Nordea

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunnalle

Lausunto hallituksen esityksestä HE 264/2018 vp eduskunnalle laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Yleistä

Sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annettu laki (jäljempänä "tunnistuslaki") on tärkeä yhteiskunnan digitalisoitumisen ja kuluttajien arjen kannalta. Nordea tarjoaa sähköisiä tunnistuspalveluja yritysasiakkailleen ja Nordealla on 1,3 miljoonaa sähköisiä tunnistamisratkaisuja aktiivisesti käyttävää henkilöasiakasta. Tunnistuslakia muutettaessa on keskeistä varmistua siitä, että palvelut ovat jatkossakin helppokäyttöisiä, turvallisia ja mieluiten kuluttajille ilmaisia. Nyt käsillä oleva hallituksen esitys vaarantaa nykytilan tältä osin.

Liikenne- ja viestintävaliokunta on käsitellyt sähköisten tunnistusratkaisuiden kehittämistä (LiVM 17/2017 vp) runsas vuosi sitten, kun tunnistuslakiin tehtiin edellisen kerran muutoksia. Eduskunta edellytti tuolloin, että ministeriöiden ja sitä kautta valtionhallinnon on toimittava yhtenäisesti sähköisen tunnistamismarkkinan kehittämisessä. Pidämme välttämättömänä, että sääntelyn kehittäminen ylipäänsä – tässä tapauksessa tunnistuslaki – on ennustettavaa, tasapuolista sekä kattavasti perusteltua. Näkemyksemme mukaan hintasääntelyn kustannusarviot on tehty vajavaisesti, ensitunnistamista koskevat erityispiirteet on jätetty huomioimatta ja lisäksi tunnistusratkaisuiden pidempiaikainen kehittäminen on jätetty huomioimatta lakiesitystä valmisteltaessa.

On ymmärrettävää, että luottamusverkoston toiminta halutaan luoda mahdollisimman toimivaksi sekä julkisten palveluiden tarjoamisen kannalta ennakoitavaksi. Ymmärrämme myös julkisen hallinnon tarpeen pitää kiinni maltillisesta kustannuskehityksestä. Siksi vuoden 2017 tehtyä lakimuutosta tulisi seurata ja arvioida tarkemmin. Kuten lakiesityksessä todetaan, julkinen hallinto on jo saanut neuvoteltua tunnistusratkaisuja säänneltyä enimmäishintaa halvemmalla, joten kehitystä markkinoiden osalta on selkeästi tapahtunut jo lyhyessä ajassa.

Ensitunnistamisen rooli

Lakiesityksessä kokonaan uutena asiana on nostettu esille ensitunnistamisen ketjuttamisen toteuttamisvelvoite sekä hintasääntely. On syytä erottaa ensitunnistamisen osuus vielä muista tunnistamistapahtumista. Ensitunnistamisen vaikutusarvioita ei ole pystytty tekemään lakiesityksessä.

Nordea

Nordea on jo aiemmin kertonut, että uuden asiakkaan ensitunnistaminen ja tilien avaamiseen liittyvästä asiakkaan tuntemisprosessista (ns. asiakkaan tuntemisen KYC-velvoitteet) aiheutuu noin 50 euron kulut. Kulujen muodostuminen koostuu useasta tunnistamistapahtuman osa-alueesta, kuten it-järjestelmäkuluista sekä henkilöstökulusta. Näin ollen ensitunnistamisen osalta tehtävä kuvaus hallituksen esityksessä on jäänyt varsin vajaaksi. On tärkeää korostaa, että kuluja ei ole tarkoituksenmukaista tarkastella erikseen ilman kaikkia asiakkaan tunnistamiseen liittyviä työvaiheita, koska palvelua ei kuitenkaan voi tarjota ilman näitä työvaiheita. Pankeille on laissa asetettu pitkälle meneviä velvoitteita asiakkaan tunnistamisessa.

