



LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

kirjaamo@lvm.fi
jenni.rantio@lvm.fi
johanna.tuohino@lvm.fi

Diaarinro LVM/1218/01/2016

LAUSUNTOPYYNTÖ VAHVASTA SÄHKÖISESTÄ TUNNISTAMISESTA JA SÄHKÖISISTÄ LUOTTAMUSPALVELUISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

OP Ryhmä kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamiseksi. Esityksessä lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että ensitunnistamista koskevan tiedon ketjuttamiselle asetetaan 10 sentin enimmäishinta viiden vuoden määräajaksi. OP Ryhmä toimii markkinoilla mm. ensitunnistamisen tunnistamispalvelun palveluntarjoajana ja haluaa siinä ominaisuudessa tuoda luonnoksen osalta esille jäljempänä lausunnossa esitetyjä huomioita ja muutosehdotuksia. Lisäksi OP Ryhmä esittää ehdotuksia siitä, millä tavoin markkinoiden kehittymistä voidaan nopeuttaa. Pyydämme samalla myös tunnistuslaissa olevan ilmeisen virheen korjaamista.

Lausunto sisältää liikesalaisuuksia, jotka on merkitty [hakasulkein ja alleviivauksella]. Lausunto ei ole tältä osin julkinen.

Lausunnon tiivistelmä

Esityksen tavoitteena on poistaa sähköistä ensitunnistamista koskevan tiedon ketjuttamisen esteitä ja siten edistää sähköisen tunnistamisen markkinoiden kehittymistä. OP Ryhmä pitää erittäin tärkeänä sitä, että Suomen vahvan sähköisen tunnistamisen markkina pysyy jatkossakin toimivana ja sitä kehitetään entisestään. OP Ryhmä kuitenkin katsoo, että lausunnon kohteena oleva hallituksen esitysluonnos ei tue tätä päämäärää seuraavista syistä:

- Tunnistusvälineiden sähköisen ketjuuntumisen markkinan kehittymättömyyden todellinen syy ei ole toimijoiden välisessä hinnoittelussa.
- Henkilökohtaisen ensitunnistamisen ketjuttamisen kustannusta ei voida verrata tavallisen tunnistustapahtuman kustannuksiin. Henkilökohtaisesta ensitunnistamisesta syntyy aina lisäkustannuksia, jotka on otettava huomioon lakia säädettäessä.
- Ensitunnistuksen kustannusten jättäminen vain osalle markkinatoimijoista vääristää markkinaa, koska liiketoimintakustannusten siirtäminen vain joillekin toimijoille on katsottavissa piilotetuksi yritystueksi.

OP Ryhmä ehdottaa seuraavia muutoksia hallituksen esitysluonnokseen:

- Ensitunnistuksen ketjuttamisesta maksettavasta korvausta koskevia lainkohtia ei tule muuttaa.
- Tunnistusvälineen tarjoajalle tulisi asettaa lakiin perustuva velvollisuus myöntää tunnistusvälineitään myös henkilökohtaisen, viranomaisen myöntämään todentamisasiakirjaan perustuvan tunnistamisen perusteella. Tämä voitaisiin toteuttaa esimerkiksi lisäämällä tunnistuslain 17.4 §:n alkuun seuraava lause:

"Tunnistusvälineentarjoajan on tarjottava luonnollisen henkilön ensitunnistusta ainakin riittävässä laajuudessa henkilökohtaisesti."

- Laissa vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista on huomioitu yhteenliittymärakenne tunnistusvälineen liikkeelle laskemisen yhteydessä mutta ei kuitenkaan tunnistusvälityspalvelun tarjoamisen osalta. Tunnistusvälityspalvelun tarjoaminen pitäisi kuitenkin olla mahdollista yhteenliittymänä samaan tapaan kuin tunnistusvälineen liikkeellelasku. Asia tulisi korjata korvaamalla lain 10 §:n viittaus **tunnistusvälineen** tarjoajien yhteenliittymään viittauksella **tunnistuspalvelun** tarjoajien yhteenliittymään.

