

Talousvaliokunta

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

Liikenne- ja viestintävaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 264/2018 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava liikenne- ja viestintävaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Jenni Rantio, liikenne- ja viestintäministeriö
- johtaja Timo Salovaara, Väestörekisterikeskus
- lakimies Marko Priiki, Viestintävirasto
- pääjohtaja Kirsi Leivo, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- Business Manager Perttu Hörkkö, Elisa Oyj
- johtaja Matti Villikka, Nets Denmark A/S, Suomen sivuliike
- Head of Digital Business Joonatan Henriksson, Nixu Oyj
- varatoimitusjohtaja Petri Nikkilä, Nordea Bank Oyj
- edunvalvontapäällikkö Satu Wennberg, OP Ryhmä
- Senior Manager Ari Hakala, Telia Finland Oyj
- asiantuntija Peter Jansson, Finanssiala ry
- toiminnanjohtaja Juha Remes, Finnish Information Security Cluster — FISC ry
- lakimies Timo Niemi, Kuluttajaliitto — Konsumentförbundet ry
- lakimies Asko Metsola, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Danske Bank A/S, Suomen sivuliike
- DNA Oy

Valiokunnan lausunto TaVL 63/2018 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotuksen tausta ja tavoitteet

Ehdotuksen tarkoituksena on parantaa sähköisen tunnistamisen markkinoiden toimivuutta. Taustalla on pitkään jatkunut keskustelu luottamusverkoston toiminnan kehittämisestä. Verkoston sisäiset sopimusneuvottelut ja tunnistusvälitystoiminta ovat käynnistyneet hitaasti, tunnistuspalveluiden hintataso on korkea ja tarjonta keskittynyttä.

Tunnistuspalvelut toimivat lailla säännellyssä tunnistuspalvelujen tarjoajien luottamusverkostossa. Nykyisin käytössä olevia vahvoja tunnistusvälineitä ovat pankkien verkkopankkitunnukset, teleyritysten mobiilivarmenteet ja väestörekisterikeskuksen kansalaisvarmenne. Verkkopankkitunnukset ovat näistä selvästi yleisimmin käytettyjä. Markkinoiden rakenne on keskittynyt: vaikka markkinoita on yritetty avata myös aiemmilla lainsäädäntömuutoksilla, pankkien voidaan arvioida käytännössä hallitsevan vahvan sähköisen tunnistamisen markkinoita.

Sähköinen tunnistaminen on keskeinen digitalouden mahdollistaja. Samalla sitä voidaan pitää tietoyhteiskunnan peruspalveluna, jolle on kasvava kysyntä sähköisessä asiointissa esimerkiksi terveydenhuollon palveluissa. Nyt käsiteltävässä ehdotuksessa on kyse toisaalta kilpailun ja yritystoiminnan mahdollistamisesta digitaalisen tunnistamisen markkinoilla, toisaalta tunnistamispalveluja hyödyntävän digitaalisen liiketoiminnan edistämisestä laajemmin. Samalla kyse on viime kädessä kuluttajan edusta: kuluttajat tarvitsevat turvallista sähköistä asiointia ja oman identiteettinsä sähköistä hallitsemista.

Keskeisten ehdotusten arviointia

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tunnistustapahtumien välittämisen ja ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishintaa ja selkeytettäväksi palveluntarjoajien sopimuksentekovelvoitteita. Ehdotuksella ei kuitenkaan muutettaisi lainsäädännön perusratkaisua siitä, että luottamusverkoston toiminta perustuisi jatkossakin kahdenvälisiin sopimuksiin ja enimmäishintaan, josta voisi poiketa alaspäin.

Nyt käsiteltävät ehdotukset sopimuksentekovelvoitteista ja enimmäishinnoista merkitsevät puuttumista markkinoiden toimintaan. Talousvaliokunnan toimialaan ei kuulu asian arviointi perustuslain omaisuuden suojaa ja elinkeinonvapautta koskevien säännösten kannalta. Talousvaliokunta arvioi asiaa ennen muuta markkinoiden toimivuuden ja asian kilpailu- ja kuluttajavaikutusten näkökulmasta.

