

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annettua lakia siten, että ensitunnistamista koskevan tiedon ketjuttamiselle asetetaan enimmäishinta viiden vuoden määräajaksi. Esityksen tavoitteena on edistää digitaalisen liiketoiminnan kasvu ympäristön luomista pääministeri Juha Sipilän hallituksen kärkihankkeen mukaisesti ja edistää sähköisen tunnistamisen markkinoiden kehittymistä. Digitaalisten palveluiden laaja-alainen käyttöönotto ja uusien liiketoimintamallien kehittyminen edellyttää sitä, että sähköisten palveluiden käyttäjät ja tarjoajat voivat luottaa toisiinsa sekä varmistua toistensa identiteetistä. Tämä puolestaan edellyttää sitä, että tarjolla on eri osapuolten tarpeiden mukaisia, markkinoilla tuotettuja ja keskenään kilpailevia vahvoja tunnistuspalveluja.

Ensitunnistustietojen välittämisestä perityt kohtuuttoman korkeat hinnat ovat vaikeuttaneet olemassa olevien tunnistusvälineiden hyödyntämistä uusien tunnistusvälineiden hankkimisessa. Lisäksi korkeat hinnat vaikeuttavat kilpailun toimivuutta ja jatkossa myös toimijoiden välisen luottamusverkoston kehittymistä.

Sähköisen tunnistamisen markkinat ovat vasta kehittymässä, joten enimmäishintasääntelyn ehdotetaan olevan voimassa viiden vuoden määräajan. Tavoitteena on, että markkinoiden kehittyessä tunnistusvälineiden tarjonta paranee siten, että enimmäishintasääntelylle ei ole enää tarvetta.

Lisäksi ehdotetaan, että tunnistuspalvelun tarjoajien yhteenliittymän ilmoitusvelvollisuutta ja Viestintävirastolle maksettavia valvontamaksuja koskevia säännöksiä selkeytetään.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Enimmäishintaa koskeva pykälä olisi voimassa viisi vuotta sen voimaantulosta.

PERUSTELUT

1 Nykytila ja ehdotetut muutokset

1.1 Sähköisen tunnistamisen markkinat

Eduskunta hyväksyi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annettu lain (617/2009, jäljempänä *tunnistus- ja luottamuspalvelulaki*) edellisen muutoksen yhteydessä lausuman, jonka mukaan se edellyttää, että valtioneuvosto seuraa sähköisen ensitunnistamisen toimivuutta ja kohtuuhintaisuutta erityisesti tunnistuspalveluiden markkinoiden liikkeellelähdön varmistamiseksi sekä tarvittaessa ryhtyy tunnistuspalveluiden markkinoiden liikkeellelähdön edellyttämiin toimenpiteisiin ennen luottamusverkoston käyttöönottoa (HE 74/2016 vp; EV 103/2016 vp).

Yhteentoimivien ja kilpailtujen tunnistamispalveluiden markkinoiden kehittäminen on välttämätön keino, jonka avulla voidaan luoda mahdollisuuksia digitaalisten palvelujen ja liiketoiminnan kehittymiselle. Yhteentoimivat sähköiset tunnistamispalvelut ovat avainasemassa, jotta voidaan parantaa luottamusta ihmisten ja esineiden internetiin sekä sen päälle rakennettavien palvelujen ja liiketoiminnan malleihin. Sähköisen tunnistamisen markkinoiden kehittymisen myötä tunnistusvälineiden saatavuus kasvaa ja sen myötä digitaaliset palvelut ovat entistä helpommin kaikkien kansalaisten saatavilla.

Suurin taloudellinen potentiaali on niillä toimialoilla, joilla sähköiset palvelumallit ovat vasta kehityksessä. Sekä yksityisellä että julkisella sektorilla tunnistustapahtumien määrä voi moninkertaistua, jos tunnistamismarkkina toimii hyvin ja yksittäisten tunnistustapahtumien transaktiokustannus alenee markkinoiden koon ja kilpailun kehittymisen myötä riittävän pieneksi.

Nykyisin vahvoja sähköisiä tunnistusvälineitä hyödyntävät sähköisissä palveluissaan pääasiallisia kolme palvelusektoria: finanssisektori, jolla tarkoitetaan pankki- ja vakuutuspalveluja, julkisen hallinnon palvelut sekä muut yksityiset palvelut.

Finanssisektorin toimijoiden tarjoamat tunnistuspalvelut (TUPAS-tunnisteet) ovat selvästi markkinoiden yleisimmin käytettyjä tunnistusvälineitä sähköisessä tunnistamisessa. Valtaosa kaikista tunnistustapahtumista tehdään pankkien omilla tunnisteilla pankkien omiin verkkopankkeihin ja palveluihin. TUPAS-tunnistamispalveluja käytettiin vuonna 2015 muihin kuin pankkien omiin palveluihin 69,3 miljoonan tapahtuman verran. Teleoperaattoreiden tarjoamalla mobiilivarmenteella tapahtuvien tunnistusten määrä on vuoden 2016 syksyn tietojen mukaan yhteensä alle 2 miljoonaa tapahtumaa vuodessa.

Olemassa olevaan vahvaan sähköiseen tunnistusvälineeseen perustuvia sähköisiä ensitunnistamisia (niin sanottu ensitunnistamisen ketjuttaminen) tehdään arvion mukaan vain korkeintaan satoja tuhansia tapahtumia vuodessa. Ensitunnistamistiedoista perityt korkeat hinnat ja hintojen suuri vaihteluväli hidastaa uusien sähköisten tunnistusvälineiden tarjoamista ja siten myös loppukäyttäjien mahdollisuuksia hankkia uusia tunnistusvälineitä. Finanssitoimijoilta ja teleyrityksiltä saatujen tietojen mukaan ensitunnistamisen ketjuttamisesta tehtyjen sopimusten mukainen hintojen vaihteluväli on 0,35 - 10 euroa tunnistustapahtumalta. Osa tunnistusvälineen tarjoajista on kuitenkin ilmoittanut, etteivät ne ole päässeet sopimukseen ensitunnistamisen ketjuttamisesta kaikkien markkinoilla toimivien tunnistusvälineen tarjoajien kanssa kor-

keiden hintapyyntöjen vuoksi. Tunnistusvälineen tarjoajat hinnoittelevat ensitunnistamisen joko kiinteän hinnastonsa mukaisesti tai erikseen neuvottelemalla.

Tunnistusvälineen tarjoajien näkemykset niille aiheutuvista luonnollisen henkilön ensitunnistamisen kustannuksista ja kustannuksiin sisältyvistä kustannuseristä ovat vaihtelevia. Toimijoilta saatujen lausuntojen mukaan ensitunnistamisesta aiheutuvien kustannusten vaihteluväli on muutamista senteistä yli 60 euroon. Teleyritykset pitävät kustannuksia huomattavasti alhaisempina kuin finanssitoimijat, mutta finanssitoimijoiden välisissä arvioissa on suuria eroja. Finanssitoimijoiden arviot ensitunnistamisen kustannuksista perustuvat asiakkaan henkilökohtaiseen tunnistamiseen asiakaspalvelupisteessä, ja arvioiden mukaan selvästi suurin kustannuserä on toimihenkilöiden työstä aiheutuvat kustannukset, mutta arvio tunnistustapahtumaan kuluva työstä vaihtelee. Toimijoilta saatujen tietojen perusteella ensitunnistamistietojen välittämisen markkinaehtoinen hinnoittelu ei kuitenkaan pääsääntöisesti perustu ensitunnistamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin ainakaan suoranaisesti.

Edellä kuvattujen tietojen perusteella voidaan todeta, että rinnakkaisten sähköisten tunnistusvälineiden välinen kilpailu on vähäistä ja ensitunnistamisessa tarvittavien tunnistetietojen välittämisen hinnoissa ja hinnoittelutavoissa on suurta vaihtelua. Nämä seikat hidastavat markkinoiden kehittymistä ja voivat pahimmillaan estää uusien ja rinnakkaisten sähköisten tunnistuspalvelujen yleistymisen ja tunnistusvälineiden tarjonnan laajenemisen.

