

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

Liikenne- ja viestintäministeriö pyysi 30.9.2020 lausuntopalvelu.fi -palvelussa julkaistulla pyynnöllä lausuntoja luonnoksesta hallituksen esitykseksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muutoksista. Lausuntoaika päättyi 30.10.2020. Lausuntoja pyydettiin yhteensä 41 taholta.

Lausunnon antoivat seuraavat tahot:

1. Oikeusministeriö
2. Sisäministeriö
3. Valtiovarainministeriö
4. Digi- ja väestötietovirasto (DVV)
5. Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV)
6. Liikenne- ja viestintävirasto
7. Verohallinto
8. Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry
9. Finanssiala ry
10. Suomen Yrittäjät ry
11. Danske Bank A/S, Suomen sivuliike
12. DNA Oyj
13. Elisa Oyj
14. Nordea Bank Oyj
15. OP ryhmä
16. Säästöpankkiliitto osk
17. Telia Finland Oyj

Näistä valtiovarainministeriö ja verohallinto ilmoittivat, ettei heillä ole lausuttavaa esitysluonnoksesta.

OP ryhmä ja Säästöpankkiliitto ilmoittivat, että ne yhtyvät Finanssiala ry:n lausuntoon eivätkä tästä syystä anna omaa lausuntoaan.

Lausuntojen pääasiallinen sisältö*Lausuntojen jakautuminen yleisesti*

Lausunnot jakautuivat siten, että suurempi osa lausunnonantajista kannatti esitysluonnoksen tavoitteita ja esitettyjä lainsäädäntöehdotuksia. Esitystä kannattivat erityisesti tunnistus- ja kilpailusääntelyä valvovat viranomaiset sekä teleoperaattoreita edustavat tahot. Liikenne- ja viestintäviraston mukaan sääntelyllä on merkittävää vaikutusta kilpailun syntymiseen. KKV lausuu saaneensa syksyn 2020 selvityksissään tietoa tunnistusmarkkinoiden

positiivisesta kehityksestä ja pitää enimmäishintasääntelyn jatkamista kahdella vuodella tarpeellisena jo saavutetun positiivisen kehityksen turvaamiseksi markkinoilla.

Teleoperaattoreita edustavien lausunnonantajien mukaan esitys on perusteltu ja sen ehdotukset ovat välttämättömiä. Markkinakehitys on ollut myönteistä viime vuosina, ja tämä kehitys on osin mahdollistunut toimivan ja oikeasuhtaisen sääntelyn ansiosta tehostuneen markkinatoiminnan myötä.

Lausunnon antaneet finanssisektorin edustajat suhtautuivat torjuvasti esitysluonnokseen enimmäishintasääntelyn osalta. Lausuntojen mukaan enimmäishinta ei ole kustannusperusteinen eikä riittävällä tasolla. Lisäksi ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishintasääntelyä pidetään tiettyä toimijatahoa suosivana.

Muut lausunnonantajat lähtökohtaisesti kannattivat esitysluonnosta. Useissa lausunnoissa esitysluonnoksen tavoitteita pidettiin yhteiskunnallisesti perusteltuina ja sähköisen tunnistamisen saatavuutta yhteiskunnan peruspalveluiden ja niiden turvallisuuden kannalta olennaisena.

Ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishintasääntelyn jatkaminen

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen tavoitteita on pidettävä yhteiskunnallisesti perusteltuina, eikä ehdotetulla, väliaikaiseksi tarkoitetulla sääntelyllä rajoiteta omaisuudensuojaa tai elinkeinovapautta enempää kuin on esityksen tavoitteiden kannalta hyväksyttävää.

Sisäministeriön mukaan enimmäishintasääntelyn jatkaminen kahdella vuodella on viranomaisten kannalta mm. kustannusten ennakoitavuuden takia perusteltua. Lisäksi sisäministeriö toteaa lausunnossaan, että enimmäishintasääntelyn jatkaminen edistää sähköistä tunnistamista edellyttävien palvelujen tarjontaa, ja ilman hintasääntelyä tapahtuva markkinaehtoinen hinnoittelu häiritäisi palveluiden yleistymistä. Sisäministeriön mukaan on erityisen kannatettavaa, että vahvan sähköisen tunnistamisen saatavuudesta huolehditaan. Vahvan sähköisen tunnistamisen käyttäminen on yksi tehokas ja keskeinen keino ehkäistä muun muassa identiteettivarkauksia ja niiden vaikutuksia.

