



LIIKENNE- JA VIESTINTÄMINISTERIÖ

kirjaamo@lvm.fi

Diaarinro LVM/1218/01/2016

LAUSUNTOPYYNTÖ VAHVASTA SÄHKÖISESTÄ TUNNISTAMISESTA JA SÄHKÖISISTÄ LUOTTAMUSPALVELUISTA ANNETUN LAIN MUUTTAMISESTA

OP Ryhmä kiittää mahdollisuudesta lausua muutetusta luonnoksesta hallituksen esitykseksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamiseksi.

OP Ryhmä pitää hyvänä asiana sitä, että jatkovalmistelun aikana esitysluonnokseen on tehty tarpeellisia muutoksia, jotka ovat erittäin kannatettavia (10 § ja 47 §).

Pidämme kuitenkin erityisen valitettavana sitä, että ensitunnistamisen ketjuttamisen hintasääntelystä ei ole luovuttu kokonaan ja että ehdotettu hinta on hyvin kaukana markkinaehtoisesta toimijoille aiheutuvista todellisesta kustannuksesta ja hinnan laskutavassa on puutteita.

Ensitunnistamisen hintasääntely

Esityksessä lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että ensitunnistamista koskevan tiedon ketjuttamiselle asetetaan enimmäishinta viiden vuoden määräajaksi. Enimmäishinta määräytyy vuosittain Viestintäviraston päätöksen mukaisesti siten, että se on aina vähintään 35 senttiä ja enintään 5 euroa. Enimmäishinnan määrä laskee vuosittain 25 prosenttia.

Lakiluonnoksessa todetaan, että ensitunnistamisen ketjuttamisesta saa periä oikeudenmukaisen ja kohtuullisen korvauksen. Esitetty hinnoittelumalli ei kuitenkaan johda oikeudenmukaiseen tai kohtuulliseen korvaukseen ensitunnistamista harjoittavien toimijoiden eli käytännössä pankkien kannalta. Olemme jo aiemmin toimittaneet erillisellä selvityksellä Liikenne- ja viestintävirastolle yksityiskohtaisen erittelyn siitä, mitä kustannuksia tunnistuslain vaatima ensitunnistaminen aiheuttaa suoraan ilman muiden lainsäädännöstä johtuvien vaatimusten täyttämistä.

Esityksessä todetaan, että selvityksen mukaan ensitunnistamisen kustannus vaihtelee suuresti muutamasta sentistä yli 60 euroon. Käsityksemme mukaan muutamien senttien kustannus ei voi perustua sellaisen toimijan todellisiin kustannuksiin, jotka käytännössä harjoittavat henkilökohtaista ensitunnistamista sääntelyn vaatimalla turvallisuustasolla. Todellinen käsitys ensitunnistamisesta aiheutuvista kustannuksista voi olla vain niillä toimijoilla, jotka tunnistamista käytännössä tekevät. Saatujen selvityksien perusteella tunnistamisen kustannus voi olla yli 60 euroa. Siten on selvää, että tehokkaan toimijan todellinen kustannus on huomattavasti suurempi kuin mitä nyt luonnoksessa esitetty kohtuullinen korvaus.

Esitysluonnoksessa todetaan, että ensitunnistamisesta aiheutuvien henkilökustannusten täysimääräistä kattamista ei ole pidettävä tarkoituksenmukaisena. Nyt esitetty korvaus on kuitenkin hyvin kaukana todellisista henkilökustannuksista. Henkilökustannusten lisäksi ensitunnistamisesta aiheutuu toimijoille mm. toimitila-, tietojärjestelmä-, koulutus- ja arkitointikustannuksia.

Hallituksen esityksen mukaan enimmäishinta määräytyisi kustannusten sijaan perittävien hintojen perusteella. Tämä ei perustuslain mukaista, mistä tarkemmin myöhemmin tässä lausunnossa. Jos kuitenkin päädyttäisiin esittämään enimmäishinnan laskemista perittäviin hintoihin perustuen, OP huomauttaa ehdotetussa enimmäishinnan laskemistavassa olevista merkittävistä ongelmista ja epäselvyyksistä. Esitys jättää epäselväksi, keiden kaikkien ”*palveluntarjoajien*” ilmoittamat hinnat huomioitaisiin laskennassa. OP:n näkemyksen mukaan laskennassa tulisi ottaa huomioon ainoastaan sellaisen tunnistusvälineen ketjuttamisen hinta, joka perustuu tunnistusvälineen tarjoajan itsensä tekemään henkilökohtaiseen ensitunnistamiseen viranomaisen myöntämän todentamisasiakirjan perusteella. Muussa tapauksessa peritty hinta voidaan ilmoittaa keinotekoisena alhaiseksi, mikä johtaa siihen, että laskennallinen mediaanikustannus jää liian pieneksi. Täysin epäselväksi jää myös, mitkä 10 % toimijoista on tarkoitus jättää ulkopuolelle ja miksi yksi toimija voisi ilmoittaa laskentaan monta eri hintaa, joka johtaisi herkästi mediaanin merkittävään vääristymiseen. Tämän lisäksi esityksessä on leikkuri, joka on omiaan johtamaan joka tapauksessa todellisia hintoja alempaan enimmäishintaan.

