

Liikenne- ja viestintävaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (HE 83/2017 vp): Asia on saapunut liikenne- ja viestintävaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Jenni Rantio, liikenne- ja viestintäministeriö
- kehittäispäällikkö Kimmo Mäkinen, valtiovarainministeriö
- päällikkö Jukka-Pekka Juutinen, Viestintävirasto
- johtaja Kirsi Leivo, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- asiantuntija Peter Jansson, Finanssiala ry
- lakimies Jussi Mäkinen, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Finanssivalvonta
- Väestörekisterikeskus
- Aktia Pankki Oyj
- Nordea
- OP Ryhmä
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Suomen Pankki

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annettua lakia siten, että ensitunnistamista koskevan tiedon ketjuttamiselle asetetaan enimmäishinta viiden vuoden määräajaksi. Esityksen tavoitteena on edistää digitaalisen liiketoiminnan kasvu ympäristön luomista pääministeri Juha Sipilän hallituksen kärkihankkeen mu-

Valiokunnan mietintö LiVM 17/2017 vp

kaisesti ja edistää sähköisen tunnistamisen markkinoiden kehittymistä. Digitaalisten palveluiden laaja-alainen käyttöönotto ja uusien liiketoimintamallien kehittyminen edellyttää sitä, että sähköisten palveluiden käyttäjät ja tarjoajat voivat luottaa toisiinsa sekä varmistua toistensa identiteetistä. Tämä puolestaan edellyttää sitä, että tarjolla on eri osapuolten tarpeiden mukaisia, markkinoilla tuotettuja ja keskenään kilpailevia vahvoja tunnistuspalveluja.

Ensitunnistustietojen välittämisestä perityt kohtuuttoman korkeat hinnat ovat vaikeuttaneet olemassa olevien tunnistusvälineiden hyödyntämistä uusien tunnistusvälineiden hankkimisessa. Lisäksi korkeat hinnat vaikeuttavat kilpailun toimivuutta ja jatkossa myös toimijoiden välisen luotamusverkon kehittymistä.

Sähköisen tunnistamisen markkinat ovat vasta kehittymässä, joten enimmäishintasääntelyn ehdotetaan olevan voimassa viiden vuoden määräajan. Tavoitteena on, että markkinoiden kehittyessä tunnistusvälineiden tarjonta paranee siten, että enimmäishintasääntelylle ei ole enää tarvetta.

Lisäksi ehdotetaan, että tunnistuspalvelun tarjoajien yhteenliittymän ilmoitusvelvollisuutta ja Viestintävirastolle maksettavia valvontamaksuja koskevia säännöksiä selkeytetään.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Enimmäishintaa koskeva pykälä olisi voimassa viisi vuotta sen voimaantulosta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Sähköisen tunnistamisen markkinatilanne

Vahvan sähköisen tunnistamisen välineinä Suomessa voidaan tällä hetkellä käyttää pankkien TUPAS-tunnisteita, teleoperaattoreiden mobiilivarmennetta ja Väestörekisterikeskuksen kansalaisvarmennetta. Ylivõimaisesti vahvin asema markkinoilla on pankkien TUPAS-tunnisteilla. Monet pankit ovat parhaillaan siirtymässä tai jo siirtyneet vanhoista paperisista salasanalistaista matkapuhelimella käytettäviin tai erilaisilla vaihtuvilla satunnaisilla salasanoilla toimiviin tunnistusratkaisuihin.

Sähköisen tunnistamisen palvelujen kehittyminen ja niiden käytön yleistyminen on ollut Suomessa pankkisektoria lukuun ottamatta varsin hidasta. Sähköinen tunnistaminen pankkitunnisteiden avulla on monille kansalaisille jo arkipäivää, mutta muiden vahvojen tunnistamisen menetelmien käyttö ei ole yleistynyt lainkaan toivotulla tavalla, ja kilpailu markkinoilla on saadun selvityksen mukaan kokonaisuutena arvioituna vähäistä.

