

22.2.2021

Liikenne- ja viestintävaliokunta

LiV@eduskunta.fi

Liikenne- ja viestintäministeriön vastine valiokunnalle annettuihin lausuntoihin; Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta sekä vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäätöjen muuttamisesta (HE 237/2020 vp)

Liikenne- ja viestintäministeriö lausuu liikenne- ja viestintävaliokunnan saamien kirjallisten asiantuntijalausuntojen johdosta siltä osin kuin niissä esitetään eriäviä näkemyksiä tai huomautuksia hallituksen esityksestä.

Ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishintasääntelyn jatkaminen

Asiantuntijalausunnoissa esitetään erilaisia näkemyksiä niin kutsutun ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishintasääntelyn jatkamisesta ja yleensä sen sääntelyn tarpeesta. Muun muassa *Kilpailu- ja kuluttajavirasto* ja *Ficom ry* katsovat ensitunnistamisen ketjuttamisen korkean hinnan olleen aiemmin merkittävä markkinoille tulon este. Lisäksi lausunnoissa tuodaan esiin, että tunnistusmarkkinoiden myönteisen kehityksen turvaamiseksi on syytä jatkaa enimmäishintasääntelyn voimassaoloa. Kaikista valiokunnalle toimitetuista lausunnoista *Finanssiala ry:n*, *Nordean*, *OP Ryhmän* ja *S-Pankin* lausunnoissa sen sijaan vastustetaan ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishintasääntelyn jatkamista.

Ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishinnan taso

Finanssialan, *Nordean*, *OP Ryhmän* ja *S-pankin* lausunnoissa nostetaan esiin, että ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishinta (3 senttiä) ei kata pankeille asiakkaan fyysisestä ensitunnistamisesta aiheutuneita kustannuksia. Lausuntojen mukaan enimmäishinnassa pitäisi huomioida pankeille itselleen niiden tekemästä henkilön ensitunnistamisesta aiheutuvat kustannukset, joilla viitataan henkilökohtaisesti fyysisessä asiakaspalvelupisteessä tehdystä ensitunnistamisesta aiheutuviin kustannuksiin.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että *ensitunnistamisella* tarkoitetaan tunnistusvälineen hakijan henkilöllisyyden todentamista tunnistusvälineen hankkimisen yhteydessä. Ensitunnistamisessa luonnollisen henkilön tunnistaminen tulee tunnistuslain mukaan tehdä henkilökohtaisesti tai sähköisesti. Ensitunnistamisen voi siten tunnistuslain mukaan tehdä esimerkiksi henkilökohtaisesti asiakaspalvelupisteessä tai täysin sähköisesti joko hyö-

dyntämällä ensitunnistamisen ketjuttamista tai asiakirjoihin perustuvaa etätunnistusta. Ministeriö korostaa, että sähköistä tunnistamista koskeva lainsäädäntö ei vaadi ketään tunnistusvälineen tarjoajaa tekemään henkilön fyysistä ensitunnistamista asiakaspalvelupisteestä.

Fyysinen ensitunnistaminen liittyy kiinteästi pankin oman asiakassuhteen avaamiseen ja ylläpitämiseen sekä finanssialan sääntelyyn liittyvien velvoitteiden täyttämiseen. Esimerkiksi pankeilla on finanssialan lainsäädäntöön perustuva lakisääteinen velvollisuus tunnistaa ja tuntea asiakkaansa (muun muassa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) 3 luku, luottolaitostoinnasta annetun lain (610/2014) 15 luvun 18 §). Henkilön ensitunnistamisesta aiheutuvia kustannuksia voivat olla esimerkiksi toimitilakustannukset, asiakkaan esittämän henkilöllisyysasiakirjan aitouden ja voimassaolon varmistaminen, ensitunnistamisessa käytettyihin tietoihin liittyvät arkistointivelvollisuudet tai ensitunnistamisen suorittavaan henkilöstöön liittyvät kulut.

Ministeriö toteaa, että ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishinnan asettamiseen vaikuttavat tekijät eivät ole merkittävästi muuttuneet siitä, kun nykyinen enimmäishinta säädettiin vuonna 2019. Liikenne- ja viestintävaliokunta totesi nykyistä enimmäishintasääntelyä koskevassa mietinnössään yhtyvän talousvaliokunnan kantaan siitä, että toiminnan harjoittamisesta sekä osin finanssialan lakisääteisistä velvoitteista seuraavien kiinteiden tai muiden kulujen kattamista kokonaisuudessaan ensitunnistamisen hinnasta ei voida pitää perusteltuna (LIVM 44/2018 vp, 3 s.).

