

Liikenne- ja viestintäministeriölle

Viite: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta LVM/1218/01/2016

Nordea Bank AB (publ) Suomen sivuliikkeen lausuma

Nordea Bank AB (publ) Suomen sivuliike ("Nordea") kiittää lausuntopyynnöstänne 24.5.2017 koskien lain vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain ("tunnistuslaki") muuttamisesta. Lausuntonamme esitämme seuraavaa:

Yhteenveto

Katsomme, ettei lakiesitys tue palvelujen digitalisointiin tai tietoyhteiskunnan kehittämiseen liittyviä tavoitteita, vaan vaarantaa niiden toteutumista heikentämällä ensitunnistamisen infrastruktuuria ja markkinoita. Tavoitteena ei näytä olevan järjestelmällinen ja tasavertainen markkinoiden avaaminen vaan ainoastaan tiettyjen markkinatoimijoiden suosiminen joka voi pahimmassa tapauksessa johtaa vääränlaiseen ja kestäättömään markkinoiden vinoutumiseen. Tämän takia valitut sääntelykeinot kohdistuvat eri toimijoihin suhteettomalla tavalla eriarvoisesti, eikä sääntely perustu asiallisesti toteutettuun vaikutusarviointiin. Sääntelyn suosivan luonteen takia pidämme mahdollisena, että kyse on sellaisesta julkisesta tuesta, jollaisen käyttäminen ei ole sallittua.

Markkinoiden "kehittymättömyys"

Esitysluonnoksessa todetaan, että ensitunnistustietojen välittämisestä perityt *kohtuuttoman korkeat hinnat* ovat vaikeuttaneet olemassa olevien tunnistusvälineiden hyödyn-

Nordea Bank AB (publ), Suomen sivuliike

Satamaradankatu 5 00020 NORDEA
www.nordea.com

Nordea Bank AB (publ), Suomen sivuliike, Satamaradankatu 5, 00020 NORDEA, Y-tunnus 1703218-0
Nordea Bank AB (publ), julkinen osakeyhtiö, kotipaikka Tukholma, rek.nro 516406-0120, rekisteriviranomainen Yhtiövirasto, Ruotsi

tämistä uusien tunnistusvälineiden hankkimisessa. Lisäksi esitetään, että korkeat hinnat vaikeuttavat kilpailun toimivuutta ja jatkossa myös toimijoiden välisen luottamusverkon kehittymistä. Lisäksi tekstissä todetaan, että vaikka vahvan sähköisen tunnistamisen markkinaa *on pyritty kehittämään usean vuoden ajan*, toimijoiden välinen markkinaehtoinen sopiminen ensitunnistuksen välittämisestä ei ole tuottanut tavoiteltua kehitystä.

Markkinan kehittämisellä viitataan ilmeisestikin teleoperaattoreiden tarjoaman ns. mobiilivarmenteen hitaaseen yleistymiseen. Nordea toteaa, että mobiilivarmenne on ollut tarjolla kuluttajille jo vuodesta 2011 lähtien ja tuote on käytännössä ollut kaikille kuluttajille ilmainen vuoteen 2016 asti. Yhdellä markkinatoimijalla, se on vielä tänäkin päivänä ilmainen. Täysi-ikäisiä suomalaisia eli tunnistuspalvelujen käyttäjiä on Suomessa tällä hetkellä noin 4,4 miljoonaa, mutta mobiilivarmennoita on silti käytössä vasta noin 300 000 kappaletta.

Valtaosa suomalaisista on voinut saada mobiilivarmenteen verkosta hyödyntäen pankkien ensitunnistamisen ketjuttamista, joten markkinapotentiaali on ollut reilusti yli 3 miljoonaa käyttäjää. Tästäkään huolimatta tuote ei ole kiinnostanut kuluttajia, vaikka sen käyttöönotto on ollut helppoa ja ilmaista.

Kilpailevien tunnistusratkaisuiden esteenä ei siis ole ollut ensitunnistamisen ketjuttamisen hinta vaan aivan muut seikat, kuten esimerkiksi tuotteen kiinnostavuus. Tästä syystä ehdotettu hintasääntely ei tule korjaamaan ongelmaa vaan toimii ainoastaan suorana subventiona pankeilta operaattoreille. Tällainen subventio on selkeä markkinahäiriö, joka kohtelee eri toimijoita syrjivästi.