1.2 Voimassa oleva lainsäädäntö

Ensitunnistaminen

Tunnistus- ja luottamuspalvelulaki on tullut voimaan vuonna 2009. Lain 17 §:ssä säädetään tunnistusvälineen hakijana olevan luonnollisen henkilön tunnistamisesta ennen vahvan sähköisen tunnistusvälineen myöntämistä (eli ensitunnistamisesta). Vuoden 2016 alusta tuli voimaan laki, joka sisältää säännökset tunnistuspalvelun tarjoajien luottamusverkostosta. Luottamusverkostoa koskevaa 12 a §:ää aletaan soveltaa 1 päivästä toukokuuta 2017 alkaen. Samassa yhteydessä säädettiin myös siitä, että olemassa olevan vahvan sähköisen tunnistusvälineen avulla on voitava hakea vastaavan tasoista sähköistä tunnistusvälinettä, millä tarkoitetaan niin sanottua ensitunnistamisen ketjuttamista (17 §:n 4 momentti).

Heinäkuussa 2016 tulivat voimaan tunnistus- ja luottamuspalvelulain ensitunnistamista koskevan 17 §:n muutokset, joilla säännös muutettiin yhdenmukaiseksi sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 910/2014 (eIDAS-asetus) kanssa. Muutoksen myötä luonnollisen henkilön ensitunnistamiseen tuotiin uusia menettelyjä. Ensitunnistamisessa luonnollisen henkilön tunnistaminen tulee tehdä henkilökohtaisesti tai sähköisesti siten, että korotetulle tai korkealle varmuustasolle sähköisen tunnistamisen varmuustasoasetuksella säädetyt vaatimukset täyttyvät. Luonnollisen henkilön henkilöllisyyden varmentaminen voi perustua viranomaisen myöntämään henkilöllisyyttä osoittavaan asiakirjaan tai vahvaan sähköiseen tunnistusvälineeseen. Lisäksi henkilöllisyyden varmentaminen voi perustua julkisen tai yksityisen tahon aiemmin muuhun tarkoitukseen kuin vahvan sähköisen tunnistusvälineen myöntämiseen käyttämään menettelyyn, jonka Viestintävirasto hyväksyy pykälän tarkoittamaa menettelyä noudattaen.

Tunnistusvälineen tarjoamiseen liittyy myös eräitä muita laista johtuvia velvoitteita, joita tunnistusvälineen tarjoajan tulee huomioida ensitunnistamisessa. Tunnistusvälineen tarjoajan on tallennettava tarvittavat tiedot ensitunnistamisesta ja siinä käytetystä asiakirjasta tai sähköisestä tunnistamisesta (tunnistus- ja luottamuspalvelulain 24 §:n 2 momentti). Lisäksi on huomiotava, että tunnistus- ja luottamuspalvelulain 17 §:n 5 momentin mukaisesti aiempaan tunnistukseen luottava vahvan sähköisen tunnistuspalvelun tarjoaja vastaa mahdollisesta tunnistuksen virheellisyydestä suhteessa vahingon kärsineeseen. Lain 16 §:n mukaan tunnistuspalvelun tarjoajan on ilmoitettava tunnistuspalveluunsa luottaville osapuolille, tunnistusvälineiden haltijoille, muille luottamusverkostossa toimiville sopimuspuolilleen sekä Viestintävirastolle palvelun toimivuuteen, tietoturvaan tai sähköisen henkilöllisyyden käyttöön kohdistuvista merkittävistä uhkista tai häiriöistä. Ensitunnistamiseen liittyvä vakava ja välittömiä toimia ensitunnistamisen ketjussa edellyttävä mahdollinen häiriötilanne olisi esimerkiksi väärän henkilön haltuun joutunut identiteetti ja sen ketjuttaminen sähköisesti.

Korvauksia ensitunnistustietojen välittämisestä vahvojen sähköisten tunnistusvälineiden ketjuttamisessa ei ole säännelty. Vuonna 2016 voimaan tulleen 17 §:n 4 momentin valmistelun yhteydessä katsottiin, että ensitunnistamisen hintaa tai hintaa sille, että jo olemassa olevalla tunnistusvälineellä luodaan uusi tunnistusväline, ei ole tarkoituksenmukaista säännellä. Näin ollen edellä mainitut hinnat määräytyvät markkinaehtoisesti. Ensitunnistamisen hinnoittelun osalta tavoitteeksi katsottiin, että sen tulisi olla läpinäkyvää ja syrjimätöntä, ja että tunnistuspalvelun tarjoajat voivat keskenään sopia ensitunnistamisen yhteydessä suoritettavista mahdollisista korvauksista (HE 272/2014 vp s. 21).

Tunnistus- ja luottamuspalvelulain 12 a §:n 3 momentissa säädetään sähköisen tunnistuspalvelun tarjoajien välisistä enimmäiskorvauksista silloin, kun tunnistuspalvelun tarjoaja lähettää sähköiseen tunnistusvälineeseen liittyvää tietoa toiselle palveluntarjoajalle edelleen välitettäväksi. Välitettävästä tunnistetiedosta, jonka tulee sisältää aina vähintään henkilön yksilöivä tieto, perittävä korvaus voi olla enintään 10 senttiä. Tunnistustietojen välittämisen enimmäishintaa koskevaa sääntelyä aletaan soveltaa 1 päivästä toukokuuta 2017 alkaen.

Luottamusverkostoa ja ensitunnistamisen rajoituksetonta ketjuttamista koskevat säännökset eivät perustu Euroopan unionin sääntelyyn, eikä muissa unionin jäsenvaltioissa ole Suomea vastaavaa sääntelyä. Ensitunnistamistietojen enimmäishintasääntelyä koskevaa kansainvälistä vertailua tai vertailua unionin muiden jäsenvaltioiden lainsäädäntöön ei sen vuoksi ole tehty.

Tunnistuspalvelun tarjoajan velvollisuus ilmoittaa toiminnan aloittamisesta ja Viestintävirastolle maksettavat maksut

Tunnistus- ja luottamuspalvelulain 10 §:n 1 momentin mukaan Suomeen sijoittautuneen tunnistuspalvelun tarjoajan on ennen toiminnan aloittamista tehtävä kirjallinen ilmoitus Viestintävirastolle. Ilmoituksen voi tehdä myös sellainen tunnistusvälineen tarjoajien yhteenliittymä, jonka hallinnoimaa palvelua on pidettävä yhtenä tunnistuspalveluna.

Lain 47 §:n 1 momentissa säädetään, että Viestintävirastolle ilmoituksen tehneen tunnistuspalvelun tarjoajan ja palveluntarjoajien yhteenliittymän on suoritettava Viestintävirastolle 5 000 euron rekisteröimismaksu. Lisäksi tunnistuspalvelun tarjoajan ja yhteenliittymän on suoritettava Viestintävirastolle vuosittain 14 000 euron valvontamaksu. Säännös velvoittaa tunnistuspalvelujen tarjoajien, eli tunnistusvälineen tai tunnistusvälityspalvelun tarjoajat maksamaan rekisteröimismaksun ja valvontamaksun. Säännöstä muutettiin edellisen kerran 1 päivänä hei-

näkuuta 2016 voimaan tulleen lainmuutoksen yhteydessä. Lain esitöiden mukaan muutoksen tarkoituksena on ollut tunnistuspalvelun tarjoajien Viestintävirastolle maksamien valvontamaksujen nostaminen 2000 eurolla aikaisempaan 12 000 euron valvontamaksuun nähden (HE 74/2016 vp s. 44).