Yksityiskohtaiset perustelut

Ensitunnistamisesta peritty hinta ei ole estänyt markkinoiden kehittymistä, todelliset syyt ovat muualla

LVM:n teettämä asiaa koskeva selvitys ja siihen perustuva hallituksen esitysluonnos perustuvat esteiden poistamiseen sähköisen ensitunnistuksen ketjutukselta. Ennen sääntelyn muutosehdotusta tulisi kuitenkin kattavasti selvittää, mitkä ovat todelliset esteet sille, ettei ensitunnistamisen markkinaa ole syntynyt. OP Ryhmä katsoo, että todellinen syy ei ole ensitunnistamisen ketjutukselle asetettu hinta.

Lähtökohtana voidaan todeta, että koko tunnistusvälinemarkkinan olemassaolon edellytys on viranomaisen myöntämään tunnistusasiakirjaan perustuva henkilökohtainen ensitunnistus. OP Ryhmä katsoo, että kaikkien markkinasta hyötyvien on omalta osaltaan osallistuttava tämän perusedellytyksen ylläpitämiseen. Tällä hetkellä tämän toteuttamisesta ovat vastanneet käytännössä vain finanssialan toimijat, jotka ovat siten osaltaan mahdollistaneet koko tunnistusvälinemarkkinan syntymisen.

OP Ryhmä on lisäksi tukenut markkinan kehittymistä tarjoamalla jo useita vuosia mahdollisuutta luoda vahva sähköinen tunnistusväline todentautumalla OP:n tunnistusvälineellä. Palvelua on tarjottu alle henkilökohtaisesta tunnistamisesta aiheutuvan omakustannushinnan.

Mobiilioperaattorit myös käytännössä tarjoavat OP:n tunnistusvälineillä asiakkailleen omaa vahvaa sähköistä tunnistusvälinettä jopa ilmaiseksi. Operaattorin OP:lle maksama hinta ei siten ole ollut este markkinan kehittymiselle. Siitä huolimatta vahvoja sähköisiä tunnistusvälineitä on ketjutettu OP:n tunnistusvälineistä 2016 vuoden aikana [--].

Edellä esitetyn johdosta voidaan todeta, että luonnollinen markkina sähköisen ensitunnistamisen tiedon ketjuttamiselle on ollut rajallinen, eikä syy ole ensitunnistuksen ketjutuksesta toiselta liiketoiminnan harjoittajalta peritty hinta. Näin ollen sääntelyssä ei pitäisi keskittyä ensitunnistamisen hinnan sääntelyyn vaan selvittää aluksi todelliset syyt sille, että markkinat eivät ole kehittyneet. Syy näyttäisivät liittyvän pikemminkin tuotteen kysyntään eli siihen, että asiakkaat eivät ole kokeneet tarpeelliseksi omistaa useita eri tunnuksia.

Henkilökohtaisesta ensitunnistuksesta aiheutuva todellinen kustannus on suurempi kuin ensitunnistuksen ketjuttamisesta aiheutuva kustannus

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan ensitunnistamista koskevan tiedon ketjuttamiselle asetettaisiin 10 sentin enimmäishinta viiden vuoden määräajaksi.

Henkilökohtaisesta ensitunnistamisesta aiheutuu kustannuksia, joita ei aiheudu sähköisen ensitunnistuksen tekijälle. Kustannusrakennetta voidaan perustellusti arvioida esimerkiksi poliisin henkilön tunnistamisen hinnoittelun kautta, joka on 43 € tunnistustapahtumalta. Poliisilain mukaan poliisin hinnoittelun on perustuttava palvelusta aiheutuviin todellisiin kustannuksiin. Luottamusverkoston toimijat ovat markkinatoimijoita, joiden tulee lähtökohteisesti voida saada myös tuottoa investoinneilleen.

