



Kehitysvammaisten Tukiliitto ry,
Lausunto

29.04.2021

Asia: VN/6802/2020

Valtiovarainministeriön lausuntopyyntö arviomuistiosta digitaalisen henkilöllisyyden kehittämiseksi

1)

Kommentit arviomuistiossa esitetystä tulevaisuuden visiosta

Tukiliitto jakaa arviomuistiossa esitetyn näkemyksen siitä, että yhteiskunnan painopiste muuttuu ja on jo muuttunut niin, että digitaalisia palveluita käytetään yhä enemmän, ja asiointi on siirtymässä monilla toimialoilla pääasiallisesti digitaaliseksi. Kun kansalaisyhteiskunta siirtyy yhä enenevässä määrin verkkoon, on välttämätöntä, että kaikilla ihmisillä on yhdenvertainen pääsy digitaalisiin palveluihin ja siten yhdenvertainen mahdollisuus osallisuuteen digitaalisessa yhteiskunnassa. Suomea velvoittavan YK:n vammaisyleissopimuksen 19 artikla turvaa vammaisten henkilöiden elämisen itsenäisesti ja osallisuuden yhteisössä. Osallisuuden vaatimus ulottuu myös digitaaliseen maailmaan toimintoihin ja palveluihin.

On siis tärkeää, että turvallista ja toimivaa tunnistautumista erilaista sähköistä asiointia varten kehitetään. Tämän on kuitenkin ehdottomasti tapahduttava niin, että se on mahdollisimman helposti mahdollista kaikille yhteiskunnan jäsenille, jotta ketään ei syrjäytetä sähköisistä palveluista. Tämä on asetettu tavoitteeksi esimerkiksi valtiovarainministeriön julkaisussa (VM:n julkaisu 2019:23) Digitaalinen Suomi – Yhdenvertainen kaikille (Digi arkeen -neuvottelukunnan toimintakertomus). Muun muassa kehitysvammaisten ja vastaavaa tukea tarvitsevien ihmisten on nykyjärjestelmässä hyvin vaikeaa saada käyttöönsä vahvoja sähköisiä tunnistuspalveluita, kuten verkkopankkitunnuksia tai teleyritysten mobiilivarmenteita. Tämä on omiaan kasvattamaan näiden henkilöiden valmiiksi korkea syrjäytymisriskiä.

Kuten arviomuistiossa (s. 45) todetaan, fyysisiä palvelukanavia on pitkään pidetty julkisissa palveluissa toiminnan lähtökohtana, ja näiden kanavien on nähty viime kädessä varmistavan, että yksilön oikeudet ja velvollisuudet toteutuvat yhteiskunnassa. Tukiliitto katsoo, että yhteiskunnan digitalisaatio on myös julkisissa palveluissa edennyt niin pitkälle, ettei fyysisten palvelukanavien olemassaolo enää yksin turvaa yksilön osallistumisoikeuksia, yhdenvertaisuutta, oikeusturvaa tai oikeutta hyvään hallintoon niiden ihmisten kohdalla, joilla ei syystä tai toisesta ole mahdollisuutta lainkaan asioida julkisissa palveluissa sähköisesti. Toimiva fyysinen asiointivaihtoehto tulee silti jatkossakin olla julkisissa palveluissa tarjolla.

Peruspankkipalveluihin kuuluvien verkkopankkitunnusten myöntämisessä on merkittäviä palveluntarjoajakohdaisia eroja, ja tätä voidaan lähtökohtaisesti pitää epäyhdenvertaisuutta aiheuttavana rakenteena. Erityisesti sellaisten vammaisten henkilöiden, jotka toimintarajoitteensa vuoksi tarvitsevat verkkopankkitunnusten käyttämiseen toisen ihmisen apua, on ollut vaikeaa saada tunnuksia käyttöönsä siitä huolimatta, että vuoden 2017 alusta tuli voimaan luottolaitostoiminnasta annetun lain muutos

(1054/2016), jonka yhtenä tarkoituksena oli nimenomaan helpottaa esimerkiksi vammaisten henkilöiden pankkitunnusten saamista. Muutoksen perusteluissa todetaan, että ”esimerkiksi toimintarajoitteisten ja ikääntyneiden tulee voida käyttää perusmaksutiliä ja siihen liittyviä palveluita sekä sähköisen tunnistamisen palveluita, mukaan lukien vahva sähköinen tunnistaminen. Talletuspankkien on tarvittaessa mukautettava palveluitaan ja varmistettava palveluiden toimivuus myös apuvälineillä tämän oikeuden toteuttamiseksi. Asiakkaan tarpeiden mukaisesti mahdollisia mukauttamismuotoja voivat olla muun muassa pistekirjoitettujen asiakirjojen toimittaminen, tunnuslukujen tarjoaminen sähköisessä muodossa, sormenjälkitunnistautuminen tai henkilökohtaisen avustajan käytön salliminen.” (HE 123/2016 vp, s. 33)