Tämän lisäksi esitystekstissä todetaan osan tunnistusvälineen tarjoajista todenneen, etteivät ne ole päässeet sopimukseen ensitunnistamisen ketjuttamisesta kaikkien markkinoilla toimivien tunnistusvälineen tarjoajien kanssa korkeiden hintapyyntöjen vuoksi. Tunnistusvälineen tarjoajat hinnoittelevat ensitunnistamisen joko kiinteän hinnastonsa mukaisesti tai erikseen neuvottelemalla.

Nordea toteaa, että sopimuksen syntymiseen tarvitaan aina kaksi osapuolta. On myös hyvin tavanomaista, että ostajalla on epärealistisia näkemyksiä siitä, miten jokin palvelu tulisi hinnoitella. Tästä huolimatta Nordea ei ole koskaan kieltäytynyt myymästä ensitunnistuspalvelua yhdellekään toimijalle.

Ensitunnistamisen hinta perustuu toimijoille aiheutuviin kustannuksiin, jotka eivät poistu nyt ehdotetuilla lakisääteisillä rajoituksilla. Lakiehdotuksessa ei tuoda esille seikkoja, jotka miltään osin keventäisivät tai helpottaisivat näitä kustannuksia ensitunnistusta tekeville toimijoille. Sääntelyn kannalta on täysin perustelematonta unohtaa eri

toimijoille aiheutuvat kustannukset ja keskittyä yksinomaan perustelematta esitettyyn käsitykseen kohtuullisesta hinnasta (mediaanihinta). Mediaanihinta johtaa eri tavoin säänneltyjen toimijoiden aseman kannalta kohtuuttomaan lopputulokseen.

Hintasääntely voi myös merkittävästi haitata tunnistamisvälineiden käyttöä ja kehitystä tulevaisuudessa. Esimerkiksi tällä hetkellä mobiilivarmenne ei käsityksemme mukaan ole optimaalisin valinta tunnistusvälineeksi pankille muun muassa toisen maksupalveludirektiivin (PSD2) edellyttämän, tunnistuslaista erillisen vahvan tunnistamisen, toteuttamiseksi.

Tunnistusmarkkinoiden kasvu ja vaikutus

Nordea ihmettelee sitä, että hallituksen esitysluonnoksessa todetaan sähköisen ensitunnistamisen markkinan olevan pieni ja että esityksen myötä oletettavissa olevan volyymin kasvun vuoksi enimmäishinnan vaikutusten ei kuitenkaan arvioida olevan finanssitoimijoiden liiketoiminnan kannalta kokonaisuutena arvioiden merkittäviä.

Esityksen tavoitteena on kilpailun lisääntyminen tunnistusmarkkinoilla, mikä kokonaisuudessaan voi muuttaa markkinatilannetta ja siten vaikuttaa kaikkien toimijoiden olosuhteisiin.

On epäselvää, miksi ensitunnistamisen määrän tulisi kasvaa esityksen myötä ja miten sen on tosiasiaassa ajateltu kasvavan. Tunnistusvälineitä käyttävät asiakkaat eivät ole vuosien saatossa ottaneet mobiilivarmennetta käyttöön vaikka olisivat ilmaiseksi saaneet. Mobiilivarmenteen ominaisuudet eivät muutu luottamusverkon luomisen myötä lainkaan. Operaattorit ovat omilla toimillaan jopa heikentäneet mobiilivarmenteen houkuttelevuutta asettamalla palvelulle kuukausihinnan.

Nykyisellään kaksi kolmasosaa operaattoreista laskuttaa palvelusta 2,90e kuukaudessa. On selvää, että asiakkailta perittäviä hintoja tullaan ainoastaan korottamaan seuraavan viiden vuoden aikana. Vallitsevilla kuukausimaksuilla markkinoiden korkeimman ensitunnistuksen ketjutuksen hinnan kattamiseenkin menee vain vajaat neljä kuukautta, jota voidaan pitää erittäin kohtuullisena uusasiakashankinnan hintana. Oletettavaa on, että tunnistusvälinettä käytetään pitempään kuin neljä kuukautta.