Nordean osalta noin 20–25 prosenttia sen tunnistusvälineillä tehtävistä tunnistustapahtumista tehdään muualla kuin pankin omissa palveluissa. Tämän pohjalta on perusteltua sanoa, että ulkoisen tunnistuspalvelun osuus ensitunnistamisen kuluista on sama eli noin 10 euroa. Jo nykyisellä 2,51 euron hinnalla tämä tarkoittaisi, että ensitunnistuksesta syntyneet kulut tulisi katettua vasta, kun kukin asiakas olisi ketjuttanut itselleen uuden tunnistusvälineen neljä kertaa. Ehdotetulla 0,03 euron hinnalla tämä tarkoittaisi yli 300 ketjutusta, joten ehdotettu hinta ei ole perusteltavissa palvelun tuottajan kannalta. Käytännössä laki velvoittaisi Nordean tekemään ilmaiseksi työn, joka on välttämätöntä tehdä turvallisten tunnistamisen varmistamiseksi.

Hallituksen esityksessä mainitaan, että ensitunnistuksen ketjuttamisen korkean hinnan on arvioitu olleen este uusien tunnistusvälineiden tarjoajien markkinoille pääsylle. Arviota ei kuitenkaan perustella esityksessä tarkemmin. Se, että lähinnä vain pankit tekevät Suomessa asiakkaiden vahvaa ensitunnistamista, ei johdu ainoastaan finanssialasta, vaan myös kuluttajien ja tunnistusmarkkinoilla toimivien yritysten valinnoista. Esimerkiksi mobiilivarmenne on ollut tarjolla markkinoilla jo liki kymmenen vuotta, mutta edelleenkään ensitunnistaminen ei ole mahdollista kuin osassa toimijoiden liikkeistä.

Perustuslaillinen arviointi

Perustuslaissa määriteltyyn omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen on vakiintuneesti katsottu liittyvän myös sopimusvapaus, eivätkä minkälaiset tahansa sopimusvapauden rajoitukset ole perustuslain kannalta hyväksyttäviä. Perustuslain kannalta erityisesti ehdotetun kaltainen hintasääntely, jossa pakotetaan yksi osapuoli tarjoamaan tappiolla palveluja suurelle asiakasjoukolle, on erittäin kyseenalaista. Näkemyksemme mukaan sääntelymalli, jossa palveluntarjoaja velvoitetaan tappiolliseen liiketoimintaan, ei voi olla perustuslain omaisuudensuojasääntelyn mukaista, eikä lakiesityksessä ole esitetty hyväksyttäviä perusteita omaisuuden suojan rajoittamiselle. Näistä syistä on ollut välttämätöntä, että hallituksen esityksestä pyydetään myös perustuslakivaliokunnan lausunto.

Hallituksen esityksen mukaan tunnistamisen enimmäishinta olisi 0,03 euroa, joka alittaa asiakkaiden tunnistamisesta, tuntemisesta ja tunnistamispalvelun tuottamisesta aiheutuvat kustannukset. Palvelua ei voi tarjota ilman näitä kustannuksia. Koska hintasääntelystä aiheutuvan liiketoiminnan tappiollisuuden arviointi on keskeistä myös perustuslain kannalta,

Nordea

voimme hyvin liikesalaisuuksien asettamat reunaehdot huomioon ottaen esittää pyydettäessä asiasta tarkempaa selvitystä perustuslakivaliokunnalle tai talousvaliokunnalle.

Tulevat ratkaisut tunnistusmarkkinoiden kehittämisessä

Vaikka nyt annettua hallituksen esitystä ei tulisi hyväksyä, kantamme tunnistusratkaisuiden kehittämiseen on hyvin myönteinen, yhteistyöhakuinen ja avoin erilaisille vaihtoehdoille. Tunnistusratkaisuiden kehittämiseen tarvitaan uusia ideoita ja kehitysvaihtoehtoja. Tässä työssä Nordea haluaa olla vahvasti mukana.

Esitämme, että sähköisen tunnistamisen osalta olisikin tarpeellista käynnistää laajapohjainen valmistelu tulevaisuuden toimintamalleista ja arvioida samalla esimerkiksi muut pohjoismaiset tunnistamisen ratkaisut. Nyt esillä oleva hintasääntelyn kiristäminen ei kuitenkaan pyri tulevaisuuden ratkaisuiden kattavaan selvittämiseen, vaan nykyisen tilanteen lyhytjänteiseen muuttamiseen.

