

LVM - liikenne- ja viestintäministeriö

Lausuntopyynnön diaarinumero: LVM/1684/03/2018

HE-luonnos: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta

ESITETYSTÄ LAINMUUTOKSESTA TULEE LUOPUA JA SELVITTÄÄ KAIKKI TUNNISTAMISEEN LIITTYVÄT KYSYMYKSET KOKONAISUUTENA

LVM:n sähköinen lausuntopyyntölomake (www.lausuntopalvelu.fi):

Yleiset huomiot esitysluonnoksesta

Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) on pyytänyt Finanssiala ry:ltä (FA) asiantuntijalausuntoa vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta. Finanssiala kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja esittää lausuntonaan seuraavaa.

Esitysluonnoksen tarkoituksena on luoda luottamusverkostoon kuuluville palveluntarjoajille sopimuspakkomalli sekä kiristää entisestään hintasääntelyä siten, että huomattavasti nykyistä alempi hinta olisi jatkossa kiinteä ja sama sekä tunnistustapahtuman välittämisestä että ensitunnistamisen ketjuttamisesta.

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 tunnistusvälinepalveluja. Esitykseen sisältyy myös merkittävä kilpailuneutraaliteettiongelma, koska se suosii yhtä toimialaa pankkisektorin kustannuksella. Pankkitunnuksilla tapahtuva tunnistautuminen kattaa yli 90% kaikesta tunnistautumisesta, joten esitetyn sääntelyn vaikutukset kohdistuvat lähes yksinomaan 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 ehdotetulla kiinteällä hinnalla (kolme senttiä) tappiolla muiden toimijoiden hyödyksi. Pankit antavat oman arvionsa tästä lausunnoissaan. Esitettyä hintatasoa perustellaan vertailulla muihin maihin. Vertailu ei kuitenkaan ole onnistunut, kuten jäljempänä käy ilmi. Näyttääkin siltä, että esitetty hinta perustuu valtion budjetissaan tunnistamiseen varaamaan määrärahaan. Valtio siis toimii asiassa lainsäädäntöroolinsa lisäksi myös ostajan roolissa.

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

5.11.2018

Jansson Peter, Kaarlela
Teija

tämän selvitystyön lämpimästi tervetulleeksi. Tämä on tarpeen myös sen vuoksi, että vahva sähköinen tunnistaminen on keskeisessä roolissa valtion digitaalisen asiointin ja palvelujen kehittämisessä.

FA pitää erikoisena, että samaan aikaan kun LVM pyytää lausuntoja tunnistuslain mittaavista muutoksista, 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 kokonais selvitys ja luonnosteltu etenemissuunnitelma, jonka tekemisessä ovat mukana kaikki osapuolet.

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 tulitisiin tulevaisuudessa ohjaamaan yksinomaan digitaaliseen asiointiin valtionhallinnon palveluissa. FA toivoo, että tämäkin näkökulma otettaisiin osaksi tunnistamista koskevaa kokonais selvitystä.

Nyt lausunnolla oleva esitys on vaikutuksiltaan merkittävä ja periaatteellinen. Lausuntoaikaa on kuitenkin annettu vain kaksi viikkoa, joka on aivan liian lyhyt aika näin merkittävien lakimuutosten osalta ja vastoin valtioneuvoston hyväksymiä hyvän lainvalmistelun periaatteita. Esitysluonnosta on myös työstyetty sellaisella kiireellä, että kunnollista vaikutusarviointia ei ole ehditty tehdä. Esityksestä ei esimerkiksi ilmene, mihin laskelmiin tai kustannusrakenteisiin perustuu ehdotettu kolmen sentin kiinteä hinta.

FA katsoo, että esityksestä tässä muodossa tulee luopua ja nimittää asian selvittämistä varten laajapohjainen eri sidosryhmistä koostuva työryhmä. FA ja sen jäsenistö osallistuu mielellään tunnistamisen kehittämiseen ja selvitysryhmän toimintaan. Jos hallituksen esityksen valmistelua kuitenkin jatketaan, tulee esitysluonnoksesta pyytää lainsäädännön arviointineuvoston lausunto.