Ensitunnistamisen kustannusten vaihteluväli

Luonnostekstissä viitataan toimijoilta saatuihin lausuntoihin ja siihen, että ensitunnistamisesta aiheutuvien kustannusten vaihteluväli on muutamista senteistä yli 60 euroon. Teleyritykset pitävät kustannuksia huomattavasti alhaisempina kuin finanssitoimijat,

mutta finanssitoimijoiden välisissä arvioissa on suuria eroja. Esityksessä todetaan myös, että ensitunnistamisen hinta on nyt *kohtuuttoman korkea*.

Ensitunnistamisen kustannusten osalta on käytettävä valistunutta lähdekritiikkiä. Henkilön henkilöllisyyden tunnistaminen, tarvittavien kirjausten tekeminen sekä järjestelmän päivittäminen ei varovaisestikaan arvioiden voi olla kustannuksiltaan muutamaa senttiä. Operaattoreiden osalta Nordea huomauttaa, että Elisa ja DNA:n asiakkaille mobiilivarmenne on maksullinen palvelu (hinta noin 2,90 euroa kuukaudessa). Teliällä Prepaid asiakkaan ensitunnistaminen maksaa 35 euroa.¹

Nordea näkemyksen mukaan ensitunnistamisen hinnat eivät voi olla kohtuuttoman korkeita, koska nykyinen hintataso on useiden toimijoiden käytössä ja lisäksi mobiilioperaattorit veloittavat tällä hetkellä mobiilivarmenteidensa käyttöönotosta heidän kauttaan joko kertahinnan tai kuukausimaksun, joka on monin verroin korkeampi kuin ensitunnistamisesta maksettavaksi kaavailtu korvaus

Lisäksi on huomattava, että operaattoreiden antamat kustannusarviot ovat täysin epärealistisia ja tarkoitushakuisia. Esimerkiksi Telia on vuosien 2015-2016 aikana muuttanut myyntipisteitään ensitunnistuskelpoisiksi ja merkittävien ja kalliiden järjestelmä- sekä toimitilamuutosten² lisäksi yritys joutui muun muassa yhteistoimintaneuvotteluiden kautta irtisanomaan myyjäänsä, jotka eivät täyttäneet ensitunnistamisessa vaadittavia kriteereitä.

Tiukentuneet vaatimukset ensitunnistamisen vuoksi varmasti vähentää potentiaalisten rekrytoitavien myyjien määrää ja näin ollen vaikuttaa palkkakuluihin nostavasti. Muutoksen myötä myös jokaiselle myyjälle täytyy jatkossa tehdä turvallisuusselvitys, joka halvimmillakaan maksaa 55 euroa kerta. Operaattorien kaupoissa työntekijävaihtuvuus on tunnetusti suurta, joten pelkästään jo tästä ja tarvittavien koulutusten pitämisestä tulee suuria välillisiä kustannuksia. Jos tämä suhteutetaan liikkeissä tehtyihin nykyisiin mobiilivarmenteiden aktivointimääriin operaattorien liikkeissä, voidaan tuskin enää puhua senteistä.

Jos ensitunnistamisen kustannustaso on operaattorien esittämällä tahalla alhainen, on ristiriitaista esittää, että alhaiseksi esitetyn ensitunnistamisen kustannuksista huolimatta osa teleoperaattoreista ei ole katsonut aiheelliseksi tarjota ensitunnistamista asiakkailleen.

Telian perimä 39,90 euron hinta mobiilivarmenteella varustetuista prepaid liittymistä ei myöskään tue operaattorien väitettä ensitunnistamisen muutaman sentin kustannuksis-

¹ Tiedot kerätty Telian, DNA:n ja Elisan verkkosivuilta.

² Muun muassa kattava kameravalvonta ja nauhojen arkistointi sekä henkilöiden taustatarkistus.

ta, samalla kun normaaleita prepaid liittymiä myydään hyvin edullisesti (esimerkiksi tavanomaista on että vaikkapa 4,9 euron hinnalla saa seitsemän euron arvosta palveluita).