Edellä kuvatut kustannukset syntyisivät palveluntarjoajalle joka tapauksessa siitä huolimatta, vaikka sähköistä tunnistusvälinettä ei ketjutettaisi. Lisäksi on huomioitava, että ensitunnistamisen ketjuttaminen tarkoittaa jo olemassa olevalle tunnistusvälineelle rinnakkaisen uuden tunnistusvälineen luomista. Alkuperäisen ensitunnistamisen tehneen välineen tarjoajan asiakassuhde jatkuu siten ennallaan.

Ministeriön näkemyksen mukaan edelleen on perusteltua arvioida ensitunnistamisen ketjuttamisen hintaa erillisenä tunnistusvälineen tarjoajalle itselleen aiheutuneista kustannuksista, jotka johtuvat varsinaisesta henkilön ensitunnistamisesta tai muusta lainsäädännöstä.

Enimmäishintasääntelyn vaikutukset kuluttajahintoihin

Finanssivalvonta toteaa lausunnossaan, että esityksessä tulisi arvioida enimmäishintasääntelyn mahdollisia vaikutuksia tunnistusvälineiden kuluttajahintoihin ja sitä kautta peruspankkipalveluun. Jos ensitunnistamista joudutaan tarjoamaan alle tuotantokustannusten, voi riskinä Finanssivalvonnan mukaan olla heijastuminen tunnistusvälineistä perittäviin kuluttajahintoihin. Suomessa vahva sähköinen tunnistusväline on osa luottolaitoslaissa säänneltyjä peruspankkipalveluja. Luottolaitoslain mukaan peruspankkipalveluista veloittettavien hintojen tulee olla kohtuullisia ja hintojen on vastattava niistä talletuspankille aiheutuvia kustannuksia.

Ministeriö toteaa, että perusteellista etukäteisarviointia lakiehdotuksen vaikutuksista kuluttajahintoihin ei ole mahdollista tehdä. Tunnistusvälineen tarjoajille aiheutuvat kustannukset vaihtelevat merkittävästi eri toimijoiden

vaihtelevista toimintamalleista johtuen. Pääosa näistä kustannuksista liittyy kuitenkin tunnistusvälineen tarjoajan omaan asiakassuhteen ylläpitämiseen, eikä niitä tule sisällyttää ensitunnistamisen ketjuttamisen hintaan. Pääosin pankit hinnoittelevat vahvat sähköiset tunnistusvälineet siten, että niiden hinta sisältyy pankkien veloittamiin kuukausittaisiin asiakasmaksuihin.

Jos jokainen pankki tekee kilpailulainsäädännön edellyttämällä tavalla itenäisesti päätöksen hinnoittelustaan, ei ole syytä olettaa, että kuluttajahinnat nousisivat tai että pankit heikentäisivät asiakkaidensa mahdollisuuksia käyttää omaa tunnistusvälinettään muiden yritysten palveluihin. Jos positiivinen kehitys tunnistusmarkkinoilla jatkuu ja sähköisten tunnistusvälineiden välinen kilpailu lisääntyy, hintataso voi laskea niin vähittäis- kuin kuluttajahinnoissa.

Ministeriö tuo tässä yhteydessä myös esiin, että Kilpailu- ja kuluttajavirasto ja Kuluttajaliitto kannattavat esitystä.