1.3 Ehdotetut muutokset

Ensitunnistaminen

Tunnistus- ja luottamuspalvelulain 17 §:ään ehdotetaan lisättäväksi väliaikaisesti uusi 5 momentti, jonka mukaan tunnistusvälineen tarjoaja saa periä oikeudenmukaisen ja kohtuullisen korvauksen lähettäessään tietoa tekemästään ensitunnistamisesta toiselle tunnistusvälineen tarjoajalle, jotta tämä voisi myöntää sähköisen tunnistusvälineen. Ehdotettu säännös täydentäisi voimassa olevan 17 §:n 4 momentin mukaista tunnistusvälineiden ketjuttamista koskevaa säännöstä. Säännös koskisi lain soveltamisala huomioiden vain tilanteita, joissa vahvalla sähköisellä tunnistusvälineellä luodaan toinen vahva sähköinen tunnistusväline.

Oikeudenmukainen ja kohtuullinen korvaus perustuisi 17 §:n uuden 6 momentin mukaan Suomessa toimivilta tunnistusvälineen tarjoajilta kerättyihin ensitunnistamistietojen hintojen mediaaniin. Tunnistusvälineen tarjoajilla tarkoitettaisiin tunnistus- ja luottamuspalvelulain 10 §:n mukaisesti Viestintävirastoon ilmoituksen tehneitä palveluntarjoajia. Mediaani laskettaisiin siten, että laskelma sisältäisi vähintään 90 prosenttia tunnistus- ja luottamuspalvelulain 10 §:n mukaisen ilmoituksen tehneistä palveluntarjoajista. Mediaanin laskemisessa huomioitaisiin kaikki yksittäisen palveluntarjoajan perimät ja palveluntarjoajan Viestintävirastolle sen pyynnöstä ilmoittamat hinnat sellaisenaan. Esimerkiksi, jos palveluntarjoaja perii ja ilmoittaa Viestintävirastolle perivänsä kolmea eri hintaa palvelusta, otettaisiin mediaanin laskemisessa huomioon kaikki nämä kolme hintaa sellaisenaan. Mediaani olisi alhaisimmasta korkeimpaan hintaan järjestettyjen hintojen keskimäinen hinta. Jos kerättyjen hintojen määrä on parillinen, mediaanina käytettäisiin kahden keskimäisen hinnan keskiarvoa.

Lain 17 §:n uuden 7 momentin mukaan Viestintävirasto antaisi päätöksen oikeudenmukaisen ja kohtuullisen korvauksen enimmäistasosta. Enimmäistason olisi laskettava vuosittain 25 prosenttia siten, että se on aina kuitenkin vähintään 35 senttiä ja enintään viisi euroa. Tämä on kohtuulliseksi katsottu enimmäistason vaihteluväli, joka perustuu Suomessa toimivilta tunnistusvälineen tarjoajilta lain valmistelun aikana saatuihin tietoihin toteutuneista ensitunnistustietojen välittämisen hinnoista. Laissa määritelty vaihteluväli toisi sääntelyyn ennakoitavuutta ja sillä varmistettaisiin hinnoitteluvoitteen kohtuullisuus suhteessa markkinahintoihin. Tarkoituksena olisi, että enimmäishinta lähestyisi markkinoilla vallitsevaa tehokkainta hintatasoa kuitenkin siten, että hinnoittelu kehittyisi maltillisesti. Lain 17 §:n mukaan annetun Viestintäviraston päätöksen, jolla asetettaisiin markkinahintojen mediaani ja siihen perustuva vuosittain 25 prosenttia laskeva enimmäishinta, olisi tarkoitus olla voimassa lain voimassaoloajan. Päätöksessä ilmoitettavat enimmäistasot olisi annettava sentin tarkkuudella. Viestintävirastolla olisi oikeus saada ehdotetun 17 §:n mukaisen päätöksen antamiseksi tarvittavat tiedot tunnistus- ja luottamuspalvelulain tiedonsaantioikeutta koskevan 43 §:n nojalla.

Korvaus tulisi suorittaa tietojen lähettäjälle eli sille tunnistusvälineen tarjoajalle, jonka tunnistusvälinettä toinen tunnistusvälineen tarjoaja hyödyntää uuden tunnistusvälineen myöntämiseksi. Kyseessä olisi enimmäishinta, mikä tarkoittaa, että tunnistusvälineen tarjoajat voisivat keskinäisellä sopimuksella sopia myös alemmasta hinnasta, mutta korvaus ei saisi ylittää

enimmäiskorvausta. Jos hinnoittelu perustuu johonkin muuhun kuin tunnistustapahtumakohtaiseen hinnoitteluun, kuten esimerkiksi tapahtumamäärästä riippumattomaan korvaukseen, myös keskimääräinen korvaus välitettävästä tiedosta tulee olla enintään määritellyn enimmäishinnan suuruinen. Enimmäishintaan ei vaikuttaisi se, millä menetelmällä, kuten henkilökohtaisesti tai sähköisesti, tiedot lähettyvä tunnistusvälineen tarjoaja on itse tehnyt henkilön ensitunnistamisen.

Toukokuusta 2017 alkaen tunnistus- ja luottamuspalvelulain 12 a §:n mukaisessa luottamusverkostossa välitettävästä tunnistetiedosta perittävä korvaus voi olla enintään 10 senttiä. Teknisesti tunnistetiedon välittäminen tunnistuspalvelujen tarjoajien verkostossa on vastaava toimenpide kuin tunnistetietojen välittäminen ensitunnistamisessa ja siten tiedon irrottamiskustannus on sama molemmissa tapauksissa. Enimmäishinnaksi esitettävä oikeudenmukainen ja kohtuullinen korvaus olisi suurempi kuin tiedon teknisestä irrottamisesta aiheutuva kustannus. Enimmäishinnan asettamisen tavoitteena olisi varmistaa, että ensitunnistamisen ketjuttaminen olisi mahdollista kohtuullisella hinnalla estämällä kohtuuttomat hintapyynnöt ja poistamalla siten kilpailun sekä markkinoille tulon esteitä. Tavoitteena olisi erityisesti, että loppukäyttäjillä olisi valittavanaan erilaisia tunnistuspalveluja, eikä niiden tarjonta rajaisi käyttäjien valinnanmahdollisuuksia sen johdosta, että ensitunnistamisen ketjuttaminen hinnoitellaan kohtuuttoman korkeaksi.

Yksiselitteisen hinnan määrittely kohtuullisten ensitunnistamisen ketjuttamisesta aiheutuvien kustannusten kattamiseksi on vaikeaa erityisesti siksi, että toimijoiden näkemykset vaihtelevat sen suhteen, minkä suuruisia kustannuksia henkilön ensitunnistaminen toimijoille itselleen aiheuttaa, mitä kustannuseriä siihen katsotaan kuuluvaksi ja miltä osin nämä kustannukset tulisi kattaa, kun ensitunnistaminen ketjutetaan. Henkilökohtaisesti asiakaspalvelupisteessä tehdystä luonnollisen henkilön ensitunnistamisesta aiheutuu kustannuksia tunnistamisen tehneelle palveluntarjoajalle ensinnäkin henkilöstökustannusten johdosta, mutta niiden täysimääräistä kattamista ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishinnassa ei ole pidettävä tarkoituksenmukaisena. Arvioinnissa on otettava huomioon, että nämä kustannukset aiheutuvat käytännössä asiakassuhteen luomisesta, johon liittyy usein muitakin palveluita kuin vahvan sähköisen tunnistusvälineen myöntäminen ja sen eteenpäin ketjuttaminen. Lisäksi arvioinnissa on otettava huomioon, että esimerkiksi finanssipalvelun tarjoajalla on finanssialan lainsäädäntöön perustuva lakisääteinen velvollisuus tunnistaa ja tuntea asiakkaansa (erityisesti rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain (503/2008) 2 luku, luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014) 15 luvun 18 §). Muita kustannuksia voivat olla esimerkiksi toimitilakustannukset, asiakkaan esittämän henkilöllisyysasiakirjan aitouden ja voimassaolon varmistaminen, turvalaitteiston ja järjestelmien ylläpitokulut tai arkistointivelvollisuudet. Yhteensä toimijoille aiheutuu kustannuksia niiden omien arvioidensa mukaan muutamasta sentistä yli 60 euroon mukaan lukien myös fyysisen ensitunnistamisen henkilöstökustannukset. Koska ilmoitettuja ja arvioituja kustannuksia ei voida ottaa huomioon kokonaisuudessaan enimmäishinnan määräytymisessä etenkin henkilöstökustannusten jakautuessa myös muiden asiakassuhteeseen liittyvien palvelujen tarjoamiseen ja muusta lainsäädännöstä aiheutuvien velvoitteiden täyttämiseen, voidaan ehdotettua enimmäishintaa pitää kohtuullisena.