Voimassa olevan tunnistus- ja luottamuspalvelulain lähtökohtana on ollut kehittää ja avata sähköisen tunnistamisen markkinoita. Luottamusverkostoa koskeva sääntely on ollut voimassa jo keväästä 2017 alkaen, mutta verkoston toiminta ei ole kehittynyt tavoitteen mukaisesti. Tunnistustapahtumien välittämisen korkean hintatason ja keskittyneen markkinarakenteen lisäksi erityisesti ensitunnistamisen ketjuttamisen korkean hinnan on arvioitu olevan keskeinen este uusien tunnistusvälineiden tarjoajien markkinoille pääsyyllä.

Valiokunnan lausunto TaVL 63/2018 vp

Talousvaliokunta katsoo, että huolimatta alan toimijoiden ja valvovien viranomaisten yhteistyöstä ja toimenpiteistä nykytilaa ei voida pitää riittävänä luottamusverkoston tavoitteiden kannalta. Nyt esitetty sääntely ei toisaalta jatkossakaan estä asian arviointia myös kilpailulain näkökulmasta. Kilpailulain keinot ja niihin liittyvät prosessit eivät kuitenkaan välttämättä tuo nopeasti kehittyvän digitaalisen talouden kannalta riittävän nopeita ratkaisuja tämänhetkiseen tilanteeseen.

Luottamusverkoston nykyisen sääntelyn lähtökohtana ovat kahdenväliset sopimukset. Ehdotus merkitsisi sopimusperusteisen mallin muuttamista selkeyttämällä sopimuksentekovelvoitetta niin, että palveluntarjoajalla olisi mahdollisuus liittyä luottamusverkostoon ilman pitkäjänteisiä neuvotteluja. Toistaiseksi luottamusverkoston tukkusopimuksia on syntynyt erittäin hitaasti, ja sopimiseen on liittynyt normaalista sopimusprosessista poikkeavia viivästyksiä ja hidasteita. Nyt esitetty sopimuksentekovelvoitteeseen liittyvä määräaika ja sopimusehtojen kohtuullisuuden, syrjimättömyyden ja lainmukaisuuden vaatimukset ovat tarkoituksenmukaisia keinoja edistää verkoston toimivuutta. Talousvaliokunta pitää perusteltuna ehdotusta luottamusverkostoon kuuluvien palveluntarjoajien sopimuksentekovelvoitteen selkiyttämisestä.

Ehdotetun kaltainen enimmäishintojen sääntely ei ole ongelmaton keino alentaa hintatasoa ja edistää markkinoiden toimivuutta. Enimmäishintojen käytön riskinä on, että sääntely voi tosiasiassa johtaa hintatason vakiintumiseen säädettyjen enimmäishintojen tasolle. Nyt tarkasteltavan toimialan erityispiirteiden vuoksi luottamusverkoston toiminnan sääntelyä viime kädessä myös hintasääntelyn keinoin voidaan kuitenkin pitää välttämättömänä markkinoiden avaamiseksi.

Tunnistustapahtuman välittämistä luottamusverkostossa koskevaa enimmäishintaa esitetään alennettavaksi nykyisestä 10 sentistä 3 senttiin. Talousvaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että hintasääntely koskee tunnistustapahtumia luottamusverkoston osapuolten välillä. Se ei sen sijaan koske loppuasiakkailta perittäviä maksuja. Hintasääntelyn perusajatuksena on laskea luottamusverkoston sisällä perittävää hintaa, joka voidaan rinnastaa tukkutason hinnoitteluun tai siirtohinnoitteluun. Talousvaliokunta pitää keskeisenä paitsi kilpailun syntymistä luottamusverkoston toimijoiden välille myös ehdotettujen muutosten välillisiä vaikutuksia verkoston ulkopuolelle. Alempien hintojen tulisi heijastua myös sähköiseen tunnistukseen luottavien osapuolten, eli asiointipalveluja verkossa tarjoavien toimijoiden tunnistamisesta maksamissa hinnoissa ja viime kädessä myös niiden tuotteiden ja palveluiden kuluttajahinnoissa, joihin tällaista asiointipalvelua liittyy. Talousvaliokunta pitää siten keskeisenä, ettei kyse ole vain luottamusverkoston sisäisestä kysymyksestä vaan luottamusverkoston toimivuuden heijastusvaikutuksista digitaaliseen talouteen ja kuluttajiin. Talousvaliokunta pitää enimmäishintaa koskevaa ehdotusta nykyisessä markkinatilanteessa lähtökohdiltaan perusteltuna.