Rajoitukseton ensitunnistamisen ketjuttaminen

Sisäministeriö ja Poliisihallitus kannattavat lausunnoissaan mahdollisuutta ensitunnistamisen ketjuttamiseen. Lausunnoissa kuitenkin kiinnitetään huomiota siihen, että vahvan sähköisen tunnistusvälineen pystyy hankkimaan verkossa rajoittamattoman monta kertaa. Tällaisessa mahdollisuudessa on tunnistettava riski, jossa väärän sähköisen henkilöllisyyden itselleen saanut henkilö pystyy uusimaan tunnistusvälineensä sähköisesti aina uudestaan ja jatkamaan toimintaansa väärällä henkilöllisyydellä. Lausunnoissa ei kuitenkaan ehdoteta muutoksia esitykseen. Lausunnonantajien mukaan tulevaisuudessa olisi kuitenkin hyvä arvioida tarkemmin riskejä, joita aiheutuu siitä, että ensitunnistamisen ketjuttamiselle ei ole asetettu mitään ajallisia tai määrällisiä rajoituksia.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää yleisesti ottaen tärkeänä, että sähköisen asioinnin lisääntyessä pyritään tunnistamaan väärinkäytösten mahdollisuudet ja pohtimaan keinoja niiden ennaltaehkäisemiseksi. Ministeriö tuo esiin, että tunnistuslakia valvovan viranomaisen eli Liikenne- ja viestintäviraston mukaan kuvatus kaltaiset väärinkäytökset ovat toistaiseksi olleet hyvin harvinaisia. On myös huomioitava, että nykyiseen tunnistuslakiin sisältyy monia turvallisuuskontrolleja, kuten tunnistusvälineen tarjoajan velvollisuus käyttää väestötietojärjestelmän tietoja välineen tarjoamiseksi ja henkilön tietojen päivittämiseksi (7 §) sekä mahdollisuus käyttää poliisin rekisteritietoja henkilön ensitunnistamisessa käytettävän passin tai henkilökortin voimassaolon varmistamiseksi (7 b §). Ministeriön näkemyksen mukaan lausunnoissa esitetyt huomiot eivät vaikuta esitykseen. Väärinkäytöksen esiintymistä ja niiden mahdollisesti aiheuttamia lainsäädäntötarpeita tulee seurata osana lainsäädännön toimivuuden seurantaa.

Enimmäishintasääntelyn vaikutus tunnistusmarkkinoihin ja yleinen digitalisaatiokehitys

Nordea ja S-pankki nostavat lausunnoissaan esiin näkemyksensä siitä, että ensitunnistamisen ketjuttamisen määrien kasvu ei ole johtunut hintasääntelystä vaan pitkään jatkuneesta yleisestä yhteiskunnan palvelujen siirtymisestä sähköiseen asiointiin.

Ministeriö toteaa, että yleinen digitaalinen kehitys voi osaltaan vaikuttaa myös ensitunnistamisen ketjuttamisen määrien kasvuun ja se on otettava huomioon ensitunnistamisen ketjuttamisen määriä arvioitaessa. Hallituksen esityksessä on kuitenkin todettu, että ensitunnistamisen ketjuttamisen määrien nousu on niin selkeää, että hyvin todennäköisesti nykyinen sääntely on merkittävästi vaikuttanut kasvuun.

Tunnistusmarkkinoiden tulevaisuudesta ja kehittämisestä esitetyt huomiot

Finanssiala, OP Ryhmä ja S-pankki tuovat esiin valtiovarainministeriön asettaman hankkeen digitaalisen henkilöllisyyden ja sen hyödyntämistapojen kehittämiseksi. Lausuntojen mukaan tunnistamista koskevan lainsäädännön muutostarpeita voidaan arvioida vasta sitten, kun tunnistamista koskeva valtion pitkän aikavälin tahtotila on selvillä.

Liikenne- ja viestintäministeriö on ollut mukana yhteistyössä hankkeen valmistelussa ja on myös edustettuna hankkeen ohjausryhmässä. Ministeriö toteaa, että tämän esityksen ja valtiovarainministeriön hankkeen tavoitteet eivät ole ristiriidassa keskenään, eikä nyt ehdotettu sääntely haittaa erilaisien vaihtoehtojen tarkastelua valtiovarainministeriön hankkeen yhteydessä.

Valtiovarainministeriön hankkeen toimikausi on 8.10.2020-30.6.2023. Kyse on siten pidemmän aikavälin hankkeesta. Tarve sähköisen tunnistamisen saatavuuden ja tarjonnan hyvän kehityksen turvaamiseksi vaatii kuitenkin toimenpiteitä jo ennen valtiovarainministeriön hankkeen suunniteltua päättymistä. Käsillä oleva esitys pohjautuu nykyiseen vahvan tunnistamisen järjestelmään, ja sillä pyritään edistämään tunnistusmarkkinoilla käynnissä olevaa positiivista kehitystä. Esitys ei sisällä toimijoiden kannalta täysin uusia elementtejä. Ministeriön näkemyksen mukaan on tärkeää, että lainsäädännöllä pyritään jatkuvasti huolehtimaan siitä, että käyttäjille on tarjolla mahdollisimman turvallisia, helppokäyttöisiä ja edullisia tunnistusvälineitä.