Nordea on jo tällä hetkellä vahvasti sitoutunut osallistumaan valtiovarainministeriön aloittamaan ja Väestörekisterikeskuksen koordinoimaan työhön tulevien tunnistusratkaisuiden mahdollisuuksista. Työ on itse asiassa jo käynnistynyt: Nordea on käynyt esimerkiksi talven aikana rakentavaa keskustelua Väestörekisterikeskuksen kanssa. Laajempi valmistelutyö olisi tarpeellista tehdä asianosaisten ministeriöiden, viranomaisten sekä eri toimijoiden kesken. Nordea tukeekin aloitteita, jossa kartoitetaan keinot turvallisten, laadukkaiden, helppokäyttöisten ja kustannustehokkaiden tunnistusratkaisuiden kehittämiseen pidemmällä aikavälillä.

Liitämme vielä lausunnon erilliseksi liitteeksi myös lausuntomme liikenne- ja viestintäministeriölle lainsäädännön valmisteluvaiheessa. Lausunnossa on tarkasteltu lakiesitystä laajemmin, arvioitu esityksen vaikutusarvioita ja kilpailunäkökulmaa sekä tuotu esille kansainvälisiä esimerkkejä kustannuksista.

Helsingissä 17. tammikuuta 2019

Kunnioittavasti

Nordea Bank Oyj

Petri Nikkilä
varatoimitusjohtaja,
Nordean henkilöasiakasliiketoiminta

Sakari Wuolijoki
lakiasiainjohtaja,
Suomen toiminnot, OTT

Nordea

Liikenne- ja viestintäministeriölle

Vahvaa sähköistä tunnistamista koskevan lainsäädännön muuttaminen

Yleistä

Nordea Bank Oyj ("Nordea") kiittää mahdollisuudesta saada lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi koskien vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain ("tunnistuslaki") muuttamisesta (lausuntopyyntö LVM/1684/03/2018). Lausuntonamme esitämme seuraavan.

Lausunnossamme arvioimme lakiesityksen vaikutusarvioita, lainsäädännöllistä tulkintaa sekä esityksen perusteluita. Erityisesti haluamme huomioida esityksen vaikutukset kuluttajien kannalta sekä tuoda esille ajatuksia kilpailun kehittymisestä tunnistusratkaisuja hyödyntämällä. Haluamme myös esittää Nordean vaihtoehdon siitä, kuinka tunnistusratkaisuja voidaan kehittää vastaisuudessa.

Nordea haluaa aktiivisesti osallistua yhteiskunnan sähköisten palveluiden kehittämiseen. Tavoitteenamme on tarjota suomalaisille laadukkaita, helppokäyttöisiä ja turvallisia sähköisen tunnistamisen välineitä. Pankkien tarjoamiin palveluihin luotetaan – yli 90 prosenttia sähköisistä tunnistautumistapahtumista sekä käyttäjä- että tapahtumamäärillä arvioituna tehdään pankkitunnusten avulla. Vuonna 2017 Nordean tunnistusvälineillä tehtiin noin 40 miljoonaa tunnistustapahtumaa kolmannen osapuolen palveluissa. Pankkien tarjoamat palvelut ovat olleet myös suomalaisille ilmaisia käyttää, toisin kuten esimerkiksi mobiilivarmenteen osalta, jota on tarjottu myös maksullisena käyttäjilleen.

On ymmärrettävää, että luottamusverkoston toiminta halutaan luoda mahdollisimman toimivaksi ja julkisten palveluiden tarjoamisen kannalta ennakoitavaksi. Ymmärrämme myös julkisen hallinnon tarpeen pitää kiinni maltillisesta kustannuskehityksestä. Näistä syistä tunnistuslakia on muutettu jo aiemmin sen voimaantulon jälkeen ja hintasääntelyyn on tehty muutoksia jo keväällä 2017 markkinoiden kehittämiseksi. Arvioimme, että näiden merkittävien muutosten vaikutuksia tunnistusmarkkinoihin ei ole vielä pystytty kattavasti arvioimaan.