Vastaava enimmäishinnan tasoa koskeva ratkaisu ulotettaisiin koskemaan myös ns. ensitunnistamisen ketjuttamisen hintaa. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa ristiriitaisia arvioita on esitetty erityisesti ensitunnistamisen kustannuksista ja siten esitetyn hintakaton hyväksyttävyydestä. Ehdotuksen lähtökohtana on, että ensitunnistamisen ketjuttamista, eli tilannetta, jossa vahvan sähköisen tunnistusvälineen avulla haetaan sähköisesti uutta tunnistusvälinettä, on arvioitava teknisesti samanlaisena tapahtumana kuin muuta tunnistustapahtuman välittämistä.

Valiokunnan lausunto TaVL 63/2018 vp

Osa alan toimijoista katsoo, että sääntelyn tulisi huomioida toimijoille ensitunnistamisesta aiheutuneet kustannukset kokonaisuudessaan. Arviot ensitunnistamisen kustannuksista vaihtelevat muutamasta sentistä yli 60 euroon. Ensitunnistamiseen liittyvien velvoitteiden ja kulujen taustalla on keskeisesti finanssialan lainsäädäntöön perustuva finanssipalvelun tarjoajan velvollisuus tunnistaa ja tuntea asiakkaansa. Talousvaliokunta pitää kuitenkin keskeisenä lähtökohtana, ettei tällaisten toiminnan harjoittamisesta ja osin lakisääteisistä velvoitteista seuraavien kiinteiden tai muiden kulujen kattamista ensitunnistamisen hinnasta voida pitää perusteltuna.

Talousvaliokunta pitää valittua perusratkaisua nykyisessä markkinatilanteessa tarkoituksenmukaisena mallina kehittää sähköisen tunnistuksen markkinoiden toimivuutta. Samalla valiokunta kiinnittää huomiota siihen, ettei esityksen vaikutusten arviointi anna kovin yksiselitteistä kuvaa nykytilan aiheuttamista kustannuksista tai toisaalta ehdotuksen vaikutuksista. Oikean hintatason määrittäminen on vaikeaa, ja markkinaosapuolten näkemykset poikkeavat voimakkaasti toisistaan. Erityisesti edellä kuvatun ensitunnistamisen ketjuttamisen hinnan alentamisen rajaaminen kahteen vuoteen on perusteltua, koska markkinoiden avaaminen uusien palvelujen luomiseksi on tällä hetkellä tarpeen, mutta tulevaa kehitystä on vaikeaa ennakoida.

Kokoavia huomioita

Sähköisen tunnistamisen markkinoiden toimivuus on keskeistä sekä digitaalitalouden kehittämisen että kuluttajien näkökulmasta. Vaikka erityisesti hintasääntelyyn markkinoiden toimivuuden edistämisen keinona tulee suhtautua pidättyvästi, tätä voidaan perustella poikkeuksellisenä ja viimesijaisena keinona kilpailun avaamiseen nyt arvioinnin kohteena olevassa tilanteessa, jonka ongelmia ovat markkinan keskittynyt rakenne, korkea hintataso ja toimivan kilpailun puuttuminen.

Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää perusteltuna siitä näkökulmasta, että tunnistuspalveluiden markkinoille saataisiin innovaatioita ja tunnistamista vaativa digitaalinen liiketoiminta saisi nykyistä paremmat kehittymisedellytykset. Kun tällä hetkellä korkea hintataso ei kannusta käyttämään vahvaa sähköistä tunnistamista vaan vähemmän turvallisia ratkaisuja, uusien toimijoiden markkinoille tulolla voidaan edistää myös kuluttajanäkökulmasta keskeistä asiain luotettavuutta ja turvallisuutta. Jatkossa tulee kuitenkin edelleen pyrkiä vahvan tunnistamisen kokonaisvaltaiseen kehittämiseen kansainvälisen vertailun perusteella ja yhtenäisiin tunnistusratkaisuihin myös pohjoismaisella tasolla.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että liikenne- ja viestintävaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 18.1.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

Valiokunnan lausunto TaVL 63/2018 vp

puheenjohtaja Martti Mölsä sin
varapuheenjohtaja Harri Jaskari kok
jäsen Touko Aalto vihr
jäsen Harry Harkimo liik
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Lauri Ihalainen sd
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Arto Pirttilahti kesk
jäsen Hanna Sarkkinen vas
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Lasse Hautala kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen