

Sähköisten tunnistamisvälineiden saavutettavuuden vaikutus palveluyhteiskunnan digitalisaatioon

HELENA TUORILA

Digitalisoituminen on julkisten ja yksityisten palveluiden kehitystä ohjaava megatrendi. Sähköiset palvelut luovat mahdollisuuden toiminnan tehostamiseen, sillä näin säästetään niin henkilöstö, toimitila kuin muissa kuluissa. Sähköiseen asiointiin panostamalla palvelujen tuottajat pyrkivät niin ikään parantamaan ajasta ja paikasta riippumatonta asiakaspalveluaan.

Voimassaolevat suuntaviivat tälle megatrendille löytyvät muun muassa Juha Sipilän hallitusohjelmasta, jossa julkisten palveluiden digitalisoiminen kuuluu hallituskauden kärkihankkeisiin ja digitalisaatio katsotaan hallituksen strategian läpileikkaavaksi teemaksi (Valtioneuvoston kanslia 2015). Valtiovarainministeriön ohjaama Kansallinen palveluarkkitehtuuri pyrkii luomaan yhteentoimivan digitaalisten palvelujen infrastruktuurin, jonka avulla tiedon siirto organisaatioiden ja palvelujen välillä on helppoa. Ohjelmassa luodaan kansallinen palveluväylä, kansalaisten, yritysten ja viranomaisten tarvitsemat yhteiset palvelunäkymät, uusi kansallinen sähköinen tunnistusratkaisu sekä kansalliset ratkaisut organisaatioiden ja luonnollisten henkilöiden roolien ja valtuutusten hallintaan.

Kansallisten lähtökohtien lisäksi julkisten palvelujen digitalisaatiota ohjaavat EU-direktiivit. Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio pääsivät toukokuussa 2016 poliittiseen yhteisymmärrykseen julkisen sektorin toimijoiden verkkosivustojen ja mobiilisovellusten saavutettavuutta koskevasta direktiivistä (Euroopan komissio 2016). EU:n saavutettavuusdirektiivi velvoittaa tekemään julkisen sektorin ja monien palveluntuottajien sivustoista ja mobiilisovelluksista saavutettavia vuoteen 2021 mennessä.

Yksityisellä palvelusektorilla vastaavanlaista keskitettyä näkemystä digitalisaation linjauksista ei ole, vaan palvelujen digitalisoituminen etenee eri tavoin eri palveluissa. Yhteisenä motiivina kaikille on kuitenkin toiminnan taloudellinen tehostaminen julkisen sektorin tavoin. Vaikka edellä mainittu saavutettavuusdirektiivi ei koske yksityisiä palveluja, asettaa se käytännössä myös niille suuntalinjat sähköisten palveluiden saavutettavuudelle.

Uutena piirteenä myös oikeuskäytäntö ohjaa digitalisaatiota. Korkeimman oikeuden paperilaskun maksullisuutta koskeva päätös (KKO:2016:49) on kannanotto palvelujen sähköistämisen puolesta. Päätöksessä maksuttoman sähköisen laskutuksen edistämisen taustalla voidaan nähdä hyväksyttävänä tavoitteina ympäristön suojeleminen, tietoyhteiskunnan edistäminen sekä kustannusten minimoiminen.

Liikenne- ja viestintäministeriön (2014) selvityksen mukaan digiaktiivisuuden kehittymisen seurannassa on tärkeää kiinnittää huomiota paitsi sähköisten palvelujen käytön yleistymiseen, myös siihen, minkälaisia ongelmallisia kynnyksiä ja näkökohtia näiden palvelujen käyttöön liittyy. Tuttemalla sekä sähköisten palvelujen käyttöön kannustavat tekijät että esteet voidaan suunnitella toimenpiteitä digiaktiivisuuden edistämiseksi.