Esitysluonnoksessa ei myöskään perustella lainkaan sitä ratkaisua, että enimmäishinta laskee 25 % joka vuosi. Tämä johtaa siihen, että viimeisenä vuotena korvaus voi olla teoriassa enemmälläinkin hieman yli euron suuruinen. Hinnan vuosittainen automaattinen kaavamainen lasku ilman minkäänlaista harkintaa on kohtuuton toimijoiden kannalta. Myös esitetty 5 vuoden hintasääntely on poikkeuksellisen pitkäkestoinen ja siksi kohtuuton.

Luottamuspalveluiden markkinoilla on jo useita toimijoita, joilla on valmis asiakaspalveluverkosto asiakkaan tunnistamiseksi. Koska luottamusverkostoon kuuluville kaikille toimijoille ei ole esityksessä asetettu velvollisuutta omalta osaltaan huolehtia myös asiakkaiden ensitunnistamisesta, merkitsee poikkeuksellinen hintasääntely kohtuuttoman alhaisella hinnalla käytännössä tulonsiirtoa pankkisektorilta muille luottamusverkostossa toimiville vahvoille tunnistusvälineitä sähköisesti myöntäville tahoille. Menettely voidaan myös katsoa piiloteuksi julkiseksi tueksi.

Esitysluonnoksen hintasääntelyn vaikutuksia voidaan hyvin kuvata seuraavan esimerkin avulla: Ensitunnistamista ketjutetaan vuosittain sähköisesti satoja tuhansia tapahtumia, esim. 250.000 kertaa vuodessa. Henkilökohtaisen ensitunnistamisen kustannukset ovat tunnistusvälineen tarjoajien laskelmien mukaan esim. 60 €/tapahtuma, mistä saatava hyöty oletetaan jakautuvan esim. tasan alkuperäisen ja ketjutetun tunnistusvälineen kesken. Alkuperäisen tunnistusvälineen tarjoaja saisi enintään 5 €/tapahtuma. Tästä saadaan 25 euroa suoraa yritystukea finanssisektorilta esim. vakavaraisille teleoperaattoreille (ottaen huomioon, että tällä hetkellä finanssisektorin toimijat eivät vielä tarjoa sähköisen tunnistamisen perusteella vahvoja sähköisiä tunnistusvälineitä) jokaista ketjutettua tunnistustapahtumaa kohti eli yhteensä 6,25 milj. euroa vuosittain. Mikäli teleoperaattoreiden voitollista liiketoimintaa nähdään tarpeelliseksi tukea, tulee se järjestää suorana valtion tukena. OP Ryhmä on tukenut markkinoiden käynnistämistä todellisia kustannuksia alhaisemmalla hinnoittelulla jo pidemmän aikaan. Aiemmin perityn kustannuksia alemman hinnoittelun käyttäminen enimmäishintasääntelyn pohjana kääntyy esityksen perusteella aikaisemmin markkinoiden avaamista tukeneita toimijoita vastaan.

Hintasääntely ei myöskään millään tavoin kannusta muita markkinoilla toimijoita tarjoamaan ensitunnistamista muille osapuolille tai edes kehittämään omaa tunnistustoimintaa, koska niiden on huomattavasti kannattavampaa perustaa uusien sähköisten tunnustusten myöntäminen käytännössä pankkien tekemään ensitunnistamisen. FiCom ry onkin

13.1.2017 päiväämässä tunnustuslakia koskevassa lausunnossaan todennut seuraavaa: ”*Sähköisellä ensitunnistamisella tunnustusvälineen rekisteröinti on mahdollista tehdä digitaalisesti palveluksi. Vaihtoehtona on järjestää rekisteröinti toimijan asiakaspalvelupisteisiin, joka sitoo huomattavasti resursseja.*” Kuten myös FiCom edellisessä lausunnossaan toteaa, ensitunnistaminen sitoo huomattavasti resursseja, vaikka kattava fyysinen asiakaspalveluverkosto ja asiakasrekisteri olisivatkin jo olemassa. Ensitunnistamista ei sen vuoksi nähdä selaisena liiketoimintana, jota kannattaisi itse tuottaa.