Nordea tuo lisäksi esiin, että hintasääntelyn sijaan tulisi kehittää turvallisia digitaalisia ensitunnistusmenetelmiä. Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että toisin kuin Nordean lausunnossa annetaan ymmärtää, tunnustuslaki ei ole esteenä sähköisten ensitunnistusmenetelmien kehittämiselle. Suomessa on tunnustuslaissa jo useita vuosia sitten mahdollistettu ensitunnistaminen täysin sähköisesti joko hyödyntämällä ensitunnistamisen ketjuttamista tai henkilöllisyysasiakirjoihin perustuvaa etätunnistusta (17 §). Kyse on ministeriön käsityksen mukaan enemmänkin siitä, että koko EU-alueella vasta kehitetään tulkintaa etätunnistamisen vaatimuksille ja turvakontrolleille. Tilanne on yhteinen koko EU-alueella ja tärkeää on, että kehitystyötä jatketaan kaikkien jäsenvaltioiden viranomaisten yhteistyönä, koska ratkaisujen tulee olla kansainvälisesti yhteentoimivia.

Esityksen suhde perustuslakiin

Nordean ja S-pankin lausunnoissa esitystä pidetään ongelmallisena perustuslain kannalta.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että hallituksen esityksessä on arvioitu esityksen suhdetta perustuslakiin (s. 17–18), eikä ehdotusta ole pidetty ongelmallisena perustuslain kannalta. Arvioinnissa on tunnistettu, että ehdotettu ensitunnistamisen enimmäishinnan määrääjän jatkaminen on merkityksellinen perustuslaissa turvatuksi omaisuuden suojan kannalta. Arviointia on tehty enimmäishintasääntelyn kokonaisvoimassaoloajan ja määräämiskäytännön laeiksi alun alkaen tarkoitettujen lakien voimassaoloajan jatkamisen näkökulmista. Ehdotusten merkitystä on myös arvioitu sekä tunnistuspalveluja nykyisin tarjoavien toimijoiden että mahdollisten uusien markkinoille tulevien palveluntarjoajien toimintaedellytysten kannalta. Lisäksi arvioinnissa on ollut merkitystä erityisesti sillä, että sääntelyn jatkamisella pyritään edistämään vahvan sähköisen tunnistamisen saatavuutta niin kuluttajille kuin sähköisille asiointipalveluille ja tunnistusratkaisujen kehittämisestä luomalla edellytyksiä kilpailulle sähköisen tunnistamisen markkinoilla.

Liikenne- ja viestintäministeriö tuo esiin, että oikeusministeriö on asiantuntijalausunnossaan todennut, että enimmäishintasääntelyn kohtuullisuutta omistajille on arvioitu asianmukaisesti esityksessä, eikä oikeusministeriöllä ole tältä osin ollut huomautettavaa. Oikeusministeriön mukaan ehdotuksella ei rajoiteta omaisuuden suojaa enempää kuin on hyväksyttävää. Ministeriö toteaa myös, että nykyinen ensitunnistamisen ketjuttamista koskeva enimmäishintasääntely on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 74/2018 vp; HE 264/2018 vp). Perustuslakivaliokunta ei pitänyt nykyistä sääntelyä ongelmallisena perustuslain kannalta.