Tunnistuspalvelun tarjoajan velvollisuus ilmoittaa toiminnan aloittamisesta ja Viestintävirastolle maksettavat maksut

Tunnistus- ja luottamuspalvelulain 10 §:ää muutettaisiin siten, että tunnistusvälineen tarjoajien yhteenliittymän lisäksi yhteisen tunnistusvälityspalvelun tarjoajat voisivat jatkossa tehdä il-

moituksen Viestintävirastolle yhteenliittymänä. Ilmoituksen tekeminen yhteenliittymänä edellyttäisi sitä, että yhteenliittymän hallinnoimaa välityspalvelua voidaan pitää yhtenä tunnistuspalveluna. Yhtenä välityspalveluna pidettäisiin tunnistusvälityspalvelun tarjoamista luottaville osapuolille silloin, kun yhteinen tunnistusmenetelmä tuotetaan yhdessä samassa teknisessä tunnistusjärjestelmässä ja sen avulla tarjotaan tunnistusta yhteenliittymän yhteisellä tunnistusvälineellä. Sen sijaan sellaista tunnistusvälityspalvelua, jossa tarjotaan luottaville osapuolille tunnistusta sopimusmenettelyin muillakin kuin välineen tarjoajien yhteenliittymän yhdellä yhteisellä tunnistusvälineellä, ei voitaisi katsoa yhteenliittymäksi.

Lisäksi Viestintävirastolle maksettavia maksuja koskevaa tunnistus- ja luottamuspalvelulain 47 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavan voimassa olevan säännöksen selkeyttämiseksi siten, että lain sanamuodosta käy yksiselitteisesti ilmi maksuvelvollisuuden ja maksun määräytymisen perusteet. Liikenne- ja viestintäministeriön saamien lausuntojen perusteella valvontamaksuja koskevaa säännöstä tulisi selkeyttää siltä osin peritäänkö maksut tunnistusvälineen ja tunnistusvälityspalvelun tarjoamisesta erikseen. Tämä koskisi etenkin tilanteita, joissa tunnistusvälineiden tarjoajien yhteenliittymä tarjoaa yhteistä tunnistusvälinettä ja yhteenliittymän jäsenet omia välityspalveluitaan.

Lain 47 §:n 1 momenttia selvennettäisiin siten, että rekisteröimismaksu olisi maksettava yhden kerran ensimmäisen rekisteröimisen yhteydessä. Valvontamaksu olisi tarkoitettu maksettavaksi kerran vuodessa ja sen tarkoituksena olisi kattaa jokaisen rekisteröidyn tunnistuspalvelun tarjoajan tai tunnistusvälineen tarjoajien yhteenliittymän kaikkien tunnistuspalvelujen valvonta. Tämä tarkoittaisi, että vuosittainen valvontamaksu kattaisi sekä tunnistusvälineen tarjoamisen että tunnistusvälityspalvelun tarjoamisen. Yhdenkertainen valvontamaksu koskisi siis myös sellaisia yhteenliittymiä, jotka tarjoavat yhteistä tunnistusvälinettä, mutta erillisiä välityspalveluja. Muutos on tarpeen, jotta tunnistuspalvelujen tarjoajat eivät joutuisi myöskään jatkossa maksamaan päällekkäisiä valvontamaksuja. Maksujen kaksinkertaistuminen tai moninkertaistuminen yhteenliittymien jäsenten kohdalla olisi ennakkoimatonta, eikä sitä ole pidettävä tarkoituksenmukaisena. Lain aiempien esitöiden perusteella tarkoituksena on ollut ainoastaan maksutason nostaminen 2000 eurolla aikaisemmasta 12 000 eurosta 14 000 euroon (HE 74/2016 vp s. 44). Ehdotettua muutosta olisi tarkoitus soveltaa vuoden 2017 viranomaismaksujen määräytymiseen.

2 Esityksen vaikutukset

2.1 Ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishinta

Enimmäishinta varmistaa, että sähköisen ensitunnistamisen toteuttamisen hinta ei aiheuta kohtuutonta taloudellista kynnystä tarjota ja markkinoida uusia sähköisiä tunnistuspalveluja nykyistä laajemmin. Tunnistusvälineiden markkinoiden arvioidaan kasvavan ja monipuolistuvan enimmäishinnan myötä uusien sähköisten tunnistusvälineiden määrän ja rinnakkaisten tunnistusvälineiden käytön kasvaessa.

Finanssisektorin toimijoiden kannalta esitys voi vähentää niiden tuloja sähköisten ensitunnistamisen ketjuttamisesta kullekin tunnistustapahtumalle laskettuna, sillä oikeudenmukaisen ja kohtuullisen korvauksen enimmäistason vaihteluvälin (0,35-5 euroa) määrittämisessä on otettu huomioon markkinoilla vallitseva kohtuulliseksi katsottu hintataso. Toimialan palveluntarjoajilta saadun sekä liikenne- ja viestintäministeriön tilaaman asiantuntijaselvityksen perusteella ensitunnistamistietojen välittämisestä peritään tällä hetkellä vaihtelevan suuruisia korvauksia

(noin 0,35-10 euroa per tunnustustapahtuma toteutuneiden sopimusten perusteella). Lisäksi korvauksen enimmäistason tulisi esityksen mukaan laskea vuosittain 25 prosenttia, mikä tarkoittaa, että osa toimijoista joutuisi sopeuttamaan hinnoittelunsa tämän mukaisesti kohti markkinoilla vallitsevaa tehokkainta hintatasoa. Vaihteluvälin tarkoitus on kuitenkin turvata, että enimmäishinta olisi vähintään 0,35 euroa. Olemassa olevien sähköisen ensitunnistamisen markkinoiden pienuuden (arvion mukaan yhteensä korkeintaan muutamia tuhansia ensitunnustustapahtumia kuukaudessa) ja toisaalta esityksen myötä oletettavissa olevan volyymin kasvun vuoksi enimmäishinnan vaikutusten ei kuitenkaan arvioida olevan finanssitoimijoiden liiketoiminnan kannalta kokonaisuutena arvioiden merkittäviä. Vaikutusten arvioinnissa tulee myös huomioida, että ensitunnistamisen ketjuttamisessa ei ole lähtökohtaisesti kyseessä asiakkuuden siirtyminen pois alkuperäisen ensitunnistamisen tehneeltä palveluntarjoajalta, vaan uuden, rinnakkaisen tunnistusvälineen hankkiminen käyttäjän omien tarpeiden mukaisesti. TUPAS-tunnisteiden kanssa kilpailevien palvelujen tarjoajien kustannukset kohtuullistuisivat kaikkien sopimusten osalta enimmäishinnan myötä ja kohtuuttomista hintapyynnöistä johtuvat esteet ensitunnistamistietojen ketjuttamista koskevien sopimusten tekemiselle poistuisivat, mikä madaltaa kynnystä kilpailevien palvelujen laajamittaiseen tarjoamiseen. Esityksen tavoitteena on kilpailun lisääntyminen tunnistusmarkkinoilla, mikä kokonaisuudessaan voi muuttaa markkinatilannetta ja siten vaikuttaa kaikkien toimijoiden olosuhteisiin.

