

Luonnos 29.9.2020 lausuntokierrokselle

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta sekä vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annettua lakia. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös saman lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöstä. Esityksellä jatkettaisiin kahden vuoden määräajaksi niin kutsutun ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishintasäätelyä. Lisäksi Liikenne- ja viestintävirastolle ehdotetaan uutta markkinatiedon keräämistä koskevaa tehtävää ja lain henkilötietojen käsittelyä koskeviin säännöksiin ehdotetaan pääosin lakiteknisiä muutoksia sääntelyn ajantasaistamiseksi.

Esityksen tavoitteena on edistää sähköisen tunnistamisen markkinoiden kehitystä. Esityksellä toteutettaisiin pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman tavoitetta elinvoimaisen Suomen vahvistamisesta.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 31.3.2021. Ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishintasäätely olisi voimassa 31.3.2023 asti.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi	3
2.1 Yleistä vahvan sähköisen tunnistamisen kansallisesta sääntelystä ja markkinoista	3
2.2 Ensitunnistamisen ketjuttaminen	4
2.3 Liikenne- ja viestintäviraston tehtävät	6
3 Tavoitteet	7
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	7
4.1 Keskeiset ehdotukset	7
4.2 Pääasialliset vaikutukset	8
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	8
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	9
4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset	9
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	9
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	9
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	11
6 Lausuntopalaute	11
7 Säännöskohtaiset perustelut	11
7.1 Laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta	11
7.2 Laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta	13
8 Lakia alemman asteinen sääntely	13
9 Voimaantulo	13
10 Toimeenpano ja seuranta	14
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	14
LAKIEHDOTUKSET	16
vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta	16
vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta	18

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Niin kutsutun ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishintasääntely on ollut väliaikaisena voimassa alun perin kevästä 2018 alkaen. Ensitunnistamisella tarkoitetaan vahvan sähköisen tunnistusvälineen hakijan henkilöllisyyden todentamista välineen hankkimisen yhteydessä. Ensitunnistamisen ketjuttamisella tarkoitetaan tilannetta, jossa olemassa olevalla vahvalla sähköisellä tunnistusvälineellä luodaan uusi vahva sähköinen tunnistusväline, esimerkiksi pankkitunnuksella luodaan sähköisesti uusi mobiilivarmenne. Ensitunnistamisen ketjuttamista koskeva sääntely on perusta toimivalle sähköisen tunnistamisen markkinalle ja sitä kautta myös turvallisen sähköisen asioinnin lisääntymiselle. Nykyinen enimmäishintasääntely on vauhdittanut markkinoiden kehittymistä, mutta kehitys on vielä kesken. Sen turvaamiseksi on tullut ilmi tarve jatkaa enimmäishintasääntelyn voimassaoloa.

Esityksen tavoitteena on edistää toimivien tunnistusratkaisujen kehittymistä, jotka mahdollistavat erilaisten välineiden käytön Sanna Marinin hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti. Turvallisen sähköisen asioinnin edistäminen on keskeisessä asemassa sähköisten palveluiden lisääntymisessä yhteiskunnan kaikilla osa-alueilla.

Esitys on valmisteltu liikenne- ja viestintäministeriössä ja valmistelussa on kuultu Liikenne- ja viestintävirastoa. Luonnos hallituksen esityksestä on ollut lausuntokierroksella x.x. – x.x.2020. Lausuntoja on pyydetty vahvan sähköisen tunnistamisen sidosryhmiltä, erityisesti tunnistuspalvelun tarjoajilta ja sääntelyä valvovalta viranomaisilta. Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat saatavissa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet> tunnuksella LVM051:00/2020.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Yleistä vahvan sähköisen tunnistamisen kansallisesta sääntelystä ja markkinoista

Vahvalla sähköisellä tunnistamisella tarkoitetaan henkilöllisyyden todentamista sähköisesti. Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetussa laissa (617/2009, jäljempänä *tunnistus- ja luottamuspalvelulaki*) säädetään vahvan sähköisen tunnistamisen vaatimuksista ja tunnistuspalveluiden tarjoamisesta palveluntarjoajille, yleisölle ja toisille tunnistuspalvelun tarjoajille. Lain tarkoituksena on sääntelyn avulla pyrkiä edistämään vahvan tunnistamisen markkinaehtoista kehittymistä. Lain keskeisenä tavoitteena on edistää sähköisen asioinnin ja palvelujen käytön turvallisuutta lisäämällä vahvan sähköisen tunnistamisen käyttöä.

Vahvan sähköisen tunnistamisen lainsäädäntöä ja palveluita on Suomessa kehitetty pitkäjänteisesti markkinaehtoisuudelle perustuen. Vahvan sähköisen tunnistuspalvelun tarjoajat, jotka täyttävät tunnistus- ja luottamuspalvelulain vaatimukset ja ovat tehneet lain mukaisen ilmoituksen toimintansa aloittamisesta Liikenne- ja viestintävirastolle, muodostavat suoraan lain nojalla sähköisen tunnistamisen luottamusverkoston. Sähköiset asiointipalvelut, kuten verkkokaupat ja julkishallinnon sähköiset palvelut, hankkivat vahvaa sähköistä tunnistamista asiointipalveluunsa keskitetysti luottamusverkostosta.

Suomessa nykyisin käytettäviä vahvoja sähköisiä tunnistusvälineitä ovat pankkien tarjoamat pankkitunnukset ja teleyritysten mobiilivarmenne sekä valtion myöntämä henkilökortti (kansalaisvarmenne). Vahvan sähköisen tunnistamisen toimijoiden ja sääntelyn valvonnasta vastaa Liikenne- ja viestintävirasto.

Nykyisin valtaosa vahvan sähköisen tunnistamisen tapahtumista tehdään finanssisektorin ja julkisen hallinnon sähköisissä palveluissa. Tunnistustapahtumien määrät ovat niissä myös jatkuvasti olleet kasvussa. Oletettavaa on, että tunnistustapahtumien määrät kasvavat myös muissa yksityisen sektorin sähköisissä asiointipalveluissa.

Julkisen hallinnon palveluihin kirjaututaan suomi.fi-palvelun kautta. Kesäkuussa 2020 palvelun kautta oli mahdollista kirjautua yhteensä 897:ään asiointipalveluun. Pankkien pankkitunnukset ovat selkeästi yleisemmin käytettyjä vahvoja sähköisiä tunnistusvälineitä. Tunnistauduttaessa suomi.fi-palvelun kautta tunnistusvälineenä olivat pankkitunnukset noin 89 %:ssa tunnistustapahtumista viimeisen vuoden aikana. Mobiilivarmennetta käytettiin viime vuoden aikana keskimäärin noin 7 %:ssa tunnistustapahtumista. Mobiilivarmennetta käyttöön tunnistauduttaessa suomi.fi-palvelun kautta on kuitenkin tammi-kesäkuussa 2020 kasvanut 70 % verrattuna edellisen vuoden vastaavaan aikaan.

Kattavaa aineistoa tunnistusvälineiden käytöstä yksityisissä sähköisissä asiointipalveluissa ei ole tietojen hajanaisuuden ja liikesalaisen luonteen vuoksi käytössä. Voidaan kuitenkin arvioida, että tunnistusvälineiden käyttö yksityisiin asiointipalveluihin tunnistauduttaessa noudattelee samaa jakaumaa kuin tunnistauduttaessa julkisiin asiointipalveluihin.