Sähköisten palvelujen käyttämättömyydelle on useita krooniseksi muodostuneita syitä. Osa varsinkaan ikääntyvistä suomalaisista ei edelleenkään osaa tai halua käyttää tietoteknisiä laitteita. Lea Stenbergin ja kumppaneiden (2014) tutkimuksen perusteella ikääntyvien keskuudessa on varteenotettava määrä sellaisia henkilöitä, jotka eivät pidä tietoteknisiä taitoja välttämättöminä nyky-yhteiskunnassa pärjätäkseen. Terveystilaan ja toimintakykyyn liittyvät fyysiset ja psyykkiset tekijät

vaikuttavat monin tavoin eri-ikäisten henkilöiden mahdollisuuteen käyttää sähköisiä palveluja. Sähköisten palvelujen käyttämättömyyden synä voivat olla heikot taloudelliset mahdollisuudet hankkia jatkuvasti kehittyviä tietoteknisiä laitteita tai heikot alueelliset tietoliikenneyhteydet. Kaikilla suomalaisilla kotitalouksilla ei myöskään ole internetyhteyttä. Näiden perinteisesti analysoitujen syiden lisäksi sähköisen asioinnin este voi olla vahvan sähköisen tunnistamisvälineen (verkkopankkitunnukset, mobiilivarmenne tai sähköinen henkilökortti) puuttuminen tai kyvyttömyys käyttää sitä. Tällöin kyse ei ole niinkään kuluttajan halusta tai taidosta käyttää sähköisiä palveluja, vaan siitä, että kuluttajalta on eväty oikeus sähköisten palvelujen käyttöön (Beurling 2016).

Tarkastelen tässä kirjoituksessa *Sähköisten palvelujen käyttämättömyyden seuraukset välttämättömyyspalveluissa* -selvityksen (Tuorila 2016) pohjalta, minkälainen vaikutus sähköisten tunnistamisvälineiden saavutettavuudella on julkisten ja yksityisten palvelujen digitalisoitumiseen. Saavutettavuuden lähtökohtana on sähköisten tunnistamisvälineiden saatavuus ja käytettävyys eri yhteyksissä.

Digitaalisen palveluyhteiskunnan henkilöllisyystodistus

Vahva sähköinen tunnistaminen on julkisten ja yksityisten palvelujen digitalisaation perusedellytyksiä. Yleisesti katsotaan, että vahva tunnistaminen koostuu kolmen eri vaatimuksen yhdistelmästä, joista vähintään kahden on toteuduttava samanaikaisesti, jotta tunnistustapahtuma täyttää vahvan sähköisen tunnistamisen määritelmän. Vahva sähköinen tunnistaminen edellyttää 1) jotain, mitä käyttäjä tietää, kuten käyttäjätunnus, 2) jotain, mitä hän omistaa, kuten salasanalista tai kertakäyttöisiä tunnuksia generoiva laite, varmenne tai muu väline tai 3) jotain, mitä hän on, kuten hänen sormenjälkensä. (HE 36/2009 vp.)

Vahvan sähköisen tunnistamisen välineinä käytetään pankkien Tupas-varmennepalvelua, teleyritysten mobiilivarmennetta tai Väestörekisterikeskuksen sähköistä kansalaisvarmennetta. Kansalaisten käytössä olevien tunnistamisvälineiden määrät vaihtelevat huomattavasti. Vahvin asema sähköisen tunnistamisen markkinoilla on pankkitunneilla, jotka ovat yli 90 prosentilla väestöstä. Mobiilivarmenne on runsaalla parilla prosentilla väes-

töstä ja sähköinen henkilökortti kymmenellä prosentilla väestöstä. (Tuorila 2016.)

Vahvasta sähköisestä tunnistamisvälineestä on tullut uudenlainen digitaalisen palveluyhteiskunnan henkilöllisyystodistus ja tietoyhteiskunnan välttämättömyyspalvelu. Sähköisessä asiointissa asiakkaan tunnistettavuus on kriittisessä asemassa. Palvelujen digitalisoitumisen lieveilmiö onkin se, että palvelujen tarjoajat siirtävät asiakkaan tunnistamiseen liittyviä riskejä tunnistamisvälineiden tarjoajille.