Verkkopankkitunnusten myöntämättä jättämistä perustellaan usein juuri avustajan tarpeella niiden käytössä ja tämän ongelmallisuudella suhteessa siihen, että verkkopankkitunnukset ovat henkilökohtaiset. Näin on siitä huolimatta, että luottolaitoslain perusteluissa mainitaan muun muassa henkilökohtaisen avustajan käytön salliminen kohtuullisena mukautuksena peruspankkipalveluiden käytössä. Pankkitoimintaa valvovat viranomaiset eivät ole tehokkaasti puuttuneet tähän pankkien luottolaitostoiminnasta annetun lain sekä laajemmin yhdenvertaisuutta koskevan sääntelyn, kuten yhdenvertaisuuslain sekä perustuslain ja YK:n vammaisyleissopimuksen vastaisena näyttäytyvään toimintaan, joka vaikeuttaa muun muassa kehitysvammaisten ja vastaavaa tukea tarvitsevien henkilöiden pankkitunnusten saamista.

Myös arviomuistio (s. 26) tunnistaa, että osa kansalaisista on edelleen sähköisen tunnistautumisen käyttömahdollisuuksien ulkopuolella ja että tämä saattaa toimintarajoitteisella käyttäjällä liittyä avustajan käyttöön. Arviomuistiossa ei kuitenkaan näiltä osin päästä ongelman tunnistamista pidemmälle, eikä arviomuistiossa esitetystä tulevaisuuden visiossa esitetä ratkaisuehdotuksia nykyjärjestelmässä esiintyviin ongelmiin nimenomaan avustajan käytössä osana sähköistä asiointia. Tämä on yksi keskeinen kysymys, joka on ratkaistava, jotta valtion takaama digitaalinen ydinidentiteetti ja digitaalisen henkilöllisyyden osoittaminen julkisen sektorin asiointipalveluissa sähköisesti voidaan tosiasiallisesti tarjota yhdenvertaisesti ja saavutettavasti kaikille yhteiskunnan palveluja hyödyntäville henkilöille, myös niille ihmisille, jotka tarvitsevat asiointissa toisen ihmisen antamaa tukea.

Sähköisen asioinnin mahdollistamista julkisissa palveluissa kaikille vammaisille henkilöille tarvittaessa toisen ihmisen antamalla tuella voidaan pitää erityisen tärkeänä myös siksi, että monet vammaiset henkilöt käyttävät arjessaan runsaasti sosiaali- ja terveyspalveluita. Sosiaali- ja terveyspalvelujen resurssien näkökulmasta on tärkeää, ettei fyysinen asiointi sote-palvelujen asiointipisteissä olisi tunnistautumisen pulmien vuoksi tarpeen juuri paljon palveluja käyttävälle väestöryhmälle.

2)

Kommentit arviomuistiossa esitettyyn toiminnalliseen ratkaisuun

Arviomuistion (s. 11) mukaan digitaalisen henkilöllisyyden hankkeen 2. työpaketissa toteutetaan valtion takaaman digitaalisen henkilöllisyyden osoittamisen ratkaisu yhdenvertaisesti kaikille henkilöryhmille älypuhelinsovelluksena sekä vaihtoehtoisena välineenä sähköiseen asiointiin niille, jotka eivät kykene älypuhelin käyttöön. Ratkaisut tulee esimerkiksi YK:n vammaisyleissopimuksen esteettömyyteen ja saavutettavuuteen liittyvien säännösten edellyttämällä tavalla tehdä kaikille sopivan suunnittelun pohjalta, eli ratkaisujen tulee sopia kaikille ja olla kaikkien saavutettavissa toimintakyvystä riippumatta. Tukiliitto toteaa, että digitaalisen henkilöllisyyden ja siihen liittyvien palvelujen käyttöönotosta ei saa aiheutua ylimääräisiä kustannuksia yksittäisille ihmisille.

Vammaisten ja toimintarajoitteisten henkilöiden oikeuksien ja yhdenvertaisten mahdollisuuksien toteutuminen digitaalisen identiteetin hyödyntämisessä edellyttää, että digitaalisten lompakkopalveluiden kaikki käyttötapaukset ovat lompakko-operaattorista riippumatta saavutettavuusvaatimusten piirissä.