2.2 Ensitunnistamisen ketjuttaminen

Luonnollisen henkilön tunnistamisesta vahvan sähköisen tunnistusvälineen hankkimisen yhteydessä eli ensitunnistamisesta säädetään tunnistus- ja luottamuspalvelulain 17 §:ssä. Ensitunnistamisessa luonnollisen henkilön tunnistaminen tulee tehdä henkilökohtaisesti tai sähköisesti siten, että korotetulle tai korkealle varmuustasolle sähköisen tunnistamisen varmuustasoasetuksella säädetyt vaatimukset täyttyvät. Luonnollisen henkilön henkilöllisyyden varmentaminen voi perustua viranomaisen myöntämään henkilöllisyyttä osoittavaan asiakirjaan tai laissa tarkoitettuun vahvaan sähköiseen tunnistusvälineeseen, jolla tarkoitetaan niin kutsuttua ensitunnistamisen ketjuttamista. Lisäksi henkilöllisyyden varmentaminen voi perustua julkisen tai yksityisen tahon aiemmin muuhun tarkoitukseen kuin vahvan sähköisen tunnistusvälineen myöntämiseen käyttämään menettelyyn, jonka Liikenne- ja viestintävirasto hyväksyy pykälän tarkoittamaa menettelyä noudattaen tai vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksen vahvistuksen perusteella.

Ensitunnistamisen ketjuttamisesta eli uuden vahvan sähköisen tunnistusvälineen luomisesta jo olemassa olevalla vahvalla sähköisellä tunnistusvälineellä säädetään 17 §:n 4 momentissa. Lainkohdan mukaan tunnistusvälineen tarjoajan on mahdollistettava se, että toinen tunnistusvälineen tarjoaja voi käyttää sen myöntämää vahvaa sähköistä tunnistusvälinettä ensitunnistamiseen haettaessa vastaavan tai alemman varmuustason vahvaa sähköistä tunnistusvälinettä. Ensitunnistamisen ketjuttaminen tarkoittaa siis henkilön ensitunnistustietojen välittämistä sähköisesti toiselle tunnistusvälineen tarjoajalle. Ensitunnistamisen ketjuttamisesta on kyse esimerkiksi silloin, kun olemassa olevalla pankkitunnuksella luodaan sähköisesti uusi mobiilivarmenne. Nykyisin erityisesti teleoperaattorit hyödyntävät ensitunnistamisen ketjuttamista myöntäessään uusia mobiilivarmenneita. Jokaisen tunnistusvälineen tarjoajan on mahdollistettava välineensä ketjuttaminen toisille välineen tarjoajille, mutta ketjuttamisen hyödyntäminen on kuitenkin vapaaehtoista.

Joulukuussa 2017 tunnistus- ja luottamuspalvelulakiin lisättiin ensimmäisen kerran väliaikaisesti voimassa oleva enimmäishinta ensitunnistamisen ketjuttamiselle (HE 83/2017, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_83+2017.pdf). Määräaikaisen lain voimassaoloajaksi säädettiin tuolloin viisi vuotta. Ensitunnistamisen ketjuttamisen

oikeudenmukaisen ja kohtuullisen korvauksen tason vahvistaminen säädettiin kuitenkin asetettavaksi Viestintäviraston päätöksessä. Enimmäishintaa ei siten määritelty ensimmäistä kertaa säädettäessä lain tasolla, vaan Viestintäviraston keväällä 2018 antamassa päätöksessä. Tämän jälkeen ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishintasääntelyä on muutettu vuonna 2019 (HE 264/2018, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/HallituksenEsitys/Documents/HE_264+2018.pdf). Tällöin lakiin lisättiin kahden vuoden määräajaksi nykyinen enimmäishintasääntely.

Nykyisin ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishinnasta säädetään tunnistus- ja luottamuspalvelulain 17 §:n 7 momentissa. Sen mukaan lain 12 c §:ssä säädettyä korvausta tunnistuspalvelun käyttöoikeudesta sovelletaan myös ensitunnistamisen ketjuttamiseen. Ensitunnistustietojen välittämisen enimmäishinta on kolme senttiä. Enimmäishintasääntely on tällä hetkellä voimassa vain väliaikaisesti 31.3.2020 asti. Tämän jälkeen hintasääntely ensitunnistamisen ketjuttamisen osalta poistuisi kokonaan ja hinta määräytyisi markkinaehtoisesti, mikäli sääntelyn voimassa oloa ei jatketa.

Mahdollisuus ensitunnistustietojen ketjuttamiseen edistää ja helpottaa uusien tunnistusvälineiden tarjoamista käyttäjille ja uusien tunnistusvälineen tarjoajien pääsyä markkinoille. Ensitunnistustietojen ketjuttaminen mahdollistaa sen, että uuden tunnistusvälineen tarjoaja voi käyttää jo olemassa olevia tietoja tunnistusvälineen hakijana olevan henkilön ensitunnistamisesta. Henkilölle voidaan esimerkiksi myöntää mobiilivarmente hänellä jo olevien pankkitunnusten avulla sähköisesti ilman, että jo kertaalleen pankkitunnusten myöntämisen yhteydessä tehtyä fyysistä ensitunnistamista olisi tehtävä uudelleen. Tämä helpottaa ja sujuvoittaa uuden tunnistusvälineen myöntämistä sekä uuden tunnistusvälineen tarjoajan että uutta tunnistusvälinettä hakevan kuluttajan näkökulmasta.

Edellisten hintasääntelyä koskevien lainsäädäntömuutosten yhteydessä sidosryhmiltä saadun palautteen mukaan ensitunnistustietojen välittämisestä peritty korkea hinta on hidastanut uusien sähköisten tunnistusvälineiden tarjoamista. Erityisesti tämä on näkynyt niiden toimijoiden kohdalla, jotka haluavat hyödyntää ensitunnistamisen ketjuttamista uuden tunnistusvälineen myöntämisessä. Ensitunnistamisen ketjuttamisista ovat aiemmin käyttäneet lähinnä teleoperaattorit myöntäessään mobiilivarmenteita. Ketjuttamisen hyödyntäminen on kuitenkin lisääntymässä myös pankeilla. Tunnistuspalvelun tarjoajien julkaisemien tunnistusperiaatteiden perusteella sähköinen ensitunnistus on nykyään mahdollinen seitsemällä pankilla. Useat pankit ovatkin jo aloittaneet tai aloittamassa pankkitunnusten myöntämisen ensitunnistamisen ketjuttamisen perusteella.

Ensitunnistamisen ketjuttamisen määristä ei ole käytettävissä koko vahvan sähköisen tunnistamisen markkinaa kattavia tietoja. Liikenne- ja viestintävirasto on kesällä 2020 tehnyt tunnistuspalvelun tarjoajille tietopyynnön tunnustuslain 12 c §:ssä tarkoitetun arvion tekemiseksi, minkä yhteydessä osa vastaajista antoi vapaaehtoisesti tietoja myös ensitunnistamisen ketjuttamisen tapahtumamääristä ja hinnoista. Vaikka vastaukset eivät edusta kaikkia tunnistusvälineen tarjoajia, niiden perusteella voidaan tehdä joitain johtopäätöksiä markkinatilanteesta. Vastausten perusteella ensitunnistamisen ketjuttamisen määrät ovat nykyisen enimmäishintasääntelyn voimassaolon aikana nousseet keskimäärin 45 % verrattuna siihen, mitä määrät ovat olleet aieman hintasääntelyn aikaan syksyllä 2018. On huomioitava, että yleinen digitaalinen kehitys voi osaltaan vaikuttaa myös ensitunnistamisen ketjuttamisen määrien kasvuun. Määrien nousu on kuitenkin niin selkeää, että hyvin todennäköisesti sääntely on merkittävästi vaikuttanut kasvuun. Hintatason osalta vaikuttaa, että sähköisten ensitunnistamistietojen välittämisen hinta on asettunut kolmeen senttiin kutakin tapahtumaa kohden. Käytettävissä olevien tietojen perusteella lain sallima enimmäishinta vaikuttaa siten asettuneen markkinoilla vallitsevaksi hintatasoksi.

Ensitunnistustietojen välittämisen enimmäishintasääntelyllä on parannettu mahdollisuuksia tunnistusvälineen ketjuttamiseen ja sitä kautta uusien vahvojen tunnistusvälineiden luomiseen. Enimmäishintasääntelyn avulla on saavutettu positiivista kehitystä markkinoilla, ja kilpailu on sidosryhmiltä saadun palautteen perusteella tehostunut. Liikenne- ja viestintävirastolle on viimeisten vuosien aikana tullut useita yhteydenottoja liittyen kiinnostukseen tulla vahvan sähköisen tunnistamisen markkinoille uutena tunnistusvälineen tai tunnistusvälityspalvelun tarjoajana. Viimeisimmät yhteydenotot ovat tapahtuneet voimassa olevan enimmäishintasääntelyn aikana. Kiinnostusta markkinoille tuloon ovat osoittaneet sekä sellaiset toimijat, jotka ovat vasta kehittämissä tunnistusvälinettä tai välityspalvelua, että toimijat, jotka jo tarjoavat jossain toisessa valtiossa tunnistuspalveluita. Näillä toimijoilla on usein jo valmiina tunnistus- tai välitysjärjestelmiä ja siten tosiasiallisia toimintaedellytyksiä tulla Suomen vahvan sähköisen tunnistamisen markkinoille.

Ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishintasääntely on muiden viime vuosina tehtyjen lainsäädäntömuutosten ohella helpottanut uusien tunnistusvälineiden markkinoille tuloa. Markkinoiden kilpailutilanteen arvioidaan kuitenkin olevan sen kehityksen kannalta vielä herkässä vaiheessa. Koska nykyisellä markkinasääntelyllä, mukaan lukien hintasääntely, on saavutettu myönteistä kehitystä, sääntelyssä tapahtuvat muutokset saattaisivat vaikuttaa kehitykseen haitallisesti. Ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishintasääntely on kuitenkin voimassa vain 31.3.2021 asti. Tämän jälkeen hinta määräytyisi markkinaehtoisesti. Mikäli enimmäishintasääntely poistuisi, ensitunnistamisen ketjuttamisesta perittyjen hintojen voidaan arvioida hyvin todennäköisesti nousevan, koska ennen hintasääntelyä niistä perittiin huomattavan korkeita hintoja. Tämä hidastaisi markkinoiden toimintaa ja uusien tunnistusvälineiden myöntämistä sekä uusien tunnistusvälineiden tarjoajien pääsyä markkinoille.

2.3 Liikenne- ja viestintäviraston tehtävät

Tunnistus- ja luottamuspalvelulain 42 §:n 1 momentin mukaan vahvan sähköisen tunnistamisen ja sähköisten luottamuspalveluiden yleinen ohjaus ja kehittäminen kuuluvat liikenne- ja viestintäministeriölle. Tämä tarkoittaa lähinnä sähköiseen tunnistamiseen ja sähköisiin luottamuspalveluihin liittyvien säädöshankkeiden valmistelua sekä niihin liittyvien EU:n toimielimien toimintaan osallistumista.

Liikenne- ja viestintäviraston tehtävistä säädetään tunnistus- ja luottamuspalvelulain 42 a §:ssä. Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä on ensinnäkin valvoa lain noudattamista. Lisäksi pykälässä säädetään virastolle kuuluvista tehtävistä, jotka liittyvät sähköisestä tunnistamisesta ja luottamuspalveluista annettuun EU:n asetukseen (niin sanottu *eIDAS-asetus*). Liikenne- ja viestintäviraston ratkaisuvalltaan eivät kuitenkaan kuulu osapuolten välistä sopimussuhdetta tai korvausvastuuta koskevat asiat. Liikenne- ja viestintävirastolla on tunnistus- ja luottamuspalvelulain 43 §:n 1 momentin perusteella lain mukaisia tehtäviä suorittaessaan oikeus salassapitosäännösten estämättä saada tehtäviensä suorittamiseksi tarvittavat tiedot niiltä, joiden oikeuksista ja velvollisuuksista laissa säädetään ja jotka toimivat näiden lukuun.

Liikenne- ja viestintäministeriöllä ei ole tunnistus- ja luottamuspalvelulain yleiseen ohjaukseen tai kehittämiseen liittyvää tiedonsaantioikeutta vahvan sähköisen tunnistamisen markkinasta, tunnistuspalveluiden tarjonnasta, saatavuudesta tai hinnoista. Tällaisten tietojen keräämiseen tai saamiseen ei myöskään ole oikeutta Liikenne- ja viestintävirastolla, sillä lainsäädännön ohjaus ja kehittäminen eivät kuulu sen laissa määriteltyihin tehtäviin. Käytännössä ainoa keino tarvittavien tietojen saamiseen lainsäädännön toimivuuden ja vaikutusten arvioimiseksi on toteuttaa erilaisia vapaaehtoisia kyselytutkimuksia vahvan sähköisen tunnistamisen markkinatoimijoille. Usein nämä tiedot ovat kuitenkin liikesalaisuuksia, eivätkä kaikki markkinatoimijat ole olleet

halukkaita luovuttamaan tietoja. Tietojen puutteellisuus hankaloittaa lainsäädäntömuutosten toimivuuden ja vaikutusten seuranta.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on Sanna Marinin hallitusohjelman kirjauksen mukaisesti edistää toimivien tunnistusratkaisujen kehittymistä, jotka mahdollistavat erilaisten välineiden käytön. Turvallisen sähköisen asioinnin edistäminen on keskeisessä asemassa sähköisten palveluiden lisääntyessä yhteiskunnan kaikilla osa-alueilla.

Ehdotuksella edistettäisiin tunnistusratkaisujen kehittymistä luomalla edellytyksiä kilpailulle sähköisen tunnistamisen markkinoilla. Kilpailua edistämällä pyritään parantamaan uusien tunnistusvälineen tarjoajien mahdollisuuksia tulla markkinoille ja sitä kautta myös tunnistuspalvelujen saatavuutta erilaisille sähköisille asiointipalveluille ja kuluttajille. Samalla pyritään edistämään mahdollisuuksia uudenlaisten sähköisten palvelujen kehittämiselle ja käytölle. Keskeisenä tavoitteena on myös edistää kuluttajien mahdollisuuksia tunnistautua turvallisesti ja luotettavasti sähköisiin asiointipalveluihin sellaisilla tunnistusvälineillä, jotka kuluttaja on valinnut. Mahdollisuus käyttää rinnakkain useita tunnistusvälineitä edistää tavoitetta turvalliseen sähköiseen asiointiin myös häiriö- ja poikkeustilanteissa.

Esityksen tavoitteena on, että ensitunnistamisen ketjuttaminen olisi edelleen mahdollista kohtuullisella hinnalla, jotta hinnoittelu ei muodostuisi esteeksi uusien tunnistusvälineiden myöntämiselle.

Tavoitteena on myös parantaa mahdollisuuksia sääntelyn vaikutusten arviointiin ja sääntelyn kehittämiseen. Lisäämällä Liikenne- ja viestintävirastolle uusi tehtävä kerätä tietoa ja koostaa siitä tilastotietoa pyritään parantamaan mahdollisuuksia sääntelyn vaikuttavuuden seuraamiseen. Sääntelyä on muutettu useaan otteeseen viimeisten vuosien aikana, joten sen vaikuttavuuden seuraaminen on tärkeää sääntelyn kehittämiseksi.

Tavoitteena on lisäksi saattaa tunnistus- ja luottamuspalvelulain säännökset vastaamaan yleisen tietosuoja-asetuksen ja sitä täydentävän kansallisen sääntelyn säännöksiä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan niin kutsutun ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishintäsääntelyn jatkamista määräajaksi kahdella vuodella. Ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishinta olisi jatkossakin kolme senttiä tapahtumaa kohden.

Esityksessä ehdotetaan myös, että Liikenne- ja viestintävirastolle lisättäisiin uusi tehtävä kerätä ja muodostaa tilastotietoa vahvan sähköisen tunnistamisen markkinasta ja tarjonnasta. Tilastotiedon käyttötarkoitus on mahdollistaa sääntelyn vaikutusten seuraaminen ja tuottaa tietoa liikenne- ja viestintäministeriölle sähköisen tunnistamisen yleistä ohjaamista ja lainsäädännön kehittämistä varten.

Lisäksi esityksessä saatettaisiin tunnistus- ja luottamuspalvelulain henkilötietojen käsittelyperusteita koskeva säännös vastaamaan yleisen tietosuoja-asetuksen sääntelyä ja kumottaisiin lain sisältämät vanhentuneet viittaukset henkilötietolakiin.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Liikenne- ja viestintäviraston ylläpitämässä tunnistuspalvelun tarjoajien rekisterissä on tällä hetkellä 16 palveluntarjoajaa. Digi- ja väestötietoviraston lisäksi rekisterissä on 15 yksityistä yritystä. Näistä 10 toimijaa on pankkeja tai pankkien yhteenliittymiä, kolme teleoperaattoreita ja kaksi muita yrityksiä. Kaksi palveluntarjoajaa ei tarjoa lainkaan omaa sähköisen tunnistamisen välinettä, vaan ne toimivat ainoastaan tunnistuspalveluiden välittäjinä. Esityksellä olisi taloudellisia vaikutuksia markkinoilla toimiviin tunnistusvälineen tarjoajiin.

Ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishinnan asettamiseen vaikuttavat tekijät eivät ole merkittävästi muuttuneet siitä, kun enimmäishintasääntelyä muutettiin viimeksi vuonna 2019. Ensitunnistamisen ketjuttaminen tapahtuu olemassa olevan vahvan sähköisen tunnistusvälineen perusteella, ja siihen liittyvä tekninen prosessi on säilynyt ennallaan. Ensitunnistustietojen välittämisessä on yhä teknisesti kyse vastaavasta toimenpiteestä kuin tunnistetiedon välittämisestä tunnistuspalvelujen tarjoajien verkostossa. Samoin edelleen on perusteltua arvioida ensitunnistamisen ketjuttamisen hintaa erillisenä tunnistusvälineen tarjoajalle itselleen aiheutuneista kustannuksista, jotka johtuvat varsinaisesta henkilön ensitunnistamisesta tai muusta lainsäädännöstä. Myös eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta totesi nykyistä enimmäishintasääntelyä koskevassa mietinnössään yhtyvän talousvaliokunnan kantaan siitä, että toiminnan harjoittamisesta sekä osin finanssialan lakisäätelistä velvoitteista seuraavien kiinteiden tai muiden kulujen kattamista kokonaisuudessaan ensitunnistamisen hinnasta ei voida pitää perusteltuna (LiVM 44/2018 vp, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/LiVM_44+2018.pdf).

Toisaalta enimmäishintasääntely on edelleen melko voimakas toimenpide, joka rajoittaa tunnistusvälineen tarjoajan mahdollisuutta päättää palvelunsa hinnoista. Selvästi yleisimpiä vahvoja sähköisiä tunnistusvälineitä markkinoilla ovat pankkitunnukset, joten ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishintasääntelyn voimassaolon jatkaminen vaikuttaisi käytännössä eniten pankkien mahdollisuuden päättää toisilta tunnistusvälineen tarjoajilta perimistään hinnoista. Sääntelyn vaikutusten oikeasuhtaisuutta ja ennakoitavuutta pyritään turvaamaan pitämällä ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishinta tällä hetkellä voimassaolevalla tasolla. Näin ollen enimmäishinta olisi jatkossakin sama kolme senttiä. Koska nykyinen hintataso myös vaikuttaa asettuneen lain mahdollistamalle enimmäistasolle eli kolmeen senttiin, sääntelyn jatkaminen merkitsisi käytännössä nykytilan jatkamista. Lisäksi hintasääntelyn vaikutukset olisivat ajallisesti rajattuja määräaikaisen sääntelyn johdosta. Enimmäishinnan alentamisen vaikutukset rajattaisiin ajallisesti siis vain vaiheeseen, jossa sen arvioidaan vielä olevan välttämätöntä markkinoiden kehityksen tehostamiseksi.

Nykyisille tunnistusvälineen tarjoajille aiheutuviissa vaikutuksissa on huomioitava, että ensitunnistamisen ketjuttaminen tarkoittaa jo olemassa olevalle tunnistusvälineelle rinnakkaisen uuden tunnistusvälineen luomista. Alkuperäisen ensitunnistamisen tehneen välineen tarjoajan asiakassuhde jatkuu siten ennallaan. Tämän johdosta ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishinnan voimassaolon jatkamisen vaikutusten ei arvioida olevan nykyisten toimijoiden eli käytännössä pankkien ja teleoperaattoreiden liiketoiminnan kannalta kokonaisuutena arvioiden merkittäviä.

Enimmäishintasääntely vaikuttaisi lisäksi uusien mahdollisten tunnistusvälineen tarjoajien markkinoille pääsyyn ja myös nykyisten toimijoiden mahdollisuuden tarjota uusia välineitä käyttäjille. Ehdotus madaltaisi tunnistusvälineen tarjoajan taloudellista kynnystä tulla markkinoille ja tarjota uusia välineitä, koska se voisi hyödyntää kohtuullisella hinnalla ensitunnistamisen ketjuttamisen mahdollisuutta myöntäessään uusia tunnistusvälineitä.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Muutokset vaikuttaisivat Liikenne- ja viestintäviraston tehtäviin. Liikenne- ja viestintävirastolle säädettäisiin uusi tehtävä kerätä ja muodostaa tilastotietoa vahvan sähköisen tunnistamisen markkinasta ja tarjonnasta. Muutoksen ei arvioida lisäävän merkittävästi Liikenne- ja viestintäviraston työmäärää. Ehdotettu tehtävä olisi mahdollista hoitaa Liikenne- ja viestintäviraston nykyisten henkilöstöresurssien puitteissa ja sovittamalla tehtävä sen nykyisiin toimintatapoihin. Uusi tehtävä myös tukisi viraston lainsäädännön toimeenpanoon liittyvien valvonta- ja ohjaustoimenpiteiden seuraamista ja kehittämistä.

Esityksen ei arvioida lisäävän muiden vahvan sähköisen tunnistamisen lainsäädäntöön tai alan toimijoiden valvontaan liittyvien viranomaisten, kuten Finanssivalvonnan, Kilpailu- ja kuluttajaviraston tai Tietosuojavaltuutetun, työmäärää nykyisestä. Esityksellä ei myöskään olisi vaikutusta viranomaisten välisiin toimivaltuuksiin.

4.2.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esityksen keskeinen tavoite on edistää kilpailua sähköisen tunnistamisen markkinoilla sekä turvallista ja luotettavaa asiointia erilaisissa sähköisissä palveluissa. Esityksessä ehdotetut muutokset mahdollistaisivat ensitunnistustietojen ketjuttamisen kohtuullisella hinnalla, mikä edistää ja helpottaa uusien tunnistusvälineiden tarjontaa markkinoilla. Ehdotus edistäisi siten markkinoiden kilpailua, kehitystä ja kasvua.

Jos tunnistusvälineiden tarjonta lisääntyy markkinoilla, tunnistuspalvelujen saatavuus sähköisille asiointipalveluille ja kansalaisille monipuolistuisi. Kilpailun lisääntyminen markkinoilla loisi kuluttajille mahdollisuuksia valita, mitä sähköisen tunnistamisen välinettä hän haluaa käyttää. Kansalaisella voisi olla myös käytössään useita eri tunnistusvälineitä, mikä olisi häiriö- tai muissa poikkeustilanteissa turvallisen sähköisen asioinnin varmistamiseksi tarpeen. Vahva sähköinen tunnistaminen on väline henkilöllisyyden todentamiseen sähköisessä asiointissa ja sähköisen identiteetin hallintaan. Sähköisen tunnistamisen saatavuus olisi nähtävä ensisijaisesti myös kuluttajan oikeutena, eikä pelkästään palveluntarjoajien asiana. Sähköisen tunnistamisen tulee olla helppoa ja turvallista käyttäjälle, ja sen tulee olla käytävissä mahdollisimman laajasti erilaisissa sähköisissä palveluissa, jotta käyttäjällä olisi tosiasiaa mahdollisuus hallinnoida sähköistä identiteettiään. Vahvan sähköisen tunnistamisen käyttäminen on myös yksi keino ehkäistä identiteettivarkauksia.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Ensitunnistamisen ketjuttaminen

Esityksen valmistelussa on harkittu erilaisia sääntelyvaihtoehtoja hankkeessa asetettujen tavoitteiden edistämiseksi. Ensitunnistamisen ketjuttamista koskevan hintasääntelyn voimassaolon jatkamisen vaihtoehtona on ensinnäkin arvioitu sääntelyn voimassaolon uusimatta jättämistä. Tällöin enimmäishintasääntely olisi voimassa 31.3.2021 asti. Tämän jälkeen hinta määräytyisi markkinaehtoisesti eli tunnistusvälineen tarjoaja saisi periä ensitunnistustietojen välittämisestä haluamansa suuruisen hinnan. Ensitunnistamisen ketjuttamisesta aiemmin perityt korkeat hinnat ja nykyisen enimmäishinnan vakiintuminen käytännössä minimihinnaksi antavat viitteitä siitä, että hintataso palaisi aiemmalle korkealle tasolle tai ainakin voisi nousta merkittävästi nykyisestä. Enimmäishintasääntelyn tavoitteena on kuitenkin varmistaa, että ensitunnistamisen

ketjuttaminen olisi mahdollista kohtuullisella hinnalla, mikä poistaisi uusien tunnistusvälineiden markkinoille tulon esteitä ja edistäisi kuluttajan mahdollisuuksia valita tarpeensa mukaisia tunnistusvälineitä. Hintojen palaaminen aiemmalle korkealle tasolle saattaisi tehdä tyhjäksi markkinoilla saavutetun positiivisen kehityksen vaikutukset ja vaikeuttaa uusien tunnistusvälineiden ja niiden tarjoajien tuloa markkinoille.

Toiseksi valmistelussa on harkittu ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishintasääntelyn muuttamista toistaiseksi voimassaolevaksi sääntelyksi. Tässä mallissa nykyisestä väliaikaisen sääntelyn mukaisesta enimmäishinnasta tulisi pysyvä enimmäishinta. Tämä malli olisi kuitenkin merkinnyt valittua mallia pidemmälle menevää elinkeinovapauden ja omaisuuden suojan rajoittamista, sillä hintasääntely olisi pysyvästi rajoittanut vahvan sähköisen tunnistusvälineen tarjoajan vapautta hinnoitella ensitunnistustiedon välittämistä toiselle tunnistusvälineen tarjoajalle.

Edellä esitettyjen seikkojen perusteella valmistelussa päädyttiin malliin, jossa ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishintasääntelyn voimassaoloa jatkettaisiin määräajaksi kahdella vuodella. Tällä vaihtoehdolla ei puututtaisi yhtä huomattavalla tavalla tunnistusvälineiden tarjoajien elinkeinovapautteen tai omaisuuden suojaan, sillä kyse olisi nykyisen sisältöisen sääntelyn voimassaolon jatkamisesta edelleen väliaikaisella sääntelyllä. Valitulla sääntelymallilla voitaisiin kuitenkin edelleen edistää markkinoiden kilpailutilanteessa tapahtunutta positiivista kehitystä ja turvata sitä, että jo saavutettuja hyötyjä ei vaarannettaisi. Enimmäishinta on edelleen perusteltua pitää samana kuin tunnistustietojen välittämisen hinta luottamusverkostossa, sillä teknisesti toimenpiteet vastaavat toisiaan. Enimmäishinta on perusteltua pitää samalla tasolla myös siitä syystä, että markkinoilla saavutettu positiivinen kehitys on lähtenyt liikkeelle nykyisen tasoilla kolmen sentin enimmäishinnalla.

Liikenne- ja viestintäviraston tehtävät

Esityksen valmistelussa on arvioitu vaihtoehtoa, jossa Liikenne- ja viestintävirastolla olisi oikeus luovuttaa liikenne- ja viestintäministeriölle uuden tiedonkeruutehtävän nojalla saamansa vahvan sähköisen tunnistamisen markkinaa, tarjontaa, saatavuutta ja hintoja koskevat tiedot salassapitosäännösten tai muiden tietojen luovuttamista koskevien rajoitusten estämättä. Liikenne- ja viestintäviraston uuden tehtävän nojalla saamat tiedot saattavat sisältää markkinoilla toimivien palveluntarjoajien liikesalaisuuksia.

Edellä mainittu malli olisi merkinnyt valittua mallia pidemmälle menevää puuttumista liikesalaisuuksien lainsäädännössä suojattuun asemaan. On selvää, että liikenne- ja viestintäministeriön tulisi tässä mallissa käsitellä sen Liikenne- ja viestintävirastolta saamia salassa pidettäviä tietoja viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999, niin sanottu julkisuuslaki) salassapitosäännösten mukaisesti, eikä niitä voitaisi käyttää sellaisenaan esimerkiksi säädösvalmistelussa. Esityksen valmistelussa on arvioitu, että liikenne- ja viestintäministeriön ei ole välttämätöntä saada liikesalaisia tietoja, sillä tietoja ei olisi käytännössä mahdollista käyttää vahvan sähköisen tunnistamisen ja sähköisten luottamuspalveluiden yleisessä ohjauksessa ja kehittämisessä. Näistä syistä valmistelussa päädyttiin malliin, jossa valvontaviranomaisena toimivalle Liikenne- ja viestintävirastolle säädettäisiin tehtäväksi kerätä ja laatia tilastotietoa, mutta virastolla ei olisi oikeutta luovuttaa keräämiinsä tietoihin sisältyviä liikesalaisuuksia liikenne- ja viestintäministeriölle.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Suomen kansallinen tunnistuspalvelun tarjoajien luottamusverkostoa ja ensitunnistamisen kettuttamista koskeva sääntely ei perustu EU-sääntelyyn. Tiedossa ei myöskään ole, että muissa unionin jäsenvaltioissa olisi Suomen järjestelmää täysin vastaavaa järjestelmää. Sähköistä ensitunnistamista ei muissa jäsenvaltioissa juuri käytetä, vaan yleensä edellytetään fyysistä tunnistautumista ennen kuin sähköisesti haettavissa oleva tunnistusväline on mahdollista ottaa käyttöön. Ensitunnistustietojen välittämisen enimmäishintasääntelyä koskevaa kansainvälistä vertailua tai vertailua muiden EU:n jäsenvaltioiden lainsäädäntöön ei sen vuoksi ole voitu tehdä.