Käytännössä sähköisen asioinnin lisääntymistä hidastaa se, ettei kaikilla sähköisten palvelujen käyttöön kykenevillä henkilöillä ole vahvaa sähköistä tunnistamisvälinettä. Sopimusvapauden pohjalta pankit ja teleyritykset voivat päättää kellenelle ja millä ehdoilla tunnisteet myöntävät. Samalla yksityiset toimijat ottavat kantaa tunnistamisvälineen hakijan kykyyn käyttää luotettavasti ei niinkään varsinaisia sähköisiä palveluja vaan itse tunnistamisvälinettä.

Verkkopankkitunnusten ja mobiilivarmenteen saamisen esteenä on erilaisia henkilön luotettavuuteen, taloudelliseen tilanteeseen ja tunnistettavuuteen liittyviä tekijöitä. Tunnistamisvälineen käyttäjän luotettavuus edellyttää kykyä käyttää tunnistamisvälinettä henkilökohtaisesti. Asiointissa muiden apua tarvitsevilla näkövammaisilla ja ikääntyvillä on ollut vaikeuksia tunnusten saamisessa. Maksuhäiriömerkinnän omaavilla henkilöillä samoin kuin niillä, joilla ei ole säännöllisiä tuloja, on niin ikään ollut vaikeuksia tunnusten saamisessa. Kansalaisen asema taloudellisesti toimintakykyisenä kansalaisena on noussut seikaksi, joka vaikuttaa mahdollisuuteen käyttää sähköisiä palveluja. Teleyritykset ovat kuitenkin tiedostaneet mobiilivarmenteeseen vahvana sähköisenä tunnistamisvälineenä maksuhäiriöisistä henkilöistä nousevan kysynnän, sillä mobiilivarmenteen tarjontaa ollaan laajentamassa postpaid-liittymistä prepaid-liittymiin.

Pankin tai teleyrityksen hyväksymän henkilöllisyystodistuksen puuttuminen on este verkkopankkitunnusten tai mobiilivarmenteen saamiselle. Finanssivalvonnan standardi 2.4 Asiakkaan tunteminen – rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen (2010) määrittelee asiakkaan henkilöllisyyden todentamisasiakirjat. Yksityiset toimijat voivat kuitenkin omien riskienhallintaperiaatteidensa perusteella päättää, mitkä asiakirjat ne hyväksyvät henkilöllisyyden todentamisasiakirjoiksi. Tämän seurauksena ulkomaisilla henkilöillä on

ollut vaikeuksia tunnistamisvälineiden saamisessa.

Pankkien ja teytritysten myöntämistä tunnistamisvälineistä poiketen sähköisellä henkilökortilla olevan Väestörekisterikeskuksen kansalaisvarmenteen saamiseen ei henkilön taloudellisilla tekijöillä ole vaikutusta. Poliisi niin ikään kykenee tarvittaessa tunnistamaan henkilön ilman voimassaolevaa henkilöllisyystodistusta.

Sähköisten palvelujen mahdolliset käyttäjät muodostavat moniulotteisemman asiakaskunnan kuin mihin tunnistamisjärjestelmä kykenee vastaamaan. Asioinnin luotettavuuden nimissä osa asiakkaista rajautuu asioinnin ulkopuolelle. Maahanmuuttajat ja muut ulkomaalaiset ovat ongelmallinen kohderyhmä. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnassa sekä hallinto-oikeuksissa on viireillä sähköisten tunnistamisvälineiden myöntämisongelmiin kohdistuvia oikeudellisia tapauksia. Esimerkiksi vammaiset ovat tänä päivänä entistä tietoisempia oikeuksistaan ja mahdollisuuksista perätä niiden toteutumista. Sähköisten tunnistamisvälineiden myöntämisehdoissa on tulkinanvaraisia kohtia, joiden ratkaisemista edistävän oikeuskäytäntöön perustuvan tietoperustan muodostamiseen kuluu useita vuosia.