Henkilökohtainen ensitunnistaminen vaatii konttoriverkoston lisäksi henkilöstön kouluttamista, ohjeistamista ja osaamisen ylläpitämistä. Lisäksi se vaatii esimerkiksi investointeja ensitunnistamisen todentamisasiakirjan tietojen säilyttämiseksi ja hallinnoimiseksi tunnistuslain mukaisesti 5 vuotta asiakassuhteen päättymisestä. Käytännössä täytyy myös tuottaa järjestelmä, johon voidaan dokumentoida ensitunnistamisen huolellisuus, jotta henkilökohtaisen ensitunnistamisen toteuttaja ei joudu vastuuseen näytön puutteen vuoksi ketjutuilla tunnistusvälineillä tehdyistä väärinkäytöksistä (ketjutetun tunnistusvälineen myöntäjän takautumisvaatimuksen perusteella) sekä, jossa tiedot ovat käsiteltävissä tunnistusvälineen haltijan, luottamusverkoston ja tunnistuspalvelua käyttävän palveluntarjoajan pyynnöstä. Esim. FiNen ratkaisukäytännössä (FINE PLK 32/15) on todettu, ettei huolellisuusvelvollisuutta näytetty täytetyn pelkästään sillä, että tunnistusasiakirjan tiedot oli tallennettu tietokantaan.

Yllä mainitut investoinnit ovat finanssisektorille muun liiketoiminnan kannalta pääsääntöisesti tarpeettomia. Esimerkiksi pankkiasiakkaan tunnistaminen ei edellytä tällaisia toimenpiteitä, vaan voimme siinä toiminnassa rahanpesulain uudistamisen myötä luottaa sähköiseen tunnistamiseen.

Jos näitä henkilökohtaisen tunnistamisen edellytyksenä olevia investointeja ei voi hinnoitella henkilökohtaisen ensitunnistamisen ketjutustilanteissa, johtaisi se siihen, että muut tunnistusvälineiden tarjoajat hyödyntäisivät esim. OP:n infraa ilmaiseksi ja parantaisivat omaa liikevoittoaan henkilökohtaisen ensitunnistajan kustannuksella. Tämän kustannuksen maksaa kuitenkin aina joku ja nyt näyttää siltä, että kustannus jäisi suomalaisten pankkien asiakkaiden maksettavaksi, vaikka he eivät koskaan ketjuttaisikaan omaa tunnistusvälinettään tai edes asioisi sähköisesti. Nykyinen tunnistuspalvelulle asetettu erittäin matala 10 sentin enimmäishinta johtaa siihen, ettei tunnistusvälineen tarjoaja voi jakaa näitä kustannuksia edes tunnistustapahtumien hinnoissa katettavaksi.

Kuten LVM:n teettämässä asiantuntijalausunnossa on todettu, tällä hetkellä sanoman välittäminen teknisesti ei eroa tunnistustapahtuman ja ensitunnistuksen ketjuttamisen tilanteissa. Jatkossa tilanne on kuitenkin muuttumassa. Tällä hetkellä VM:n johdolla käydään keskusteluja uuden tekniikan rakentamisen tarpeesta tunnistusvälineiden ketjuttamisen turvallisesti toteuttamiseksi. Siten tulevaisuudessa on oletettavaa, että sanoman välittämisen tapakin on toinen. Tällaisen järjestelmän luomisesta tulee kustannuksia myös niille toimijoille, joiden tekemää henkilökohtaista ensitunnistamista tällä menetelmällä hyödynnetään.

Edellä esitetyillä perusteilla katsomme, että ensitunnistamiselle ehdotettu hinta ei vastaa lähellekään niitä kustannuksia, joista henkilökohtaisesta ensitunnistamisesta aiheutuu toimijalle. Mikäli hintaa ylipäätään katsotaan tarpeelliseksi säädellä, tulee hinnan sen perustua asiasta aiheutuviin todellisiin kustannuksiin.

Ehdotettu sääntely ei ole tasapuolista kaikkien toimijoiden kesken

Jos henkilökohtaisen ensitunnistuksen kustannuksia ei voida jakaa luottamusverkostossa tunnistusta ketjuttavien toimijoiden kanssa, muodostaa tämä vahvan kannustimen olla tarjoamatta henkilökohtaista ensitunnistamista vahvojen sähköisten tunnistusvälineiden myöntämisessä. Kuten aiemmin on todettu, koko vahvan sähköisen tunnistamisen markkina kuitenkin rakentuu sen varaan, että luottamusverkostossa on toimijoita, jotka huolehtivat henkilökohtaisesta ensitunnistamisesta. Yhtenä vaihtoehtona OP pitää sitä, että kaikille tunnistusvälineen tarjoajille asetetaan lakiin perustuva vaatimus tarjota henkilökohtaista ensitunnistusta riittävässä laajuudessa.