Sähköisen tunnistamisen välityspalvelujen ohella myös sähköisen ensitunnistamisen ketjuttamisen edellytykset paranevat. Esitys edistäisi yleisesti digitaalisen liiketoiminnan kasvu ympäristön luomista, mistä hyötyisi myös alan uudet toimijat ja digitaalisten palvelujen käyttäjät. Sähköisen ensitunnistamisen markkinoiden kasvaminen ja tunnistusvälineiden määrän lisääntyminen edistävät uusien digitaalisten palvelujen syntyä.

Esityksen vaikutukset rajautuvat ajallisesti vain siihen vaiheeseen, jolla on merkitystä markkinoiden kehityksen tehostamiseksi, eli ehdotettuun viiden vuoden määräaikaan. Myös tämä seikka rajoittaa enimmäishintasääntelyn vaikutuksia toimialalla toimiville yrityksille.

Yleisesti sähköisen tunnistamisen markkinoiden kehittyminen ja kasvaminen johtaa tunnistusvälineiden tarjonnan lisääntymiseen sähköisen tunnistamisen markkinoilla ja sen myötä edistää digitalisaation etenemistä. Tämä parantaa kansalaisten mahdollisuuksia hyötyä digitaalisista palveluista ja tunnistautua sähköisesti.

Esityksen ei arvioida lisäävän valvontaviranomaisten tai muiden viranomaisten työmäärää merkittävästi.

Tunnistuspalvelun tarjoajan velvollisuus ilmoittaa toiminnan aloittamisesta ja Viestintävirastolle maksettavat maksut

Muutosten tarkoituksena olisi selkeyttää sääntelyä erityisesti tunnistuspalvelun tarjoajien yhteenliittymien kohdalla. Toiminnan aloittamista koskevan ilmoitusvelvollisuuden osalta huomioitaisiin yhteenliittymärakenne myös tunnistusvälityspalvelun tarjoamisessa, mikä selkeyttäisi yhteenliittymien muodossa toimivien palveluntarjoajien toimintamahdollisuuksia. Valvontamaksuja koskevalla muutoksella ei olisi vaikutuksia lain aiemmissa esitöissä esitettyyn tavoitteeseen nähden, jolloin tarkoituksena on ollut ainoastaan maksutason nostaminen 2000 eurolla aikaisemmasta 12 000 eurosta 14 000 euroon (ks. HE 74/2016 vp s. 44). Muutos selkeyttäisi tunnistuspalvelun tarjoajien maksuvelvollisuutta sekä valvontamaksuja perivän Vies-

tintäviraston toimintaa ja vaikuttaisi siihen, etteivät palveluntarjoajat joutuisi myöskään jatkossa maksamaan päällekkäisiä valvontamaksuja.

3 Asian valmistelu

Esitys on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä. Valmistelun tueksi on hankittu asiantuntijaselvitys, jossa käsitellään sähköisen tunnistamisen markkinoiden markkinatietoja ja enimmäishintasääntelyn vaikutuksia markkinoille. Selvitystä varten on haastateltu toimialan kannalta merkittäviä toimijoita mukaan lukien finanssialan toimijoita, matkaviestinoperaattoreita, edunvalvontajärjestöjä, viranomaisia sekä tunnistustietojen välittäjiä.

Ensimmäisessä vaiheessa esityksestä saatiin lausunnot seuraavilta tahoilta: opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö, Finanssivalvonta, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Patentti- ja rekisterihallitus, Poliisihallitus, tietosuojavaltuutettu, Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori, Verohallinto, Viestintävirasto, Väestörekisterikeskus, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, FiCom ry, Finanssialan keskusliitto, Kuluttajaliitto, Teknologiateollisuus ry, Danske Bank Oyj, DNA Oyj, Elisa Oyj, Nordea Bank AB Suomen sivuliike (Nordea Pankki Suomi Oyj), OP ryhmä (OP-palvelut Oy), POP Pankkiliitto (POP pankkiryhmä), S-pankki Oy, Suomen Asiakastieto Oy, Svenska Handelsbanken AB Suomen sivukonttoritoiminta, Säästöpankkiliitto, TeliaSonera Finland Oyj.

Lausunnonantajista opetus- ja kulttuuriministeriö, Patentti- ja rekisterihallitus, Poliisihallitus, Tietosuojavaltuutettu sekä ympäristöministeriö ilmoittivat, ettei heillä ole lausuttavaa esitysluonnokseen.

Lausuntojen perusteella esitystä muokattiin siten, että alkuperäiseen esitykseen sisältynyt 10 sentin enimmäishinta ensitunnistamisen ketjuttamiselle muutettiin oikeudenmukaiseen ja kohtuulliseen korvaukseen perustuvaan enimmäishintasääntelyyn.

Alkuperäiset lausunnot jakautuivat hintasääntelyn osalta vahvasti kahteen pääryhmään. Osa lausunnon antaneista piti ensitunnistamisen hintasääntelyä ja alun perin esitettyä 10 sentin enimmäishintaa perusteltuna. Toisaalta osa lausunnon antaneista ei kannattanut hintasääntelyä tai piti 10 sentin enimmäishintaa liian alhaisena.

Ensitunnistamisen hintasääntelyä ja esitettyä 10 sentin enimmäishintaa kannattivat erityisesti teleoperaattorit sekä Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry ja Teknologiateollisuus ry, jotka pitivät esitettyä muutosta välttämättömänä keinona sähköisen ensitunnistamisen saatavuuden ja sähköisten tunnistuspalvelujen markkinoiden toimivuuden edistämiseksi. Niiden lausunnoissa tuotiin esille, että vaikka vahvan sähköisen tunnistamisen markkinaa on pyritty kehittämään usean vuoden ajan, toimijoiden välinen markkinaehtoinen sopiminen ensitunnistuksen välittämisestä ei ole tuottanut tavoiteltua kehitystä. Lausunnonantajien mukaan sähköisen ensitunnistamisen saatavuuteen tunnistuspalveluita pääasiassa tarjoavilta finanssialan yrityksiltä liittyy edelleen merkittäviä haasteita, joista keskeisenä nähtiin ensitunnistamista koskevan tiedon ketjuttamisen korkea hintataso. Ehdotuksen katsottiin mahdollistavan myös ennen kaikkea käyttäjän valinnanvapaus käyttää haluamaansa tunnistusvälinettä.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV), Kuluttajaliitto sekä työ- ja elinkeinoministeriö kannattivat esitystä ja katsoivat, että ensitunnistamistietojen välittämisestä perityt korkeat hinnat ovat vai-

keuttaneet kilpailun toimivuutta. KKV:n näkemyksen mukaan nykytilanne näyttää jopa siltä, että sähköisen ensitunnistamisen hinnoittelu estää tunnistuspalvelun tarjoajien luottamusverkoston kehittymisen. KKV kannattaa selkeää enimmäishintamallia ja sitä, ettei toimialan asiakkaan tuntemiseen ja fyysiseen ensitunnistamiseen liittyviä kustannuksia sisällytetä sähköisen ensitunnistamisen hinnoitteluun.

Muut lausunnonantajat, pois lukien finanssisektorin toimijat, pitivät esityksen tavoitteita digitaalisen palvelujen ja liiketoiminnan edistämisestä kannatettavina, ottamatta kuitenkaan tarkemmin kantaa yksityiskohtiin. Osassa esitykseen myönteisesti suhtautuvissa lausunnoissa korostettiin kuitenkin, että hintasääntely on lähtökohtaisesti poikkeuksellista. Esityksen perusteita toivottiin siten tarkennettavaksi.