Kansalaisten oikeus sähköiseen tunnistamisvälineeseen

Voimassaolevassa lainsäädännössä ei ole säädöstä, jolla turvattaisiin kaikille oikeus vahvaan sähköiseen tunnistamisvälineeseen. Tunnistamisvälineen saaminen on jätetty alan markkinoiden hoitettavaksi. Vahvan sähköisen tunnistamisen palveluita Suomessa tarjoavien pankkien, teytritysten ja Väestörekisterikeskuksen kilpailu ja yhteistyö vahvan tunnistamisen markkinoilla ei kuitenkaan ole toteutunut siten, että kaikki tunnistamisvälineettä tarvitsevat henkilöt olisivat sellaisen saaneet. Markkinaehtoinen toiminta ei ole palvellut sähköisten palvelujen käyttäjiä tilanteessa, jossa tunnistamisvälineiden, erityisesti pankkitunnisteiden, käyttötarkoitus on laajentunut alkuperäisestä tarkoituksesta muihin palveluihin.

Euroopan unionin perusmaksutilidirektiivi 2014/92/EU muuttaa kuitenkin tilannetta myönteiseen suuntaan. Hallituksen esitys luottolaitostoiminnasta annetun lain muuttamisesta vastaa osaltaan tähän tarpeeseen, sillä esityksen hyväksytyksi tullessa talletuspankkien on tarjottava vahva sähköinen tunnistuspalvelu perusmaksutiliasiak-

kaalleen, jos se tarjoaa sitä muille asiakkaille (HE 123/2016 vp).

Lakimuutoksesta huolimatta tilanne ei täysin korjaannu, sillä edelleenkin kaikki eivät saa sähköistä tunnistamisvälinettä. Kriittisenä kohtana sähköisen tunnistamisvälineen hankkimisessa säilyy ensitunnistaminen. Voimassaolevan henkilöllisyystodistuksen puuttuminen muodostaa esteen tunnistamisvälineen saamiselle. Ongelma ei kosketa pelkästään maahanmuuttajia, vaan myös kantaväestöön kuuluvia henkilöitä.

Kansalaisten oikeus sähköiseen tunnistamisvälineeseen aktivoituu, kun kansalaisten viranomaisasioinnissa siirrytään paperikirjeiden sijaan käyttämään ensisijaisesti sähköistä postilaatikkkoa. Tavoitteena on, että käyttövelvoite tulee voimaan vuonna 2018. Sähköiseen postilaatikkoon siirtyminen on osa hallituksen Digitalisoidaan julkiset palvelut -ärkihanketta, jonka tavoitteena on käyttäjälähtöiset ja ensisijaisesti digitaaliset palvelut (Valtioneuvoston kanslia 2015).

Sähköisten tunnistamisvälineiden käytettävyys

Sähköisen tunnistamisvälineen saaminen ei välttämättä avaa mahdollisuuksia sähköiseen asiointiin, vaan huomiota tulee kiinnittää käytettävyyteen. Sähköisten tunnistamisvälineiden käytettävyydessä on merkittäviä niin tunnistamisvälineeseen kuin sen hyödynnettävyyteen liittyviä eroja. Käytännössä välineen käyttö asettaa moniulotteisia vaatimuksia sen käyttäjälle.

Itsepalvelun lisääntymisen myötä sähköisessä asioinnissa palvelujen käyttäjälle siirretään taloudellista vastuuta palvelujen käytöstä. Sähköisen tunnistamisvälineen hankinnasta ja käyttämisestä aiheutuvat kuukausittain tai kertaluonteisesti veloittavat kustannukset vaihtelevat sen mukaan, mistä tunnistamisvälineestä on kyse, mikä taho tunnistamisvälineen tarjoaa ja minkälainen asiakassuhde henkilöllä on tunnistamisvälineen tarjoajaan. Kirjoituksen alussa viitatus korkeimman oikeuden päätöksen mukaan palvelujen käytöstä aiheutuvat kustannukset voidaan jakaa käytettävien palvelukanavien perusteella. Sähköiseen asiointiin perustuva yhteiskunta on muuttunut lyhytjänteisemmäksi ja asioinnin pitää tapahtua tässä ja nyt. Myös tunnistamisvälineiden voimassaoloaika on lyhentynyt, jolloin asioinnista aiheutuvat kustannukset lisääntyvät tältä osin.