Liikenne- ja viestintävirasto kannattaa lausunnossaan enimmäishintasääntelyn jatkamista. Viraston mukaan ensitunnistamisen ketjuttamisen hintasääntelyllä vaikutetaan siihen, ettei tunnistuspalvelun tarjoaja luo ketjuttamisesta perimällään korkealla hinnalla estettä kilpaileville tunnistuspalvelun tarjoajille käyttää ketjuttamista, ja siten välillisesti hankaloita tunnistusvälineen käyttäjiä siirtymästä kilpailevien tunnistusvälineiden käyttäjiksi. Lisäksi virasto nostaa esiin, että jo voimassa olevalla hintasääntelyllä on ollut merkittävä vaikutus kilpailun syntyymiseen, ja esimerkiksi ensitunnistamisen ketjuttamisen volyyymi on kasvanut merkittävästi.

KKV kannattaa lausunnossaan enimmäishintasääntelyn jatkamista. KKV toteaa, että toimialan yrityksille asiakkaan tuntemisesta ja fyysisestä ensitunnistamisesta syntyneitä kustannuksia ei pidä sisällyttää sähköisen ensitunnistamisen hinnoitteluun. Lisäksi KKV toteaa, että se on saanut syksyn 2020

selvityksissään tietoa markkinoiden positiivisesta kehityksestä, kuten esitysluonnoksessa on esitetty.

Myös DVV kannattaa ehdotettuja lainsäädäntömuutoksia. DVV esittää lisäksi muutamia tarkennuksia esityksen perusteluihin.

FiCom ja DNA kannattavat ehdotettua sääntelyä ja nostavat esiin, että sähköinen tunnistaminen on keskeinen osa digitalisoituvaa yhteiskuntaa. Tunnistamismarkkinan liian hidas kehittyminen vaarantaa Suomen digitalisatiokehityksen ja sähköisen asioinnin turvallisuuden. Korkea ensitunnistamisen hinta ja saatavuus muodostivat lausunnonantajien mukaan aiemmin merkittävän markkinalle tulon esteen. Nyt jatkettavaksi ehdotettu enimmäishintasääntelyn nykyinen taso on kuitenkin jo parantanut todistettavasti väliaikaisestikin voimassa olevana säännöksenä sähköisen ensitunnistamisen markkinan toimivuutta. FiCom ja DNA toteavat, että enimmäishintasääntelyn jatkaminen on välttämätöntä tunnistamisen markkinan kehittymiselle.

Elisa Oyj pitää hintasääntelyn jatkamista tärkeänä, jotta myönteinen kehitys tunnistuspalveluiden markkinoilla voidaan turvata ja jotta kehitystä voidaan edelleen vahvistaa. Elisa pitää todennäköisenä, että hintataso tulee nousemaan merkittävästi ja mahdollisesti koko palvelun saatavuus vaarantuu, jos hintasääntelyä ei jatketa. Elisan mukaan voimassa oleva enimmäishintasääntely on tuonut markkinoille rauhan ja tämä vakaa tilanne on mahdollistanut merkittävät uusinvestoinnit liiketoimintaan.

Telia Finland Oyj toteaa lausunnossaan, että ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishintasääntelyn jatkaminen on välttämätöntä sähköisen tunnistamisen markkinoiden kehittymiselle ja kilpailuedellytysten olemassaololle. Se mahdollistaa nykyisten ja uusien tunnistusratkaisujen kehittymisen ja edistää erilaisten välineiden käyttöä vahvassa sähköisessä tunnistamisessa. Enimmäishintasääntely on helpottanut ja sujuvoittanut tunnistusvälineiden myöntämistä ja kasvattanut selvästi ensitunnistuksen ketjutuksen tahtumamääriä. Voimassaolevan enimmäishintasääntelyn määräaika ei ole kuitenkaan riittävä uusien tunnistusvälineiden täysimittaiselle kehitystyölle ja tuotteistukselle.

Suomen Yrittäjät ry toteaa, että ehdotettu sääntely merkitsee rajoitusta vahvan sähköisen tunnistusvälineen tarjoajan vapauteen hinnoitella palvelunsa. Kokonaisuutena arvioiden se katsoo kuitenkin, että väliaikaisella sääntelyllä ei rajoiteta elinkeinovapautta ja omaisuudensuojaa enempää kuin on hyväksyttävää.

