14.9.2017

Jansson Peter

FINANSSIALA

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta
LiV@eduskunta.fi

HE 83/2017 vp
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

FA EHDOTTAA, ETTÄ LAKIESITYKSESTÄ LUOVUTAAN

- **Ensitunnistamisen markkinaa ei synny kansallisella hintasääntelyllä.**
- **Tulonsiirto pankeilta muille sähköisen tunnistuspalvelun tarjoajille.**
- **Oikeudenmukaisen ja kohtuullisen korvauksen laskenta ensitunnistuksen osalta.**
- **Luottamusverkostoon liittyviä havaintoja ja ajankohtaisia haasteita.**

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt Finanssiala ry:ltä (FA, ent. Finanssialan Keskusliitto) asiantuntijalausuntoa yllä mainitussa asiassa. FA kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto.

Hallituksen esityksen mukaiset lain (47 § 1 mom.) selvennykset koskien yhteenliittymien ilmoitusvelvollisuuksista sekä maksettavista valvontamaksuista Viestintävirastolle ovat FA:n mielestä tervetulleita tarkennuksia.

Hallitus esittää myös että ensitunnistamista koskevan tiedon ketjuttamiselle asetetaan enimmäishinta viiden vuoden määräajaksi. Tällä esityksellä pyritään edistämään sähköisen tunnistamisen markkinoiden kehittymistä ja edellytyksenä tälle on mm. se että markkinoilla on keskenään kilpailevia vahvoja sähköisiä tunnistuspalveluita.

Markkinoilla on ollut jo monta vuotta keskenään kilpailevia vahvoja sähköisiä tunnistusvälineitä. Vuonna 2015 tehdyn tutkimuksen mukaan kuluttajat ovat tyytyväisiä tai erittäin tyytyväisiä (88 % vastaajista) pankkien tarjoamiin tunnistusvälineisiin. Pankit ovat siis ainakin kuluttajien näkökulmasta tuottaneet hyvää sähköistä tunnistamisen palvelua. Syynä ei voi olla esimerkiksi pankkien hinnoittelu, että muita vahvoja sähköisiä tunnistusvälineitä ei suosita eikä oteta aktiivisesti käyttöön. Mobiilivarmennettakin on tarjottu ilman avausmaksua ja silti sitä ei ole otettu laajasti käyttöön. Syyn täytyy löytyä jostain muualta. FA katsoo, että esityksessä olevat perustelut ontuvat ja että koko esityksen tarkoituksena on suosia yhtä, taloudellisesti jo erittäin vahvaa toimialaa.

Ensitunnistamisen markkinaa ei synny kansallisella hintasääntelyllä

Ensitunnistamisen ketjutuksen enimmäishinta on määrä tulla voimaan syksyllä 2017. FA:n näkemyksen mukaan uutta ja tehokkaampaa ensitunnistamisen markkinaa ei voi syntyä kansallisella hintasääntelyllä. Käytännössä sääntelyllä lukitaan vahvan ensitunnistamisen markkina viideksi vuodeksi. Minkälainen uusi toimija haluaisi

ensitunnistajan roolissa tulla Suomen kokoiselle markkinalle ehdotetulla ensitunnistamisen ketjutuksen enimmäishinnalla? Vahvaan tunnistamisen palveluihin kohdistuvalla hintasääntelyllä ei luoda houkuttelevia ja kilpailtuja markkinoita.

Tällä hetkellä markkinoilla on kolme vahvaa sähköistä tunnistusvälinettä eikä uusia ensitunnistuksen toteuttajia ole näköpiirissä. Fyysinen ensitunnistaminen on kallista, kuten poliisin hinnastostakin näkee (47 euroa). Hallituksen esityksessä ehdotettu, ketjutetun ensitunnistustapahtuman 0,35-5,00 euron enimmäishinta ei ole kustannusperusteinen. Fyysiseen ensitunnistamiseen liittyy myös paljon kustannuksia aiheuttavia toimenpiteitä ja vaatimuksia. Ensitunnistamiseen liittyviä osa-alueita, jotka koskevat kaikkia ensitunnistamisen tekeviä tunnistuspalveluntarjoajia, ovat mm:

- asiakkaan esittämän henkilöllisyysasiakirjan aitouden varmistaminen
- henkilöllisyysasiakirjan voimassaolon tarkistaminen mahdollisesti poliisin ylläpitämästä rekisteristä (sulkulista)
- henkilöstökustannukset
- ensitunnistamisessa käytettyjen tietojen dokumentointi ja säilyttäminen (nykyisin riittää, että esimerkiksi passista otetaan valokopio; passin tunnistetietojen käsittely konekielisesti edellyttää muutoksia ensitunnistajan tietojärjestelmiin)
- tiedonantovelvoitteiden hoitaminen suhteessa ensitunnistamiseen luottavaan osapuoleen
- oikeushenkilön tunnistamiseen liittyvät viranomaiskyselyt, mikäli ensitunnistukseen luottava osapuoli voi luottaa ensitunnistajan tekemään tunnistukseen myös näiltä osin

Koska ensitunnistaminen on tehtävä henkilökohtaisesti, on otettava huomioon myös toimitilakustannukset. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota henkilöstön jatkuvaan ohjeistukseen ja kouluttamiseen henkilöllisyysasiakirjojen aitouden osalta.

Hallituksen esityksessä todettu muutaman sentin ensitunnistamisen kustannus ei yksinkertaisesti voi pitää paikkaansa. Tästä herää kysymys, miten ensitunnistaminen, jos kyseessä on aidosti lain mukainen ensitunnistaminen, käytännössä tehdään ja voiko siihen ylipäätään luottaa ketjutustilanteissa.

Ilman toimivaa ensitunnistamisen markkinaa, joka edellyttää kustannukset kattavaa hinnoittelua, vahvan sähköisen tunnistamisen markkina ei kehity toivotulla tavalla, vaan kehitys voi jopa alkaa taantua. Tämä vaikuttaisi kielteisesti yleiseen sähköisen asioinnin kehityspolkuun ja olisi täten myös globaalisti merkittävästi poikkeava skenaario. Kansallinen lisäsääntely sopii huonosti sekä EU:n että globaaliin sääntelykehikkoon.

Tulonsiirto pankeilta muille sähköisen tunnistuspalvelun tarjoajille

Edellytyksenä vahvan sähköisen tunnistusvälineen myöntämiselle sähköisesti asiakasta tapaamatta on, että asiakkaalla on jo vahva sähköinen tunniste, jota myönnettäessä asiakas on tunnistettu fyysisesti. Tulevaisuudessa myös pelkkä sähköinen ensitunnistaminen voi olla mahdollista, mutta se ei ole sääntelyn näkökulmasta nykypäivää.

Fyysiseen ensitunnistamiseen liittyvät kustannukset jäävät ensitunnistamisen toteuttaville toimijoille. Suomessa kustannukset jäävät lähinnä pankkien kannettaviksi, koska muut toimijat eivät aio toimia aktiivisesti ensitunnistajan roolissa laajasta asiointipisteverkostostaan huolimatta. Vahvan sähköisen tunnistamisen markkina rakennetaan pankkien toteuttaman fyysisen ensitunnistamisen varaan ja, kuten jo edellä on todettu, uusia ensitunnistusta tarjoavia toimijoita ei ole näköpiirissä. Hyödyt siirretään siis niille toimijoille, jotka pystyvät hyödyntämään jo tehtyä fyysistä ensitunnistusta sähköisesti. Ehdotettu hintasääntely merkitsee tulonsiirtoa ja piilotettua julkista tukea muiden toimijoiden hyväksi.

Oikeudenmukaisen ja kohtuullisen korvauksen laskenta ensitunnistuksen osalta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan vuosittain 25 %:lla laskevaa enimmäishintaa viiden vuoden määräaikana. Enimmäishinnan määräisi Viestintävirasto **tunnistusvälineiden tarjoajien** markkinahinnan mediaanin perusteella ja enimmäishinta olisi aina vähintään 35 senttiä ja enintään viisi euroa. FA pitää itse esitystä ja laskutapaa erittäin ongelmallisena.