Esitystä vastustivat lausunnon antaneet pankit sekä Finanssialan keskusliitto. Niiden mukaan ensitunnistamistietojen välittämisen hintaa tulee säännellä vaan sen tulee muodostua markkinahetimiten, ja että esitetty 10 sentin enimmäishinta on kohtuuttoman alhainen eikä ole kustannusvastaava. Osassa lausuntoja huomautetaan, että ensitunnistamisen hintaa käsiteltiin viimeksi vuoden 2016 alussa voimaan tulleen lainmuutoksen yhteydessä, jolloin todettiin, ettei hintaa ole tarkoituksenmukaista säännellä. Ensitunnistuksen tilanne ei ole lausunnonantajien mukaan edellisen lainmuutoksen jälkeen muuttunut.

Sähköisen tunnistamisen markkinoiden kehittymistä ei finanssialan lausuntojen mukaan edistetä hintasääntelyllä. Lausunnoissa katsottiin, ettei markkinoilla ole kilpailuongelmaa ja että markkinoiden kehittymistä estävät muut seikat kuin ensitunnistustietojen hinnoittelu. Finanssialan lausuntojen mukaan ehdotettu sääntely kohdistuisi erittäin voimakkaasti ja kielteisellä tavalla erityisesti pankkeihin.

Finanssialan lausunnoissa tuotiin esille esitetyn enimmäishinnan osalta, että vaikka teknisesti tunnustustiedon välittäminen luottamusverkostossa on vastaava toimenpide kuin tunnustustietojen välittäminen ensitunnistamisesta, ei ensitunnistamisen ketjuttamisen kustannusta voi verrata tavallisen tunnustustapahtuman kustannuksiin, koska henkilökohtaisesta ensitunnistamisesta syntyy lisäkustannuksia. Finanssialan lausunnoissa arvosteltiin esityksen perustelujen kattavuutta.

Liikenne- ja viestintävirasto pyysi hinnoista ja kustannuksista lisäselvityksen kaikilta niiltä finanssialan toimijoilta ja teleyrityksiltä, jotka olivat antaneet lausunnon ensimmäisen kuulemiskierroksen yhteydessä. Kaikki seitsemän lausunnon antanutta pankkia tai niiden yhteenliittymää (Danske Bank, Handelsbanken, Nordea, OP ryhmä, POP pankkiliitto, S-pankki, ja Säästöpankkiliitto) ja kaikki kolme lausunnon antanutta teleyritystä (DNA, Elisa ja TeliaSonera Finland) antoivat pyydetyn lisäselvityksen kustannusarvioistaan tai perityistä ja maksetuista hinnoista. Saadun selvityksen mukaan arviot ensitunnistamisen ketjuttamisen kustannuksista jakaantuvat muutaman sentin ja yli 60 euron välille ja perityt hinnat 0,35 ja 10 euron välille. Teleyritykset arvioivat kustannukset selvästi alhaisemmiksi kuin finanssitoimijat.

Jatkovalmistelussa lakiehdotukseen ja sen perusteluihin sekä vaikutusten arviointiin tehtiin lausuntopalautteen perusteella sekä sisällöllisiä muutoksia että muita täsmennyksiä.

Hintasääntelykysymyksen lisäksi Viestintävirasto ja OP ryhmä nostivat lausunnoissaan esille ilmoitusvelvollisuuksia ja Viestintävirastolle maksettavia maksuja koskevien säännösten muutostarpeet. Viestintävirasto ehdotti lain 47 §:n 1 momentin selventämistä siten, että valvonta-

maksun määräytymistä selvennetään niissä tilanteissa, joissa sama yritys tai yhteenliittymän jäsenet harjoittavat sekä tunnistusvälineen tarjoamista että tunnistusvälitystä. OP ryhmä toi esiin, että tunnistamis- ja luottamuspalvelulaki ei ota huomioon yhteenliittymärakennetta tunnistusvälityspalveluiden osalta. Jatkovalmistelussa esitystä täydennettiin lausuntojen perusteella lisäämällä siihen 47 §:n 1 momentin selventämistä koskeva säännös. Viranomaismaksu- ja koskevaa 47 §:n muutosesitystä kannatettiin kaikissa lisälausuntopyyntöön annetuissa lausunnoissa. Lisäksi OP ryhmän ja Säästöpankkiliiton lausunnossa ehdotettiin ilmoittamisvelvollisuutta koskevaan lain 10 §:ään tarkentavia muutoksia, jotka huomioitiin jatkovalmistelussa.

Valtiovarainministeriön sekä Kuluttajaliiton lausunnossa nostettiin lisäksi esille tarve tarkastella tunnistusvälineen luovuttamiskieltoa koskevaa säännöstä siten, että esimerkiksi toimintarajoitteisilla henkilöillä olisi mahdollisuus käyttää henkilökohtaista avustajaa sähköisessä tunnistamisessa.

Liikenne- ja viestintäministeriö pyysi 24.5.2017 lausuntoja saadun lausuntopalautteen perusteella uudistettuun esitysluonnokseen. Kyseessä oli *toinen* varsinainen lausuntokierros.

Toisella lausuntokierroksella lausunnon antoivat sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö, Finanssivalvonta, KKV, tietosuojavaltuutettu, Viestintävirasto, Väestörekisterikeskus, FiCom ry, Finanssiala ry, Kaupan liitto, Keskuskaupakamari, Teknologiateollisuus ry, Tietoturvaklusteri FISC ry, Danske Bank Oyj, DNA Oyj, Elisa Oyj, Nordea Bank AB Suomen sivuliike (Nordea Pankki Suomi Oyj), Oma Säästöpankki Oyj, OP ryhmä (OP-palvelut Oy), Posti Oy, Prof-Tel Oy, Signicat AS, S-Pankki Oy, Telia Finland Oyj ja UpCode Ltd.

Lausunnonantajista tietosuojavaltuutettu ilmoitti, ettei sillä ole huomautettavaa esitykseen. Ympäristöministeriö ja Suomen Kuntaliitto ry ilmoittivat, ettei heillä ole lausuttavaa.

Suuri osa lausunnonantajista toi esille vastaavat asiat kuin aiemmalla lausuntokierroksella. Yleisesti enimmäishintasääntelyn tarpeellisuuden osalta lausunnot jakautuivat edelleen vahvasti siten, että osa lausunnonantajista kannatti hintasääntelyä pitäen sitä välttämättömänä markkinoiden kehittymisen kannalta, ja osa puolestaan vastusti sääntelyä katsoen, että hinnoittelun tulee muodostua markkinaehtoisesti.

Viestintävirasto kannatti ehdotusta ja piti ehdotettua menetelmää enimmäishinnan määrittämiseksi tässä tilanteessa soveltuvimpana ottaen huomioon, että ehdotettu malli on hallinnollisesti kevyt ja sääntely on tarkoitettu väliaikaiseksi. Teknologiateollisuus ry lausui, että hyvin eriävien näkemysten perusteella esitykseen kirjattu kompromissi enimmäishinnasta ja sen määräytymisen mekanismista on hyväksyttävissä. Sosiaali- ja terveysministeriö totesi, että muutokset edistävät digitaalisen liiketoiminnan kasvu ympäristön luomista. Finanssivalvonta piti hyvänä, että esityksessä on otettu huomioon tavallisen tunnistustapahtuman ja ensitunnistustapahtuman erot, mutta ei ottanut kantaa enimmäishinnan tasoon.

Suuri osa enimmäishintasääntelyä kannattavista tahoista kuten lausunnon antaneet teleoperaattorit, FiCom ry, Väestörekisterikeskus, KKV ja Posti Oy katsoivat, että enimmäishinnalle jäisi uudistetussa esitysluonnoksessa liian suuri liikkumavara tai hintataso on mahdollista asettaa liian korkealle. Enimmäishintasääntelyä kannattaneet lausunnonantajat kannattivat pääsääntöisesti aikaisemman esitysluonnoksen mukaista 10 sentin enimmäishintaa (myös työ- ja elinkei-

noministeriö ja Signicat AS Finland). Prof-Tel Oy kannatti esitystä mutta toivoi syvällisempää analyysiä kustannusten jakautumisesta. Kaupan liitto ja Tietoturvaklusteri FISC ry kannattivat yleisesti sitä, että ensitunnistamisen ketjutuksen kustannus on saatava riittävän alhaiseksi.

