

31.10.2014

Liikenne- ja viestintäministeriö
kirjaamo@lvm.fi

Viitteenne LVM/1518/03/2014

Lausunto vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain muuttamisesta ja valtioneuvoston asetuksesta

Olette pyytänyt lausuntoa hallituksen esitys –luonnoksesta vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain muuttamiseksi sekä luottamusverkoston ohjeiksi annettavasta valtioneuvoston asetuseräluonnoksesta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittää lausuntonaan seuraavaa:

Säätelyn selkeys ja tarkkarajaisuus

Ehdotetun säätelyn kohteena on vahva sähköinen tunnistaminen. Ehdotetusta lakitekstistä tai sen perusteluista ei kuitenkaan saa selkeää kuvaa siitä toiminnasta, joka on säätelyn kohteena. Säätelyn ja sen tarkoituksen ymmärtämistä helpottaisi esimerkiksi yleisen, teknologianeutraalin kuvauksen esittäminen *tunnistusvälineisiin* liittyvistä sopimussuhteista ja toisaalta tiedonvälitykseen liittyvistä relaatioista, kuten *tunnistustiedon* ja siihen mahdollisesti sisältyvän henkilötunnuksen liikkumisesta.

Ehdotusta olisi syytä selkeyttää siten, että termejä ja laissa määriteltäviä käsitteitä käytetään säädöstekstissä ja sen perusteluissa johdonmukaisesti. Luonnoksessa eri termejä, kuten *tunnistustieto*, *tunnistussanoma*, *tunnistusväline*, *tunnistusvälineeseen liittyvä tieto*, *tunnistusmenetelmä* ja *tunnistuspalvelu*, on käytetty osin toistensa synonyymeina. Säätelyn johdonmukaisuus ja ymmärrettävyys edellyttävät, että termit saisivat täsmällisemmän ja erottumiskykyisen merkityssisällön.

Myös asetuksen tekstissä olisi noudatettava johdonmukaisesti lakiin otettavia termejä ja käsitteitä. Esimerkiksi ehdotetun asetuksen 1 §:n 1 momentissa puhutaan luottamusverkoston *jäsenistä* ja 2 momentissa luottamusverkostoon kuuluvista *toimijoista* sekä tunnistusvälineen liikkeellelaskijasta. Ehdotetun lain 2 §:n 14-kohdan määritelmän mukaan luottamusverkostolla tarkoitetaan kokonaisuutta, jossa toimijoita ovat muutkin kuin luottamusverkoston jäsenet, sillä sähköisen palvelun tarjoajat ja tunnistusvälinettä käyttävät kuluttajat kuuluvat myös kokonaisuuteen.

Luottamusverkosto ja tunnistuspalveluiden hintasäätely

KKV pitää ehdotetun säätelyn tavoitetta tunnistusmarkkinoiden kilpailun lisäämiseen perusteltuna ja kannatettavana. Säätelyn lähtökohtien tulisi

31.10.2014

olla sellaisia, että ne mahdollistavat elinkeinonharjoittajien välisen kilpailun sekä kannustavat innovointiin. Nyt ehdotettu elinkeinonharjoittajien välisen luottamusverkoston luominen lainsäädännön avulla voi olla toimiva keino vaikuttaa alan kilpailullisuuteen.

KKV suhtautuu kuitenkin varauksellisesti samassa yhteydessä esitettyyn hintakattosäätelyyn. Ottaen huomioon hintasäätelyn poikkeuksellisuus KKV esittää harkittavaksi, tulisiko hintakattosäätelyn olla määräaikaista. Vähintäänkin hintasäätelyn tarpeellisuutta olisi harkittava uudelleen, kun säätelyn vaikutukset ja markkinan kehittyminen ovat havaittavissa.

