

**Lausuntoyhteenveto luonnoksesta hallituksen esitykseksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta****Lausuntopyyntö ja lausunnon antajat**

Liikenne- ja viestintäministeriö pyysi 19.10.2018 lausuntopalvelu.fi -palvelussa julkaistulla pyynnöllä lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta. Lausuntoaika päättyi 5.11.2018.

Lausuntoa pyydettiin yhteensä 53 taholta. Lausuntomahdollisuudesta lähetettiin lisäksi tieto Viestintäviraston ylläpitämälle tunnistus- ja luottamuspalveluiden sidosryhmäjakelulle.

Lausunnon antoivat seuraavat 38 tahoa:

Oikeusministeriö  
Opetus- ja kulttuuriministeriö  
Sosiaali- ja terveysministeriö  
Työ- ja elinkeinoministeriö  
Valtiovarainministeriö  
Ympäristöministeriö  
Finanssivalvonta  
Kilpailu- ja kuluttajavirasto  
Liikenteen turvallisuusvirasto  
Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori  
Verohallinto  
Viestintävirasto  
Väestörekisterikeskus  
Elinkeinoelämän keskusliitto EK  
Finanssiala ry  
Keskuskauppakamari  
Näkövammaisten liitto ry  
Open Knowledge Finland  
Palvelualojen työnantajat PALTA ry  
Suomen Kuntaliitto ry  
Suomen Yrittäjät ry  
Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry  
Tietoturvaklusteri FISC ry  
Teknologiateollisuus ry  
Avaintec Oy  
CSC-Tieteen tietotekniikan keskus Oy  
Danske Bank A/S, Suomen sivuliike  
DNA Oyj  
Elisa Oyj  
Fujitsu Finland Oy  
Nets Denmark A/S, Suomen sivuliike

Nordea Bank Oyj  
 OP Ryhmä  
 Posti Oy  
 S-Pankki Oy  
 Säästöpankkiliitto osk  
 Telia Finland Oyj  
 Tieto Finland Oy

Edellä mainituista sosiaali- ja terveysministeriö, ympäristöministeriö ja Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori ilmoittivat, ettei heillä ole lausuttavaa esitysluonnoksesta.

## Lausuntojen pääasiallinen sisältö

### *Lausuntojen jakautuminen*

Lausunnot jakautuivat siten, että suurempi osa lausunnonantajista kannatti esitysluonnoksen tavoitteita ja keskeisiä ehdotuksia pitäen niitä välttämättöminä sähköisen tunnistamisen markkinoiden kehittymisen kannalta. Näissä lausunnoissa katsottiin tunnistuspalvelujen tarjonnan olevan nykyisin muun muassa liian vähäistä, keskittyynyttä tai hintatason olevan korkea.

Osa lausunnonantajista puolestaan vastusti esitystä kokonaisuudessaan. Näissä lausunnoissa katsottiin, että uuden sääntelyn sijaan alan toiminta edistyy paremmin markkinaehtoisien kilpailun kautta.

Erityisesti esityksen sisältämät hintasääntelyt jakoivat lausunnonantajien näkemyksiä. Myös osa niistä lausunnonantajista, jotka muilta osin kannattivat ehdotettuja muutoksia, pitivät enimmäishintasääntelyä kiinteää hintasääntelyä parempana.

### *Yleiset huomiot*

Lausunnon antaneet ministeriöt kannattivat esityksen tavoitteita ja pitivät keskeisiä ehdotuksia pääosin hyväksyttävänä nykyisessä tilanteessa. Samoin valvontaviranomaisina toimivat virastot kannattivat esitystä ja siinä tunnistettuihin luottamusverkoston ongelmakohtiin puuttumista sääntelyn keinoin. Kilpailu- ja kuluttajavirasto KKV piti esitettyjä muutoksia kiireellisinä luottamusverkoston toiminnan kannalta. KKV katsoo, että luottamusverkoston sopimusneuvottelujen viivyttäminen vaikeuttaa nykyisin verkoston toimintaa. Tunnistuspalvelun tarjoajia valvova Viestintävirasto katsoo, että esityksellä ratkaistaisiin useita luottamusverkoston sopimusneuvottelujen hidastaneita tulkintaongelmia.

Teleoperaattorit sekä FiCom ry kannattavat esitystä ja toivovat sen tulevan voimaan mahdollisimman pian. Teleoperaattoreita edustavat tahot katsovat, että esityksessä on tunnistettu luottamusverkoston keskeiset ongelmatkohdat ja että luottamusverkoston sopimusneuvottelut eivät etene ilman ehdotettuja muutoksia.