6 Lausuntopalaute

Tämä kohta täydennetään myöhemmin.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta

6 §. Henkilötunnuksen käsittely. Pykälä ja sen otsikko ehdotettaisiin muutettavaksi. Voimassa olevan pykälän 1 - 3 momentit sisältävät erityissääntelyä henkilötietojen käsittelystä suhteessa henkilötietolakiin. Sääntely on vanhentunutta ja käsittelyperusteet ovat päällekkäisiä yleisen tietosuoja-asetuksen sääntelyn kanssa. Yleinen tietosuoja-asetus on suoraan sovellettava EU-asetus, joka jättää vain rajattua liikkumavaraa kansalliselle lainsäätäjälle. Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuudesta säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa. Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artikla 1 kohdan a alakohdan mukaisesti henkilötietojen käsittely on lain mukaista, jos rekisteröity on antanut suostumuksensa henkilötietojensa käsittelyyn yhtä tai useampaa erityistä tarkoitusta varten. Yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan henkilötietojen käsittely on laillista, mikäli se on tarpeen sellaisen sopimuksen täytäntöön pänemiseksi, jossa rekisteröity on osapuolena, tai sopimuksen tekemistä edeltävien toimenpiteiden toteuttamiseksi rekisteröidyn pyynnöstä. Yleisen tietosuoja-asetuksen sääntelyyn ei näiltä osin sisälly kansallista liikkumavaraa, eikä tietosuoja-asetus näin mahdollistaisi voimassa olevan lain 1 - 3 momentissa säädetyn kaltaista kansallista erityissääntelyä. Sääntely ehdotetaan näiltä osin kumottavaksi, eikä sitä sisällytetäisi enää muutettuun 6 §:ään.

Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin tunnistuspalvelun tarjoajan ja luottamuspalveluja tarjoavan varmentajan velvollisuuksista ja oikeuksista liittyen henkilötunnuksen käsittelyyn. Ehdotettu sääntely vastaisi aineelliselta sisällöltään voimassa olevan pykälän 4 momenttia. Yleisen tietosuoja-asetuksen 87 artikla jättää jäsenvaltioille mahdollisuuden säätää kansallisesta henkilönumerosta tai muusta tunnisteesta tarkentavasti. Tällaista tarkentavaa sääntelyä sisältyy tietosuojalain 29 §:ään. Sen mukaan henkilötunnusta saa käsitellä, jos rekisteröidyn yksiselitteinen yksilöiminen on tärkeää rekisteröidyn tai rekisterinpitäjän oikeuksien ja velvollisuuksien toteuttamiseksi, taikka jos siitä laissa säädetään. Henkilötunnuksen käsittely tunnistuspalvelun ja tunnistamiseen tai sähköisiin allekirjoituksiin liittyvän varmennepalvelun yhteydessä on välttämätöntä sen johdosta, että palveluiden toteuttaminen luotettavasti edellyttää henkilöiden varmaa erottamista toisistaan. Tämän vuoksi henkilötunnuksen käsittelyä koskevaa erityissääntelyä voitaisiin edelleen pitää tarpeellisena. Johtuen siitä, että voimassa olevan lain 1 - 3 momenttien kaltaista sääntelyä ei ehdotettaisi otettavan muutettavaan pykälään, sääntelyä täsmennettäisiin ja pykälässä lueteltaisiin ne tilanteet, joissa tunnistuspalvelun tarjoaja ja luottamuspalveluja tarjoava varmentaja saavat käsitellä henkilötunnusta ja luovuttaa sen sähköiseen tunnistukseen luottavalle osapuolelle. Sääntely säilyisi muilta osin muuttumattomana.

Voimassa olevan pykälän 5 momentti sisältää ainoastaan informatiivisia viittauksia, jollaisia ei olisi tarve enää sisällyttää muutettuun pykälään.

Pykälän otsikko ehdotettaisiin muutettavan vastaamaan paremmin pykälän muutettua sisältöä.

13 §. Tunnistuspalvelun tarjoajan yleiset velvollisuudet. Pykälän 3 momentti ehdotettaisiin kumottavaksi tarpeettomana. Momentti sisältää informatiivisen viittauksen kumottuun henkilötietolakiin ja siinä tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyn turvallisuuteen. Vastaava sääntely sisältyy nykyisin yleisen tietosuoja-asetuksen 32 artiklaan, joka soveltuu suoraan kaikkeen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvaan henkilötietojen käsittelyyn. Pykälän muut momentit säilyisivät muuttumattomina.

15 §. Tunnistusvälineen tarjoajan tiedonantovelvollisuus ennen sopimuksen tekemistä. Pykälän 3 momentti ehdotettaisiin kumottavaksi tarpeettomana. Momentti sisältää henkilötietojen käsittelyyn liittyvää tiedonantovelvollisuutta koskevan informatiivisen viittauksen kumottuun henkilötietolakiin. Rekisterinpitäjän tiedonantovelvollisuuksista säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen 12 - 14 artiklassa, jotka soveltuvat suoraan kaikkeen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvaan henkilötietojen käsittelyyn. Pykälän muut momentit säilyisivät muuttumattomina.

42 a §. Liikenne- ja viestintäviraston tehtävät. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jolloin nykyinen 2 momentti siirtyisi uudeksi 3 momentiksi. Liikenne- ja viestintävirastolle ehdotetaan 2 momentissa uutta tehtävää kerätä ja muodostaa tilastotietoa vahvan sähköisen tunnistamisen markkinasta ja tarjonnasta. Tilastotiedon käyttötarkoitus olisi sääntelyn vaikutusten seuraamisen mahdollistaminen ja lisäksi tiedon tuottaminen liikenne- ja viestintäministeriölle sähköisen tunnistamisen yleistä ohjaamista ja lainsäädännön kehittämistä varten.

Uusi tehtävä täydentäisi virastolle pykälän 1 momentissa säädettyä yleistä tehtävää valvoa lain noudattamista. Tunnistus- ja luottamuspalvelulain 12 a - 12 c §:ssä ja 17 §:ssä säädetään vahvan sähköisen tunnistamisen palveluntarjoajien keskinäisistä sopimusvelvoitteista. Niiden tarkoitus on edistää vahvan sähköisen tunnistamisen tarjontaa, saatavuutta ja kohtuullisia hintoja tunnistuspalveluita tarvitseville sähköisille asiointipalveluille ja tunnistusvälineiden käyttäjille. Ehdotettu tehtävä mahdollistaisi laissa säädettyjen sopimusvelvoitteiden valvonnan lisäksi tiedon keräämisen tunnistuspalveluiden markkinan, tarjonnan, saatavuuden ja hintojen kehittymisestä. Nämä tiedot ovat tarpeen, jotta ministeriö voi seurata lainsäädännön vaikutuksia tunnistuspalveluiden tarjontaan ja kysyntään markkinoilla. Tiedot tukevat myös liikenne- ja viestintäviraston lainsäädännön toimeenpanoon liittyvien valvonta- ja ohjaustoimenpiteiden seuraamista ja kehittämistä.

Vahvan sähköisen tunnistamisen markkinaa ja tunnistuspalveluiden tarjontaa, saatavuutta ja hintoja koskevat tiedot voisivat liittyä tunnistuspalvelun tarjoajien välisiin tietoihin tai tunnistuspalveluiden tarjontaan luottaville osapuolille eli sähköisille asiointipalveluille sekä käyttäjille. Tiedot voisivat koskea muun muassa luottamusverkoston laissa säänneltyjä hintoja ja sääntelemättömiä vähittäishintoja, tunnistustoiminnan liikevaihtoa ja tuloja, tunnistustapahtumien määriä ja sopimussuhteiden määriä.

Liikenne- ja viestintäviraston olisi järjestettävä tiedon kerääminen siten, että se on tunnistuspalvelun tarjoajille ennakoitavaa, perustuu tunnistuspalvelun tarjoajilla liiketoiminnassaan lähtökohtaisesti valmiina oleviin tietoihin eikä aiheuta tarpeetonta hallinnollista rasitetta. Vaikutavuuden seuraamiseksi tietojen keräämisen tulisi kuitenkin olla säännöllistä ja se tulisi tehdä ainakin vuosittain ja siinä tulisi ottaa riittävästi huomioon markkinoilla tapahtuvat muutokset. Tiedonkeruun ei ole tarkoitus olla päällekkäinen tehtävä lain 12 c §:n 1 momentissa säädetyn

luottamusverkoston hintasääntelyn tason vuosittaisen arvioinnin kanssa. Molemmat tehtävät tulisi toteuttaa Liikenne- ja viestintäviraston tarkoituksenmukaiseksi katsomalla tavalla ja tarvittaessa tiedonkeruutehtäviä yhdistelemällä siten, ettei virastolle tai tunnistuspalvelun tarjoajille aiheudu ylimääräistä hallinnollista taakkaa.