Hallituksen esityksessä todetaan, että ”*ehdotettu hintasääntelyä on pidettävä välttämättömänä, sillä jo tehdyt lainsäädännön muutokset eivät ole johtaneet tavoiteltuun lopputulokseen eli tunnustusvälineiden markkinoiden kehittymiseen sekä uusien ja kilpailevien vahvojen sähköisten tunnustuspalveluiden yleistymiseen*”. Vahvan sähköisen tunnistamisen markkinat ovat olleet olemassa 8 vuotta. Sinä aikana yli 10 tunnustusvälineen tarjoajaa on tullut mukaan markkinoille. Lain mukaista ensitunnistamisen ketjuttamista toteuttavat tällä hetkellä teleoperaattorit. Uusia vahvoja sähköisiä tunnustusvälineitä luodaan jo nyt sähköisesti satoja tuhansia vuodessa maassa, jossa täysi-ikäistä väestöä on vain n. 4,5 miljoonaa. On nähtävissä, että myös finanssisektorin tunnustusvälineen tarjoajat tulevat tarjoamaan ensitunnistamisen ketjuttamista, mikä tulee lisäämään sähköisen ketjuttamisen volyymejä. Markkinat ovat kehittyneet ja kehittyvät edelleen ilman enimmäishintasääntelyä. OP:lle on epäselvää, mikä on se tavoiteltu lopputulos, joka ei näyttäisi toteutuvan ilman enimmäishintasääntelyä.

OP Ryhmän näkökulmasta ensitunnistamisen hintasääntelyn puute ei ole ollut este sen enempää OP:n tunnustusvälineiden edelleen ketjuttamisen sallimiselle kuin vahvojen sähköisten tunnustusvälineiden myöntämiselle toiseen vahvaan sähköiseen tunnustusvälineeseen luottaen. Enimmäishintasääntelyllä vaikutettaisiin ainoastaan siihen, että palvelu tulisi hinnoitella perustuslain vastaisesti alle tuotantokustannusten. Omaisuudensuoja ja elinkeinonvapaus edellyttävät, ettei ketään voi määrätä harjoittamaan tappiollista liiketoimintaa edes lyhyellä tähtäyksellä. Hallituksen esitys johtaisi elinkeinonvapauden ja omaisuudensuojan loukkaamisen lisäksi markkinan vääristämiseen siirtämällä liiketoiminnan kustannuksia vain osan markkinoilla olevista toimijoista kannettavaksi. Koska hallituksen esitys edellyttäisi finanssialan toimijoilta tappiollista liiketoimintaa pitkällä ajanjaksolla, on perusteltua edellyttää, että hallituksen esityksen perusteluja suhteesta perustuslakiin ja sääntämisjärjestykseen käydään läpi yksityiskohtaisemmin.

Edellä esitetyillä perusteilla katsomme, että ensitunnistamisen ketjuttamisesta perittyä hintaa ei pidä lankaan säännellä, vaan hinnan pitäisi muodostua markkinaehtoisesti. Toiseksi katsomme, että ensitunnistamiselle ehdotettu hinta ei vastaa lähellekään niitä kustannuksia, joista henkilökohtaisesta ensitunnistamisesta aiheutuu toimijalle. Mikäli hintaa ylipäätään katsotaan tarpeelliseksi säädellä, tulee sen perustua asiasta aiheutuviin todellisiin kustannuksiin.

Tunnustuspäalvelun tarjoajan velvollisuus ilmoittaa toiminnan aloittamisesta ja yhteenliittymän maksettavaksi tulevat maksut

OP Ryhmä kannattaa tunnustuslain 10 §:n muuttamista esityksessä ehdotetulla tavalla siten, että yhteisen tunnustusvälityspalvelun tarjoajien yhteenliittymä voisi jatkossa tehdä ilmoituksen Viestintävirastolle yhteenliittymänä.

Kannatamme myös 47 §:n esitettyjä muutoksia valvonta- ja rekisteröimismaksun selkiyttämistä yhteenliittymien osalta.



Muut muutosehdotukset

OP Ryhmä on aiemmin 16.1.2017 antamassaan lausunnossa tuonut esille myös muita muutosehdotuksia tunnistuslakiin liittyen.

Näitä olivat esim. kaikille tunnistusvälineen tarjoajalle asetettu velvollisuus myöntää tunnistusvälineitään myös henkilökohtaisen, viranomaisen myöntämään todentamisasiakirjaan perustuvan tunnistamisen perusteella. Tunnistusvälineiden markkinan edellytys on se, että asiakas voi henkilökohtaiseen ensitunnistamiseen perustuen saada vahvan sähköisen tunnistamisvälineen. Markkinan tasapuolisuuden ja jatkuvuuden turvaamiseksi on oleellista, että kaikkien tunnistusvälineen tarjoajien asiakkailta on mahdollisuus saada tunnistusväline henkilökohtaisen ensitunnuksen perusteella. Lisäksi olemme esittäneet tunnistusvälineiden käytön turvallisuutta lisääviä ja kuluttajan asemaa parantavia toimenpiteitä. Näihin ehdotuksiin ei kuitenkaan ole otettu mitenkään kantaa nyt kommentoitavan olevassa hallituksen esitysluonnoksessa. Pyydämmekin, että esitetyt muut muutosehdotukset käydään läpi ja tarvittaessa perustellaan tarkemmin ”Asian valmistelu”-kohdassa.

Helsingissä, 7. kesäkuuta 2017

OP RYHMÄ

Erkki Sarsa
Edunvalvontajohtaja

Satu Wennberg
Edunvalvontapäällikkö