Valiokunta pitää sähköisen tunnistamisen palvelujen edistämistä Suomessa yhtenä avaintekijänä sähköisten palvelujen lähivuosien kehittymismahdollisuuksien kannalta. Myös digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristön luominen ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksien turvaaminen vaativat toimivia ja turvallisia sähköisiä tunnistusvälineitä.

Valiokunnan mietintö LiVM 17/2017 vp

Sähköisen tunnistusvälineen tasavertainen saatavuus

Valiokunta on jo aiemmin (LiVM 33/2014 vp — HE 272/2014 vp, LiVM 18/2016 vp — HE 74/2016 vp) pitänyt sähköisen tunnistamisen palveluita eräänlaisina tietoyhteiskunnan peruspalveluina ja kantanut huolta kansalaisten epätasa-arvoisesta asemasta sähköisten tunnistusvälineiden saamisen kannalta. Saadun selvityksen mukaan tänäkään päivänä kaikilla ihmisillä ei ole Suomessa eri syistä mahdollisuutta saada sähköistä vahvaa tunnistusvälinettä sähköisten pankkipalveluiden, asiointipalveluiden ynnä muiden sellaisten palvelujen käyttöä varten.

Valiokunta korostaa voimakkaasti, että tähän merkittävään ongelmaan tulee etsiä aktiivisesti ratkaisukeinoja kansalaisten yhdenvertaisuuden turvaamiseksi ja yhteiskunnasta syrjäytymismahdollisuuksien vähentämiseksi.

Luottamusverkosto

Sähköisen tunnistamisen markkinoiden kehittymisen edistämiseksi lisättiin vuonna 2016 lakiin vahvasta sähköisestä tunnistamisesta (617/2009) säännökset sähköisiä tunnistuspalveluja tarjoavien toimijoiden luottamusverkostosta. Luottamusverkostossa esimerkiksi verkkokaupan pitäjä voisi tehdä sopimuksen yhden luottamusverkostoon kuuluvan tunnistusvälineen tarjoajan kanssa ja saisi tätä kautta kaikkien luottamusverkostoon kuuluvien toimijoiden asiakkaat ainakin potentiaalisiksi asiakkaiden. Luottamusverkoston tarkoituksena on myös helpottaa tunnistuspalvelujen markkinoille tuloa sekä tunnistusvälineiden käyttöönottoa esimerkiksi siten, että kansalainen voisi hakea itselleen esimerkiksi mobiilivarmenteen sähköisesti hänellä jo olevien pankkitunnusten avulla, ilman henkilökohtaista asiointia mobiilivarmenteen tarjoajan toimipisteessä. Tämä vaatii käytännössä pankilla henkilöstä olevien ensitunnistamistietojen välittämistä mobiilivarmenteen tarjoajalle.

Valiokunta pitää luottamusverkoston käyttöön ottamista erittäin tärkeänä tietoyhteiskuntakehitykselle ja sähköisten palveluiden kehittymiselle. Koska pankeilla on tällä hetkellä tunnistusvälineiden markkinoilla lähes monopoliasema, on hyvin tärkeää, että pankit ovat kattavasti luottamusverkoston toiminnassa alusta lähtien mukana.

Ensitunnistamisen sääntely

Ensitunnistamisen tilanne. Ensitunnistamisella tarkoitetaan jonkin tietyn henkilön henkilöllisyyden todentamista tilanteessa, jossa kyseinen henkilö hakee ensimmäistä kertaa sähköistä tunnistusvälinettä. Ensitunnistamisen luotettavuudella ja varmuudella on keskeinen merkitys koko tunnistuspalvelun luotettavuuden kannalta, sillä myöhemmässä vaiheessa tunnistusvälinettä käytettäessä luotetaan siihen, että ensitunnistamisessa tunnistusvälineeseen on liitetty juuri tietty oikea henkilö. Valtaosa vahvan sähköisen tunnistamisen tunnistusvälineiden ensitunnistamisesta on toteutettu pankkien toimesta, koska pankkitunnisteiden määrä on moninkertainen muihin markkinoilla oleviin tunnistusvälineisiin verrattuna.