Aiemmin toteutettu hintasääntely on puolestaan osaltaan johtanut tilanteeseen, jossa tunnistuslain alkuperäinen tavoite lisätä vahvan sähköisen tunnistautumisen käyttöä Suomessa ei ole toteutunut. Esimerkiksi Väestörekisterikeskus on julkisesti kertonut joutuneensa hankalaan neuvottelutilanteeseen palveluiden tarjoamiseksi. Asia saatiin ratkaistua toistaiseksi, mutta samalla Väestörekisterikeskus painotti, että tulevaisuutta varten tunnistusratkaisut on valmisteltava huolellisesti ja mietittävä uusia vaihtoehtoja. Katsomme, että sähköisen tunnistamisen kehittyvää markkinaa ei synny kansallisella hintakattosäänteilyllä, vaan markkinaehtoisella kilpailulla.

Nordea

Keskustelua sähköisten palveluiden tulevaisuudesta on käyty laajasti yhteiskunnassa. Valtiovarainministeriö pyysi elokuussa 2018 Väestörekisterikeskusta selvittämään vahvan sähköisen tunnistamisen periaatteita. Nyt esitetty lain muuttaminen jättää kokonaan nämä muut valtionhallinnon aloittamat selvitystyöt huomioimatta.

Pidämme sääntelyn lähtökohtana sitä, että yhteiskunnan ja valtionhallinnon yhtenäinen tahtotila sähköisen tunnistamisen kehittämiseksi on määritelty. Nyt kyseinen määrittely puuttuu, eikä esityksessä ole huomioitu muiden ministeriöiden näkemyksiä. Se on jo mielestämme hyvin vahva peruste sille, ettei edellytyksiä uusille lainmuutokselle ole ennen kuin keskeiset valmistelukohdat on asianmukaisesti ja huolellisesti määritelty. Myös liikenne- ja viestintävaliokunta on edellyttänyt (LiVM 17/2017 vp) ministeriöiden yhteistä toimintaa sähköisen tunnistamismarkkinan kehittämisessä, eikä tämä eduskunnan määrittelemä tahto täyty nyt tehtävässä esityksessä.

Nordea on ollut – ja on edelleen – valmis käymään keskustelua ja valmistelua sähköisen tunnistamisen kehittämisestä koko valtionhallinnon tasolla.

Lisäksi on huomioitava, että ministeriö antoi esitykselle ainoastaan runsaan kahden viikon vastausajan. Perustetta kiireiselle aikataululle ei ole esitetty. Kyse ei ole ainoastaan lainsäädännön päivittämisestä, vaan erittäin tarkasta hintasääntelyn arvioinnista sekä myös uudesta arvioinnista ensitunnistamisen ketjuttamisen osalta. Suhtaudumme vakavasti siihen, että hyvin kiireinen aikataulu heikentää lainsäädännön laatua ja etenkin välttämättömien vaikutusarviointien asianmukaista tekemistä.

Sääntelyn tulisi olla johdonmukaista, ennakoitavaa ja tasapuolista eri toimijoiden kannalta. Nyt tehty esitys ei noudata kyseisiä periaatteita ja jättää avoimeksi koko järjestelmän pitkäaikaisen kehittämisen.

Esityksen vaikutusarviot on tehty puutteellisesti

Lakiesitysluonnokseen kuuluvan 0,03 euron hinnan vaikutusarvioita on perusteltu esityksen sivulla 12 viittaamalla yleisesti saatavilla oleviin kansainvälisiin arvioihin sekä Väestörekisterikeskuksesta saatuihin tietoihin. Lakiesityksessä myös todetaan (s.5), ettei ensitunnistamistietojen ketjuttamista koskevaan sääntelyyn ole pystytty tekemään minkäänlaista kansainvälistä vertailua. Samoin esityksen taloudellisten vaikutusten arviointi on tehty vain yleisellä tasolla. On siis vielä syytä eritellä sekä sähköisen tunnistamisen tapahtumat että ensitunnistamisen ketjuttaminen.