Esitystä vastustavat kaikki lausunnon antaneet pankit sekä Finanssiala ry. Niiden mukaan esityksestä tulee luopua, ja kaikki tunnistamiseen liittyvät

kysymykset, mukaan lukien valtiovarainministeriön käynnistämät selvitykset tunnistamisesta, tulee selvittää kokonaisuutena. Muun muassa Nordea esittää painopisteen siirtämistä yhtenäisen teknisen ratkaisun luomiseen eri toimijoiden yhteistyönä. Finanssialan toimijat näkevät esityksen ongelmallisena kilpailuneutraliteetin sekä perustuslain takaaman omaisuuden suojan kannalta. Esitys on finanssialan mukaan myös Euroopan unionista annetun sopimuksen vastainen sijoittautumisvapauden rajoitus. Lisäksi finanssialan lausunnoissa kritisoitiin lainvalmistelun laatua ja vaikutusten arviointia.

Finanssialan toimijat eivät yhdy käsitykseen luottamusverkoston sopimusneuvotteluiden hitaasta etenemisestä, koska neuvottelut ovat olleet käynnissä luottamusverkostosääntelyn voimaan tulosta lähtien. Nykyisen sääntelyn toimivuudesta olisi niiden mukaan tullut kerätä kokemuksia ennen uusia säädösmuutoksia.

Myöskään FISC ry ja Fujitsu eivät kannata esitystä, koska sillä ei edistetä markkinoiden toimintaa.

Muut lausunnonantajat kannattivat lähtökohtaisesti esitystä. Useissa näistä lausunnoista korostettiin sähköisen tunnistamisen tärkeää merkitystä digitaalisen kehityksen kannalta ja tuotiin esiin tunnistamisen merkitystä lausunnonantajan omien palveluiden kannalta.

Muutamissa lausunnoissa tuotiin esiin tarve seurata huolellisesti markkinoiden kehitystä ja erityisesti esitetyn hintasääntelyn vaikutuksia eri osapuoliin. Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että jatkossa Liikenne- ja viestintävirastolle esityksestä aiheutuvat tehtävät voidaan toteuttaa nykyrahoituksen puitteissa.

#### *Luottamusverkoston hintasääntely*

KKV katsoo tarpeelliseksi laskea yksittäisen tunnistustapahtuman siirtohintaa luottamusverkostossa ja kannattaa esitettyä 3 sentin kiinteää hintaa. KKV:n mukaan siirtohinnan tulisi jatkossa laskea jopa alle yhteen senttiin. Välitystapahtuman siirtohinnan laskiessa on todennäköistä, että myös välitystapahtumien vähittäishinnat laskevat. KKV lausuu kiinteän hinnan olevan enimmäishintaa parempi vaihtoehto, koska muuten markkinavoimaa omaavat yritykset voisivat saada luottamusverkoston sisäisen siirtohinnoittelun edullisemmin kuin pienet yritykset. Hinnan tulee siten olla sama kaikille.

Teleoperaattoreita edustavat lausunnonantajat katsovat, että nykyinen tunnistuspalvelujen hintataso on johtanut siihen, etteivät markkinat ole lähteneet kehittymään ja siihen, ettei vahvan sähköisen tunnistamisen käyttäminen ole kilpailukykyinen vaihtoehto yksityisille palveluntarjoajille. FiCom katsoo, että tunnistustapahtuman välittämisen hinta voisi olla ehdotettua 3 senttiä alempi.

Valtiovarainministeriö tuo esiin, että Väestörekisterikeskus on saanut neuvoteltua julkiselle hallinnolle selvästi edullisemmat hinnat kuin mitä nykyinen sääntely asettaa enimmäishinnaksi tunnistustapahtuman välittämi-

sestä, eikä näin ollen yhdy esitysluonnoksen väitteeseen siitä, että nykyiset sähköisen tunnistamisen enimmäishinnat olisivat muodostaneet vallitsevan hintatason. Väestörekisterikeskus katsoo, ettei hintasääntelyssä ole huomioitu riittävässä laajuudessa sitä, että valtio on suomi.fi -palvelujen tarjoajana luottamusverkoston tunnistusvälityspalvelun suurin ostaja. Valtiovarainministeriö ja Väestörekisterikeskus pitävät enimmäishintaa parempana vaihtoehtona kuin kiinteää hintaa, joka olisi ongelmallinen ja uhkaksi kasvattaa julkishallinnon kustannuksia tunnistustapahtumien määrän jatkaessa nopeaa kasvuaan.

