17.1.2019

Jansson Peter, Kaarlela
Teija

Eduskunta – Liikenne- ja viestintävaliokunta

HE 264/2018 vp
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta (LiV) on pyytänyt Finanssiala ry:ltä (FA) asiantuntijalausuntoa vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta (tunnistuslaki). FA kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

ESITETYSTÄ LAINMUUTOKSESTA TULEE LUOPUA JA SELVITTÄÄ KAIKKI TUNNISTAMISEEN LIITTYVÄT KYSYMYKSET KOKONAISUUTENA

1 Yleiset huomiot hallituksen esityksestä

Hallituksen esityksen tarkoituksena on luoda luottamusverkostoon kuuluville palveluntarjoajille ankara sopimuspakkomalli sekä kiristää entisestään hintasääntelyä siten, että enimmäishinnat olisivat huomattavasti nykyistä tasoa alempia ja samat sekä tunnistustapahtuman välittämisestä että uuden sähköisen tunnisteen luomisesta eli ensitunnistamisen ketjuttamisesta (ensitunnistamisen ketjutuksessa kahden vuoden määräaika).

FA vastustaa esitystä ja katsoo, että siitä tulisi luopua. Hintaregulaatioon keskeisesti pohjautuva **esitys ei lisää kilpailua vaan voi päinvastoin heikentää kilpailun edellytyksiä** nostamalla alalle tulon kynnystä, estämällä ulkomaista kilpailua ja heikentämällä nykyisten toimijoiden mahdollisuuksia tarjota kehittyneitä tunnistusvälinepalveluja. Esitykseen sisältyy myös merkittävä **kilpailuneutraliteettiongelma**, koska se suosii uusia toimijoita nykyisten pankkitunnusten tarjoajien kustannuksella. Pankkitunnuksilla tapahtuva tunnistautuminen kattaa yli 90% kaikesta tunnistautumisesta, joten esitetyn sääntelyn vaikutukset kohdistuvat lähes yksinomaan Suomessa tällä hetkellä toimiviin pankkeihin.

Tunnistuslaissa säädettyjen hintojen tulisi kattaa **perustuslain omaisuudensuojan** mukaan palvelun tuottamisesta syntyvät kustannukset ja kohtuullinen tuotto sitoutuneelle pääomalle, mikä ei enää esityksen toteutuessa olisi mahdollista. Tunnistuslain mukaan esim. sähköisestä ensitunnistamisesta pitäisi maksaa ”oikeudenmukainen ja kohtuullinen korvaus”. FA:n arvio on kuitenkin se, että pankit toimisivat ehdotetuilla enimmäishinnoilla (kolme senttiä) tappiolla muiden toimijoiden hyödyksi. Pankit antavat oman arvionsa tästä asiantuntijalausunnoissaan.

Esitettyä hintatasoa perustellaan vertailulla muihin maihin. **Hintavertailu ei kuitenkaan ole onnistunut**, kuten jäljempänä käy ilmi. Myöskin **esityksestä nykyisille toimijoille aiheutuvien taloudellisten vaikutusten arviointi perustuu ilmeiseen väärinkäsitykseen**.

FA kiinnittää huomiota siihen, että samaan aikaan tämän esityksen valmistelun kanssa valtiovarainministeriö (VM) on käynnistänyt selvityksen, jossa yhtenä vaihtoehtona on

julkisen sektorin oma tunnistusväline. Selvitys on tarpeellinen ja FA onkin toivottanut tämän selvitystyön lämpimästi tervetulleeksi. Tämä on tarpeen myös sen vuoksi, että vahva sähköinen tunnistaminen on keskeisessä roolissa valtion digitaalisen asioinnin ja palvelujen kehittämisessä.

FA pitää erikoisena, että samaan aikaan kun liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) esittää mittaavia muutoksia tunnistuslakiin, VM selvittää vaihtoehtoisia välineitä kansalaisten vahvaan sähköiseen tunnistautumiseen. Vaikuttaa siltä, että tunnistamisasioiden osalta valtiolta puuttuu kokonaiskuva ja selkeä etenemissuunnitelma. Sen sijaan on vireillä useita rinnakkaisia ja keskenään ristiriitaisia hankkeita. FA:n mielestä tunnistamista koskevan lainsäädännön muutostarpeita voidaan järkevästi ja kestävästi arvioida vasta sitten, kun tunnistamista koskien on tehty kokonaisselvitys ja luonnosteltu etenemissuunnitelma, jonka tekemisessä ovat mukana kaikki osapuolet. Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta (LiV) on mietinnössään (LiVM 17/2017 vp) todennut, että yhteistyötä tarvitaan myös eri vastuuministeriöiden välillä.