Kansainvälisten arvioiden pohjalta eri tunnistamistapahtumien hinnoiksi on määritelty esimerkiksi 10 senttiä, 1 sentti, 1,6 senttiä, 4,8 senttiä ja 4,9 senttiä. Yrityksiltä perittävien maksujen lisäksi muun muassa Norjassa maan suurin operaattori Telenor perii kuluttajilta noin 7 sentin suuruisia transaktiomaksuja. Monissa tapauksissa hinta on siis jo itsessään korkeampi kuin esitetty kolme senttiä. Kattavaa ja analyyttista vertailua Suomen tilanteeseen on kuitenkin vaikea tehdä, koska muiden maiden osalta toiminta perustuu täysin eri tavalla suunniteltuun ratkaisuun – käytännössä eri tavoin toteutettuun yhteiseen, keskitettyyn kansalliseen ratkaisuun. Tämä eroaa merkittävästi siitä, että Suomen malli toimii jokaisen toimijan omakohtaisesti luomien teknisten ratkaisuiden pohjalta.

Nordea

Lakiesityksessä kokonaan uutena asiana on nostettu esille ensitunnistamisen ketjuttamisen toteuttamisvelvoite sekä hintasääntely. On syytä erottaa ensitunnistamisen osuus vielä muista tunnistamistapahtumista. Ensitunnistamisen vaikutusarvioita ei ole pystytty tekemään lakiesityksessä. Kansainväliset esimerkit kuitenkin osoittavat, minkälaisia ensitunnistuspalvelujen hinnat ovat.

Esimerkiksi Virossa ja Saksassa kuluttajat maksavat ensitunnistuksen anoessaan henkilökorttia poliisilta. Virossa ensitunnistuksella ei ole asetettu erillistä hintaa, mutta esimerkiksi alle 15-vuotiaat maksavat ID-kortista seitsemän euroa ja yli 15-vuotiaat 25 euroa. Saksassa henkilökortista veloitetaan aikuisilta 28.80 euroa. Saksan valtion hinnastossa pelkkä "e-tunnisteen" aktivointi maksaa käyttäjälle kuusi euroa, mutta tässä tapauksessa kuluttaja on siis jo ensitunnistettu ja hänellä on voimassa oleva henkilötodistus.

Suomessa henkilökortin hakeminen maksaa poliisin hinnaston mukaan 54–58 euroa ja pelkkä henkilön tunnistaminen 47 euroa. Lisäksi myös muiden valtionhallinnon palveluiden, kuten Väestörekisterikeskuksen, osalta hinnat ovat olleet vaihtelevia ja myös korkeampia kuin nyt toimijoille esitetty 0,03 euroa.

Nordea on jo aiemmin kertonut, että uuden asiakkaan ensitunnistaminen ja tilien avaamiseen liittyvästä asiakkaan tuntemisprosessista (ns. Know Your Customer -velvoitteet) aiheutuu noin 50 euron kulut. Kulujen muodostuminen koostuu useasta tunnistamistapahtuman osa-alueesta, kuten it-järjestelmäkuluista sekä henkilöstökulusta. Näin ollen ensitunnistamisen osalta tehtävä kuvaus on jäänyt varsin vajaaksi.

Nordean osalta noin 20–25 prosenttia sen tunnistusvälineillä tehtävistä tunnistustapahtumista tehdään muualla kuin pankin omissa palveluissa. Tämän pohjalta on perusteltua sanoa, että ulkoisen tunnistuspalvelun osuus ensitunnistamisen kuluista on sama eli noin 10 euroa. Jo nykyisellä 2,51 euron hinnalla tämä tarkoittaisi, että ensitunnistuksesta syntyneet kulut tulisi katettua vasta, kun kukin asiakas olisi ketjuttanut itselleen uuden tunnistusvälineen neljä kertaa. Ehdotetulla 0,03 euron hinnalla tämä tarkoittaisi yli 300 ketjutusta, joten ehdotettu hinta ei ole perusteltavissa palvelun tuottajan kannalta. Käytännössä laki velvoittaisi Nordean tekemään lähes ilmaiseksi työn, joka on välttämätöntä tehdä turvallisten tunnistamisen varmistamiseksi. Yksi seuraus tällaisesta esityksestä ja sen vaikutuksista on siirtyä Suomessakin malliin, jossa asiakas maksaa tunnistusvälineen myöntäjälle palvelumaksun jokaisesta tekemästään ensitunnistuksen ketjuttamisesta. Tämän kehityksen haluaisimme välttää.