Vahvaa sähköistä tunnistamista koskevassa lakiesityksessä todetaan, että vahvan sähköisen tunnistamisen palvelujen tarjonta perustuu käyttäjälähtöisyyteen. Jokainen käyttäjä voi valita itselleen sopivimman tunnistamisen menetelmän markkinoilla tarjolla olevista vahvan tunnistamisen vaihtoehdoista. (HE 36/2009 vp.) Käytännössä kansalaisella ei juurikaan ole valinnanvaraa pankkitunnisteiden hallitsevan aseman vuoksi. Mobiilivarmenteen tai sähköisen henkilökortin valitseminen ainoaksi tunnistamisvälineeksi saattaa johtaa tilanteeseen, jossa henkilöllä on sähköinen tunnistamisväline, mutta palvelujen tarjoaja ei anna mahdollisuutta sen hyödyntämiseen sähköisessä asiointissa. Näin siksi, että palvelujen tarjoajilla on vapaus valita, mitkä tunnistamisvälineet palvelussaan hyväksyy. Tunnistamisvälineiden hyödynnettävyydellä on yhteys kyseiseen palvelusektoriin. Karrikoidusti ilmaisten pankkitunnisteet ja mobiilivarmenne ovat hyödynnettävissä yksityisellä sektorilla ja sähköinen henkilökortti julkisella sektorilla.

Yhdenvertaisuusajattelu on jäänyt toissijaiseen asemaan sähköisten tunnistamisvälineiden kehittämistyössä. Kaikkien kansalaisten saatavissa oleva sähköinen tunnistamisväline ei automaattisesti ole kaikkien kansalaisten käytettävissä. Sähköisiä tunnistamisvälineitä kehitetään teknologiavoitosta keski- ja alajärjestelmien tarpeiden mukaisesti. Käytettävyyden eri osa-alueita erilaisten asiakkaiden tarpeiden näkökulmasta ei välttämättä huomioida käytettävyydesteissä tai -arvioinneissa. Ongelma ei kosketa ainoastaan pankkien ja telyritysten tuottamia tunnistamisvälineitä, vaan sama huomio nousee esiin ministeriö- ja valtiontalouden tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomuksessa (2016).

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätökset linjaavat palvelujentarjoajien velvollisuuksia tehdä kohtuullisia mukautuksia vammaisten henkilöiden tarpeisiin. Vammaisten oikeudet pelkistetään usein liikuntavammaisten esteettömyyteen, mutta lautakunnan päätökset näyttävät esteettömyyden laajemman näkökulman kattaen sähköisten palvelujen esteettömyyden. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätös (drno:31/2015) erityisesti näkövammaisen henkilön verkkopankkitunnusten myöntämättä jättämisestä on periaatteellinen ja osoittaa, että pankit eivät voi vain lainsäädäntöön vedoten evätä pal-

veluja, vaan niiden on mietittävä, miten palvelut saatetaan kaikkien saataville. Kyseisessä tapauksessa Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta oli selvittänyt, että Danske Bank ja Osuuspankkiryhmä toimittavat verkkopankkitunnukset pyydettyä pistekirjoituksella.

Yksityiset tunnistamisvälineiden tarjoajat siirtävät vastuuta tunnistamisvälineiden käytettävyydestä asiakkaille. Finanssialan keskusliiton (2016) mukaan tulisi voida hyödyntää olemassa olevia keinoja arvioitaessa kohtuullisten mukautusten edellyttämiä käytännön toimenpiteitä. Asiakkaiden tehtäväksi nähdään päätelaitteiden teknisten ominaisuuksien monipuolisempi soveltaminen, kuten laitteiden kontrastin ja värien säätäminen, tekstin koon ja fontin muuttaminen tai ääneenlukutoiminnon käyttöön ottaminen mobiililaitteissa. Sähköisen tunnistamisen hyödyntäminen ei näin riipu vain siitä, että henkilöllä on tunnistamisväline vaan tosiasiallisista mahdollisuuksista hyödyntää sitä käytössään olevilla päätelaitteilla.