Esityksestä saa sen käsityksen, että regulaatiolla halutaan ohjata markkinoita siihen suuntaan, että kansalaisille tulee useita rinnakkaisia tunnuksia eri palveluja varten. Tämän lähtökohdan tarkoituksenmukaisuutta tulisi tarkkaan harkita. Rinnakkaisten tunnusten hankkiminen aiheuttaa ylimääräisiä kuluja, minkä lisäksi useiden tunnusten hallinnointi aiheuttaa kansalaisille ylimääräistä vaivaa ja lisää tunnusten huolelliseen säilyttämiseen ja muistamiseen liittyviä riskejä.

Tiukka hintasääntely ei myöskään ole omiaan kannustamaan toimijoita investoimaan uusiin, innovatiivisiin ratkaisuihin. Yksi tärkeä kehittämistä vaativa asia olisi yritysten tunnistaminen. Valtion digiagendan mukaisesti yritykset tultaisiin tulevaisuudessa ohjaamaan yksinomaan digitaaliseen asiointiin valtionhallinnon palveluissa. FA toivoo, että tämäkin näkökulma otettaisiin osaksi tunnistamista koskevaa kokonaisselvitystä.

2 Hintavertailu ontuu

Esityksen hintavertailussa ovat mukana Viron, Ruotsin ja Norjan markkinat. Vertailua Suomeen nähden ei voi näiden maiden osalta kuitenkaan tehdä, koska ratkaisut ja sen myötä rakentamis- ja ylläpitokustannukset ovat täysin erilaiset. Muutama esimerkki tästä:

- Virossa henkilökorttiin perustavassa tunnistusratkaisussa investointikustannukset on kantanut Viron valtio, ei pankit. Suomessa näitä kustannuksia on kantanut yksityinen sektori omien tunnistusvälineidensä osalta.
- Ruotsissa BankID:tä operoi yritys nimeltä Finansiell ID-Teknik BID AB, joka on pankkien 100%:sti omistama yhteisyritys. Tekninen infrastruktuuri ja tietojärjestelmät ovat Ruotsissa yhteisiä, kun Suomessa tekninen infrastruktuuri on pankkikohtainen, joten rakentamis- ja ylläpitokustannukset ovat Suomessa moninkertaiset Ruotsiin verrattuna.
- Norjassa BankID på mobil:iä ovat yhteistyössä kehittäneet pankit ja teleoperaattorit.

Vertailussa esitetyt ulkomaiset hinnat eivät sellaisinaankaan käytettyinä tue esitettyä kolmen sentin hintatasoa. Toisaalta valtion taholta on julkisuudessa tuotu selvästi esille, että digitaalisen asioinnin tavoitellusta suurestakin kasvusta huolimatta halutaan tunnistamisen kustannukset pitää nykyisellä tasollaan, mikä ilmeisesti on yhtenä

voimakkaana ajurina hintasääntelyn tiukentamiseen. Valtiolle sähköisen asioinnin lisääntymisestä aiheutuvia säästöjä ei ole lainkaan otettu tässä yhteydessä huomioon.

3 Lain keinot ovat ristiriidassa sen tavoitteiden kanssa

Esityksen nykytilan kuvauksen mukaan ”Lain tarkoituksena on sääntelyn avulla pyrkiä edistämään sähköisen tunnistamisen markkinaehtoista kehittymistä ja takaamaan vapaan kilpailun pohjalta tapahtuva sähköisen tunnistamisen kustannustason aleneminen.” Laissa omaksuttu hintasääntely ja sopimuspakko eivät kumpikaan kuitenkaan kuulu vapaan kilpailun tai markkinaehtoisuuden piiriin.