Esityksestä puuttuvat vaikutusarviot kuluttajan näkökulmasta. Kuten todettua, tunnistamisesta peritään maksuja myös kuluttajilta, vaikka suurin osa tunnistuspalveluiden järjestämisestä onkin kuluttajille ilmaista. Pidämme erittäin tärkeänä, että tunnistamispalveluita suunniteltaessa keskeisenä arviointikriteerinä olisi vaikutus kuluttajille. Esityksestä puuttuu myös arvio siitä tuovatko rinnakkaiset sähköiset tunnistusvälineet kuluttajille lisäarvoa. Esityksessä (s.2) todetun mukaisesti mobiilivarmenteet eivät ole houkutelleet kuluttajia. Syyksi voidaan todeta mobiilivarmenteen lisäarvon puute kuluttajalle tuttuihin ja turvallisiin pankkitunnuksiin nähden. Tämän lisäksi esityksessä (s.8) todetaan, että tunnistamisesta aiheutuvat kustannukset nousevat julkiselle sektorille liian korkeiksi. Hintasääntelyn asettamisen vaikutus julkiselle sektorille sopivaksi voi kuitenkin johtaa kuluttajahintojen nousuun. Hintasääntelyn perusteellinen vaikutusarviointo kuluttajahintoihin on tämän vuoksi tärkeää.

Nordea

Lakiesityksen muutosehdotukset perustuvat monilta osin vain yleiseen vertailuun, eivätkä tarkasti perusteltuihin laskelmiin. Lakiesityksissä viitataan myös epäsuorasti eri toimijoiden näkemyksiin tunnistusmarkkinoiden kehittämisestä ja mahdollisista esteistä, mutta arvioiden antajia ei ole kuitenkaan lähteytetty.

Edellä mainitut huomattavat puutteet tulisi korjata esityksessä. Lisäksi edellisten esille nostettujen huomioiden perusteella pidämme asianmukaisena, että lainsäädännön arviointineuvosto antaisi oman näkemyksensä tehdyn esityksen vaikutusarvioista.

Hintasääntely

Tällä hetkellä tunnistuslain 12 a § sääntelee tunnistustapahtuman hinnan korkeintaan 0,1 euroksi. Nyt ehdotettu hinnan pakottaminen 0,03 euroon laskee tunnistamisen kustannukset alle palvelun tuottamisesta aiheutuvien kustannusten tason Nordean osalta.

Perustuslaissa säädetään muun ohella omaisuudensuojasta ja elinkeinovapaudesta. Omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen on vakiintuneesti katsottu liittyvän myös sopimusvapaus eivätkä minkälaiset tahansa sopimusvapauden rajoitukset ole perustuslain kannalta ongelmattomia. Perustuslain kannalta erityisesti ehdotetun kaltainen hintasääntely, jossa pakotetaan yksi osapuoli tarjoamaan tappiolla palveluja suurelle asiakasjoukolle, on erittäin kyseenalaista.

Nordean näkemyksen mukaan sellainen enimmäishintasääntely, jossa palveluntarjoaja velvoitetaan tappiolliseen liiketoimintaan, ei voi olla perustuslain omaisuudensuojasääntelyn mukaista. Esitetyn kaltaisessa tilanteessa omaisuuden suojan rajoittamiselle ei ole hyväksyttäviä perusteita.

Hallituksen esityksessä mainitaan, että ensitunnistuksen ketjuttamisen korkean hinnan on arvioitu olleen este uusien tunnistusvälineiden tarjoajien markkinoille pääsylle, mutta tätä arviota ei esityksessä avata tarkemmin. Asiakkaan vahva ensitunnistaminen on olennainen osa sähköisen tunnistamisen palvelun tarjoamista ja yleensä markkinataloudessa palvelun välttämättömät komponentit joko tehdään itse tai ostetaan markkinoilta. Se, että lähinnä vain pankit tekevät Suomessa asiakkaiden vahvaa ensitunnistamista, ei johdu vain finanssialasta, vaan myös kuluttajien ja tunnistusmarkkinoilla toimivien yritysten valinnoista. Esimerkiksi mobiilivarmenne on ollut tarjolla markkinoilla jo liki kymmenen vuotta, mutta edelleenkään ensitunnistautuminen ei ole mahdollista kuin osassa toimijoiden liikkeistä. Operaattoreilla on koko maan kattava myymäläverkosto, joten ensitunnistamisen toteuttamismahdollisuudet olisivat olemassa tasapuolisesti eri toimijoille.