Hintasääntelyn arviointi

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan oikeudenmukainen ja kohtuullinen korvaus perustuisi 17 §:n uuden 6 momentin mukaan Suomessa toimivilta tunnistusvälineen tarjoajilta kerättyihin ensitunnistustietojen *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.

Nordea toteaa, että ministeriön näkemys kohtuullisesta ja oikeudenmukaisesta korvauksesta ei perustu mihinkään tietoon vaan puhtaakseen arvaukseen tai mielipiteeseen.

Nordea pitää ihmeellisenä sitä, että mediaanin laskemisessa otetaan huomioon muutkin kuin vahvan tunnistamisen ketjuttamisen hinnat. Lisäksi listaan tulisi ottaa mukaan vain toimijoita jotka oikeasti tekevät kaupallisesti ensitunnistamisen ketjuttamista. Tietojemme mukaan yksikään finanssialan toimija ei hyödynnä mobiilivarmennetta ensitunnistamisen ketjuttamisessa, vaikka palvelun hinta on huomattavasti alle ensitunnistamisesta koituvien reaalisten kustannusten. Syy tähän ei siis löydy hinnasta vaan päätös on puhtaasti riskienhallinnallinen.

On myös epäselvää, miksi ja millä perusteella hintaa tulisi laskea vuosittain. Nythän käy niin, että viiden vuoden siirtymäajan jälkeen hinta laskee noin yhteen euroon /ketjutus. Tällaiselle "tavoitehinnalle" ei ole olemassa mitään perustetta. On huomattava, että muun muassa inflaation, toimitilojen vuokrien, henkilöstökustannusten ja muiden kulujen nousun vuoksi hintaa tulisi korottaa vuosittain.

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään, että enimmäishintaan ei vaikuttaisi se, millä menetelmällä, kuten henkilökohtaisesti tai sähköisesti, tiedot lähettävä tunnistusvälineen tarjoaja on itse tehnyt henkilön ensitunnistamisen.

Nordea katsoo, että mikäli tarpeettomaan hintasääntelyyn päädytään, tulisi korvaus myös ketjuttamisen ketjuttamisesta ohjata sille toimijalle joka suurimman työn on tehnyt. Tämä ei kasvattaisi operaattorien tai muiden välineiden myöntäjien kustannuksia. Jokaisesta ensitunnistamistapahtuman jälkeisestä ketjutuksesta tulisi siis maksaa kor-

vaus ensitunnistamisen tehneelle toimijalle, koska muuten ketjutusta käyttävä toimija pääsee ”vapaamatkustamaan” ja hyötymään kohtuuttomasti ensitunnistamisen tehneen toimijan kustannuksella.

Vaikutusten arviointia

Esitystekstissä todetaan, että finanssisektorin toimijoiden kannalta esitys voi vähentää niiden tuloja sähköisten ensitunnistamisten ketjuttamisesta kullekin tunnustustapahtumalle laskettuna, sillä oikeudenmukaisen ja kohtuullisen korvauksen enimmäistason vaihteluvälin (0,35-5 euroa) määrittämisessä on otettu huomioon markkinoilla vallitseva kohtuulliseksi katsottu hintataso.

Nordea huomauttaa, että korvauksen kohtuullisuutta tulisi arvioida kaikkien toimijoiden, ei vain maksajan näkökulmasta. Kustannusvaikutus ei ole kohtuullinen Nordealle jo pelkästään siksi, että ainoastaan finanssisektorin toimijat ovat ensitunnistamistietojen ketjutuksen kohteena. Operaattoreille ketjutusta ei käytännössä tapahdu. Siksi on myös Nordean kannalta kohtuutonta, että hintasääntelyllä korvauksen enimmäistaso laskee jatkuvasti.

Tämän vuoksi Nordea ehdottaakin, että mikäli hintasääntelyyn päädytään, jokaiselta tunnustusvälineen haltijalta edellytettäisiin ensitunnistamismahdollisuuden järjestämistä. Tällöin toimijat olisivat yhdenmukaisella toimintakentällä.

