FiCom ry | Elina Ussa
15.2.2021

Lausunto hallituksen esityksestä sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muutoksista

FiComin keskeiset viestit

- Esitys on hyvin laadittu, perusteltu ja tarpeellinen.
- Enimmäishintasääntelyn jatkaminen on välttämätöntä tunnistamisen markkinan kehittymiselle.
- Liikenne- ja viestintävirastolle ehdotettu uusi tehtävä on kannatettava.

Enimmäishintasääntelyn jatkaminen

Sähköinen tunnistaminen on keskeinen osa digitalisoituvaa yhteiskuntaa. Se on avain, jolla lisääntyviä digitaalisia palveluja voidaan turvallisesti käyttää. Niin julkisen kuin yksityisen sektorin digitaalisten palvelujen kehittyminen edellyttää, että käyttäjien tunnistaminen on helppoa, luotettavaa ja kohtuuhintaista sekä sähköisten palvelujen tarjoajille että niiden käyttäjille. Kaikkien lainsäädännöllisten ratkaisujen tulee tukea toimivan vahvan sähköisen tunnistamisen markkinan syntymistä.

Tunnistamismarkkinan liian hidas kehittyminen vaarantaa Suomen digitalisaatiokehityksen ja sähköisen asioinnin turvallisuuden, mutta kuten esitysluonnoksessakin todetaan, nykyinen enimmäishintasääntely on vauhdittanut markkinoiden kehittymistä. Mobiilivarmennetta käytettiin sähköiseen tunnistautumiseen 8,5 miljoonaa kertaa tammi-syyskuussa 2020. Sen käyttö kasvoi edellisvuoden vastaavasta ajasta 69 % ja se on laajentunut verkkopankkikäyttöä lukuun ottamatta kaikkiin vahvaa tunnistautumista edellyttäviin palveluihin. Ensitunnistamisen ketjuttamisen määrät ovat nousseet nykyisen enimmäishintasääntelyn voimassaolon aikana keskimäärin 45 % verrattuna aikaisempaan ja tunnistuspalveluiden hinta yksityiselle sektorille on aiempaa kohtuullisempi. Hintasääntely on myös mahdollistanut Mobiilivarmenteen uudistamisen.

Kehitys on kuitenkin vielä kesken. Kansalaisilla on edelleen eri palveluihin lukuisia erilaisia käyttäjätunnus-/salasanayhdistelmiä, mikä on ongelma sekä tietoturvan että käytettävyyden kannalta. Yksityiset palveluntarjoajat käyttävät vieläkin omia, käyttäjätunnukseen ja salasanaan perustuvia tunnistustapojaan, koska oman järjestelmän rakentaminen on usein huokeampaa ja helpompaa kuin vahvan sähköisen tunnistautumisen käyttäminen. Kehittyvät ja luotettavat vahvan sähköisen tunnistamisen palvelut lisäävät kansalaisten tietoturvaa toisin kuin heikkojen tunnistautumisjärjestelmien käyttö. Jokaisella kansalaisella tulisi olla mahdollisuus käyttää haluamaansa, omaan käyttöönsä parhaiten soveltuvaa vahvaa tunnistautumistapaa, jolloin salasanoihin perustuvia järjestelmiä ei tarvitsisi enää luoda. Erityisen tärkeää tämä on häiriö- tai muissa poikkeustilanteissa turvallisen sähköisen asioinnin varmistamiseksi. Esimerkiksi nyt COVID-19-pandemiasta johtuvissa poikkeusoloissa kansalaiset ovat asioineet entistä enemmän sähköisesti.

Toimiva kilpailu edellyttää, että käyttäjä voi itse valita haluamansa tunnistusvälineen. Korkea ensitunnistamisen hinta ja saatavuus muodostivat aiemmin merkittävän markkinalle tulon esteen. Nykyisin lain sallima enimmäishinta on asettunut markkinoilla vallitsevaksi hintatasoksi, joten ensitunnistamisen ketjuttamista koskevan hintasääntelyn päättyminen johtaisi väistämättä hintatason merkittävään nousuun ja uhkaisi saatavuutta. Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, hintojen palaaminen aiemmalle korkealle tasolle tekisi tyhjäksi markkinoilla saavutetun positiivisen kehityksen vaikutukset ja vaikeuttaisi uusien tunnistusvälineiden ja niiden tarjoajien tuloa markkinoille. Hinta voisi olla ehdotettua kolmen sentin enimmäishintaa alempikin, mutta säännelty ja nyt jatkettavaksi ehdotettu taso on jo väliaikaisestikin voimassa olevana säännöksenä parantanut todistettavasti sähköisen ensitunnistamisen markkinan toimivuutta. Esimerkiksi Ruotsissa tunnistustapahtumien hinta on alimmillaan noin 1,6 senttiä tunnistustapahtumaa kohden.

