

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain 17 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annettua lakia siten, että ensitunnistamista koskevan tiedon ketjuttamiselle asetetaan 10 sentin enimmäishinta viiden vuoden määräajaksi. Esityksen tavoitteena on edistää digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristön luomista hallituksen kärkihankkeen mukaisesti ja edistää sähköisen tunnistamisen markkinoiden kehittymistä. Digitaalisten palveluiden laaja-alainen käyttöönotto ja uusien liiketoimintamallien kehittyminen edellyttää sitä, että sähköisten palveluiden käyttäjät ja tarjoajat voivat luottaa toisiinsa sekä varmistua toistensa identiteetistä. Tämä puolestaan edellyttää sitä, että tarjolla on eri osapuolten tarpeiden mukaisia, markkinoilla tuotettuja ja keskenään kilpailevia vahvoja tunnistuspalveluja.

Ensitunnistustietojen välittämisestä perityt korkeat hinnat ovat vaikeuttaneet olemassa olevien tunnistusvälineiden hyödyntämistä uusien tunnistusvälineiden hankkimisessa. Lisäksi korkeat hinnat vaikeuttavat kilpailun toimivuutta ja jatkossa myös yritysten välisen luottamusverkoston kehittymistä.

Sähköisen tunnistamisen markkinat ovat vasta kehittymässä, joten enimmäishintasääntelyn ehdotetaan olevan voimassa viiden vuoden määräajan. Tavoitteena on, että markkinoiden kehittyessä tunnistusvälineiden tarjonta paranee siten, että enimmäishintasääntelylle ei ole enää tarvetta.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä toukokuuta 2017 samanaikaisesti kuin voimassa olevan sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain tunnistuspalvelun tarjoajien verkostoa koskevaa 12 a §:ää aletaan soveltaa. Laki olisi voimassa viisi vuotta sen voimaantulosta.

PERUSTELUT

1 Nykytila ja ehdotetut muutokset

1.1 Sähköisen tunnistamisen markkinat

Yhteentoimivien ja kilpailtujen tunnistamispalveluiden markkinoiden kehittäminen on välttämätön keino, jonka avulla voidaan luoda mahdollisuuksia digitaalisten palvelujen ja liiketoiminnan kehittymiselle. Yhteentoimivat sähköiset tunnistamispalvelut ovat avainasemassa, jotta voidaan parantaa luottamusta ihmisten ja esineiden internetiin sekä sen päälle rakennettavien palvelujen ja liiketoiminnan malleihin. Sähköisen tunnistamisen markkinoiden kehittymisen myötä tunnistusvälineiden saatavuus kasvaa ja sen myötä digitaaliset palvelut ovat entistä helpommin kaikkien kansalaisten saatavilla.

Suurin taloudellinen potentiaali on niillä toimialoilla, joilla sähköiset palvelumallit ovat vasta kehittymässä. Sekä yksityisellä että julkisella sektorilla tunnistustapahtumien määrä voi moninkertaistua, jos tunnistamismarkkina toimii hyvin ja yksittäisten tunnistustapahtumien transaktiokustannus alenee markkinoiden koon ja kilpailun kehittymisen myötä riittävän pieneksi.

Nykyisin vahvoja sähköisiä tunnistusvälineitä hyödyntävät sähköisissä palveluissaan pääasiassa kolme palvelusektoria: finanssisektori, jolla tarkoitetaan pankki- ja vakuutuspalveluja, julkisen hallinnon palvelut sekä muut yksityiset palvelut. Finanssisektorin toimijoiden tarjoamat tunnistuspalvelut (TUPAS-tunnisteet) ovat selvästi markkinoiden yleisimmin käytettyjä tunnistusvälineitä sähköisessä tunnistamisessa. Valtaosa kaikista tunnistustapahtumista tehdään pankkien omilla tunnisteilla pankkien omiin verkkopankkeihin ja palveluihin. TUPAS-tunnistamispalveluja käytettiin vuonna 2015 muihin kuin pankkien omiin palveluihin 69,3 miljoonan tapahtuman verran. Mobiilivarmenteella tapahtuvien tunnistusten määrä on vuoden 2016 syksyn tietojen mukaan yhteensä alle 2 miljoonaa tapahtumaa vuodessa. Verohallinnon

hallinnoimien, yrityksille suunnattujen Katso-tunnisteiden tunnistamistapahtumien määrä oli 7,8 miljoonaa kappaletta vuonna 2015.