Myös Teknologiateollisuus, Open Knowledge, Posti ja Tieto Finland esittävät kiinteän hinnoittelun muuttamista enimmäishinnaksi, jotta voidaan paremmin edistää uudenlaisten tunnistuspalveluiden markkinoille tuloa ja mahdollistaa erilaisia hinnoittelumalleja. Lisäksi Tieto Finlandin mukaan hinnan perusteena tulisi olla onnistunut tunnistustapahtuma, eikä onnistunut välitys.

Viestintävirasto katsoo, että hinnoittelun syrjimättömyys voidaan varmistaa myös enimmäishintaan perustuvassa sääntelyssä.

Finanssivalvonta nostaa esiin, että mikäli palvelua joudutaan tarjoamaan alle tuotantokustannusten, riskinä voi olla heijastuminen tunnistusvälineistä perittäviin kuluttajahintoihin. Oikeusministeriö katsoo, että tästä tulisi tehdä selkoa vaikutusten arvioinnissa.

Finanssialan toimijat näkevät esityksen voivan johtaa tunnistusvälineen tarjoajien investointihalukkuuden vähenemiseen tai ylipäänsä vähentää halukkuutta tarjota tunnistuspalveluja markkinoille. Tiukentuva hintasääntely voi finanssialan mukaan johtaa myös asiakasmaksujen kasvamiseen tai palvelutason heikkenemiseen. Finanssialan toimijoiden mukaan sähköisen tunnistamisen markkinoiden kehitystä ei edistetä tiukentamalla hintasääntelyä, joka kohdistuu voimakkaasti nykyisiin vahvaa sähköistä tunnistusvälinettä tarjoaviin toimijoihin eli etupäässä pankkeihin.

Luottamusverkoston hintasääntelyssä tulee finanssialan toimijoiden mukaan ottaa huomioon tunnistamisen verkoston ja tunnistusvälineiden teknikan rakentamisesta ja ylläpitämisestä aiheutuvat kustannukset, jotka tulisi pääosin saada katettua toiminnasta aiheutuvilla tuloilla. Finanssialan lausuntojen mukaan yksikkökustannukset ovat raskaampia pienemmille toimijoille, jotka joutuvat rakentamaan samanlaisen infrastruktuurin kuin suuret toimijat mutta joiden tunnistusvolyymit ovat pienemmät. Finanssialan toimijoiden mukaan esitetty 3 sentin hinta laskee tunnistamisen kustannukset alle palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten tason.

Oikeusministeriö ei ota kantaa hinnan suuruuteen, mutta katsoo, että arviointiperusteena tulee lisäksi käyttää tietoja tunnistuspalvelun tarjoajille aiheutuvista kustannuksista. Oikeusministeriö katsoo myös, että perusteluja tulisi täydentää arvioimalla uusien palvelujen kehittymistä ja uusien toimijoiden tuloa alalle.

FISC ry ja Fujitsu katsovat esitetyn hintasääntelyn kaventavan entisestään yksityisen sektorin liiketoimintamahdollisuuksia ja voivan johtaa siihen,

ettei osa tunnistusvälineen tarjoajista tarjoaisi enää välinettä markkinoilla.

Oikeusministeriö, Väestörekisterikeskus ja OP katsovat, että laissa tulee tarkentaa millä perusteilla Liikenne- ja viestintävirasto arvioi vuosittain luottamusverkoston hintasääntelyä ja miten arvioinnin tulokset huomioidaan.

#### *Ensitunnistamisen ketjuttamisen hintasääntely*

Useissa lausunnoissa kannatettiin ehdotusta säätää ensitunnistamisen ketjuttamisen hinta vastaavalle tasolle kuin tunnistustapahtuman välittämisen hinta luottamusverkostossa, koska teknisesti kyse on samasta tapahtumasta. Viranomaisista erityisesti KKV pitää ehdotusta tärkeänä, koska ensitunnistamisen ketjuttamisen hinta on keskeinen uusien markkinoille tulijoiden ja markkinoiden avautumisen kannalta.

Teleoperaattorit katsovat, että toimiva sähköisen ensitunnistamisen markkina on keskeinen tekijä markkinoiden toiminnan edistämiseksi. Korkea hintataso on tällä hetkellä markkinoille tulon este. FiCom katsoo, että ensitunnistamisen ketjuttamisen hinta voisi olla ehdotettua alemmikin. Elisan mukaan ensitunnistamisen ketjuttamisessa on saatavuusongelmia, vaikka siitä säädetään jo nykyisessä laissa, joten sääntelyn selkeyttämistä pidetään perusteltuna. Telia katsoo, että ensitunnistamisen hinnoittelu samalle tasolle tunnistustapahtuman kanssa yksinkertaistaa tunnistuspalvelujen tuotantokustannuksia ja luo mahdollisuuksia laskea tunnistuspalvelujen hinnoittelua jatkossa.