Markkinoiden avaamisen ja kilpailun lisäämisen sijaan tunnistuslain hintasääntely vaikeuttaa pankkien ja muiden sellaisten yritysten toimintaa, jotka voivat tarjota vahvan tunnistamisen välineitä/välitystä Suomessa. Kyseisen sääntelyn voidaan argumentoida myös vaikuttavan kielteisesti muiden EU-jäsenvaltioiden yritysten haluun harjoittaa toimintaansa tai tarjota palveluitaan Suomessa, minkä voidaan katsoa itse asiassa olevan omiaan vähentämään markkinoille tuloa ja kilpailua tunnistamisen markkinoilla Suomessa.

Esityksen sisältämä transaktiokohtainen hinnoittelu on niin alhainen, että Suomen tunnistamismarkkinan pienet tapahtumavolyymit huomioon ottaen tunnistamisliiketoiminnasta saatava liikevaihto jää huomattavan pieneksi eikä sellaisenaan ole omiaan houkuttelemaan uusia toimijoita markkinoille. Markkinalle tulon kynnystä toki alentaa sähköisen tunnisteen luomisen erittäin edulliseksi säädeltävä hinta, mutta on huomattava, että markkinoille tuloon liittyy paljon muitakin, muun muassa markkinointiin ja luottamusverkostoon rekisteröitymiseen liittyviä kustannuksia. Nykyinen sähköisen tunnisteen luomiseen säännelty 2,51 euron enimmäishinta (laskeva -25%/vuosi) ei FA:n näkemyksen mukaan ole sellainen kustannus, että se olisi ollut este esim. mobiilivarmenteiden leviämiselle. Viime kädessä kuluttajat päättävät mitä tunnisteita käyttävät.

4 Kyseessä on kotimainen sääntely, joka on ristiriidassa EU-oikeuden kanssa

Suomen hintasääntely ei perustu EU-lainsäädäntöön tai EU:ssa tehtyyn yhdenmukaistamiseen eikä tiedossa ole, että muissa EU-maissa olisi otettu käyttöön vastaavanlaista sääntelyä. Suomalaista sääntelyä voidaan siis pitää sijoittautumisvapauden rajoituksena, joka vääristää kilpailua. Kun jäsenvaltio antaa säännöksiä, jotka vaikuttavat yritysten toimintaan, jäsenvaltion on noudatettava unionin oikeutta ja sisämarkkinoiden perusvapauksia koskevia perustamissopimuksen määräyksiä. 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 art. on esteenä sellaisille kansallisille toimenpiteille, jotka ovat omiaan tekemään yhteisön yrityksille vaikeammaksi tai vähemmän houkuttelevaksi käyttää perustamissopimuksessa taattua sijoittautumisvapautta, vaikka kyseisiä toimenpiteitä sovellettaisiinkin ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää.

5 Suhde perustuslakiin tulee selvittää perinpohjaisesti

Esitys on ongelmallinen perustuslain kannalta.

Tunnistuspalvelun tarjoajalla on velvollisuus tarjota tunnistuspalvelunsa käyttöoikeutta kaikille tunnistusvälityspalvelujen tarjoajille yhtäläisin ehdoin. Lisäksi ehdotuksen 12c§:ssa määrätään, että ”Tunnistusvälityspalvelun tarjoajan on suoritettava tunnistuspalvelun käyttöoikeudesta korvaus, joka on enintään 3 senttiä edelleen välitettävältä tunnistustapahtumalta. Korvaus kattaa kaikki sähköiseen tunnistusvälineeseen liittyvät henkilön tunnistetiedot.”

Esitys merkitsee hyvin ankaraa hintasääntelyä. Se sekä pakottaa elinkeinonharjoittajan tarjoamaan palvelua, että myös määrää sille enimmäishinnan, jonka perusteita ei määrätä laissa.

Perustuslain (15§) mukaan "Jokaisen omaisuus on turvattu". Omaisuuden perustuslain turvalla suojataan varallisuusarvoisia oikeuksia ja etuja. Omaisuuden suojan piiriin kuuluvat myös erilaiset käyttöoikeudet. Omistajan on voitava käyttää omaisuuttaan normaalilla, kohtuullisella ja järkevällä tavalla.