Hintasääntelyä vastustavat tahot puolestaan katsoivat, että hinta asettuisi edelleen liian alhaiseksi, eikä se kattaisi henkilökohtaisesta ensitunnistamisesta aiheutuvia kustannuksia. Esitystä vastustivat lähtökohtaisesti kaikki lausunnon antaneet pankit sekä Finanssiala ry. Niiden mukaan ensitunnistamistietojen välittämisen hintaa ei tulisi säännellä vaan sen tulisi muodostua markkinaehtoisesti. Suurimmassa osassa pankkien ja Finanssialan lausunnoissa kritisoiitiin esitettyä hintasääntelyn mallia ja sen perustelujen riittävyttä tai sitä pidettiin epäselvänä. S-pankin mukaan viiden euron kattohinta ei kata palvelun tuotantokustannuksia, mutta on kuitenkin parempi aikaisempiin esityksiin nähden. Myös valtiovarainministeriö piti esitettyä hintasääntelyä osin ongelmallisena ja pyysi kiinnittämään huomiota perustelujen selkeyteen.

Viestintävirastolle maksettavia viranomaismaksuja ja toimijoiden yhteenliittymiä koskevien säännösten selventämistä kannatettiin laajasti. Keskuskauppakamari kuitenkin lausui, että Viestintävirastolle maksettavien maksujen suuruudesta tulisi lain sijaan säätää asetuksella. Tietoturvaklusteri FISC ry esitti, että Viestintävirastolle maksettavat rekisteröinti- ja valvontamaksut tulisi poistaa. Teknologiateollisuus ry:n mukaan esityksessä ei ole selvitetty riittävästi sitä mihin valvontamaksu perustuu ja se piti maksua huomattavana pienempien toimijoiden kannalta.

Muiden kokonaisuuksien osalta valtiovarainministeriö esitti, että lakia tarkistettaisiin tunnistuspalvelun mukauttamiseksi palveluiden saatavuuden ja käytön mahdollistamiseksi myös toimintarajoitteisille. Väestörekisterikeskus katsoi, että tunnistus- ja luottamuspalveluihin liittyvät vastuut pitäisi määritellä tarkemmin. Lisäksi pankit toivat esille muutamia muita sääntelyn ongelmakohtia liittyen henkilötietojen käsittelyn perusteisiin, tarpeeseen asettaa kaikille tunnistusvälineen tarjoajille velvollisuus myöntää tunnistusvälineitä myös henkilökohtaisen tunnistamisen perusteella sekä tarpeeseen tunnistusvälineiden käytön turvallisuutta lisääville ja kuluttajan asemaa parantaville toimenpiteille.

Lausuntopalautteen perusteella esityksen perusteluja täydennettiin erityisesti perustuslakia koskevan arvioinnin osalta.

4 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Sen 17 §:n 5–7 momentti on voimassa viisi vuotta lain voimaantulosta.

5 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Voimassa olevan lain tunnistuspalvelun tarjoajien luottamusverkostoa koskevan 12 a §:n suhdetta perustuslakiin ja erityisesti elinkeinovapauteen on arvioitu hallituksen esityksessä HE 272/2014 vp.

Enimmäishinnan asettaminen ensitunnistamistietojen välittämiseksi merkitsee rajoitusta vahvan sähköisen tunnistusvälineen tarjoajan vapauteen hinnoitella henkilön ensitunnistamista koskevan tiedon välittäminen toiselle tunnistusvälineen tarjoajalle. Sääntelyä on arvioitava perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatuksi omaisuudensuojaksi, koska hintojen sääntely-

lä lähtökohtaisesti rajoitetaan omistajan oikeutta määrätä omaisuutensa luovutuksen tai käytön hinnoittelusta. Tällaista sääntelyä on perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Enimmäishinnasta esitettäisiin säädettävän keskeisiltä osin laissa. Hintasääntely kohdistuisi erityislaatuiseen omaisuuteen, jonka käyttämisestä on jo tietyltä osin olemassa sääntelyä voimassa olevan lain 17 §:n 4 momentissa, jonka mukaan olemassa olevan vahvan sähköisen tunnistusvälineen avulla on voitava hakea vastaavan tasoista sähköistä tunnistusvälinettä. Täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksen näkökulmasta on merkitystä sillä, että lain 17 §:ään ehdotettu säännös Viestintäviraston toimivallasta antaa päätös oikeudenmukaisen ja kohtuullisen korvauksen enimmäistasosta ohjaa tarkkarajaisesti Viestintäviraston päätöksenteon käyttöä. Enimmäishinnan määräytymisen kriteerit on säädetty täsmällisesti laissa, mikä takaa sen, että viranomaisen toimet ovat ennustettavia sääntelyn kohteen eli tunnistusvälineen tarjoajien kannalta. Enimmäishinta perustuisi oikeudenmukaiseen ja kohtuulliseen korvaukseen, jonka Viestintävirasto määrittäisi Suomessa toimivien tunnistusvälineen tarjoajien perimien hintojen mediaanin perusteella. Esitettyä sääntelyä voidaan siten pitää kohtuullisena myös nykyisten palveluntarjoajien kannalta, koska sen määräytymisessä huomioitaisiin niiden perimät hinnat.

Hintasääntely kohdistuisi ensisijassa nykyisin finanssi- ja telealalla toimiviin yrityksiin, ja siinä on kyse näiden yritysten välisissä suhteissa noudatettavasta hinnoittelusta. Näitä yrityksiä voidaan pitää varallisuusmassaltaan huomattavina oikeushenkilöinä, jolla on merkitystä arvioitaessa esitettyä enimmäishintasääntelyä suhteessa omaisuudensuojaan. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on katsottu, että laissa asetettavien velvollisuuksien koskiessa pörssiyhtiöitä tai muita varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuvat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (esimerkiksi PeVL 9/2008 vp, PeVL 10/2007 vp ja PeVL 32/2004 vp).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että omaisuudensuojaan kohdistuvaa rajoitusta voidaan pitää perustuslainmukaisena palveluntarjoajan ollessa luonnollisessa monopoliasemassa, jos rajoitus perustuu lain täsmällisiin säännöksiin ja se on omistajan kannalta kohtuullinen (esim. PeVL 36/2004 vp, PeVL 32/2009 vp). Vaikka esitetty enimmäishintasääntely ei kohdistu luonnolliseen monopoliin, asiassa on otettava huomioon, että sähköisen ensitunnistamisen voi tehdä vain olemassa olevalla vahvalla sähköisellä tunnistusvälineellä. Tämä tarkoittaa, että ensitunnistustiedot vastaanottava toimija ei voi valita tiedot lähettävää tahoa sen hinnoittelun perusteella, vaan lähettäjä määräytyy käyttäjän sähköisen tunnistusvälineen mukaisesti. Tämä on johtanut tietyissä tapauksissa korkeiden hintojen tarjoamiseen (esimerkiksi 50 euroa tunnistustapahtumalta) ja tällöin korkeat hinnat ovat vaikeuttaneet uusien sähköisten tunnistamisvälineiden tarjoamista.

Sääntelyn tavoitteena on lisätä kilpailua sähköisen tunnistamisen markkinoilla ja edistää siihen liittyvien palvelujen saatavuutta sekä laissa säädetyn tunnistuspalvelun tarjoajien luottamusverkoston kehittymistä. Tavoitteena on erityisesti se, että loppukäyttäjillä olisi valittavanaan erilaisia tunnistuspalveluja ja -välineitä ilman, että palveluntarjoajien välinen hinnoittelu rajoittaisi käyttäjien mahdollisuutta hankkia tarvitsemansa tunnistusväline. Sääntelyllä edistetäisiin kansalaisten yhdenvertaisuutta ja mahdollisuuksia sähköiseen asiointiin kunkin käyttötarpeisiin sopivalla luotettavalla tavalla, sekä myös oikeutta hallinnoida omaa sähköistä identi-

teettiä. Ehdotuksella on perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävät perusteet.