Elinkeinonharjoittajien välisissä menettelytavoissa tulisi lakisäätelyn sijaan noudattaa ensisijaisena yksityisautonomiia ja valinnanvapautta markkinoilla. Tunnistuspalveluiden kohdalla tilanne on sikäli poikkeuksellinen, ettei markkina ole merkittävästi kehittynyt, vaikka markkinalla on tehostamispotentiaalia. Markkinalla on myös markkinavoimaa omaavia toimijoita, joiden asema on saattanut vaikuttaa siihen, että nykytilanteessa tunnistuspalveluita tarjoavat toimijat eivät hyväksy toisten tunnistusvälineitä. Tässä tilanteessa myös hintasäätely saattaa olla tarkoituksenmukainen keino alalle tulon helpottamiseksi ja kilpailun lisäämiseksi.

Tunnistustapahtuman toteutuminen edellyttää, että tunnistuskyselyyn saadaan vastaus, jolloin tieto liikkuu kahteen suuntaan. Maksuvelvollisuudesta säädettäessä ja lakitekstiä muotoiltaessa olisi otettava huomioon, että tunnistuspalvelun tarjoajat ovat tietoa välitettäessä sekä lähettäjän että vastaanottajan rooleissa.

Siirtohinnoittelun osalta luonnostekstissä on ristiriita. Ehdotetun lain 12a §:n 3 momentin mukaan tunnistuspalvelun tarjoajan lähettäessä sähköiseen tunnistusvälineeseen liittyvää tietoa toiselle tunnistuspalvelun tarjoajalle edelleen välitettäväksi välitettävästä tunniste-tiedosta *tulee* suorittaa lähettäjälle korvaus. Ehdotetun asetuksen 2.1 §:n mukaan sähköisen tunnistuspalvelun tarjoajan lähettäessä sähköiseen tunnisteeseen liittyvää tietoa toiselle sähköisen tunnistuspalvelun tarjoajalle, välitettävästä tiedosta *voidaan* suorittaa lähettäjälle korvaus.

Ehdotetun asetuksen 2.1 §:n mukaan välitettävästä tunnistetiedosta perittävä korvaus voi olla enintään 1 sentti. Tämä tarkoittaa hintakaton asettamista tunnistetietojen siirron hinnoittelulle. Hintasäätely on poikkeuksellinen toimenpide, jolla on vaikutuksia hintatasoon. Hintatason vakioituminen maksihinnan tasoon saattaa vaikuttaa niin tunnistus- kuin lisäarvopalveluiden kehittymiseen.

Hintasäätelyä harkittaessa olisi otettava huomioon myös se, että nyt ehdotetaan hintakattoa vain tunnistuspalvelun tarjoajien väliselle tiedonsiirrolle, mutta ei sähköisten palveluiden tarjoajien ja/tai tunnistusvälineitä käyttävien kuluttajien pyytämille tunnistustapahtumille. Käytännössä tunnistuspalvelun tarjoajat voivatkin siirtää siirtohinnoittelun kustannusvaikutuksen vähittäishintoihin.

31.10.2014

Kuluttaja-asiakkaat ja palvelujen saatavuus

KKV kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksessa sääntelyn tarpeellisuutta perustellaan kuluttajien valinnanvapauden lisääntymisellä. Ehdotukseen ei kuitenkaan sisälly uudistuksia, joilla helpotettaisiin kuluttajien mahdollisuuksia saada haluamansa tunnistusväline tai päästä valitsemallaan tunnistusvälineellä haluamiinsa sähköisiin palveluihin.

Yksityisten välisissä suhteissa lähtökohtana on yksityisautonomia ja sopimusvapaus. Sopimusvapauteen kuuluu vapaus valita sopimuskumppani. Yksityisellä toimijalla voi olla velvollisuus sopimussuhteen solmimiseen vain, jos sille on säädetty tällainen sopimuspakko lain tasolla.