Hintavertailu ontuu

Esitysluonnoksessa mainitaan myös Viron, Ruotsin ja Norjan markkinat ja annetaan ymmärtää, että muiden pohjoismaiden tilanteesta olisi löydettävissä perusteluja Suomen tilanteelle, vaikka hintavertailua Suomeen nähden ei voi näiden maiden osalta tehdä. Tunnistamisratkaisut 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, tietojärjestelmät

5.11.2018

Jansson Peter, Kaarlela
Teija

- ovat Ruotsissa yhteisiä, kun Suomessa tekninen infrastruktuuri on pankkikohtainen. TUPAS on protokolla, rajapintakuvaus eli tietojärjestelmät eivät ole yhteisiä vaan pankkikohtaisia, joten infrastruktuurin rakentamis- ja ylläpitokustannukset ovat Suomessa moninkertaiset Ruotsiin verrattuna.
- Ruotsin BankID:n volyymiluvut sisältävät myös maksamisen palveluita/maksun hyväksyntää, eli eivät ole läheskään kaikki ns. puhtaita tunnistustapahtumia. Esimerkiksi erittäin suosittu mobiilimaksamisen sovellus Swish hyödyntää mobiil BankID:tä mobiilimaksujen hyväksynnässä. Swish:llä oli 35 miljoona maksutapahtumaa pelkästään syyskuussa 2018.
 - Norjassa BankID på mobil:iä ovat yhteistyössä kehittäneet pankit ja teleoperaattorit.

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.” Tämän tavoitteen toteuttamiseksi 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 leviämislle. Viime kädessä kuluttajat päättävät mitä tunnisteita käyttävät.

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 jäsenvaltioon sijoittautuneen toimijan vapautta tarjota palveluja yli rajojen. Sijoittautumisvapautta koskee SEUT 49 artikla. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan SEUT 49 art. on esteenä sellaisille kansallisille

5.11.2018

Jansson Peter, Kaarlela
Teija

toimenpiteille, jotka ovat omiaan tekemään yhteisön yrityksille vaikeammaksi tai vähemmän houkuttelevaksi käyttää perustamissopimuksessa taattua sijoittautumisvapautta, vaikka kyseisiä toimenpiteitä sovellettaisiinkin ilman kansalaisuuteen perustuvaa syrjintää.

Suhde perustuslakiin tulee selvittää perinpohjaisesti

Esitysluonnos 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 3 senttiä edelleen välitettävältä tunnistamistapahtumalta. Korvaus kattaa kaikki sähköiseen tunnistusvälineeseen liittyvät henkilön tunnistetiedot".

Ehdotus merkitsee hyvin ehdotonta hintasääntelyä. Se sekä pakottaa elinkeinonharjoittajan tarjoamaan palvelua, että myös määrää sille täsmällisen hinnan, 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 allekirjoituksista annetun lain nyt voimassa olevaa lievempää 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 perustuslainsäätämisyjärjestyksessä annettavalla lailla."

Näin ollen onkin kiistatonta, että määrättäessä tarjottavalla tuotteelle ehdoton kiinteä hinta loukkaa se perusoikeuksia ja tässä tapauksessa omistusoikeutta.

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

5.11.2018

Jansson Peter, Kaarlela
Teija

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 hintaan merkitsee sellaista omistusoikeuden ytimen loukkausta, että se ei enää ole avoimessa markkinatilanteessa toteutettavissa tavallisella lailla.

Jos kuitenkin vielä arvioidaan perusoikeusrajoituksen yleisiä edellytyksiä, tulisi hallituksen esityksessä huolellisesti ja analyttisesti 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.

Hyväksyttävyyys

Esitysluonnoksen 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 tosiasiaa vähentää kilpailua ja tarjontaa. Kun lailla määrätään hinta sellaiseksi, että edes nykyisillä suurilla toimijoilla ei ole kaikissa tilanteissa mahdollisuutta tuottaa palvelua kannattavasti määrättyllä hinnalla, ei sitä mahdollisuutta varmasti ole pienellä, innovatiivisella yrittäjällä. Kiinteä hinta tarkoittaa myös sitä, että kannattavuus pyritään saamaan aikaan säästöillä, ei laadun kehittämisellä. Kiinteä 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. Luonnoksen perustelut ovat tältä osin varsin sekavat. Luonnoksen perustelut ja siihen liittyvä aineisto eivät tue asianmukaisella tavalla välttämättömän yhteiskunnallisen tarpeen vaatimusta. Jos esitystä halutaan viedä eteenpäin, tulisi perustelujen tueksi tehdä asianmukaiset selvitykset.

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

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 luonnoksessakin 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.

Suhteellisuusperiaate

Perusteluissa todetaan suhteellisuudesta ainoastaan: "Ehdotetussa kiinteässä hinnassa on huomioitu korvauksen oikeudenmukaisuus ja kohtuullisuus kansainvälisen vertailutiedon ja kansallisesti saatavilla olevien tietojen 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 säädely maksimihinta 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 suojaaja (PeVL 42/2006, PeVL 21/2004).

Suhteellisuusperiaatteen lähtökohta on, että perusoikeutta rajoitetaan vain niin vähän

5.11.2018

Jansson Peter, Kaarlela
Teija

kuin se on välttämätöntä hyväksyttävän yhteiskunnallisen tavoitteen saavuttamiseksi. Luonnoksessa ei ole lainkaan selvitetty, miksei kustannussuuntautunut hinta lisättynä katteella edistäisi kilpailua yhtä hyvin kuin kiinteä hinta. Näin ollen luonnoksessa ei lainkaan edes pyritä vastaamaan suhteellisuusperiaatevaatimukseen.