Esityksen perustelujen mukaan ensitunnistustietojen välittämisestä nykyisin perityt korkeat maksut ovat vaikeuttaneet olemassa olevien tunnistusvälineiden hyödyntämistä uusien tunnistusvälineiden hankkimisessa. Yhtenä näkemyksenä asiantuntijakuulemisissa on tuotu esille, että tämä

Valiokunnan mietintö LiVM 17/2017 vp

on myös vaikeuttanut merkittävästi kilpailun syntymistä ja erityisesti laissa jo 1.5.2017 käyttöön otettavaksi edellytetyn luottamusverkoston toimivuutta. Toisaalta asiantuntijakuulemisessa on tuotu esille, että ensitunnistamisesta aiheutuu huomattavia kustannuksia. Saadun selvityksen mukaan eri toimijoiden esittämät arviot näistä kustannuksista ovat kuitenkin vaihdelleet merkittävästi, muutamasta sentistä yli 60 euroon.

Valiokunta on jo aiemmin kiinnittänyt huomiota mahdolliseen ensitunnistamisen hintasääntelyn tarpeeseen, mikäli markkinat ja kilpailu eivät lähde markkinaehtoisesti liikkeelle. Tältä osin valiokunta viittaa aiempaan mietintöönsä (LiVM 18/2016 vp — HE 74/2016 vp). Eduskunta hyväksyi valiokunnan mietinnön pohjalta lausuman, jonka mukaan eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto seuraa sähköisen ensitunnistamisen toimivuutta ja kohtuuhintaisuutta erityisesti tunnistuspalveluiden markkinoiden liikkeellelähdon varmistamiseksi sekä tarvittaessa ryhtyy liikkeelle lähdon edellyttämiin toimenpiteisiin ennen luottamusverkoston käyttöönottoa.

Valiokunta pitää erittäin valitettavana, että vaikka luottamusverkostoa koskeva sääntely tuli voimaan jo 1.5.2017, ensitunnistamisen hinnoitteluun liittyvät ongelmat näyttävät edelleen olevan ajankohtaisia. Valiokunta korostaa, että kyseisellä sääntelyllä edellytetään myös, että vahvan sähköisen tunnistusvälineen avulla on voitava hakea vastaavan tasoista sähköistä tunnistusvälinettä, millä tarkoitetaan juuri ensitunnistamisen ketjuttamista. Ensitunnistamisen ketjuttamista tehdään esityksen perustelujen mukaan kuitenkin tällä hetkellä enintään joitakin satoja tuhansia vuodessa.

Ehdotettu ensitunnistamisen hintasääntely. Esityksellä ehdotetaan asetettavaksi ensitunnistamista koskevan tiedon ketjuttamiselle enimmäishinta Viestintäviraston päätöksellä. Esityksen mukaan tunnistusvälineen tarjoaja saa periä oikeudenmukaisen ja kohtuullisen korvauksen lähettäessään tietoa tekemästään ensitunnistamisesta toiselle tunnistusvälineen tarjoajalle uuden tunnistusvälineen myöntämistä varten. Kyseinen hinta perustuisi Suomessa toimivilta tunnistusvälineen tarjoajilta kerättyihin ensitunnistamistietojen hintojen mediaaniin, ja Viestintävirasto antaisi päätöksen tämän hinnan enimmäistasosta. Enimmäishinnan tulisi esityksen mukaan laskea vuosittain 25 prosenttia siten, että sen tulisi olla kuitenkin aina vähintään 35 senttiä ja enintään viisi euroa.

Lain ehdotetaan olevan määräaikaisena voimassa viisi vuotta markkinoiden liikkeelle saamiseksi. Jo aiemmin vahvasta sähköisestä tunnistamisesta annetussa laissa on säädetty 10 sentin enimmäishinta tunnistuspalvelun tarjoajien välillä välitettävälle tunnistetiedolle, mutta kyseinen sääntely ei koske ensitunnistamista.