Omaisuuksien suojaan kohdistuvan rajoituksen tulee olla välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi, eikä se saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Perustusvaliokunta on katsonut esimerkiksi pikaluottojen osalta hyväksyttäväksi perusteeksi sen, että tehdyt lainsäädäntömuutokset eivät ainakaan riittävästi ole johtaneet tavoiteltuun hyväksyttävään päämäärään (PeVL 28/2012 vp). Ehdotettua hintasääntelyä pidetään välttämättömänä, sillä jo tehdyt lainsäädännön muutokset eivät ole johtaneet tavoiteltuun lopputulokseen, eli tunnistusvälineiden markkinoiden kehittymiseen sekä uusien ja kilpailevien vahvojen sähköisten tunnistuspalvelujen yleistymiseen. Toimenpidettä rajoitettaisiin ajallisesti viiden vuoden määräaikaan, jotta se rajoittuisi ainoastaan välttämättömään markkinoiden kehittymisen ja monipuolistumisen käynnistämiseksi.

Esitetty hintasääntely perustuisi perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla lain täsmällisiin ja tarkkarajaisiin säännöksiin siitä, miten korvauksen enimmäistaso määritellään. Hintasääntelyä voidaan myös pitää kohtuullisena tunnistusvälineen tarjoajien kannalta. Lisäksi esitettyä hintasääntelyä pidetään välttämättömänä ja oikeasuhtaisena markkinoiden kehittymiseksi ja kilpailevien vahvojen sähköisten tunnistuspalvelujen yleistymiseksi. Edellä esitetyillä perusteilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain (617/2009) 10 §:n 1 momentti ja 47 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 533/2016, sekä
lisätään 17 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 139/2015 ja 533/2016, väliaikaisesti uusi 5–7 momentti seuraavasti:

10 §

Tunnistuspalvelun tarjoajan velvollisuus ilmoittaa toiminnan aloittamisesta

Suomeen sijoittautuneen tunnistuspalvelun tarjoajan on ennen toimintansa aloittamista tehtävä kirjallinen ilmoitus Viestintävirastolle. Ilmoituksen voi tehdä myös sellainen tunnistuspalvelun tarjoajien yhteenliittymä, jonka hallinnoimaa palvelua on pidettävä yhtenä tunnistuspalveluna.

17 §

Tunnistusvälineen hakijana olevan luonnollisen henkilön tunnistaminen

Kun tunnistusvälineen tarjoaja lähettää tiedon tekemästään ensitunnistamisesta toiselle tunnistusvälineen tarjoajalle, jotta tämä voisi myöntää sähköisen tunnistusvälineen, se saa periä oikeudenmukaisen ja kohtuullisen korvauksen.

Oikeudenmukainen ja kohtuullinen korvaus perustuu Suomessa toimivien tunnistusvälineen tarjoajien perimien ensitunnistamistietojen hintojen mediaaniin.

Viestintävirasto antaa päätöksen 6 momentissa tarkoitetun oikeudenmukaisen ja kohtuullisen korvauksen enimmäistasosta sentin tarkkuudella siten, että se laskee vuosittain 25 prosenttia mutta on kuitenkin vähintään 35 senttiä ja enintään 5 euroa.

47 §

Viestintävirastolle maksettavat maksut

Kun 10 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen tehnyt tunnistuspalvelun tarjoaja tai palveluntarjoajien yhteenliittymä rekisteröidään ensimmäisen kerran, sen on suoritettava Viestintävirastolle 5 000 euron rekisteröimismaksu. Lisäksi tunnistuspalvelun tarjoajan tai yhteenliittymän on suoritettava Viestintävirastolle vuosittain yhteensä 14 000 euron valvontamaksu kaikkien tarjoamiensa tunnistuspalveluiden valvonnasta.

HE 83/2017 vp

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 17 §:n 5 – 7 momentti on voimassa viisi vuotta lain voimaantulosta.

Helsingissä 28 päivänä kesäkuuta 2017

Pääministeri

Juha Sipilä

Liikenne- ja viestintäministeri Anne Berner

*Liite
Rinnakkaisteksti*

Laki

vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain (617/2009) 10 §:n 1 momentti ja 47 §:n 1 momentti, sellaisina kuin ne ovat laissa 533/2016, sekä
lisätään 17 §:ään, sellaisena kuin se on laeissa 139/2015 ja 533/2016, väliaikaisesti uusi 5–7 momentti seuraavasti:

Voimassa oleva laki

10 §

Tunnistuspalvelun tarjoajan velvollisuus ilmoittaa toiminnan aloittamisesta

Suomeen sijoittautuneen tunnistuspalvelun tarjoajan on ennen toiminnan aloittamista tehtävä kirjallinen ilmoitus Viestintävirastolle. Ilmoituksen voi tehdä myös sellainen tunnistusvälineen tarjoajien yhteenliittymä, jonka hallinnoimaa palvelua on pidettävä yhtenä tunnistuspalveluna.

17 §

Tunnistusvälineen hakijana olevan luonnollisen henkilön tunnistaminen

Ehdotus

10 §

Tunnistuspalvelun tarjoajan velvollisuus ilmoittaa toiminnan aloittamisesta

Suomeen sijoittautuneen tunnistuspalvelun tarjoajan on ennen *toimintansa* aloittamista tehtävä kirjallinen ilmoitus Viestintävirastolle. Ilmoituksen voi tehdä myös sellainen *tunnistuspalvelun* tarjoajien yhteenliittymä, jonka hallinnoimaa palvelua on pidettävä yhtenä tunnistuspalveluna.

17 §

Tunnistusvälineen hakijana olevan luonnollisen henkilön tunnistaminen

Kun tunnistusvälineen tarjoaja lähettää tiedon tekemästään ensitunnistamisesta toiselle tunnistusvälineen tarjoajalle, jotta tämä voisi myöntää sähköisen tunnistusvälineen, se saa periä oikeudenmukaisen ja kohtuullisen korvauksen.

Oikeudenmukainen ja kohtuullinen korvaus perustuu Suomessa toimivien tunnistusväli-

neen tarjoajien perimien ensitunnistamistietojen hintojen mediaaniin.

Viestintävirasto antaa päätöksen 6 momentissa tarkoitetun oikeudenmukaisen ja kohtuullisen korvauksen enimmäistasosta sentin tarkkuudella siten, että se laskee vuosittain 25 prosenttia mutta on kuitenkin vähintään 35 senttiä ja enintään 5 euroa.

47 §

Viestintävirastolle maksettavat maksut

Edellä 10 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen tehneen tunnistuspalvelun tarjoajan ja palveluntarjoajien yhteenliittymän on suoritettava Viestintävirastolle 5 000 euron rekisteröimismaksu. Lisäksi tunnistuspalvelun tarjoajan ja yhteenliittymän on suoritettava Viestintävirastolle vuosittain 14 000 euron valvontamaksu.

—————

47 §

Viestintävirastolle maksettavat maksut

Kun 10 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen tehnyt tunnistuspalvelun tarjoaja tai palveluntarjoajien yhteenliittymä rekisteröidään ensimmäisen kerran, sen on suoritettava Viestintävirastolle 5 000 euron rekisteröimismaksu. Lisäksi tunnistuspalvelun tarjoajan tai yhteenliittymän on suoritettava Viestintävirastolle vuosittain yhteensä 14 000 euron valvontamaksu kaikkien tarjoamiensa tunnistuspalveluiden valvonnasta.

—————

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 . Sen 17 §:n 5 – 7 momentti on voimassa viisi vuotta lain voimaantulosta.