Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta

HE 74/2016 vp

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

Kilpailu- ja kuluttajavirasto (KKV) toteaa, että lakiin esitetyt muutokset johtuvat pääosin uudesta EU-lainsäädännöstä. Esityksen tavoitteena on kuitenkin myös edistää hallituksen kärkihankkeen Digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristön rakentamista. KKV haluaakin tässä yhteydessä tuoda esiin Suomen markkinatilanteeseen liittyviä seikkoja, joilla viraston arvion mukaan on vaikutusta sähköisten tunnistamis- ja luottamuspalvelujen yleistymiseen ja joihin liittyy sääntelytarpeita.

Sähköisen ensitunnistamisen hinnoittelu

Toimivan kansallisen tunnistusratkaisun syntymisen edellytyksenä on tunnistuspalvelun tarjoajien luottamusverkoston kehittyminen ja verkoston toimiva kilpailu. Vahvan sähköisen tunnistamisen välineinä voidaan tällä hetkellä käyttää pankkien Tupas-varmennepalvelua, teleoperaattoreiden mobiilivarmennetta ja/tai Väestörekisterikeskuksen sähköistä kansalaisvarmennetta. Vahvin asema markkinoilla on pankkien Tupas-varmenteella.

Luottamusverkoston kehittyminen jää nykyisessä tunnistusratkaisussa tunnistuspalvelun tarjoajien kahdenkeskisten neuvottelujen ja sopimusten varaan. Mikäli kahdenkeskisiä sopimuksia ei synny kattavasti, tämä uhkaa luottamusverkoston toimivuutta ja kehittymistä. Ei ole selvää, mitä seuraamuksia luottamusverkoston jäsenille aiheutuisi yhteistyövelvoitteen[1] rikkomisesta esimerkiksi silloin, jos kahdenkeskiset neuvottelut venyvät tai niitä ei synny. Mikäli pankit hyödyntäisivät Tupas-varmenteen markkinavoimaa viivyttämällä sopimusneuvotteluja tai estämällä kahdenkeskisten sopimusten syntymistä esimerkiksi kohtuuttomalla hinnoittelulla, tämä voi hidastaa ja vaikeuttaa tunnistus- ja maksamisen markkinoiden kehittymistä ja uusien palveluntarjoajien alalle tuloa.

Luottamusverkoston tarkoituksena on helpottaa tunnistuspalvelujen käyttöönottoa mm. siten, että kansalainen voisi luoda itselleen esimerkiksi mobiilivarmenteen sähköisesti pankkitunnusten avulla asioimatta henkilökohtaisesti operaattorin toimipisteessä. Sähköisen ensitunnistamisena hinta on

[1] Laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista 7.8.2009/617 12 a § ja Valtioneuvoston asetus vahvan sähköisen tunnistuspalvelun tarjoajien luottamusverkostosta 169/2016.

Kilpailu- ja kuluttajavirasto
Postiosoite PL 5, 00531 Helsinki • **Puhelin** 029 505 3000 (pvm/mpm) • **Faksi** 09 8764 398
Y-tunnus 2502067-3 • **Sähköposti** kirjaamo@kkv.fi • www.kkv.fi

ollut yksi merkittävä syy, miksi tunnistusmarkkinat eivät ole Suomessa markkinaehtoisesti kehittyneet nykyisestään. KKV:n tietojen mukaan sähköisen ensitunnistamisen liian korkea hinta vaikeuttaa edelleen kilpailun toimivuutta tunnistusmarkkinoilla ja jatkossa todennäköisesti myös luottamusverkoston kehittymistä. Nykyisessä tilanteessa myös sähköisen ensitunnistamisen hintasääntely saattaa olla tarkoituksenmukainen keino alalle tulon helpottamiseksi ja kilpailun lisäämiseksi.

Tunnistusvälineiden saatavuus

KKV:n toteaa kantanaan, että kuluttajien oikeus tunnistusvälineen saamiseen olisi turvattava lain tasolla. Kysymys tunnistusvälineen saamisesta on perustavanlaatuinen ja tärkeä kaikille kuluttajille, sillä tunnistusväline on välttämätön sähköisten palveluiden tosiasiallisen saatavuuden ja verkkoasioinnin kannalta. Sähköisen tunnistamisen palveluja voidaan nykyään pitää tietoyhteiskunnan peruspalveluina (LiVM 33/2014), jolloin myös niiden saatavuus olisi turvattava kaikille yksilöille.