Sähköisiä ensitunnistamisia tehdään arvion mukaan vain korkeintaan satoja tuhansia tapahtumia vuodessa, sillä sähköisen ensitunnistamisen korkea hinta hidastaa uusien sähköisten tunnistusvälineiden tarjoamista ja siten myös mahdollisuuksia hankkia uusia tunnistusvälineitä. Rinnakkaisten sähköisten tunnistusvälineiden välinen kilpailu on vähäistä ja ensitunnistamisessa tarvittavien tunnistetietojen välittämisen hinnoissa on suurta vaihtelua. Nämä seikat hidastavat markkinoiden kehittymistä ja voivat pahimmillaan estää uusien sähköisten tunnistuspalvelujen, kuten mobiilivarmenteiden, yleistymisen.

1.2 Voimassa oleva lainsäädäntö

Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annettu laki (617/2009, jäljempänä *tunnistuslaki*) on tullut voimaan vuonna 2009. Lain 17 §:ssä säädetään tunnistusvälineen hakijana olevan luonnollisen henkilön tunnistamisesta ennen vahvan sähköisen tunnistusvälineen myöntämistä (eli ensitunnistamisesta). Vuoden 2016 alusta tuli voimaan laki, joka sisältää säännökset tunnistuspalvelun tarjoajien luottamusverkostosta. Luottamusverkostoa koskevaa 12 a §:ää aletaan soveltaa 1 päivästä toukokuuta 2017 alkaen. Samassa yhteydessä säädettiin myös siitä, että olemassa olevan vahvan sähköisen tunnistusvälineen avulla on voitava hakea vastaavan tasoista sähköistä tunnistusvälinettä, millä tarkoitetaan niin sanottua ensitunnistamisen ketjuttamista (17 §:n 4 momentti).

Heinäkuussa 2016 tulivat voimaan tunnistuslain ensitunnistamista koskevan 17 §:n muutokset, joilla säännös muutettiin yhdenmukaiseksi sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 910/2014 (jäljempänä eIDAS-asetus) kanssa. Muutoksen myötä luonnollisen henkilön ensitunnistamiseen tuotiin uusia menettelyjä. Ensitunnistamisessa luonnollisen henkilön tunnistaminen tulee tehdä henkilökohtaisesti tai sähköisesti siten, että korotetulle tai korkealle varmuustasolle sähköisen tunnistamisen varmuustasoasetuksella säädetty vaatimukset täyttyvät. Luonnollisen henkilön henkilöllisyyden varmentaminen voi perustua viranomaisen myöntämään henkilöllisyyttä osoittavaan asiakirjaan tai vahvaan sähköiseen tunnistusvälineeseen. Lisäksi henkilöllisyyden varmentaminen voi perustua julkisen tai yksityisen tahon aiemmin muuhun tarkoitukseen kuin vahvan sähköisen tunnistusvälineen myöntämiseen käyttämään menettelyyn, jonka Viestintävirasto hyväksyy pykälän tarkoittamaa menettelyä noudattaen.

Korvauksia ensitunnistustietojen välittämisestä vahvojen sähköisten tunnistusvälineiden ketjuttamisessa ei ole säännelty. Vuonna 2016 voimaan tulleen 17 §:n 4 momentin valmistelun yhteydessä katsottiin, että ensitunnistamisen hintaa tai hintaa sille, että jo olemassa olevalla tunnistusvälineellä luodaan uusi tunnistusväline, ei ole tarkoituksenmukaista säännellä. Näin ollen edellä mainitut hinnat määräytyvät markkinaehtoisesti. Ensitunnistamisen hinnoittelun osalta tavoitteeksi katsottiin, että sen tulisi olla läpinäkyvää ja syrjimätöntä, ja että tunnistuspalvelun tarjoajat voivat keskenään sopia ensitunnistamisen yhteydessä suoritettavista mahdollisista korvauksista (HE 272/2014 vp s. 21).