Jotta toiminnallinen ratkaisu olisi tosiasiaa yhdenvertainen, hankkeessa tulee jatkossa kehittää malleja, jotka mahdollistavat erilaisten toimintarajoitteiden vuoksi tarpeellisen avun ja tuen käyttämisen palveluiden yhteydessä. Tästä on otettava tarvittavat säännökset lainsäädäntöön.

3)

Kommentit arviomuistion sisältämästä oikeudellisesta arviosta

Tukiliitto katsoo, että pääsy digitaalisiin palveluihin tulisi jo nykytilanteessa nähdä itsessään perusoikeuskysymyksenä huolimatta siitä, että fyysiset palvelukanavat ovat yhä käytettävissä viranomaisen näkökulmasta pääasiallisena asiointimuotona (vrt. arviomuistion s. 45). Perustuslaki turvaa jokaiselle oikeuden hyvään hallintoon (PL 21 §). Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluva palveluperiaate (HL 7 §) merkitsee puolestaan sitä, että asiointiin tulee voida tapahtua hallinnossa asioivan kannalta mahdollisimman nopeasti, joustavasti ja yksinkertaisesti sekä kustannuksia säästäten. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä viranomaisessa. Kun sähköinen asiointi on yleisesti ottaen huomattavasti fyysisistä asiointia nopeampaa, aikataulullisesti joustavampaa sekä myös kustannustehokkaampaa, digitaalisiin palveluihin pääsy on yksilön näkökulmasta ilmeinen perusoikeuskysymys. Samalla se, että osa ihmisistä, esimerkiksi kehitysvammaiset ihmiset sekä merkittävä osa ikäihmisistä on näiden palveluiden ulkopuolella, on nähtävä ongelmana yksilön perusoikeuksien, muun muassa yhdenvertaisuuden (PL 6 §) ja oikeusturvan (PL 21 §), toteutumisessa. Yhä käynnissä oleva koronaviruspandemia on entisestään korostanut sähköisen asiointin merkitystä. Fyysisten palvelukanavien olemassaoloa ei myöskään vastaavanlaiset poikkeus- ja kriisitilanteet huomioon ottaen voida pitää riittävänä yksilön oikeuksien kannalta.

Digitalisaation yhdenvertaisen edistämisen kannalta ei ole riittävää, että sähköiset palvelut ovat olemassa ja muodollisesti kaikkien saatavissa, vaan niiden täytyy olla tosiasiallisesti saavutettavia myös kognitiivisesti, helppokäyttöisiä ja tarvittaessa selkokieliä, jotta mahdollisimman moni ihminen voi käyttää niitä erilaisista toimintarajoitteista huolimatta. Tämä vaatimus kattaa kaikki sähköiset palvelut ja aivan erityisesti ne, jotka on tarkoitettu kaikkien kansalaisten käyttöön.

Arviomuistiossa (s. 53) käsitellään kohtuullisia mukautuksia ja todetaan, että kohtuulliset mukautukset on käsitteellisesti erotettava yleis- ja pysyväisluonteisista esteettömyystoimenpiteistä. Näin ollen vammaisten henkilöiden erilaisten toimintarajoitteiden huomioiminen digitaalisen ydinidentiteetin ja siihen liittyvien palveluiden kehittämisessä ei voi nojata palveluihin mahdollisesti tehtäviin kohtuullisiin mukautuksiin ja niiden mahdollistamiseen. Näiden palveluiden kehittämisen tulisi nojata YK:n vammaisyleissopimuksen 2 artiklassa tarkoitettuun kaikille sopivaan suunnitteluun, joka tarkoittaa tuotteiden, ympäristöjen, ohjelmien ja palvelujen suunnittelua sellaisiksi, että kaikki ihmiset voivat käyttää niitä mahdollisimman laajasti ilman mukautuksia tai erikoissuunnittelua. Tämän lisäksi palveluissa on pystyttävä tekemään yksittäistapauksissa kohtuullisia mukautuksia. Kohtuullisten mukautusten osalta on syytä huomioida myös se, että kohtuulliset mukautukset eivät koske esimerkiksi ikäihmisiä, jotka ovat usein monien vammaisten henkilöiden tavoin jääneet sähköisten palvelujen ulkopuolelle yhteiskunnan digitalisoituessa.