Yhdenvertaisuus

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa. Lakia sovelletaan julkisessa ja yksityisessä toiminnassa. Lain nojalla ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen. Välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi laissa tarkoitettua syrjintää on häirintä, kohtuullisten mukautusten epääminen sekä ohje tai käsky syrjiä.

Sellainen oikeasuhtainen erilainen kohtelu, jonka tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen, ei ole syrjintää. Syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa.

Viranomaisen, koulutuksen järjestäjän, työnan-

tajan sekä tavaroiden tai palvelujen tarjoajan on tehtävä asianmukaiset ja mukaloissakin tilanteessa tarvittavat kohtuulliset mukautukset, jotta vammaisen henkilö voi yhdenvertaisesti muiden kanssa asioida viranomaisissa sekä saada koulutusta, työtä ja yleisesti tarjolla olevia tavaroita ja palveluita samoin kuin suoriutua työtehtävistä ja edetä työuralla. Mukautusten kohtuullisuutta arviotaessa otetaan huomioon vammaisen ihmisen tarpeiden lisäksi toimijan koko, taloudellinen asema, toiminnan luonne ja laajuus sekä mukautusten arvioidut kustannukset ja mukautuksia varten saatavissa oleva tuki.

Kansalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta julkisen sektorin tulisi huolehtia kaikkien kansalaisten mahdollisuudesta saada sähköinen tunnistamisväline, joka on todellisuudessa laaja-alaisesti käytettävissä välttämättömyyspalveluissa ja joka on kustannuksiltaan kaikkien ulottuvilla. *Sähköisten palvelujen käyttämättömyyden seuraukset välttämättömyyspalveluissa* -selvitystä varten tehdyt asiantuntijaastattelut kuitenkin osoittavat, ettei vahvan sähköisen tunnistamisen markkinoilla huomioida erityisesti henkilöitä, joilla on riski jäädä ilman tunnistusvälinettä. Tunnistamisessa tukeudutaan pitkälti markkinaehtoiisiin ratkaisuihin, joiden odotetaan muuttuvan tunnistamisvälineiden käyttäjien ehdoilla. (Tuorila 2016.)

Asiantuntijaastatteluissa todettiin niin ikään, että yhdenvertaisen palvelun tuottamisessa julkinen sektori toimii eräänlaisena suunnannäyttäjänä yksityisesti tuotettaville välttämättömyyspalveluille. Näkemystä perusteltiin sillä, että julkisella sektorilla on kansallisia ja kansainvälisiä toimenpideohjelmiä sekä lainsäädäntöä, joiden tarkoituksena on edistää sähköistä asiointia ja kansalaisten mahdollisuuksia osallistua täysivaltaisesti digitaaliseen palveluympäristöön. Yksityisellä sektorilla vastaavia toimenpideohjelmiä tai lainsäädäntöä ei ole, mutta julkisen sektorin vaikutusten katsottiin ulottuvan yksityisiin palveluihin muun muassa palvelujen käyttäjien kasvaneina vaatimuksina. Toisaalta esiin nostettiin ajatus, että julkisten ja yksityisten palvelujen digitalisoitumiskehitykselle on hyötyä yhteisistä, vaikkakin epävirallisista, toimintaperiaatteista.

Yhdenvertaisuuden periaate ei toteudu sen enempiä periaatteellisella kuin käytännön tasolla, mikäli vain osa kansalaisista pystyy käyttämään sähköisessä muodossa tarjottavia palveluita. Vaaravyöhykkeellä ovat erityisesti ikääntyvät ja eri tavoin vammaiset henkilöt. Hallitusohjelman digitalisaatiotavoitteiden yhteydessä on maininta siitä,

että sähköisten palvelujen käyttöön kykenemättömiä ihmisiä tullaan auttamaan (Valtioneuvoston kanslia 2015). Vaarana kuitenkin on, ettei heidän mahdollisuuksiaan sähköiseen asiointiin edistetä, vaan heidät jätetään perinteisten asiointikanavien käyttäjiksi, ja edelleenkin digitaalisen palveluyhteiskunnan ulkopuolelle, jolloin sähköisten palvelujen käyttämättömyydestä aiheutuvat taloudelliset, tiedolliset ja ajankäytölliset seuraukset konkretisoituvat. Näiden ohella huomioimatta jäävät helposti inhimilliset seuraukset, kun henkilö suljetaan sähköisen asioinnin ulkopuolelle. Nyky-yhteiskunnassa tämän seuraukset näkyvät laajemmin kuin vain asiointimuotoihin kohdistuvina vaikutuksina.