Tunnistuslain 12 a §:n 3 momentissa säädetään sähköisen tunnistuspalvelun tarjoajien välisistä enimmäiskorvauksista silloin, kun tunnistuspalvelun tarjoaja lähettää sähköiseen tunnistusvälineeseen liittyvää tietoa toiselle palveluntarjoajalle edelleen välitettäväksi. Välitettävästä tunnistetiedosta, jonka tulee sisältää aina vähintään henkilön yksilöivä tieto, perittävä korvaus voi olla enintään 10 senttiä. Tunnistustietojen välittämisen enimmäishintaa koskevaa sääntelyä aletaan soveltaa 1 päivästä toukokuuta 2017 alkaen.

Luottamusverkostoa ja ensitunnistamisen rajoituksetonta ketjuttamista koskevat säännökset eivät perustu Euroopan unionin sääntelyyn, eikä muissa unionin jäsenvaltioissa ole Suomea vastaavaa sääntelyä. Ensitunnistamistietojen enimmäishintasääntelyä koskevaa kansainvälistä vertailua tai vertailua unionin muiden jäsenvaltioiden lainsäädäntöön ei sen vuoksi ole tehty.

1.3 Ehdotetut muutokset

Tunnistuslain 17 §:ään ehdotetaan lisättäväksi väliaikaisesti uusi 5 momentti, jonka mukaan tunnistusvälineen tarjoaja saa periä enintään 10 sentin korvauksen lähettäessään tietoa tekemästään ensitunnistuksesta toiselle tunnistusvälineen tarjoajalle, jotta tämä voisi myöntää vastaavan tasoisen sähköisen tunnistusvälineen. Ehdotettu säännös täydentäisi voimassa olevan 17 §:n 4 momentin mukaista tunnistusvälineiden ketjuttamista koskevaa säännöstä.

Korvaus tulisi suorittaa tietojen lähettäjälle eli sille tunnistusvälineen tarjoajalle, jonka tunnistusvälinettä toinen tunnistusvälineen tarjoaja hyödyntää uuden tunnistusvälineen myöntämiseksi. Kyseessä olisi enimmäishinta, mikä tarkoittaa, että tunnistusvälineen tarjoajat voisivat keskinäisellä sopimuksella sopia myös alemmasta hinnasta, mutta korvaus ei saisi ylittää 10 sentin enimmäiskorvausta. Jos hinnoittelu perustuu tapahtumamääristä riippumattomaan korvaukseen, myös keskimääräinen korvaus välitettävästä tiedosta tulee olla enintään 10 senttiä. Enimmäishintaan ei vaikuttaisi se, millä menetelmällä, kuten henkilökohtaisesti tai sähköisesti, tiedot lähettävä tunnistusvälineen tarjoaja on itse tehnyt henkilön ensitunnistamisen.

Toukokuusta 2017 alkaen tunnustuslain 12 a §:n mukaisessa luottamusverkostossa välitettävästä tunnistetiedosta perittävä korvaus voi olla enintään 10 senttiä. Teknisesti tunnistetiedon välittäminen tunnistuspalvelujen tarjoajien verkostossa on vastaava toimenpide kuin tunnistetietojen välittäminen ensitunnistamisessa ja siten tiedon irrottamiskustannus on sama molemmissa tapauksissa. Näin ollen on perusteltua asettaa enimmäishinta samansuuruiseksi tunnistetietojen välittämiseksi ensitunnistamisessa kuin tunnustustietojen välittämiseksi tunnistuspalvelujen tarjoajien verkostossa.