Suomea oikeudellisesti sitovan Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäinen lisäpöytäkirja takaa omaisuuden suojan jokaiselle luonnolliselle henkilölle ja oikeushenkilölle.

Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain hintasääntelyä ei ole koskaan arvioitu perustuslailliselta kannalta eduskunnan perustuslakivaliokunnassa. Näin tulkintatilanne on tässä yhteydessä uusi.

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on pitänyt pitkälle meneviä säätelytoimia ongelmallisina omaisuuden suojan kannalta. Valiokunta katsoi lausunnossaan (PeVL 2/1988 vp) hintasulusta seuraavan:

"Lakiehdotuksen 4§:n mukainen hintasulku merkitsee omistajan käyttövapauden rajoitusta, koska elinkeinonharjoittaja ei saa määrätä omistamansa tai tuottamansa hyödykkeen myyntihintaa. Rajoitus kaventaa tuntuvasti elinkeinonharjoittajan mahdollisuuksia toimia elinkeinotoiminnassa tavanomaisena ja hyväksyttävänä pidettävällä tavalla. Näin ollen rajoitus valiokunnan käsityksen mukaan loukkaa omistajan oikeutta käyttää omaisuuttaan normaalilla, kohtuullisella ja järkevällä tavalla, minkä vuoksi rajoitus on saatettavissa voimaan ainoastaan perustuslainsäätämisjärjestyksessä annettavalla lailla."

Näin ollen onkin kiistatonta, että määrättäessä tarjottavalla tuotteelle erittäin matalaa enimmäishintaa loukkaa se perusoikeuksia ja tässä tapauksessa omistusoikeutta.

Poikkeusoloissa voidaan perusoikeuksia rajoittaa ja siten hintoja säädellä (perustuslaki 23§). Tässä tapauksessa tämä poikkeus ei tule kysymykseen.

Tämän jälkeen on kuitenkin vielä arvioitava, voidaanko perusoikeuksia tässä tapauksessa jollakin perusteella rajoittaa. Lähtökohtana on (HE 309/1993 vp), että syvälle käyvät, poikkeukselliset tai summaariset rajoitukset merkitsisivät sellaista puuttumista perusoikeuteen, että ne eivät olisi toteutettavissa tavallisella lailla.

FA:n mielestä tarjontapakko yhdistettynä vakioehtojen käyttämisvelvollisuuteen ja lailla määrättyyn alhaiseen kustannuksista riippumattomaan enimmäishintaan merkitsee sellaista omistusoikeuden ytimen loukkausta, että se ei enää ole avoimessa markkinatilanteessa toteutettavissa tavallisella lailla.

Jos kuitenkin vielä arvioidaan perusoikeusrajoituksen yleisiä edellytyksiä, tulisi HE:ssä huolellisesti ja analyyttisesti vastata seuraaviin kysymyksiin:

- millä perusteella rajoitus on hyväksyttävä ja välttämättömän yhteiskunnallisen tarpeen vaatima

- noudattaako rajoitus suhteellisuusperiaatetta ja olisiko tavoiteltuun hyväksyttävään päämäärään päästy toisella keinolla

- ovatko oikeusturvajärjestelyt riittäviä

- noudatetaanko ehdotuksessa ihmisoikeusvelvoitteita ja eurooppalaista perusoikeuskäytäntöä.

Katsomme, että nyt esitetyissä perustuslakiperusteluissa ei ole kyetty rajoitusperusteita perustelemaan.

5.1 Hyväksyttävyys

Esityksen perusteluissa katsotaan, että kilpailun ja saatavuuden lisääminen olisi hyväksyttävä peruste. Merkittävä tarve kilpailun lisäämiseen on hyväksyttävä poikkeuksellisissa oloissa. Perustelu tässä yhteydessä on kuitenkin ongelmallinen, koska ehdotus tosiasiassa vähentää kilpailua ja tarjontaa. Kun lailla määrätään hinta sellaiseksi, että edes nykyisillä suurilla toimijoilla ei ole kaikissa tilanteissa mahdollisuutta tuottaa palvelua kannattavasti määrätyllä enimmäishinnalla, ei sitä mahdollisuutta varmastikaan ole pienellä, innovatiivisella yrittäjällä. Alhainen hinta tarkoittaa myös sitä, että kannattavuus pyritään saamaan aikaan säästöillä, ei laadun kehittämisellä. Alhainen hinta myös tehokkaasti poistaa tavoitteena olevan kilpailun.