Kilpailun ja palvelun saatavuuden lisäämistä on vakiintuneesti pidetty perustuslakivaliokunnassa hyväksyttävänä perusteena omaisuuden suojan rajoittamiselle. Esimerkiksi teleyrityksille asetettua verkkovierailuvelvoitetta ja korvauksen rajaamista tasapuoliseksi ja kohtuulliseksi aiheutuneisiin kustannuksiin nähden on perusteltu painavalla yhteiskunnallisella tarpeella. Kilpailun lisääntymisen arvioitiin alentavan hintoja ja parantavan palvelutasoa sekä lisäävän kyseessä olevien viestintämenetelmien saatavuutta (PeVL 34/2000 vp). Kilpailun lisääminen markkinoilla ja palvelujen saatavuuden edistäminen sekä käyttäjien aseman parantaminen on oikeuttanut sen, että viranomaiselle on säädetty mahdollisuus asettaa toimijoille noudatettavaksi enimmäishinta (PeVL 32/2004 vp).

Perustuslakivaliokunta on ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishintasääntelyä koskevassa aikaisemmassa lausunnossaan todennut, ettei enimmäishintaa koskeva sääntely ei ole perustuslain kannalta ongelmallista (PeVL 74/2018 vp). Perustuslakivaliokunta korosti kuluttajansuojelullisia näkökulmia viitaten taksiliikenteen enimmäishintasäännöstelyä (PeVL 31/2006 vp, PeVL 46/2016 vp) sekä pikaluottojen korkokattoa (PeVL 28/2012 vp) koskeviin lausuntoihinsa ja totesi sääntelyn kohdistuvan ensisijaisesti nykyisin finanssi- ja telealalla toimiviin yrityksiin, joita voidaan valiokunnan mukaan pitää varallisuusmassaltaan huomattavina oikeushenkilöinä ja lainsäätäjän liikkumavaraa vastaavasti laajana. Lisäksi merkitystä oli myös sillä, että Liikenne- ja viestintävirastolle säädettiin velvollisuus arvioida luottamusverkoston hintasääntelyn tasoa vuosittain.

Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, nyt ehdotettu sääntelyn jatkaminen määräajaksi ei merkitse uutta rajoitusta perustuslain 15 §:n turvaaman omaisuudensuojan tai 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta, vaan kyse on jo aiemmin voimassa olleen rajoituksen ylläpitämisestä. Tulkinta on vahvistettu perustuslakivaliokunnan aiemmassa, matkaviestinverkkojen liittymiä ja päätelaitteita koskevan kytkykaupan kieltoa käsittelevässä lausunnossa (PeVL 45/2005 vp). Kyseessä ei myöskään ole vielä niin merkittävä määräaikaiseksi tarkoitetun lain voimassaolon pitkittyminen, ettei sitä voitaisi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön perusteella pitää hyväksyttävänä.

FiComin näkemyksen mukaan lainsäätäjän on perusteltua jatkaa ensitunnistamisen ketjuttamisen hintasääntelyä ehdotetulla tavalla, koska markkinan liian hidas kehittyminen vaarantaa Suomen digitalisaatiokehityksen ja sähköisen asioinnin turvallisuuden.

Liikenne- ja viestintäviraston uusi tehtävä

Esityksessä ehdotetaan Liikenne- ja viestintävirastolle uutta tehtävää kerätä ja koostaa tilastotietoa vahvan sähköisen tunnistamisen markkinasta ja tarjonnasta. Tilastotiedon käyttötarkoitus olisi mahdollistaa sääntelyn vaikutusten seuraaminen ja tuottaa liikenne- ja viestintäministeriölle tietoa sähköisen tunnistamisen yleistä ohjaamista ja lainsäädännön kehittämistä varten.

Ehdotus on kannatettava. Nyt ehdotettu tehtävä tukee Liikenne- ja viestintäviraston tehtävää arvioida luottamusverkoston hintasääntelyn tasoa vuosittain.