Voimassa olevan tunnustuslain luottamusverkostoa koskevan 12 a §:n suhdetta perustuslakiin ja erityisesti elinkeinovapauteen on arvioitu hallituksen esityksessä HE 272/2014 vp. Tämän esityksen suhdetta perustuslakiin arvioidaan samalla tavalla kuin edellä mainitussa esityksessä.

2 Esityksen vaikutukset

Enimmäishinta varmistaa, että sähköisen ensitunnistamisen toteuttamisen hinta ei aiheuta kohtuutonta taloudellista kynnystä tarjota ja markkinoida uusia sähköisiä tunnistuspalveluja nykyistä laajemmin. Tunnistusvälineiden markkinoiden arvioidaan kasvavan ja monipuolistuvan enimmäishinnan myötä uusien sähköisten tunnistusvälineiden määrän ja rinnakkaisten tunnistusvälineiden käytön kasvaessa.

Finanssisektorin toimijoiden kannalta esityksen arvioidaan vähentävän niiden tuloja sähköisistä ensitunnistuksista kullekin tunnistustapahtumalle laskettuna. Olemassa olevien sähköisen ensitunnistamisen markkinoiden pienuuden ja toisaalta esityksen myötä oletettavissa olevan volyymin kasvun vuoksi vaikutusten ei kuitenkaan arvioida olevan finanssitoimijoiden liiketoiminnan kannalta merkittäviä. Esityksen tavoitteena on kilpailun lisääntyminen tunnistusmarkkinoilla, mikä kokonaisuudessaan voi muuttaa markkinatilannetta ja siten vaikuttaa kaikkien toimijoiden olosuhteisiin.

Sähköisen tunnistamisen välityspalvelujen ohella myös sähköisen ensitunnistamisen ketjuttamisen edellytykset paranevat. Esitys edistäisi yleisesti digitaalisen liiketoiminnan kasvuympäristön luomista, mistä hyötyisi myös alan uudet toimijat. Sähköisen ensitunnistamisen markkinoiden kasvaminen ja tunnistusvälineiden määrän lisääntyminen edistävät uusien digitaalisten palvelujen syntyä.

Yleisesti sähköisen tunnistamisen markkinoiden kehittyminen ja kasvaminen johtaa tunnistusvälineiden tarjonnan lisääntymiseen sähköisen tunnistamisen markkinoilla ja sen myötä edistää digitalisaation etenemistä. Tämä parantaa kansalaisten mahdollisuuksia hyötyä digitaalisista palveluista ja tunnistautua sähköisesti.

Esityksen ei arvioida lisäävän valvontaviranomaisten tai muiden viranomaisten työmäärää.

3 Asian valmistelu

Esitystä on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä virkatyönä. Valmistelun tueksi on hankittu asiantuntijaselvitys, jossa käsitellään sähköisen tunnistamisen markkinoiden markkinatietoja ja enimmäishintasääntelyn vaikutuksia markkinoille. Selvitystä varten on haastateltu toimialan kannalta

merkittäviä toimijoita mukaan lukien finanssialan toimijoita, matkaviestinoperaattoreita, edunvalvontajärjestöjä, viranomaisia sekä tunnustustietojen välittäjiä.

[Tähän sidosryhmien kuulemisesta ja sen tuloksista.]

4 Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä toukokuuta 2017 ja on voimassa viisi vuotta lain voimaantulosta.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain 17 §:n väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

lisätään vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain (617/2009) 17 §:ään, sellaisena kuin se on osaksi laeissa 139/2015 ja 533/2016, väliaikaisesti uusi 5 momentti seuraavasti:

17 §

Tunnistusvälineen hakijana olevan luonnollisen henkilön tunnistaminen

Kun tunnistusvälineen tarjoaja lähettää tietoa tekemästään ensitunnistuksesta toiselle tunnistusvälineen tarjoajalle, jotta tämä voisi myöntää vastaavan tasoisen sähköisen tunnistusvälineen, tiedoista saa periä enintään 10 sentin korvauksen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa viisi vuotta lain voimaantulosta.