Finanssiala ry tuo lausunnossaan esiin näkemyksensä siitä, että valtiolta puuttuu sähköistä tunnistamista koskeva pitkän aikavälin kokonaiskuva ja selkeä etenemissuunnitelma, ja nostaa esiin vireillä olevat rinnakkaiset hankkeet. Finanssiala ry toteaa lisäksi, että ensitunnistamisen hinta ei vastaa tunnistusvälineen tarjoajille aiheutuneita kustannuksia eikä lainmukainen enimmäishinnan taso ole riittävä. Lisäksi enimmäishintasääntelyssä on Finanssiala ry:n mukaan kyseessä suora tuki pankeilta mobiilioperaattoreille, sillä ne hyödyntävät ensitunnistamisen ketjuttamista eniten. Finanssiala ry:n näkemyksen mukaan lainsäädäntöaloitteesta pitäisi hintasääntelyn osalta luopua.

Danske Bank kiinnittää lausunnossaan huomiota esitysluonnoksen perusteluihin. Sen mukaan olisi tarkennettava, mikä on markkinoiden kehityksen tavoitela ja miten enimmäishintasäätelyllä tavoitelaan pääsy turvataan. Lisäksi perusteluissa olisi Danske Bankin lausunnon mukaan tarkennettava, miten enimmäishintasäätelyllä tai muilla luonnoksen ehdotuksilla edistetään toimivien tunnistusratkaisujen kehittymistä.

Nordea tuo esiin olevansa eri mieltä ensitunnistamisen ketjuttamisen hintasäätelyn vaikutuksista. Nordean arvion mukaan esimerkiksi yleinen digitalisaatiokehitys, palvelujen markkinointi sekä markkinatoimijoiden oma asiakashinnoittelu ovat vaikuttaneet tunnistusmarkkinan markkinaosuuksien lievään muuttumiseen. Nordean näkemyksen mukaan nykyinen hintasäätely saattaa jopa heikentää Suomen sähköisen tunnistamisen markkinaa. Lisäksi Nordea nostaa esiin säätelyn suhteen perustuslakiin. Nordean näkemyksen mukaan markkinan kannalta edullisempaa olisi luopua ensitunnistamisen hintasäätelystä.

Liikenne- ja viestintäviraston toimivaltuus kerätä markkinatietoja

Oikeusministeriö toteaa lausunnossaan, että Liikenne- ja viestintäviraston uusi tehtävä on määritelty esitysluonnoksessa väljästi, ja säännöksen perusteella markkinoilla toimivalle yksityiselle ei ole välttämättä selvää, mitä tietoja se on velvollinen virastolle sille kuuluvan tiedonkeruutehtävän vuoksi luovuttamaan. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan säätelyä olisi syytä täsmentää joko sitomalla markkinoilla toimivien tahojen tietojenantovelvollisuus välttämättömyyshedellytykseen tai sitomalla tietojenantovelvollisuus ehdotuksen mukaisesti tarpeellisuusedellytykseen, mutta täsmentämällä annettavien tietojen sisältöä. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tiedonkeruun säännöllisyys ilmenee tällä hetkellä ainoastaan lain perusteluista ja toteaa, ettei viranomaista velvoittavaa ohjausta voida antaa ainoastaan lain perustelujen tasolla. Lopuksi oikeusministeriö vielä toteaa, että ehdotettu säännös ei sisällä salassapidon murtavaa muotoilua.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan on perusteltua ja kannatettavaa lisätä Liikenne- ja viestintävirastolle uusi tehtävä lakiin, joka samalla lisää myös liikenne- ja viestintäministeriön tiedonsaantia markkinoista.

Liikenne- ja viestintävirasto kannattaa sitä, että lakiin lisättäisiin sille uusi tehtävä kerätä ja muodostaa tilastotietoa vahvan sähköisen tunnistamisen markkinasta ja tarjonnasta. Liikenne- ja viestintävirasto pitää tärkeänä, että vahvan sähköisen tunnistamisen markkinasta saadaan lisää olennaista tilastotietoa. Tilastotieto mahdollistaa osaltaan muun muassa vahvan sähköisen tunnistamisen markkinan kehittymisen ja kilpailuneutraliteetin seuramisen, tehtyjen säätelytoimenpiteiden arvioimisen sekä lainsäädännön kehittämistä tukevan tiedon tuottamisen.