Liikenne- ja viestintävirastolla on lain 43 §:n mukaan oikeus saada lain mukaisia tehtäviä suorittaessaan salassapitosäännösten estämättä tehtäviensä suorittamiseksi tarvittavat tiedot. Viraston oikeudesta luovuttaa salassa pidettäviä tietoja muille viranomaisille säädetään lain 44 §:ssä. Esityksessä ei ehdoteta salassa pidettävän tiedon luovutusosoikeuden laajentamista liikenne- ja viestintäministeriölle, vaan Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä olisi analysoida keräämänsä tiedot ja laatia tilastotietoja, kuten markkinaa ja sen kehittymistä kuvaavia taloudellisia tunnuslukuja liikevaihdosta, volyyimeistä ja markkinaosuuksista. Virasto voisi myös tuottaa julkaistavaa tietoa tunnistusmarkkinan kehittymisestä.

43 §. Tiedonsaantioikeus. Pykälän 2 momentti ehdotettaisiin kumottavaksi tarpeettomana. Kyse on informatiivisesta viittauksesta yleiseen tietosuoja-asetukseen, jonka perusteella tietosuojavaltuutetun tiedonsaantioikeudet määräytyvät.

48 §. Rangaistussäännökset. Pykälä ehdotetaan muutettavaksi siten, että sen sisältämät vanhentuneet viittaukset henkilörekisteririkokseen ja kumottuun henkilötietolakiin muutettaisiin. Pykälään lisättäisiin viittaukset rikoslain pykäliin, jotka koskevat tietosuoja-rikosta, tietomurtoa ja törkeää tietomurtoa. Lisäksi lisättäisiin viittaukset rikoslain salassapitorikokseen sekä salassapitorikkomukseen. Kyse olisi edelleen informatiivisista viittauksista.

7.2 Laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Voimaantulosäännös. Esityksessä ehdotetaan 1.4.2019 voimaantulleeseen muutoslain (412/2019) voimaantulosäännöksen muuttamista siten, että nykyisin väliaikaisesti voimassaolevan tunnistus- ja luottamuspalvelulain 17 §:n 7 momentin voimassaoloa jatkettaisiin 31.3.2023 asti. Voimaantulosäännöstä muuttamalla niin kutsutun ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishintasääntelyn voimassaoloa jatkettaisiin määräajaksi kahdella vuodella. Sääntely pysyisi muilta osin muuttumattomana ja sellaisena, kuin sen säätämiseen johtaneissa esitöissä on tarkoitettu (HE 264/2018 vp, 33 - 34 s.). Enimmäishinta olisi siten edelleen kolme senttiä ja sama kuin tunnistustapahtuman välittämisen hinta luottamusverkostossa tunnistusvälityspalvelulle. Enimmäishinnan on tarkoitus olla voimassa kahden vuoden määräajan, jonka jälkeen hinta määräytyisi markkinaehtoisesti.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Lakiin ei ehdoteta uusia asetuksen- tai määräyksenantovaltuuksia.

9 Voimaantulo

Nykyinen väliaikaisesti voimassa oleva tunnistus- ja luottamuspalvelulain 17 §:n 7 momentti, joka koskee ensitunnistustietojen välittämisen enimmäishintaa, on voimassa 31.3.2021 asti. Jotta enimmäishintasääntelyn voimassaolo jatkuisi aukottomasti, lakien ehdotetaan tulemaan voimaan viimeistään 1.4.2021.

10 Toimeenpano ja seuranta

Esityksessä ehdotetaan Liikenne- ja viestintävirastolle uutta tehtävää kerätä ja muodostaa tilastotietoa vahvan sähköisen tunnistamisen markkinasta ja tarjonnasta. Tiedonkeruutehtävän tarkoitus on mahdollistaa etenkin sääntelyn vaikutusten seuraaminen. Lisäksi sen tarkoitus olisi tukea viraston tehtäviä, jotka liittyvät sääntelyn toimeenpanoon ja valvontaan. Kerättävien tietojen pohjalta liikenne- ja viestintäministeriöllä olisi paremmat edellytykset seurata sähköisen tunnistamisen markkinoiden toimivuutta ja kehittää lainsäädäntöä.

11 Suhde perustuslakiin ja säättämisjärjestys

Voimassa oleva tunnistus- ja luottamuspalvelulaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 16/2009 vp; HE 36/2009 vp). Ehdotuksella on tuolloin luotu ensimmäistä kertaa sääntelyllä puitteet sähköisen tunnistamisen palvelujen tarjonnalle ja markkinoille. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta katsoi muun muassa, että ehdotettua sääntelyä ei ole tarpeen arvioida perustuslain 124 §:n kannalta, koska toimintaa ei ole enää pidettävä julkisena hallinto-tehtävänä. Selvyyden vuoksi todetaan, että esityksessä ei ehdoteta muutosta tähän lähtökohtaan.

Nyt käsillä oleva ehdotus sisältää perustuslain kannalta merkityksellistä sääntelyä siltä osin kuin niin kutsutun ensitunnistamisen ketjuttamisen määräaikaista enimmäishintasääntelyä ehdotetaan jatkettavaksi kahden vuoden määräajaksi. Perustuslakivaliokunta on käsitellyt ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishintasääntelyä lausunnossaan PeVL 74/2018 vp (HE 264/2018 vp), jolloin on säädetty nyt jatkettavaksi ehdotettu enimmäishinta.

Ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishintasääntelyn jatkaminen määräaikaaisesti kahdella vuodella on merkityksellinen perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatun omaisuuden suojan kannalta. Tämän omaisuuden suojan yleislausekkeen perusteella arvioidaan omistajan käyttöoikeuksien ja määräämisvallan erilaisia rajoituksia. Perusoikeus omaisuuden suojaan suojaa varallisuusarvoisia oikeuksia ja etuja. Omistusoikeuteen kuuluu lähtökohtaisesti kaikki ne oikeudet, jotka eivät kuulu jollekulle muulle kuin omistajalle. Ehdotus ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishintasääntelyn jatkamiseksi merkitsee rajoitusta vahvan sähköisen tunnistusvälineen tarjoajan oikeuteen määrätä omaisuutensa käytöstä perittävästä vastikkeesta.

Ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishintasääntely sisältyy tunnistus- ja luottamuspalvelulain 17 §:n 7 momenttiin, joka on tällä hetkellä voimassa 31.3.2021 asti. Esityksessä ehdotetaan kyseisen lainkohdan voimassaoloajan jatkamista määräaikaisesti kahdella vuodella. Enimmäishintasääntely säädettiin ensimmäisen kerran 15.12.2017, koska ensitunnistustiedoista perityt korkeat hinnat ja hintojen suuri vaihteluväli hidastivat uusien sähköisten tunnistusvälineiden tarjoamista ja samalla myös loppukäyttäjien mahdollisuuksia hankkia uusia tunnistusvälineitä. Käytännössä enimmäishintasääntely tuli kuitenkin ensimmäistä kertaa voimaan 23.4.2018, jolloin silloinen Viestintävirasto antoi laissa edellytetyn päätöksen korvauksen enimmäistasosta. Sääntelyn oli tuolloin tarkoitus olla voimassa viisi vuotta. Enimmäishintasääntelyä kuitenkin muutettiin 1.4.2019 voimaan tulleella lailla, sillä ensitunnistustietojen välittämisestä perittiin edelleen liian korkeita hintoja, eivätkä tunnistusmarkkinat olleet kehittyneet lainsäädännön tavoitteiden mukaisesti. Tuolloin enimmäishinnan tasoa laskettiin ja sääntelyn voimassaoloaika lyhennettiin kahteen vuoteen. Näin ollen enimmäishintasääntely olisi nykyisen lain mukaan voimassa 31.3.2021 asti.

Perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan PeVL 74/2018 vp katsonut enimmäishintasääntelyyn liittyvän perustuslaista johtuvaa estettä sen oikeasuhtaisuuden kannalta. Kyse oli erityislaatuista omaisuudesta, joka liittyy etenkin henkilön oikeuteen hallita sähköistä identiteettiään. Pe-

rustuslakivaliokunnan lausunnossa kuluttajansuojelulliset näkökulmat saivat painoarvoa. Lisäksi perustuslakivaliokunta totesi, että sääntely kohdistui ensisijaisesti nykyisin finanssi- ja te-lealalla toimiviin yrityksiin, jotka ovat varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä. Pe-rustuslakivaliokunnan arvioissa oli merkitystä myös sillä, että laissa säädettiin Liikenne- ja vies-tintävirastolle velvollisuus arvioida luottamusverkoston hintasääntelyn tasoa vuosittain. Perus-tuslakivaliokunta ei pitänyt sääntelyä perustuslain kannalta ongelmallisena.

Ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishintasääntelyä ehdotetaan jatkettavan saman sisältöi-senä ja kahden vuoden määräajaksi. Ehdotettu sääntely ei siten merkitsisi uutta rajoitusta perus-tuslain 15 §:n 1 momentin suojaamaan omistusoikeuteen, vaan aiemmin jo voimassa olleen ra-joituksen ylläpitämistä. Tällainen tulkinta on vahvistettu myös perustuslakivaliokunnan käytän-nössä (PeVL 45/2005 vp.). Esityksen valmistelun aikana ei ole havaittu merkittäviä muutoksia sellaisissa olosuhteissa, jotka vaikuttaisivat perusoikeuksien toteutumiseen tai antaisivat syy-n arvioida ehdotetun sääntelyn suhdetta perustuslakiin aikaisemmasta poikkeavalla tavalla.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään tuonut esiin, että määräaikaisiksi laeiksi alun alkaen tarkoitettujen lakien voimassaoloajan pitkittyminen ei ole aivan ongelmatonta. Perustus-lakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt esimerkiksi 10 vuoden voimassaoloaikaa var-sin pitkänä määräaikana, jota on voitu vain vaivoin pitää väliaikaisena sanan varsinaisessa mer-kityksessä, mutta kuitenkin pitänyt pidennyksiä hyväksyttävänä (PeVL 5/2019). Ensitunnista-misen ketjuttamisen enimmäishintasääntely oli alun perin tarkoitettu olemaan voimassa viiden vuoden ajan. Käytännössä ensimmäistä kertaa säädetty enimmäishinta oli voimassa noin vuo-den ajan, jonka jälkeen enimmäishinnan tasoa laskettiin vuonna 2019 ja sen voimassaoloajaksi säädettiin kaksi vuotta viiden vuoden sijaan. Nyt ehdotetussa sääntelyn jatkamisessa olisi joka tapauksessa kyse yhteen laskettuna vain noin puoliksi niin pitkää ajasta kuin mitä perustusla-kivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt hyväksyttävänä.

Nykyisen ensitunnistamisen ketjuttamisen enimmäishintasääntelyn jatkamista määräaikaisena puoltaa se, että tavoitteena oleva markkinoiden tehostuminen ja kilpailun lisääntyminen tekevät ajan myötä hintasääntelyn tarpeettomaksi. Ehdotettua kahden vuoden voimassaoloaikaa lyhy-empi voimassaoloaika ei jättäisi riittävästi aikaa markkinoiden kehittymiselle ottaen huomioon tuotekehityksen ja innovaatioiden sekä investointien vaatiman ajan ja niiden vaikutuksen näky-misen markkinoilla.

Edellä esitetyillä perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyk-sessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain (617/2009) 13 §:n 3 momentti, 15 §:n 3 momentti ja 43 §:n 2 momentti, sellaisena kuin niistä on 43 §:n 2 momentti laissa 1009/2018, sekä

muutetaan 6, 42 a ja 48 §, sellaisina kuin niistä ovat 6 § laissa 533/2016 ja 42 a § laissa 1009/2018, seuraavasti:

6 §

Henkilötunnuksen käsittely

Tunnistuspalvelun tarjoajan ja luottamuspalveluja tarjoavan varmentajan tulee tarkastaessaan hakijan henkilöllisyyden vaatia hakijaa ilmoittamaan henkilötunnuksensa. Tunnistuspalvelun tarjoaja ja luottamuspalveluja tarjoava varmentaja saavat käsitellä henkilötunnusta tunnistusvälineen liikkeelle laskemisessa, palvelun ylläpidossa sekä tunnistustapahtuman toteuttamisessa ja luovuttaa sen sähköiseen tunnistukseen luottavalle osapuolelle, jos luottavalla osapuolella on lain perusteella oikeus käsitellä henkilötunnusta. Henkilötunnuksen saa sisällyttää tunnistusvälineeseen tai varmenteeseen, jos välineen tai varmenteen tietosisältö on ainoastaan sellaisen tahon saatavilla, jolle se on välttämätöntä palvelun toteuttamiseksi. Henkilötunnus ei saa olla saatavissa julkisesta hakemistosta.

42 a §

Liikenne- ja viestintäviraston tehtävät

Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä on valvoa tämän lain noudattamista, jollei tässä laissa muuta säädetä.

Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä on kerätä tietoa vahvan sähköisen tunnistamisen markkinasta, tunnistuspalveluiden tarjonnasta, saatavuudesta ja hinnoista sekä laatia tilastotietoa sääntelyn vaikutusten seuraamiseksi ja liikenne- ja viestintäministeriölle 42 §:ssä säädetyn ohjaus- ja kehittämistehtävän hoitamiseksi.

Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä on sähköisestä tunnistamisesta ja luottamuspalveluista annetun EU:n asetuksen mukaisesti:

1) osallistua Euroopan unionin jäsenvaltioiden väliseen yhteistyöhön asetuksen 12 artiklassa tarkoitetussa sähköisen tunnistamisen yhteentoimivuusjärjestelmässä ja sitä varten perustetussa yhteistyöverkostossa;

2) ilmoittaa sähköisen tunnistamisen järjestelmiä Euroopan komissiolle asetuksen 7–10 artiklan mukaisesti;

3) toimia asetuksen 17 artiklassa tarkoitettuna valvontaelimenä ja hoitaa sille asetuksessa säädettyjä tehtäviä;

4) ylläpitää ja julkaista luetteloita Suomessa hyväksytyistä luottamuspalveluiden tarjoajista ja niiden tarjoamista hyväksytyistä luottamuspalveluista asetuksen 22 artiklan mukaisesti.

Liikenne- ja viestintäviraston ratkaisovaltaan eivät kuulu osapuolten välistä sopimussuhdetta tai korvausvastuuta koskevat asiat.

48 §

Rangaistussäännökset

Rangaistus tietosuojarikoksesta säädetään rikoslain 38 luvun 9 §:ssä ja rangaistus tietomurrosta ja törkeästä tietomurrosta rikoslain 38 luvun 8 ja 8 a §:ssä. Rangaistus salassapitovelvollisuuden rikkomisesta säädetään rikoslain 38 luvun 1 tai 2 §:ssä, jollei teko ole rangaistava rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan tai siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

2.

Laki

vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain voimaantulosäännöksen muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetun lain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta annetun lain (412/2019) voimaantulosäännöksen 1 momentti seuraavasti:

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä huhtikuuta 2019. Sen 17 §:n 7 momentti on voimassa 31 päivään maaliskuuta 2023.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Sanna Marin

Liikenne- ja viestintäministeri Timo Harakka