasvun kannalta on ollenainen.

Liikenne- ja viestintäministeriö suhtautuu myönteisesti siihen, että esiselvityksen ehdotusta ensitunnistamisen uudelleenorganisoinnista selvitetään tarkemmin. Ministeriön käsityksen mukaan sähköisen ensitunnistamisen ja niin kutsutun ensitunnistamisen ketjuttamisen toimivuus ja kohtuuhintaisuus on keskeistä markkinoiden toiminnan kannalta.

Ministeriö ilmaisee sen sijaan eriävän näkemyksensä ehdotuksista, jotka perustuvat valtion oman tunnistusvälineen kehittämiseen (1. ja 2. vaihtoehto).

Esiselvityksen tietojen perusteella 1. vaihtoehto vaikuttaisi johtavan julkisen sektorin palvelujen ja yksityisen markkinan eriytymiseen, mikäli markkinoilla yleisesti tarjottavilla sähköisen tunnistamisen välineillä ei jatkossa voisi tunnista julkisen sektorin sähköisiin palveluihin. Tällainen kehitys olisi haitallista etenkin kansalaisen kannalta, jos he tarvitsisivat jatkossa välttämättä vähintään kaksi eri tunnistusvälinettä. Tämä ei myöskään kannustaisi yrityksiä tai muita tunnistusmarkkinoilla toimivia tahoja innovaatioihin ja yleiskäyttöisten tunnistusvälineiden sekä yhteentoimivien sähköisten palveluiden kehittämiseen.

Esiselvityksen 2. vaihtoehdossa valtion kehittämää tunnistusvälinettä tarjottaisiin julkisten palvelujen lisäksi myös yksityisten asiointipalvelujen käyttöön, mikä voisi vääristää markkinoiden toimintaa ja vastaavasti kuin 1. vaihtoehdossa vähentää muiden markkinoilla toimivien kannustimia tunnistuspalvelujen tarjoamiseen ja kehittämiseen.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää keskeisenä, että toimia luottamusveroston ja sähköisen tunnistamisen markkinoiden edelleen kehittämiseksi jatketaan edellä mainitut lähtökohdat huomioiden yhteistyössä kaikkien viranomaisten ja alan toimijoiden kanssa. Toiminnan markkinaehtoisen luonteen ja käyttäjien aseman tulee olla tässä keskiössä, koska käyttäjät tarvitsevat edullisia, teknisesti kehittyneitä, turvallisia, luotettavia ja helppokäyttöisiä tunnistusvälineitä.

Tämän johdosta ministeriön näkemyksen mukaan esiselvityksen tulisi sisältää neljäs vaihtoehto, joka perustuisi julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyöhön ja joka rakentuisi luottamusveroston pohjalle sekä tukisi veroston toimintaa. Tässä vaihtoehdossa tulisi keskittyä ensisijaisesti selvittämään miten vahva sähköinen tunnistusväline taataan niille henkilöille ja erityisryhmille, joilla on nykyisin haasteita tunnistusvälineen saamisessa tai käyttämisessä.

Elina Immonen
Osastopäällikön sijainen

Jenni Rantio
Hallitusneuvos