Ehdotukseen ei sisälly sopimuspakkoa, jolla turvattaisiin kuluttajille oikeus *tunnistusvälineen saamiseen*. Yksityisille elinkeinonharjoittajille veloitetta sopimuksen solmimiseen ei myöskään voida johtaa suoraan perustuslaista, sillä perusoikeuksien horisontaalivaikutus yksityisten välisiin suhteisiin on välillinen ja lakien kautta tai niiden tulkinnassa tapahtuva. Epäselväksi jää, mitä luonnoksessa tarkoitetaan tekstillä: ”Tunnistuspalveluiden tarjoajien tulee kohdella asiakkaitaan syrjimättömästi ja tasapuolisesti. Käytännössä tästä seuraa, että tunnistuspalvelun tarjoaja voi kieltäytyä myöntämästä henkilölle sähköistä tunnistusvälinettä, jos henkilön tietoja ei löydy väestötietojärjestelmästä. Tunnistuspalvelun tarjoaja voi tarjota sähköistä tunnistusvälinettä osana muuta palvelua, mutta näissäkin tapauksissa tunnistusväline tulee myöntää syrjimättömästi ja tasapuolisesti.”

Luonnoksen mukaan ehdotetun sääntelyn tavoitteena on helpottaa *sähköisten palvelujen saatavuutta*. Luonnoksen tekstin mukaan luottamusverkon myötä yksi vahvan sähköisen tunnistamisen väline tarjoaisi kuluttajalle pääsyn lukuisiin erilaisiin sähköisiin palveluihin ja kuluttajalle jäisi valinnanvapaus sopivimman tunnistusvälineen valintaan.

Ehdotukseen ei kuitenkaan sisälly säädöstä, jolla sähköisen palvelun tarjoajat veloitettaisiin hyväksymään kaikki vahvan sähköisen tunnistamisen välineet. Tältäkin osin pääperiaatteena noudatetaan sopimusvapautta ja sähköisen palvelun tarjoaja voi valita, mitkä tunnistusvälineet se hyväksyy. Kuten luonnoksen tekstissä lain 2 §:n perusteluissa todetaan, käyttäjät voivat siis hyödyntää saamaansa tunnistusvälinettä vain kaikissa niissä sähköisissä palveluissa, joissa tunnistusväline on hyväksytty. Ehdotetun sääntelyn seurauksena kuluttajien tilanne ei tosiasiaassa muutu nykyisestä. Kuluttajat joutuvat edelleen hankkimaan useita eri tunnistusvälineitä voidakseen asioida sähköisissä palveluissa.

Rajat ylittävä tunnistaminen

EU:n asetus sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla (910/2014) on tullut voimaan 17.9.2014. Luonnoksessa todetaan lyhyesti, että esitettävät muutokset on valmisteltu siten, että ne eivät ole ristiriidassa asetuksen kanssa.

31.10.2014

KKV kiinnittää huomiota siihen, että EU:n jäsenvaltioita välittömästi velvoittavan asetuksen tarkoituksena on edistää digitaalisen sisämarkkinan kehittymistä ja poistaa esteitä, joita liittyy palveluiden rajat ylittävään tarjontaan. Nyt ehdotettavan kansallisen sääntelyn vaikutusarvioinnissa olisikin huomioitava myös EU-tason markkinoiden vapautuminen.

Erityisesti ehdotetun luottamusverkosto-sääntelyn osalta olisi syytä arvioida, mikä on luottamusverkoston asema EU:n asetuksen näkökulmasta. Toisaalta ehdotettujen kansallisten uudistusten vaikutuksia olisi arvioitava sen kannalta, mikä merkitys on EU-asetuksen vastavuoroisen tunnustamisen mekanismilla ja sillä, että Suomen markkinoille mahdollisesti tulee muihin valtioihin sijoittautuneita tunnistuspalveluntarjoajia tai näiden myöntämiä tunnistusvälineitä käyttäviä asiakkaita.



Päivi Hentunen
pääjohtajan sijainen,
ylijohtaja



Riikka Rosendahl
lakimies