Nordea haluaa huomauttaa, että hintasääntelyllä on myös yksi merkittävä taloudellinen vaikutus: tulonsiirto pankeilta mobiilioperaattoreille. Kyseessä on selkeä valtion toimi, joka heikentää pankkien kilpailuasemaa markkinoilla ja asettaa mobiilioperaattorit merkittävästi muita toimijoita parempaan asemaan. Pahimmassa tapauksessa kyseessä olisi laittomasta valtiontuesta. Koska kustannuksia ei ole pyritty selvittämään tasapuolisesti ja riittävänä laajasti vaikutusten arvioinnissa, tulisi selvittää, onko hintasääntelyssä kyseessä kielletty valtiontuki.

Laskentakriteerejä ei ole annettu Nordean nähtäväksi joten Nordean on mahdotonta arvioida, onko tehty kustannusvaikutukset ja hintasääntelyn oikeudenmukaista. Nordea on pyytänyt ministeriöltä selvitystä esityksen taustalla olevista laskelmista, mutta tällaista ei ole toimitettu. Esityksen taustalla olevaa konsulttiselvitystä tehtäessä Nordeaa ei katsottu aiheelliseksi kuulla, minkä seurauksena selvitykseen päättyi virheellistä tietoa.

Lainsäädännön kehittäminen

Nordea Bank AB (publ), Suomen sivuliike

Satamaradankatu 5 00020 NORDEA
www.nordea.com

Nordea Bank AB (publ), Suomen sivuliike, Satamaradankatu 5, 00020 NORDEA, Y-tunnus 1703218-0
Nordea Bank AB (publ), julkinen osakeyhtiö, kotipaikka Tukholma, rek.nro 516406-0120, rekisteriviranomainen Yhtiövirasto, Ruotsi

Nordea huomauttaa, että luottamusverkosto ei ole vielä virallisesti toiminnassa vaikka lain mukaan sen olisi pitänyt tulla voimaan jo 1.5.2017. Merkittävältä osin tämä johtuu muun muassa siitä, että käyttöönoton aikataulu oli alun perin epärealistinen ja myös esimerkiksi Viestintävirastoa vaivaa merkittävä resurssipula.

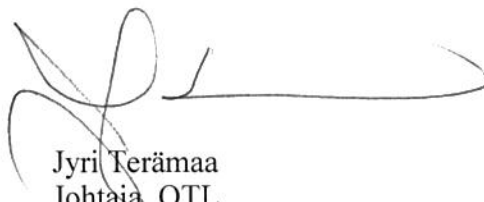
Nordea huomauttaa myös, että tunnistuslaissa on ilmeinen virhe ja puute henkilötietojen käsittelyn perusteiden osalta. Välityspalveluiden ja tunnistusvälineiden tarjoajien välisissä sopimusneuvotteluissa on ilmennyt, että yksikään välityspalvelu ei kykene esittämään henkilötietolain edellyttämää pätevää perustetta sille, että välityspalvelua olisi pidettävä rekisterinpitäjänä. Viestintävirasto ei ole kyennyt ratkaisemaan asiaa omassa tietosuojakäytännössään, vaan asia on jäänyt markkinatoimijoiden ratkaistavaksi.

On selvää, että nykymuodossaan erilliset välityspalvelut eivät täytä rekisterinpitäjän itsenäisestä päätöksentekovallasta suhteessa tunnistetietoihin. Tästä huolimatta välityspalvelujen edustajat ovat katsoneet olevansa itsenäisiä rekisterinpitäjiä, vaikka heillä ei ole esittää esimerkiksi itsenäistä käsittelyperustetta henkilötietojen käsittelylle. Epäselvä tilanne vaikeuttaa kaikkien toimijoiden toiminta merkittävästi jaksiksi Nordea pyytääkin liikenne- ja viestintäministeriötä välittömästi puuttumaan kyseiseen ongelmaan, jotta selkeä lainsäädännöllinen puute saadaan korjattua.

Ystävällisin terveisin



Panu Pökkylä
Senior Legal Counsel, OTK



Jyri Terämaa
Johtaja, OTL