Perusteluissa annetaan myös väärä kuva markkinoista. Meillä on suuria pankkeja mutta myös pieniä pankkeja, jotka vastaavat omista pankkitunnuksistaan. Tavoitteena tulisi olla myös saada uusia alussa pieniä palveluntuottajia markkinoille.

Jos perusoikeutta pyritään rajoittamaan edellyttää se hyvin selkeää aineistoa ja selvitystä siitä, miksi tavoite on välttämätön nykyisessä markkinatilanteessa ja miten se sääntelyllä voidaan saavuttaa. Esityksen perustelut ovat tältä osin varsin sekavat. Perustelut ja siihen liittyvä aineisto eivät tue asianmukaisella tavalla välttämättömän yhteiskunnallisen tarpeen vaatimusta. Jos esitystä halutaan viedä eteenpäin, tulisi perustelujen tueksi tehdä asianmukaiset selvitykset.

Esityksen perustuslakiperusteluissa on viitattu perustuslakivaliokunnan lausuntoihin. Niillä ei ole kuitenkaan merkitystä tämän asian ydinkysymyksen perustuslaillisuuden arvioinnissa, koska niiden joukossa ei ole lausuntoa, joka vastaisi nyt käsittelyssä olevaa tilannetta.

PeVL 1/1996: teleliikenteen liittymien vuokraamisvelvollisuus, jos ei tarvitse omaan käyttöön sekä telemaksujen sääntelyn purkaminen.

PeVL 47/1996: osuuspankkien keskusyhteisön perustaminen.

PeVL 34/2000: verkkovierailuvelvoite, kun on vapaata kapasiteettia.

PeVL 5/2001: perustuslaki edellytti, että verkkovierailu ei saanut johtaa omistajan

lisäinvestointitarpeeseen

PeVL 36/2004: palveluehtojen ja hinnoitteluehtojen vahvistaminen ei ongelma, kun kohtuullinen tuotto turvataan ja muutoksenhaku kunnossa

PeVL 8/2002: verkon vuokrausvelvollisuus, jos on vapaata kapasiteettia

PeVL 61/2002, PeVL 32/2004, PeVL 45/2005: siirtovelvollisuus kaapeliverkossa, enimmäishinta poikkeustilanteissa turvaten kohtuullisen tuoton, maston vapaan kapasiteetin vuokrausvelvollisuus.

Perusteluissa on myös esitetty lausuntoja, jotka koskevat luonnollisen monopolin tapauksia. Niiden merkitys jää epäselväksi, kun itse esityksessäkin todetaan, että "esitettävä sääntely ei kohdistu luonnolliseen monopoliin".

Yhteenvetona näistä tapauksista voidaan todeta, että määräävässä markkina-asemassa oleville yhtiöille voidaan asettaa hinnoittelua koskevia velvoitteita ja infrastruktuurin tehokasta käyttöä voidaan edistää. Ehtona on kuitenkin aina se, että yrittäjän on saatava pääomalleen kohtuullinen tuotto. Tähän liittyy tuomioistuinkontrolli. Vapaata infrastruktuurikapasiteettia on vuokrattava toiselle, jos yritys ei sitä itse nyt tai lähitulevaisuudessa tarvitse. Kyse ei nyt edes ole määräävässä markkina-asemassa olevista yrityksistä, joilla olisi käytössään rajattua infrastruktuuria.

Tapaukset sen sijaan osoittavat selvästi, että laissa määrättyä hintaa kilpailuilla markkinoilla ei uuden perustuslain aikana ole edes esitetty eduskunnalle, koska sitä on itsestään selvästi pidetty perustuslain vastaisena.