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 kiinteä hinta määrätään laissa. Hinnan määräytymisperusteet eivät ilmene mistään. Hinnan kustannuskehitystä vastaavien tarkistusten osalta säädetään vain: "Liikenne- ja viestintävirasto arvioi korvauksen tasoa vuosittain."

Eduskunnan hinnanasetanta ei ole luonnoksen mukaan läpinäkyvää vaan tosiasiasa 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.

Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen

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

Luonnoksen 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 hinnalla 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. Jos esitys kuitenkin annettaisiin, on mielestämme esityksen perusteluissa arvioitaessa suhdetta perustuslakiin todettava seuraava: "Hallituksen esitykseen liittyy merkittäviä perusoikeuksiin liittyviä kysymyksiä, joihin perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin ottanut kantaa. Siksi valtioneuvosto katsoo, että hallituksen esitys on perusteltua lähettää eduskunnan perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi."

Jos asiaa ei lähetetä perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi, katsomme, että laki on syntynyt perustuslainvastaisessa järjestyksessä.

3 § Pakottavuus

Ehdoton sopimuspakko johtaa mahdottomiin tilanteisiin

Lain sisältämä sopimuspakko on hyvin ankara. Tunnistusvälineen tarjoajalla on oltava vakioehdot, joilla sopimukset on tehtävä lyhyessä määräajassa kaikkien sitä haluavien luottamusverkostoon hyväksytyjen tahojen kanssa. Erytisen ankaraksi sopimuspakon tekee se, että laissa ei säädetä minkäänlaisista perusteista, joilla sopimuksen tekemisestä voisi kieltäytyä. Mikäli sääntely jää ehdotettuun muotoon, tarkoittaa se sitä, että mikään sopimuskumppanin rikkomus ei käytännössä mahdollista sopimuksesta irtautumista. Vaikka vakioehtoisissa sopimuksissa olisi irtisanomisehto, jota noudattaen irtisanominen voitaisiin suorittaa, olisi irtisanotun sopimuksen sopijakumppanilla ilmeisesti oikeus välittömästi vaatia uuden sopimuksen tekemistä laissa säädetyn kuukauden määräajassa.

Tämä kohta on ehdottomasti korjattava siten, että jos tunnistusvälineen tarjoaja on irtisanonut tai purkanut sopimuksen sopijakumppanista johtuvasta, sopimuksen ehtojen mukaisesta syystä, ei sopimuspakkoa kyseisen osapuolen kanssa ole.

12 a § Tunnistuspalvelun tarjoajien luottamusverkosto

Katso osio yleiset huomiot esitysluonnoksesta.

12 b § Tunnistuspalvelun käyttöoikeuden toimitusehdot

Katso osio yleiset huomiot esitysluonnoksesta sekä 3 § Pakottavuus.

12 c § Luottamusverkoston hintasääntely

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 maakohteisista vertailuista.

Ensitunnistamisen hintasääntely suosii muita toimijoita pankkien kustannuksella

Esityksessä ollaan laskemassa sähköisen ensitunnistamisen ketjutuksen hintaa 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.

12 d § Luottamusverkoston jäsenen vahingonkorvausvelvollisuus

Vastuusääntelyä tulee tarkentaa

FA pitää positiivisena sitä, että sääntelyssä on pyritty ottamaan kantaa vastuu- ja vahingonkorvauskysymyksiin. Esitystä tulisi kuitenkin selkeyttää, erityisesti vastuun syntymiseen johtavien tilanteiden osalta.

16 § Tunnistuspalvelun tarjoajan ilmoitukset toimintaan ja tietojen suojaamiseen kohdistuvista uhkista tai häiriöistä

17 § Tunnistusvälineen hakijana olevan luonnollisen henkilön tunnistaminen

18 § Oikeustoimen tekemiseen kohdistuvat estot ja rajoitukset

Esityksen mukaan tunnistusvälineen käytön estosta voitaisiin sopia tunnistuspalvelun tarjoajan, tunnistuspalvelua käyttävän palveluntarjoajan sekä tunnistusvälineen haltijan välisillä sopimuksilla.

Tunnistusvälinettä koskeva sopimus on tunnistusvälineen tarjoajan ja tunnistusvälineen haltijan välinen, ja välineen käytön estämisestä tulee sopia näiden sopijapuolten kesken. Tunnistusvälineen haltijalla tulee olla halutessaan mahdollisuus estää välineensä käyttö tietyssä palvelussa.

FINANSSIALA RY

Lea Mäntyniemi