Ensitunnistuksen hintasääntely hidastaa myös eIDAS:n korkean turvatason mukaisten tunnistusvälineiden tuloa markkinoille. Valtaosa pankkien nykyisistä uusista tunnistusvälineistä (esimerkiksi tunnuslukusovellukset ja -laitteet) olisi muunnettavissa eIDAS:n turvatasojen korkeimpaan luokkaan (nykyään kaikki välineet ovat "korotettu" tasoa). Tunnistusvälineen turvatasoa ei ole otettu mitenkään huomioon hintasääntelyn arvioinnissa.

Nordea

Hallituksen esityksessä on myös virheellistä tietoa liittyen tunnistuspalveluiden tarjoajien tulonlähteistä liittyen tunnistamiseen. Esitys väittää, että suurimman osan tuloista muodostaisi kuluttajilta perittävät kuukausimaksut verkkopankkitunnusten käytöstä. Tämän väitteen ei voida katsoa pitävän paikkaansa. Suurin osa tunnistuspalvelun tuloista tulee yrityksiltä ja Nordean osalta mobiilikäyttö on myös muuttanut palveluiden hinnoittelua.

Luottamusverkoston hintasääntelyn kiristämisen perustelut eivät ole kaikilta osin johdonmukaisia. On totta, ettei luottamusverkosto ole täysimääräisesti käynnistynyt alkuperäisen aikataulun mukaisesti. Tämä johtuu kuitenkin pääasiallisesti sääntelyn epäselvyyksistä ja mahdollisesti myös viranomaisten resurssihaasteista. Esimerkiksi luottamusverkostoon liittymiseksi alkuvuodesta 2017 määrättyjen pakollisten tietoturva-auditointien tuloksia ei vielä ole käsitelty Viestintävirastossa, vaikka alkuperäisen aikataulun mukaisesti auditointi pitäisi uusia vuoden 2019 alkupuolella.

Vaikutus kilpailuun

Tunnistamisen kentän kehittämisen painopiste tulisi siirtää hintasääntelystä yhtenäisen teknisen ratkaisun luomiseen eri tunnistamistoimijoiden yhteistyönä. Tätä työtä on jo alustettu valtiovarainministeriön tekemällä selvitystyöllä.

Tunnistamispalvelun tuottajia, esimerkiksi pankkeja ensitunnistautumisen toteuttajina ja tunnistamisvälineen liikkeellelaskijoina, ei voi velvoittaa kattamaan muiden toimijoiden tuotantokustannuksia.

Nykyisen tunnistamisen kentän teknisen toimintaympäristön sirpaloituneisuus kuitenkin johtaa tilanteeseen, jossa uusien tuottajille tehokkaiden ratkaisujen ja palveluntarjoajille lisäarvoa tuottavien palvelujen luominen on haastavaa. Aitoa mahdollisuutta kilpailun lisääntymisestä palveluntarjoajien kesken kuluttajien hyväksi ei pääse muodostumaan vaivattomasti. Finanssialan toimijat ovat vahvan disruptiivisen murroksen keskellä ja valmistaudumme mittavin investoinnein edistämään digitaalisen talouden kehittymistä. PSD2-maksupalveludirektiivi edellyttää pankkeja avaamaan maksu- ja asiakastiedon rajapintoja kolmansille osapuolille. Muun muassa lohkoketjuteknologiaan pohjautuvat ja Open Bankingiin liittyvät hankkeet luovat täysin uusia, sääntelyn vähimmäisedellytykset ylittäviä mahdollisuuksia kasvattaa kilpailua ja hyödyntää verkostovaikutusta kuluttajien hyväksi ja tehokkuutta palveluntarjoajille tuovasti.