Asiantuntijakuulemisessa enimmäishintasääntelyn tarve on osin kyseenalaistettu, ja toisaalta ehdotettua hinnan tasoa on toimijasta riippuen pidetty joko liian korkeana tai liian matalana. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotettu enimmäishinnan taso on kompromissi, jonka arvioidaan tässä vaiheessa edistävän markkinoiden kehittymistä, mutta mahdollistavan samalla kaikille markkinoiden toimijoille liiketoiminnan kannattavuuden.

Valiokunta katsoo, että ensitunnistamisen toteuttajan on tärkeää saada oikeudenmukainen ja kohtuullinen korvaus, jos toinen tunnistusvälineen tarjoaja haluaa hyödyntää tätä tehtyä ensitunnistamista itse tarjoamansa tunnistusvälineen myöntämisessä. Saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää ehdotetun kaltaista enimmäishintasääntelyä tässä vaiheessa tarpeellisena tietoyh-

Valiokunnan mietintö LiVM 17/2017 vp

teiskuntakehityksen ja luottamusverkoston kehittymisen jouduttamiseksi. Lainsäätäjän on tarpeen ryhtyä toimenpiteisiin yhteiskunnallisesti merkittävässä asiassa, koska luottamusverkoston käyttöönotto ei ole kaikilta osin edennyt toivotulla tavalla ja toimiala ei ole päässyt kaikista tarvittavista asioista sopimukseen keskenään.

Valiokunta toteaa, että nyt ehdotetussa sääntelyssä on kyse enimmäishinnasta ja toimijoiden kesken on mahdollista ja toivottavaakin sopia enimmäishintaa alemmista maksuista. Valiokunta pitää tärkeänä, että myös loppukäyttäjiltä perittävät maksut pyritään palvelujen käytön edistämiseksi pitämään kohtuullisella tasolla.

Luottamusverkoston liikkeelle saaminen. Luottamusverkostoa koskeva lain tasoinen sääntely on jo voimassa. Luottamusverkoston käytännön laajamittainen toimivuus vaatii kuitenkin monista teknisistä, taloudellisista ja käytännön asioista sopimista erityisesti tunnistusvälineitä tarjoavien pankkien ja teleyritysten välillä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan edelleen käynnissä olevat neuvottelut ovat olleet tietyiltä osin hyvin haastavia.

Valiokunta painottaa, että sähköisen tunnistamisen markkinoiden kehittyminen täytyy saada viimein etenemään. Nyt säädettävästä hintasääntelystä huolimatta valiokunta korostaa alan toimijoiden omaa vastuuta ja tahtoa sopia kaikista luottamusverkostoa koskevista seikoista, jotta Suomi ei jäisi vielä pahemmin jälkijunaan sähköisen tunnistamisen markkinoiden kehittämisessä. Toimialan ja eri vastuuministeriöiden välisellä yhteistyöllä on välttämätöntä varmistaa, että luottamusverkosto saadaan toimimaan myös käytännön tasolla tehokkaasti, niin pian kuin mahdollista. Valiokunta painottaa myös lain noudattamista valvovan viranomaisen roolia sääntelyn ja sen tavoitteiden toteutumisen varmistamisessa.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa esityksen hyväksymistä muuttamattomana.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Liikenne- ja viestintävaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 83/2017 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Helsingissä 5.10.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ari Jalonen si
varapuheenjohtaja Mirja Vehkaperä kesk
jäsen Mikko Alatalo kesk
jäsen Jyrki Kasvi vihr

Valiokunnan mietintö LiVM 17/2017 vp

jäsen Susanna Koski kok
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Jari Myllykoski vas
jäsen Jani Mäkelä ps
jäsen Markku Pakkanen kesk
jäsen Jari Ronkainen ps
jäsen Satu Taavitsainen sd
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Sofia Vikman kok
varajäsen Pentti Oinonen si

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Juha Perttula