Myös DVV pitää esitettyä Liikenne- ja viestintäviraston uutta tehtävää kannatettavana, mutta nostaa esiin, että viraston muodostama tilastotieto tulisi lähtökohtaisesti julkaista ja olla avoimesti kaikkien saatavilla siltä osin kuin kyseessä ei ole palveluntarjoajien liikesalaisuudet.

FiComin ja DNA:n näkemyksen mukaan Liikenne- ja viestintäviraston uusi tehtävä on perusteltu ja kannatettava. Samoin Elisa Oyj kannattaa lausunnossaan Liikenne- ja viestintävirastolle asetettavaa uutta tehtävää mutta huomauttaa, että tehtävän suorittaminen tulisi pystyä hoitamaan nykyisen valvontamaksun puitteissa.

Finanssiala ry toteaa lausunnossaan, että pankkien raportointivelvollisuudet ovat jo tänä päivänä hallinnollisesti erittäin raskaat ja Liikenne- ja viestintäviraston uuden tehtävän johdosta saattaa helposti syntyä lisää hallinnollista taakkaa. Finanssiala ry kuitenkin toteaa, että jos nykyistä laajempi tiedonkeruu ja sen analysointi voi jatkossa vaikuttaa lainsäädäntöaloitteiden sisältöön, Liikenne- ja viestintäviraston uusi tehtävä voi olla perusteltu ja hyödyllinen.

Danske Bank ei kannata uuden tehtävän lisäämistä Liikenne- ja viestintävirastolle. Danske Bankin käsityksen mukaan virastolla on jo tällä hetkellä riittävät mahdollisuudet kerätä markkinatietoa eri osapuolilta ja käytännössä pyydettyjen tietojen kerääminen on aiheuttanut lisätyötä.

Henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen tavoitteena on oikeasuuntaisesti poistaa tietosuoja-asetuksen kanssa päällekkäistä sääntelyä. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan esitystä olisi kuitenkin täydennettävä arvioinnilla siitä, mihin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan oikeudelliseen perusteeseen henkilötietojen käsittelyä koskeva erityissääntely perustuisi. Lisäksi esitystä tulisi täydentää siten, että tunnistuslain 6 §:stä kumottavaksi ehdotettujen momenttien suhdetta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön käsiteltäisiin säännöskohtaisissa perusteluissa. Oikeusministeriön mukaan esitysluonnosta tulisi täydentää myös arvioimalla ehdotetun henkilötunnuksen käsittelyä koskevan erityissäännöksen tarpeellisuutta suhteessa tietosuojalain 29 §:n 1 momenttiin.

Oikeusministeriön mukaan ehdotetut viittaukset rikoslain säännöksiin voivat olla asianmukaisia ja tarpeellisia. Oikeusministeriö toteaa kuitenkin, että esityksen perusteluissa olisi hyvä antaa selvyuden vuoksi joitakin perusteita sille, miksi kyseiset rikoslain säännökset voisivat tulla sovellettaviksi ehdotetun lain rikkomistapauksissa sekä esimerkkejä soveltamistilanteista.

Muita lausunnoissa esitettyjä asioita

KKV nostaa esiin, että sähköisen tunnistamisen luottamusverkoston toimintaa edistäville lakimuutoksille pitää antaa riittävästi aikaa vaikuttaa markkinoihin ennen kuin valtion taholta tehdään päätöksiä uusista, tunnistamismarkkinoiden rakennetta merkittävästi muuttavista ratkaisuista. KKV viittaa lausunnossaan lokakuussa 2020 asetettuun valtiovarainministeriön hankkeeseen, jossa keskeisenä ajatuksena on valtion oman tunnistusvälineen luominen julkisiin palveluihin. KKV tuo lisäksi esiin, että se on edellyttänyt perusteellisen tarvekartoituksen ja vaikutusarvioinnin tekemistä ennen kuin ratkaisuja sähköisestä tunnistuksesta valtionhallinnossa tehdään, ja että vahvan sähköisen tunnistamisen palveluita on Suomessa jatkossakin kehitettävä markkinaehtoisuudelle perustuen.

Telia Finland Oyj tuo lausunnossaan esiin, että sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetussa laissa olisi tärkeää säätää myös oikeudesta ensitunnistuksen ketjutuksen välitykseen vastaavasti kuin oikeudesta ensitunnistuksen ketjutukseen säädetään. Lisäksi laissa tulisi estää mahdollisuus rajoittaa tunnistuksen käyttöä asiointipalveluissa.