Tunnistamispalvelut ovat näiden uusien palvelu- ja liiketoimintamallien kehittämisen keskiössä, mutta nykyisen hintasäätelyn keinoin ei avautuvien rajapintojen ja ekosysteemihyötyjen mahdollisuuksia voida saavuttaa.

Kilpailua arvioitaessa on myös kiinnitettävä huomiota EU-oikeuteen. Lainsäädännöllä vain kolmeen senttiin rajattu hinta on nimittäin myös selkeä kilpailun este. Hallituksenesitysluonnoksessa ei ole millään tavoin huomioitu esityksen vaikusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Euroopan Unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 56 artikla kieltää rajoitukset, jotka koskevat toiseen jäsenvaltioihin sijoittautuneen toimijan vapautta tarjota palveluja yli rajojen. Sijoittautumisvapautta koskee SEUT 49 artikla. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 49 artikla on lähtökohtaisesti esteenä sellaisille kansallisille toimenpiteille, jotka ovat omiaan tekemään yhteisön yrityksille vaikeammaksi tai

Nordea

vähemmän houkuttelevaksi käyttää perustamissopimuksessa taattua sijoittautumisvapautta, vaikka kyseisiä toimenpiteitä sovellettaisiinkin ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää.

Nordea kannattaa yhteisten tunnistusratkaisuiden selvittämistä

Liikenne- ja viestintäministeriön luonnos hallituksen esitykseksi ei sisällä merkittäviä parannuskeinoja, joilla tunnistamisen määrää voitaisiin kasvattaa. Nordea katsoo, että koska viimeisintäkään tunnistuslain muutosta ei ole vielä ehditty edes riittävästi arviomaan, lakiesityksen valmistelua ei tulisi nyt jatkaa. Joka tapauksessa lakiesityksen vaikutusarviot tulisi tehdä huolellisesti – varmistaen myös eri toimijoiden kustannusvaikutukset.

Jos nyt esillä oleva lakiesitys valmistellaan heikosti, se voi johtaa joko kuluttajien maksuihin tai palvelutason heikkenemiseen. Hintasääntelyn vaikutuksia mahdollisiin kuluttajilta perittäviin maksuihin ja hinnankorotuksiin tulee selvittää paremmin. Tällä hetkellä pankkitunnukset ovat kuluttajille maksuttomia.

Suhtaudumme yllä mainituista syistä kielteisesti suunniteltuihin lainmuutoksiin. Haluamme kuitenkin painottaa, että kantamme tunnistusratkaisuiden kehittämiseen on hyvin myönteinen, yhteistyöhakuinen ja avoin erilaisille vaihtoehdoille. Jaamme viranomaisten yhteisen huolen siitä, että tunnistusratkaisuiden kehittämiseen tarvitaan uusia ideoita ja kehitysvaihtoehtoja. Tässä työssä Nordea haluaa olla vahvasti mukana.

Esitämme, että sähköisen tunnistamisen osalta olisikin tarpeellista käynnistää laajapohjainen valmistelu tulevaisuuden toimintamalleista ja arvioida samalla esimerkiksi muut pohjoismaiset tunnistamisen ratkaisut. Nordea on vahvasti sitoutunut osallistumaan valtiovarainministeriön esittämään yhteisten tunnistusratkaisuiden selvittämiseen. Työ olisi tarpeellista tehdä asianosaisten ministeriöiden, viranomaisten sekä eri toimijoiden kesken. Nordea tukeekin aloitteita, jossa kartoitetaan keinot turvallisten, laadukkaiden, helppokäyttöisten ja kustannustehokkaiden tunnistusratkaisuiden kehittämiseen pidemmällä aikavälillä.

Suomi on edelleen yksi digikehityksen kärkimaista Euroopassa. Tämä on ollut osaltaan mahdollista yhteiskäyttöisten vahvojen tunnistusvälineiden vuoksi. Näkemyksemme mukaan yhteiskäyttöiset tunnistusvälineet ovat myös tulevaisuudessa paras ratkaisu niin kuluttajille, yrityksille kuin myös valtiollekin.

Helsingissä 2. marraskuuta 2018

Kunnioittavasti

Nordea Bank Oyj

Ari Kuperi
Country Senior Executive

Sakari Wuolijoki
Country Coordinator for Group Legal Finland