Digitaalisen henkilöllisyyden ja siihen liittyvien palveluiden kehittämisen yhteydessä on lainsäädännön tasolla varmistettava se, että eri tavoin toimintarajoitteiset henkilöt voivat käyttää ko. palveluita yhdenvertaisesti ja saada tähän tarvittavaa apua ja tukea. Tätä edellyttää myös YK:n vammaissopimuksen 12.3 artikla, jonka mukaan sopimuspuolten tulee toteuttaa asianmukaiset toimet järjestääkseen vammaisten henkilöiden saataville tuen, jota he mahdollisesti tarvitsevat oikeudellista kelpoisuuttaan käyttäessään. Sähköisessä asiointissa julkisissa palveluissa on kyse 12 artiklan tarkoittamasta henkilön oikeudellisen kelpoisuuden käyttämisestä.

Kehitysvammaisten ja vastaavaa tukea tarvitsevien ihmisten näkökulmasta keskeistä on turvata mahdollisuus kanssa-asiointiin esimerkiksi henkilökohtaisen avustajan tai muun henkilön kanssa. Tällaisen asiointimahdollisuuden turvallinen tarjoaminen voisi onnistua esimerkiksi siten, että myös asiointissa avustavan henkilön tulisi käyttää avustamistilanteessa vahvaa sähköistä tunnistautumista, jotta mahdollisia väärinkäytöksiä voidaan estää ennalta ja toisaalta huomata myös jälkikäteen.

Arviomuistiossa (mm. s. 55) tunnistetaan myös edunvalvontatilanteisiin liittyviä haasteita sähköisessä asiointissa. Edunvalvonnassa olevalla henkilöllä ei välttämättä ole mahdollista saada omia henkilökohtaisia tunnistusvälineitä, jolloin sellaiset tilanteet, joissa hän voisi toimia itse omassa asiassaan viranomaisessa ei käytännössä ole mahdollista sähköisissä asiointipalveluissa. Haasteellisia voivat niin ikään olla sellaiset tilanteet, jossa tietyn toimenpiteen suorittamiseen sähköisessä asiointipalvelussa tarvitaan sekä päämiehen että edunvalvojan hyväksyntä. Myös nämä ongelmakohdat tulisi hankkeen aikana pyrkiä ratkaisemaan. Tukiliitto toteaa, että digitaalisen henkilöllisyyden ja siihen liittyvien palveluiden ei pitäisi ainakaan vaikutuksiltaan lisätä edunvalvonnan tarvetta, joka on holhoustoimilain mukaan viimesijainen tapa hoitaa henkilön asioita. Kanssa-asiointiin tulee olla mahdollista myös silloin, kun täysi-ikäisellä henkilöllä ei ole edunvalvojaa.

4)

Muut kommentit

YK:n vammaisyleissopimus on saatettu Suomessa voimaan lailla, ja se velvoittaa kaikkia viranomaisia ja muita julkista valtaa käyttäviä tahoja. YK:n vammaisyleissopimuksella - kuten muillakin lainsäädännön voimassa olevilla ihmisoikeussopimuksilla – on etusija kotimaisiin säännöksiin nähden mahdollisissa normikollisiotilanteissa. Perustuslain 22 §:n mukaisesti julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

YK:n vammaisyleissopimuksen 4.3 artiklan mukaan laadittaessa ja toimeenpantaessa lainsäädäntöä ja politiikkoja, joilla tätä yleissopimusta pannaan täytäntöön, sekä muissa vammaisia henkilöitä koskevissa päätöksentekoprosesseissa sopimuspuolten tulee neuvotella tiiviisti vammaisten henkilöiden kanssa ja aktiivisesti osallistaa heidät, mukaan lukien vammaiset lapset, heitä edustavien järjestöjen kautta. Vammaisilla henkilöillä ja heitä edustavilla järjestöillä on paljon sellaista osaamista ja kokemusta, jota kannattaa ja YK:n vammaisyleissopimuksen edellä mainitun artiklan mukaan myös tulee hyödyntää, kun digitaalista ydinidentiteettiä ja siihen liittyviä palveluita, kuten sähköistä tunnistautumista kehitetään.

Digitaalisen henkilöllisyyden ja siihen liittyvien palveluiden kehittämisen yhteydessä on tehtävä vammaisvaikutusten arviointia. Vammaisvaikutuksia tulee arvioida niin ennakkolisesti ennen päätösten

tekemistä, mahdollisten uudistusten toimeenpanon yhteydessä kuin päätösten vaikutusten jälkikäteisarviointinakin.

Kokko Saara
Kehitysvammaisten Tukiliitto ry