- Laskukaavassa ei oteta millään tavalla huomioon sitä, että toimijat ovat kooltaan ja markkinaosuuksiltaan hyvinkin erikokoisia (esim. markkinaosuudella ei ole mitään painoarvoa) ja että ne tarjoavat toisistaan eroavia tunnistamisen palveluita.
- Laskentatapa edellyttää myös suurta läpinäkyvyyttä ja tiukkaa valvontaa. Enimmäishinnan laskennassa ei saisi tulla tilanteita, joissa yksittäisten palveluiden tai tuotteiden hinta vääristäisi markkinahinnan mediaania merkittävästi.
- Mediaania laskettaessa tulisi ottaa huomioon ainoastaan se ensitunnistamisen ketjuttamisesta perittävä hinta, jota koskee asiakkaan alkuperäiseen (fyysiseen) tunnistamiseen perustuvan ensimmäisen sähköisen tunnistusvälineen ketjuttamista ja vain niiltä toimijoita, jotka laajasti tekevät fyysistä ensitunnistamista. Ketjutettuun tunnisteeseen perustuvan (sähköisen) ensitunnistamisen hintaa ei saisi huomioida, tai hintaa, joka perustuu pääosin tällaisten tunnistusvälineiden edelleen ketjuttamiseen. Kyseessä ovat kustannuksiltaan aivan erilaiset tilanteet (ja vain osa toimijoista ylipäänsä laajasti tarjoaa mahdollisuutta fyysiseen ensitunnistukseen). Fyysisen ensitunnistamisen kohdalla jo ehdotettu lähtötason hinta on todellisuudessa merkittävästi alle kustannustason.
- Laskukaavassa otetaan ilmeisesti huomioon myös vahvojen tunnisteiden avulla tehdyt heikkojen sähköisten tunnisteiden luonnit (esimerkiksi Katso-tunnisteet). Jotta tunnistusväline olisi vahva, tarjoajan tulee olla rekisteröity Viestintäviraston rekisteriin ja kuulua luottamusverkostoon. Näin ollen tällaisten, luottamusverkostoon kuulumattomien tunnisteiden ottaminen huomioon ei ole perusteltua.
- Enimmäishinnan laskua 25 %:lla vuosittain ei ole kunnolla avattu ja perusteltu. Kun ehdotettu lähtötason hinta on todellisuudessa merkittävästi alle kustannustason, tätä 25 %:n vuosittaista laskua ei tulisi soveltaa lainkaan.

Vuosittain 25 %:lla laskeva enimmäishinta tarkoittaisi viidentenä vuonna sitä, että enimmäishinta olisi enintään 1,19 euroa, jos laskelman lähtökohtana on viisi euroa ja

tämä laskisi tasaisesti 25 % vuosittain. Enimmäishinta olisi ehdotetulla laskukaavalla todennäköisesti huomattavasti alhaisempi viidentenä vuotena. Lienee selvää, että kuvattu hintakehitys ei kannusta investointeihin eikä palvelujen kehittämiseen. Samalla hallituksen esityksessä on mitä ilmeisemmin unohdettu käyttäjien (esim. kuluttajien) näkökulma. Jonkun on myös maksettava tunnistuspalveluiden kehitys- ja ylläpitokulut.

Luottamusverkostoon liittyviä havaintoja ja ajankohtaisia haasteita

Luottamusverkoston toiminta käynnistyi 1.5.2017, eli noin neljä kuukautta sitten. Työ on kuitenkin pahasti keskeneräistä. Luottamusverkoston sopimusneuvotteluissa on ilmeisen selkeästi esiintynyt useita eri ongelmia. Tämä yleisenä FA:n havaintona luottamusverkoston yhteistyöryhmän kokouksista. Erityisesti Viestintäviraston ja ensitunnistamista harjoittavien osapuolten, eli käytännössä finanssialan toimijoiden kanssa, on hyvin erisuuntaisia tulkintoja tunnistuslain soveltamisesta käytännössä ja tunnistuslain sääntelyn piiriin kuuluvaksi katsotut asiat laajenevat jatkuvasti. Nämä voivat pahimmillaan vaarantaa koko luottamusverkoston toiminnan. Tässä muutama esimerkki:

- Vahvaa sähköistä tunnistetta ei voi Viestintäviraston tulkinnan mukaan käyttää heikkona sähköisenä tunnisteena. Tämä pakottaa käytännössä lopettamaan nykyisen Tupas -palvelun viimeistään 18.9.2018 (siirtymäaika päättyy). Yritysasiakkaille ja yhteisöille siirtymäaika on tämän hetken tilanteen perusteella aivan liian lyhyt, varsinkin kun yhtä keskeistä vaihtoehtoisista korvaavista palveluista (OIDC rajapinta) ei ole edes vielä yhteisesti määritelty Viestintävirastossa. Työ on siis vieläkin kesken. Tämä johtaa siihen, että kansalaiset eivät voi enää tunnistautua sähköisesti niihin palveluihin, jotka käyttävät Tupas-protokollaa. **Siirtymäaikaa tulisi siis ehdottomasti pidentää**.
- Turvallisuusriskit tulevat lisääntymään huomattavasti mm. seuraavien asioiden vuoksi:
    - Tunnistuksen välityspalvelun tarjoama kertakirjautuminen voi johtaa käytännössä pitkiin aukiolosessioihin ja turvallisuuskontrolli siirtyy välityspalveluille, joilla ei ole maineriskiä toiminnassa, eikä tunnistusvälinesopimukseen perustuvaa vastuuta tunnistusvälineen haltijalle.

    - Uusien heikkojen tunnusten luominen ilman, että asiasta välitetään tietoa tunnistusvälineen liikkeellelaskijalle, lisää merkittävästi turvallisuusriskejä tunnistusvälineen katoamistapauksessa, koska jälkikäteen voi olla mahdotonta selvittää onko tunnisteitä käytetty uusien tunnusten luomiseen. Myöskään viranomaisilla ei ole mahdollisuutta saada tätä tietoa kuten tällä hetkellä.

    - Pankkien mahdollisuutta asettaa tunnistuslain mukaisia rajoituksia tunnistusvälineensä sallittuun käyttöön pyritään rajoittamaan. Rajoituksilla pankit pyrkivät varmistamaan turvallisen asioinnin tunnistusvälineen haltijalle.

- Tunnistustapahtumakohtaisen (tiedon välitys) enimmäishintasääntelyn ulottaminen koskemaan myös heikkojen tunnusten luomista, kannustaa myös pienemmällä taloudellisella panostuksella palveluitaan rakentavia

palveluntarjoajia liittämään asiakastietoihinsa asiakkaan identiteetin ja luomaan heikkoja tunnuksia, mikä on täysin vastoin tunnistuslain alkuperäisiä tavoitetta. Alkuperäinen tavoite oli lisätä vahvan sähköisen tunnistamisen käyttöä. Lisäksi tällaiset järjestelmät ovat haavoittuvia. Kaikkien suomalaisten identiteetit olisi myös tämän jälkeen mahdollista hankkia laillisesti varsin pienin kustannuksin (n. 500.000 euroa).

FA ehdottaa, että lakiesityksestä luovutaan. FA näkee, että tällaiselle kansalliselle lisäsääntelylle ei löydy kunnon perusteluja eikä aitoa tarvetta. Luottamusverkoston toiminta käynnistyi 1.5.2017, ja sen konkreettisia vaikutuksia ei voida käytännön kokemuksen puuttuessa arvioida vielä lainkaan. Kuten todettua, luottamusverkoston osalta löytyy tällä hetkellä paljon kriittisempiä haasteita kuin ensitunnistamisen hintasääntely. Lainsäädännön tarkoituksena ei voi myöskään olla viime kädessä yksittäisten toimijoiden suojeleminen ja puuttuminen mahdollisesti yksittäisiin sopimuskiistoihin.

FINANSSIALA RY

Päivi Pelkonen