5.2 Suhteellisuusperiaate

Perusteluissa todetaan suhteellisuudesta ainoastaan: ”Ehdotetussa tunnistustapahtuman välittämisen enimmäishinnassa on huomioitu korvauksen oikeudenmukaisuus ja kohtuullisuus kansainvälisen vertailutiedon ja kansallisesti saatavilla olevien tietojen, kuten vähittäishinnoista saatujen vertailutietojen, pohjalta.” Lähtökohtana pitäisi olla tuotantokustannukset Suomessa. Tältä osin valtiolla pitää olla tietoa, koska sillä on tiedossa oman varmenteensa kustannukset. Tätä ei kuitenkaan ole esitetty perusteluissa. Esityksen perusteluista käy myös ilmi, että Väestörekisterikeskus maksaa 6 senttiä tunnistautumiskerralta. Nykyinen säädelty enimmäishinta on 10 senttiä kerralta.

Nykyisen maksimihinnan pudottaminen kerralla 70% loukkaa perustuslain suojaamia perusteltuja odotuksia. Yrityksen on voitava luottaa ennakolta arvattavaan hintakehitykseen. Näin suuri äkillinen muutos loukkaa kiistatta perusteltujen odotusten suojaa (PeVL 42/2006, PeVL 21/2004).

Suhteellisuusperiaatteen lähtökohta on, että perusoikeutta rajoitetaan vain niin vähän kuin se on välttämätöntä hyväksyttävän yhteiskunnallisen tavoitteen saavuttamiseksi. Esityksessä ei ole lainkaan selvitetty, miksei kustannussuuntautunut hinta lisättynä katteella edistäisi kilpailua yhtä hyvin kuin enimmäishinta. Näin ollen esityksessä ei lainkaan edes pyritä vastaamaan suhteellisuusperiaatevaatimukseen.

5.3 Oikeusturvajärjestelyt

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan (PeVL 36/2004 vp), jos

lainsäätäjä säätelee hintoja, on sääntelyn oikeellisuus voitava saattaa riippumattoman tuomioistuimen arvioitavaksi.

Nyt ehdotetussa poikkeuksellisessa mallissa palvelun enimmäishinta määrätään laissa. Hinnan määräytymisperusteet eivät ilmene mistään. Hinnan kustannuskehitystä vastaavien tarkistusten osalta säädetään vain: "Liikenne- ja viestintävirasto arvioi korvauksen tasoa vuosittain."

Eduskunnan enimmäishinnanasetanta ei ole esityksen mukaan läpinäkyvää vaan tosiasiassa mielivaltaista. Vuosittaiselle korvauksen tason arvioinnille ei aseteta mitään selkeitä perusteita laissa, mikä ei ole laillisuusperiaatteen mukaista. Laissa ei ole myöskään säännöstä valitusoikeudesta viraston päätökseen. Ongelma on myös se, että valituksen pitäisi olla laillisuusvalitus, mutta siihen käytettävät perusteet jäävät epäselviksi.

5.4 Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen

Ihmisoikeusvelvoitteet ovat syntyneet julkisen vallan väärinkäyttöä vastaan. Tämän ehdotuksen valmistelussa on syntynyt selkeä käsitys valmistelun tavoitteesta.

Esityksen perusteluissa lukee: "Valtion talousarviossa tunnistamiselle on vuonna 2018 varattu 5 miljoonaa euroa". Julkisuudessa valtioneuvoston jäsenet ovat tuoneet esille, että tunnistamispalvelut syövät liian paljon valtion varoja. Esityksen tosiasiallisena tavoitteena on valtion menojen säästäminen.

FA on tässä yhteydessä esittänyt, että valtio voisi itse hoitaa tunnistautumispalvelunsa. Jos valtio katsoo, että se voi sillä tavalla saada palvelut halvemmalla hinnalla, olisi luonnollista, että valtio itse hoitaisi tämän tehtävän. Tätä parhaillaan selvitetäänkin, minkä vuoksi onkin erikoista, että samaan aikaan ollaan tekemässä näin merkittäviä muutoksia tunnistamislainsäädäntöön kiireellisellä aikataululla. Tämä kaiken kaikkiaan osoittaa, että valtiovallalla kokonaisuutena ei ole selkeää käsitystä perusoikeuksien rajoitusperusteiden asianmukaisuudesta.

On täysin vastoin kaikkia ihmisoikeuskäsitysten perusteita, että lakiasäätävä pakkovallan käyttäjä rauhan aikana pakottaa kansalaisen tuottamaan palveluja ja vielä itse määrittelee, millä enimmäishinnalla palvelut on sille tuotettava. Jos eduskunta tällaisen lain hyväksyy, on tarkoituksenmukaista, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin aikanaan arvioi menettelyn ihmisoikeussopimuksen mukaisuuden.