Sähköisen tunnistamisjärjestelmän kehityshaasteet

Sähköisen tunnistamisjärjestelmän keskeinen kehityshaaste on tunnistamismarkkinoiden sisällöllinen kehittyminen. Julkisen ja yksityisen sektorin toimijoihin kohdistuu muutosodotuksia. Markkinoiden jakaantuminen eri toimijoiden kesken ei ole pysyvä tila. Palvelujen tarjoajat vaikuttavat omalla toiminnallaan siihen, minkälainen kysyntä erilaisiin tunnistamisvälineisiin kohdistuu.

Sähköisten palvelujen käyttö koskettaa niin yksityisiä kuin julkisia palveluja. Tunnistamisvälineet ovat kuitenkin yksityisen sektorin hallussa. Tunnistamisvälineiden myöntäminen on perustunut yksityisen puolen sopimusvapauteen. Käytännössä tästä on seurannut, että pankkien asiakasvalinta ohjaa sitä, ketkä saavat mahdollisuuden sähköiseen asiointiin. Pankit yksityisinä toimijoina eivät näin vaikuta ainoastaan pankkipalvelujen käyttöön vaan laajemminkin muuhun sähköiseen asiointiin välttämättömyyspalveluissa julkisista palveluista puhumattakaan.

Julkisen sektorin rooli tunnistamisvälineiden tarjoajana on ollut varsin heikko, mikä näkyy siinä, että julkisenkin sektorin palveluissa käytetään eniten yksityisten toimijoiden tuottamia tunnistamisvälineitä. Julkinen valta on viime kädessä vastuussa kansalaisten oikeuksien, kuten yhdenvertaisuuden, toteutumisesta lain edessä. Tämän vuoksi julkisen vallan tulisi omaksua nykyistä vahvempi rooli sähköisen tunnistamisen markkinoilla ja lainsäädännössä. Kansalliseen palveluarkkitehtuuriin sisältyvä uusi kansallinen sähköinen tunnistusratkaisu voi toteutuessaan muuttaa julkisten ja yksityisten tun-

nistamisvälineiden tarjoajien voimaisuhteita.

Sähköisen tunnistamisjärjestelmän toinen merkittävä kehityshaaste on se, miten se ulotetaan mahdollisimman moneen sellaiseen henkilöön, jotka kykenevät käyttämään sähköisiä palveluja. Digitalisaatiokeskustelulle on leimallista, että suhtautuminen palvelujen käyttäjiin niin kuluttajina kuin kansalaisina on muuttunut itsepalvelun lisääntymisen seurauksena aikaisempaa vaativammaksi. Käytännön toimintaa vahvistavat esimerkiksi sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla annetun direktiivin täytäntöönpanosta annetut ohjeet (European Commission 2016). Sähköiseen asiointiin yhdistyvä digitaalinen kuilu muuttaa ilmenemismuotojaan sähköisen toimintaympäristön muuttuessa. Varsinkin pankkitoimintaan kohdistuvan lainsäädännön muuttuessa sähköisiin tunnistamisvälineisiin yhdistyvällä digitaalisella kuilulla on edellytykset pienentyä.