Poliisin myöntämä henkilökortti (Väestörekisterikeskuksen kansalaisvarmenne) ei mahdollista laajasti yksityisiin palveluihin ja verkkokauppoihin tunnistautumista. Sen käytettävyyttä rajoittaa lisäksi se, että käyttöön tarvitaan kortinlukija. Tosiasiassa Suomessa yleisimpiä ja eniten käytettyjä ovat tunnistusvälineet, jotka myönnetään hakijoille muiden palvelujen, kuten pankkipalvelujen tai matkaviestinliittymien, yhteydessä. Ilman lain tukea tunnistamisvälineen myöntäminen on jätetty yksityisten toimijoiden sopimusvapauden varaan, mutta osalla kuluttajista on vaikeuksia saada sopimusta ja tunnistusvälinettä.

Maksuhäiriömerkinnät ovat este tunnistusvälineen saamiselle yksityisiltä palveluntarjoajilta. Suomen Asiakastieto Oy:n maksuhäiriörekisterissä oli vuoden 2015 lopussa 370 000 henkilöä eli noin 8,5 %:ia aikuisväestöstä.

KKV:n Pankkipalvelut 2015 -selvitys toi esiin, että 9 %:illa, eli koko väestöön suhteutettuna noin 400 000 henkilöllä, ei ollut verkkopankkitunnuksia.[2] Näihin henkilöihin kuului erityisesti iäkkäitä, eläkeläisiä, työttömiä, matalasti koulutettuja, nuoria ja pienituloisia.

Vastuukysymykset ja riskinjako

KKV kiinnittää huomiota siihen, että lakiin ei ehdoteta kattavia vastuusäännöksiä tunnistamis- eikä luottamuspalveluiden osalta. Digitalisaation edetessä kuluttajat tekevät verkossa yhä merkittävämpiä oikeustoimia, esimerkiksi asunto- ja kiinteistökauppoja sekä terveyspalveluihin liittyviä valintoja. Jotta kuluttajien asema palvelujen loppukäyttäjinä tulisi turvatuksi, KKV:n näkemyksen mukaan tunnistamis- ja luottamuspalveluihin liittyvät vastuut olisi syytä määritellä lain tasolla.

[2] KKV:n selvitys: http://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2015/kkv-selvityksia-5-2015-pankkipalvelut-2015-kuluttajien-nakemyksia-pankkien-tarjonnasta.pdf

Vastuukysymyksiin olisi luotava selkeät perussäännöt myös tilanteissa, joissa välineen käyttäjän tunnistus- tai allekirjoituspyyntö/toimeksianto jää toteuttamatta tai se toteutetaan virheellisesti. Lisäksi olisi varmistettava se, että toimeksiantojen hoitamisesta vastaa aina kuluttajaan päin selkeästi yksi vastuutaho. Varsinkin Suomeen nyt sääntelyllä luotavan luottamusverkoston kaltaisissa olosuhteissa tunnistustapahtuman toteuttaminen on luonteeltaan ketjuuntuvaa toimintaa. Palvelujen käyttäjänä kuluttajan olisi kuitenkin voitava luottaa siihen, että yksi vastuutaho on hänelle vastuussa tunnistus- tai allekirjoitustapahtuman toteuttamisesta ja tiedon välittymisestä tietoverkossa eri järjestelmien rajapinnat ylittäen.

Vastuun perussääntöjen tulisi olla samankaltaisia tunnistamis- ja allekirjoituspalvelujen osalta, joita molempia käytetään oikeustoimien tekemiseen ja sopimusten solmimiseen. Huomionarvoista on, että Suomessa molempiin toimiin käytetään yleensä samaa välinettä ja sähköiset allekirjoitukset tehdään sähköisten tunnistusvälineiden avulla. Tilanne, jossa välineen myöntäjän vastuu vaihtelee sen mukaan, mihin samaa välinettä käytetään, ei ole oikeusvarmuuden kannalta tyydyttävä eikä lisää kuluttajien luottamusta tunnistamis- ja luottamuspalveluiden käyttöön.

Vastuukysymysten jättäminen sopimusten tai itsesääntelyn varaan johtaa todennäköisesti kuluttajien kannalta epätasapainoiseen riskinjakoon. Kuluttajat eivät voi neuvotella vakioehtojen sisällöstä vaan he joutuvat hyväksymään palveluntarjoajan ehdot sellaisenaan.

Riikka Rosendahl
lakimies