Muussa tapauksessa tilanne muodostuu sellaiseksi, että osan tunnistusvälineiden liikkeellelaskijoista pitää tehdä henkilökohtainen ensitunnistaminen muille tunnistusvälineiden tarjoajille käytännössä ilmaiseksi. Tämän vuoksi on jopa mahdollista kyseenalaistaa, onko perusoikeuksien mukaista asettaa yksityiselle toimijalle velvollisuus kantaa koko markkinan toimivuuden edellytyksenä oleva kustannusrakenne, jotta toiset yksityiset toimijat voivat hyötyä siitä käytännössä ilmaiseksi omaa liikevoittoaan tavoitellessaan.

Tämä johtaa toisaalta myös siihen, että tunnistusvälineen myöntäjät, jotka hyödyntävät toisten rakentamaa infraa ja prosesseja käytännössä ilmaiseksi, pystyvät tuottamaan palveluitaan asiakkailleen edullisemmin, mikä puolestaan myös vääristää markkinoita. Jos lakihankkeella tavoitellaan markkinoiden toimivuutta, tulisi pitää huoli myös siitä, että ei luoda samalla piilotettuja yritystukia, jotka suosivat osaa markkinatoimijoista toisten kustannuksella.

OPn ehdotukset tunnistusvälinemarkkinan kehittymisen nopeuttamiseksi

Hintasäännöstelyn sijaan tunnistusvälineiden markkinoita voitaisiin kehittää siten, että ratkotaan lainsäädännön avulla tunnistusvälineiden turvalliseen käyttöön liittyviä käytännön ongelmia.

Tunnistusvälineen haltijan sähköisen identiteettiin liittyy aina riskiä. Tunnistusvälineen haltijan pitäisikin pystyä helposti tarkistamaan samasta paikasta kaikki itsestään liikkeellä olevat vahvat sähköiset tunnistusvälineet. Tämä on erityisen tärkeää identiteettivarkauksien havaitsemiseksi ja torjumiseksi.

Lisäksi pitäisi olla selkeät säännöt siitä, miten tunnistusvälineketjussa olevan tunnistusvälineen voimassaolon päättyminen tai sen sulkeminen vaikuttaa muihin tunnistusvälineisiin. Ketjutetun tunnistusvälineen ei pitäisi olla voimassa, jos sen tunnistusvälineen voimassaolo, jolla se on myönnetty, syystä tai toisesta päättyy.

Tunnistuslaissa olevan virheen korjaaminen

OP Ryhmä toimii talletuspankkien yhteenliittymästä annetun lain 24.6.2010/599 mukaisena yhteenliittymänä. Yhteenliittymän muodostavat mm. keskusyhteisö (OP Osuuskunta), jäsenluottolaitokset (osuuspankit) ja tytäryritykset (mm. palveluyritykset kuten OP-Palvelut Oy ja OP-Prosessipalvelut Oy).



Laissa vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista on huomioitu yhteenliittymärakenne tunnistusvälineen liikkeelle laskemisen yhteydessä mutta ei kuitenkaan tunnistusvälityspalvelun tarjoamisen osalta, sillä laki on kirjoitettu siten, että siinä puhutaan vain "tunnistusvälineen tarjoajien yhteenliittymästä".

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.*

Käsityksemme mukaan laissa on tältä osin virhe. Tunnistusvälityspalvelun tarjoaminen pitäisi olla mahdollista yhteenliittymänä samaan tapaan kuin tunnistusvälineen liikkeellelasku. Yllä olevassa pykälässä "tunnistusvälineen tarjoajan" on ollut varmaankin tarkoitus viitata "tunnistuspalvelun tarjoajaan".

OP Ryhmälle asia on todella merkittävä, sillä ryhmässä on 178 itsenäistä omalla toimiluvallaan toimivaa osuuspankkia. [--]

Pyydämme, että tunnistuslain muuttamisen yhteydessä asia huomioidaan tekemällä lakiin seuraava muutos:

10 §: Tunnistuspalvelun tarjoajan velvollisuus ilmoittaa toiminnan aloittamisesta

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

Helsingissä, 12. tammikuuta 2017

OP RYHMÄ

Erkki Sarsa
Edunvalvontajohtaja

Satu Wennberg
Edunvalvontapäällikkö