Kuten edellä on käynyt ilmi, on esitys FA:n mielestä kiistatta perustuslainvastainen.

6 Taloudellisten vaikutusten arvio perustuu väärinymmärrykseen

Nykyisten toimijoiden osalta hintatason alentamista perustellaan mm. sillä, että ”Hintasääntelyn vaikutusten arvioinnissa voidaan lisäksi ottaa huomioon, että tunnistuspalvelu on tunnistusvälineen tarjoajille tyypillisesti muun liiketoiminnan sivutuotteena tai tueksi luotu toiminto, jonka kokonaistaloudellinen merkitys tarjoajalle ei ole joidenkin toimijoiden esille tuomien näkemysten mukaan merkittävä”.

Tässä on kyseessä ilmeinen väärinymmärrys. Vaikka kyseessä on tukitoiminto, jonka tuotoilla ei ole ansainnan kannalta suurta merkitystä, voivat kulut kuitenkin nousta liiketoiminnan kannattavuuden kannalta merkittäviksi. Tunnistamisen verkoston ja

tunnistusvälineiden tekniikan rakentaminen ja ylläpitäminen tuottavat kustannuksia, jotka olisi ainakin pääosin saatava katettua toiminnasta saatavilla tuloilla. Tälle infrastruktuurille asetetut vaatimukset ja sitä kautta rakentamisesta aiheutuvat kustannukset ovat jokseenkin samat toimijan koosta riippumatta. Tästä seuraa se, että toimijoilla, joiden tunnistamisvolyymit ovat pienemmät, on yksittäisen tunnistamistapahtuman yksikkökustannus suurempi. Mitä pienempi toimija, sitä raskaammin tappiollista toimintaa tunnistamistapahtumien myymisestä siis tiukentuvan hintasääntelyn myötä tulee.

Tämä kustannusten ja sitä kautta myös maksettavan korvauksen volyymiriippuvuus käy ilmi myös esityksessä olevista maakohtaisista vertailuista.

7 Ensitunnistamisen hintasääntely suosii uusia toimijoita nykyisten pankkitunnusten tarjoajien kustannuksella

Esityksessä ollaan laskemassa sähköisen ensitunnistamisen ketjutuksen enimmäishintaa samalle tasolle muiden sähköisten tunnistustapahtumien kanssa. Tätä perustellaan sillä, että ”ensitunnistamistiedoista perityt korkeat hinnat ovat hidastaneet ja hidastavat suhteellisen uudesta enimmäishintasääntelystä huolimatta edelleen uusien sähköisten tunnistusvälineiden tarjoamista”.

Huomattava kuitenkin on, että pankkitunnukset jaellaan käytännössä yksinomaan paikan päällä (pankin konttoreissa) tapahtuvan tunnistamisen kautta. Myös muut tunnistusvälineen tarjoajat voisivat halutessaan käyttää tätä mahdollisuutta. Paikan päällä tapahtuvasta tunnistamisesta kuitenkin aiheutuu huomattavia kustannuksia. Vaihtoehtoiskustannus on siis mahdollisille uusille tunnistusvälineen tarjoajille huomattavasti korkeampi kuin nykyisenkään lain mukainen 2,51 euron korvaus sähköisen ensitunnistamisen ketjuttamisesta. Esitetty ensitunnistamisen hintataso ei siis ole missään suhteessa pankeille asiasta aiheutuneisiin kustannuksiin eikä myöskään muiden toimijoiden vaihtoehtoiskustannuksiin.

FA katsoo, että hallituksen esityksestä tulee luopua ja nimittää asian selvittämistä varten laajapohjainen eri sidosryhmistä koostuva työryhmä. Työryhmässä voidaan esim. hyödyntää VM:n tilaamaa esiselvitystyötä, joka valmistuu alkuvuonna 2019. FA ja sen jäsenistö osallistuu mielellään tunnistamisen kehittämiseen ja selvitysryhmän toimintaan.

FINANSSIALA RY

Lea Mäntyniemi