Finanssialan toimijoiden mukaan ensitunnistamisen ketjuttamiselle esitetty hinta ei ole missään suhteessa pankeille ensitunnistamisesta aiheutuneisiin kustannuksiin, koska voimassa oleva sääntelykään ei niitä kata. Pankit katsovat, että niille aiheutuu huomattavia kustannuksia asiakaspalvelupisteessä tekemästään ensitunnistamisesta, ja esitetty hinta ei kata näitä kustannuksia.

Teknologiategollisuus esittää ensitunnistamisen ketjuttamista koskevan säännöksen täsmentämistä siten, että sähköiseen ensitunnistamiseen luottavan palveluntarjoajan ei tarvitse tehdä erikseen sopimusta sähköisestä ensitunnistamisesta, vaan se olisi mahdollista luottamusverkostoon kuulumisen johdosta.

#### *Pakottavuus ja tunnistuspalvelun tarjoajien luottamusverkosto*

Väestörekisterikeskus katsoo, että sopimuksenteosta tulee edelleen olla mahdollista kieltäytyä, jos sille on painavat ja perustellut syyt, kuten Viestintäviraston nykyisissä käytännesäännöissä todetaan. Finanssialan toimijoiden mukaan esityksessä tulee säätää perusteista, joilla sopimuksen tekemisestä voi kieltäytyä, kuten sellaisesta sopimussuhteesta, jonka toinen osapuoli toimii laittomasti.

Viestintävirasto esittää, että esityksen perusteluissa käsitellään tarkemmin etuja ja haittoja, joita aiheutuu siitä, että tunnistusvälineen tarjoajan on käytettävä samoja ehtoja kaikkien tunnistusvälityspalveluiden kanssa.

Väestörekisterikeskus esittää, että esityksessä selvennettäisiin voimassa olevan lain 14 §:n mukaisten tunnistuspalvelun tarjoajan julkaisemien tunnistusperiaatteiden suhdetta nyt ehdotettuihin käyttöoikeuden toimitusehtoihin.

OP katsoo, että pakottavuuden myötä epäselväksi jää sopimuksissa sovitujen ehtojen sitovuus sekä se, voidaanko osapuolten välillä tarkemmin sopia esimerkiksi salassapitoon liittyvistä asioista. OP katsoo myös, että laissa pitäisi säätää selvästi siitä, että tunnistuspalvelun tarjoaja ei ole velvollinen tässä toiminnassaan toteuttamaan rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskevasta sääntelystä johtuvia velvoitteita, vaikka olisi kyseisen lain mukaisesti ilmoitusvelvollinen toimija.

FiCom, Keskuskauppakamari ja Elisa katsovat, että esityksessä tulee selvittää mitä kohtuuttomilla ja syrjimättömillä sopimusehdoilla tarkoitetaan. Selkeyttä tulisi myös mikä taho tarvittaessa arvioi niiden kohtuullisuuden. FiCom ry pitää perusteltuna, että mikäli tunnistusvälineen tarjoaja ei hyväksy omien toimitusehtojensa mukaisia sopimuksia, sen tulee irtautua luottamusverkostosta.

Telia pitää nykyistä kahdenvälistä luottamusverkoston sopimusmallia parempana vaihtoehtona kuin keskitetysti laadittuja luottamusverkoston sopimusehtoja. Telia myös katsoo, että vastuukysymyksiä tulisi esityksessä säädellä kattavammin, jotta vastuukysymykset eivät viivyttaisi luottamusverkoston toiminnan käynnistämistä.

#### *Tunnistuspalvelun käyttöoikeuden toimitusehdot*

FiCom ja Elisa katsovat, että valmistelussa tulee kiinnittää erityistä huomiota siihen, että käyttöoikeuden toimitusehdot soveltuvat yleisiin sopimusperiaatteisiin.

Danske Bankin mukaan laskutusmenettely on sopimosapuolten välinen asia ja riippuu tapauskohtaisesta harkinnasta, eikä näin ollen vaadi julkista tiedottamista.

Nets esittää 12 b §:n 10 kohtaa muutettavaksi siten, että yksipuolinen muuttaminen koskee käyttöoikeuden toimitusehtoja. Lisäksi käyttöoikeuden toimitusehtojen yksipuolisesta muuttamisesta pitäisi ilmoittaa kohtuullisessa ajassa kirjallisesti välityspalvelulle, jotta se voi huomioida muutoksen asiointipalvelun kanssa tehdyssä sopimuksessa.