Kolmas sähköisen tunnistamisjärjestelmän haaste liittyy EU:n taholta tuleviin uudentilaisiin toimin-

tamahdollisuuksiin. Suomalaiset sähköisen tunnistamisen markkinat ovat kansallisesti sulkeutuneet, eikä tunnistamisessa toistaiseksi hyödynnetä rajat ylittäviä mahdollisuuksia, kuten Viron e-kansalaisuutta. Edellytykset muutokselle ovat olemassa, sillä sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla annettiin 23 päivänä heinäkuuta 2014 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 910/2014. Asetuksen myötä EU:ssa on päätetty luoda vuoteen 2018 mennessä luotettava jäsenvaltioiden rajat ylittävä sähköisen tunnistamisen järjestelmä, jossa muun muassa jäsenvaltioiden viranomaisten on tunnus-tettava toisen jäsenvaltion komissiolle ilmoittamat sähköisen tunnistamisen menetelmät. Tältä osin sähköisiin tunnistamisvälineisiin liittyvät kehittymismahdollisuudet ja rajat ylittävien tunnistamisvälineiden mahdollinen käyttöönotto vaikuttavat siihen, minkälainen vaikutus sähköisten tunnistamisvälineiden saavutettavuudella on palveluyhteiskunnan digitalisaatioon.

KIRJALLISUUS

- Beurling, Juha: Helppokäyttöiset ja kohtuulliset peruspankkipalvelut kuuluvat kaikille. S. 23–27. Teoksessa Suomen Pankki: Millä tavoin maksamme 2020-luvulla? Näkökulmia tulevaisuuden maksamisratkaisuihin. Maksuneuvoston e-kirjanen, 2016. http://www.suomenpankki.fi/fi/rahoitusjarjestelman_vakaus/maksuneuvosto/Documents/Maksuneuvoston_e_kirjanen_2016.pdf (luettu 23.11.2016).
- Euroopan komissio: EU vammaisten asialla: Julkisen sektorin sivustojen ja sovellusten saavutettavuutta parannetaan. Lehdistöiedote 3.5.2016. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1654_fi.htm (luettu 23.11.2016).
- Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/92/EU maksutileihin liittyvien maksujen vertailukelpoisuudesta, maksutilien siirtämisestä ja mahdollisuudesta käyttää perusmaksutilejä.
- Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) n:o 910/2014 sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla ja direktiivin 1999/93/EY kumoamisesta.
- European Commission: Commission staff working document. Guidance on the implementation/application of directive 2005/29/ec on unfair commercial practices. Brussels, 25.5.2016 SWD(2016) 163 final, 2016. http://ec.europa.eu/justice/consumer-marketing/files/ucp_guidance_en.pdf (luettu 23.11.2016).
- Finanssivalvonta: Standardi 2.4 Asiakkaan tunteminen – rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estäminen, 2010. <http://www.finanssivalvonta.fi/fi/Saantely/Maarayskokoelma/Uusi/Documents/2.4.std5.pdf> (luettu 2.11.2016).
- HE 36/2009 vp: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Liikenne- ja viestintäministeriö: Viestintäpalvelujen esteettömyysindikaattorit. Julkaisuja 36. Helsinki: Liikenne- ja viestintäministeriö, 2014.
- Stenberg, Lea & Nordlund, Marika & Alastalo, Kirsi & Forsberg, Kristina & Intosalmi, Hennariikka & Nykänen, Jaana & Pesola, Kirsti & Ranta, Paula & Virkkunen, Anne: Näkemyksiä ikäteknologiasta – KÄKÄTE-kyselyt yksissä kansissa. KÄKÄTE-raportteja 6. Helsinki: Vanhus- ja lähimmäispalvelun liitto ry, Vanhustyön keskusliitto, 2014.
- Tuorila, Helena: Sähköisten palvelujen käyttämättömyyden seuraukset välttämättömyyspalveluissa. Kilpailu- ja kuluttajaviraston selvityksiä 6. Helsinki: Kilpailu- ja kuluttajavirasto, 2016.
- Valtioneuvoston kanslia: Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10. Helsinki: Valtioneuvoston kanslia, 2015.
- Valtiontalouden tarkastusvirasto: Digitaalisten asiointipalvelujen kehittäminen ja tuotanto. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 6. Helsinki, 2016.
- Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014): Yhdenvertaisuuslaki. <http://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20141325> (luettu 10.11.2016).