Liikenne- ja viestintävirastolle ehdotettu uusi tiedonkeruutehtävä

Tilastotiedon luovuttaminen muiden tahojen käyttöön

Digi- ja väestötietovirasto ja Kansaneläkelaitos kannattavat Liikenne- ja viestintävirastolle ehdotettua uutta tehtävää kerätä ja muodostaa tilastotietoa vahvan sähköisen tunnistamisen markkinasta ja tarjonnasta. Digi- ja väestötietoviraston näkemyksen mukaan viraston muodostama tilastotieto tulisi lähtökohtaisesti julkaista ja olla avoimesti kaikkien tahojen saatavilla siltä osin kuin kyseessä ei ole palveluntarjoajien liikesalaisuudet. *Kansaneläkelaitos* toteaa, että sillä ei ole suoraa tarvetta tietojen saamiseksi, mutta tieto suuntaa-antavalla tasolla esimerkiksi yksittäisen tunnistuspalveluiden tarjoajan markkinaosuudesta olisi hyödyllinen pitkäkestoisten häiriötilanteiden vaikutusten arvioimiseksi. Esimerkkinä lausunnossa käytetään tilannetta, jossa yksi tunnistuspalveluntarjoaja vetäytyisi tunnistamismarkkinoilta.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että lausunnoissa esitetyt huomiot koskevat hallituksen esityksen perusteluja. Tilastotiedon luovuttamista muiden tahojen käyttöön on käsitelty esityksen perusteluissa, eivätkä lausunnot näin ollen aiheuta muutosta esitykseen. Perustelujen (s. 16) mukaan Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä olisi analysoida keräämänsä tiedot ja laatia tilastotietoja, kuten markkinaa ja sen kehittymistä kuvaavia taloudellisia tunnuslukuja liikevaihdosta, volyymeistä ja markkinaosuuksista. Esityksessä todetaan nimenomaisesti, että virasto voisi myös tuottaa laa-

jemmin julkaistavaa tietoa tunnistusmarkkinan kehittymisestä. Tiedon luovuttamisessa tai julkaisemisessa viraston on arvioitava tietojen julkisuus ja salassapito viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain mukaan.

Ministeriö tuo tässä yhteydessä esiin myös sen, että ensitunnistustietojen ketjuttaminen helpottaa uusien, käyttäjällä jo olevan tunnistusvälineen kanssa rinnakkaisten tunnistusvälineiden hankkimista. Mahdollisuus käyttää rinnakkain useampaa kuin yhtä tunnistusvälinettä edistää turvallista sähköistä asiointia myös tiettyyn välineeseen kohdistuvassa häiriö- ja poikkeustilanteessa.

Henkilötietoja koskevat säännökset

Henkilötunnuksen käsittely (6 §)

Tietosuoja-valtuutettu ehdottaa henkilötunnuksen käsittelyä koskevan 6 §:n selkeytystä. Lausunnon mukaan ehdotettua sääntelyä selkeämpää olisi säätää, että henkilötunnus tulee tarkastaa pykälän tarkoittamassa tilanteessa.

Ministeriö toteaa, että kyse on lakiteknisestä, sääntelyä selkeyttävästä ehdotuksesta, jota ministeriö voi kannattaa. Ehdotettu 6 § voitaisiin muotoilla esimerkiksi seuraavasti:

”Tunnistuspalvelun tarjoajan ja luottamuspalveluja tarjoavan varmentajan tulee tarkastaa hakijalta tämän henkilötunnus tarkastaessaan hakijan henkilöllisyyden.”

Tietosuoja-valtuutetun tiedonsaantioikeus (43.2 §)

Tietosuoja-valtuutettu kannattaa ehdotusta 43 §:n 2 momentin kumoamista, mutta kiinnittää huomiota sen perusteluihin, joissa todetaan tietosuoja-valtuutetun tiedonsaantioikeuksien määräytyvän yleisen tietosuoja-asetuksen perusteella. Tietosuoja-valtuutetun mukaan valiokunnan mietinnössä olisi perusteltua tuoda selkeästi ilmi, että tietosuoja-valtuutetun tiedonsaantioikeudesta säädetään myös tietosuojalain (1050/2018) 18 §:ssä, joka on tässä yhteydessä keskeinen. Perustelutekstin viitattaessa ainoastaan yleiseen tietosuoja-asetukseen saattaa tietosuoja-laista seuraavien tiedonsaantioikeuksien soveltuminen tässä tarkoitettuihin tilanteisiin jäädä epäselväksi.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että kumottavaksi ehdotettu 43 §:n 2 momentti sisältää informatiivisen viittauksen ainoastaan yleiseen tietosuoja-asetukseen. Momentti on ehdotettu kumottavaksi tarpeettomana, koska informatiivisia viittauksia ei ole tarve sisällyttää lakiin. Liikenne- ja viestintäministeriö voi kannattaa tietosuoja-valtuutetun lausuntoa siitä, että valiokunnan mietinnössä tuotaisiin asian selkeyttämiseksi ilmi, että tietosuoja-valtuutetun tiedonsaantioikeudesta säädetään myös tietosuojalain (1050/2018) 18 §:ssä.

Jenni Rantio
Hallitusneuvos