KKV toivoo esimerkkejä siitä, mitä ehdotetussa 12 b §:n 12 kohdassa tarkoitetaan muilla luottamusverkoston toteuttamiseksi välttämättömillä ehdoilla.

#### *Luottamusverkoston jäsenen vahingonkorvausvelvollisuus*

Oikeusministeriö ja OP katsovat, että pykälän perusteluita tulisi tarkentaa. Danske Bank kyseenalaisti tuomioistuimen mahdollisuuden pyytää Liikenne- ja viestintävirastolta lausuntoa tunnistuspalvelujen tarjoajien välisessä korvauskannetta koskevassa asiassa.

### *Uhka- ja häiriöilmoitukset*

Danske Bank katsoo, että Liikenne- ja viestintävirasto tulee lailla velvoittaa järjestämään toiminta, jolla luottamusverkoston osapuolet saavat nopeasti tietoa häiriöistä, väärinkäytöksistä ja muista uhista. FiCom tuo esiin, että sääntelyssä tulee huomioida yrityksillä olemassa olevat toimivat käytännöt ja hyödyntää niitä mahdollisimman paljon. Vapaaehtoisten ilmoitusten koostaminen viranomaiselle, kuten Liikenne- ja viestintävirastolle, voisi edistää tiedonvaihtoa koko luottamusverkostossa. OP pitää säännöstä esityksessä muodossaan tehottomana uhkien torjumiseksi ja puutteellisena siltä osin kuin Viestintävirastolla ei ole velvollisuutta koordinoita ainakin uhkia koskevaa viestintää.

### *Muita lausunnoissa esitettyjä asioita*

Oikeusministeriö, KKV, Viestintävirasto, Väestörekisterikeskus ja Nets pitävät tärkeänä, että vastuu- ja vahingonkorvausasiat tarkastellaan esityksen perusteluissa mainitusti erillisessä hankkeessa niiden keskeisen merkityksen vuoksi.

Valtiovarainministeriö esittää lain 23 §:n 2 momentin mukaisen tunnistusvälineen luovutuskiellon korvaamista säännöksellä, joka mahdollistaa toimintarajoitteisille henkilöille avustajan käyttämisen tunnistusvälineen käytössä. Lisäksi valtiovarainministeriö esittää, että lakiin lisättäisiin yleinen vaatimus sähköisen tunnistuspalvelun mukauttamisesta palveluiden saatavuuden ja käytön mahdollistamiseksi myös toimintarajoitteisille. Näkövammaisten liitto muistuttaa, että tunnistusvälineiden tulee olla esteettömiä ja tunnistuspalvelujen saavutettavia.

Opetus- ja kulttuuriministeriö sekä Väestörekisterikeskus tuovat esiin, että hinnoittelun lisäksi tunnistamiseen liittyviä muita haasteita ovat alaikäisten ja ulkomaalaisten henkilöiden tunnistamisen toteuttaminen. Myös Teknologiateollisuus esittää lainsäädännön kehittämistä siten, että ulkomaalaiselle henkilölle voidaan myöntää vahva sähköinen tunnistusväline ilman suomalaista henkilötunnusta tai muuta kytköstä Suomen väestötietojärjestelmään.

Opetus- ja kulttuuriministeriö, Open Knowledge ja Tieto Finland nostavat esiin lähitulevaisuuden identiteettimallit ja tunnistautumisteknologiat. Itsehallittava, hajautettu identiteetti, joka olisi muutos nykyiseen lähestymistapaan, nähdään mahdollisena mallina, jolla voidaan luoda identiteetti ja hallita henkilötietoja ihmiskeskeisen tiedonhallinnan periaatteiden mukaan. Tällainen malli voi tulevaisuudessa olla jopa edellytys datan tehokkaalle hyödyntämiselle ja yhdistämiselle. Vahvan sähköisen tunnistamisen korostetaan olevan keskeinen osa tätä, ja sääntelyn tulee mahdollistaa kehitys.

Avaintec Oy esitti luottamusverkostoa koskevan sääntelyn laajentamista siten, että asiointipalvelut ja välityspalvelut olisivat yhdenvertaisessa asemassa tehdessään sopimuksia tunnistuspalvelujen tarjoajien kanssa. Tunnistustapahtumalle pitäisi säätää hinta myös tunnistuspalvelun tarjoajan ja asiointipalvelun välisessä sopimussuhteessa. Tämä mahdollistaisi Avaintec Oy:n mukaan asiointipalveluille paremmat mahdollisuudet valita itse

mitä tunnistuspalveluja ne haluavat tukea ja miten tunnistustapahtuman käyttäjäkokemus muodostuu kuin välityspalvelun kautta.