

1.3.2018

Dnro:
56/04/2018Valtiovarainministeriö
valtiovarainministerio@vm.fi

Lausuntopyyntö 8.11.2018 VM/69/00.01.00.01/2017

Viestintäviraston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain eräiden säädösten kumoamisesta

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Viestintävirastolta lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laeiksi digitaalisten palvelujen tarjoamisesta sekä sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain eräiden säädösten kumoamisesta.

Viestintävirasto kiittää mahdollisuudesta esittää näkemyksensä luonnoksesta hallituksen esitykseksi. Viestintävirasto pitää yleisesti tärkeänä, että saavutettavuuteen kiinnitetään huomioita palveluiden digitalisoituessa, ja lähtökohtaisesti kannattaa lakiluonnoksessa esitetyt lainsäädäntömuutoksia. Ehdotetun lainsäädännön ulottamista vahvoihin sähköisiin tunnistuspalveluihin tulisi kuitenkin vielä arvioida ja tarkentaa lainsäädännön jatkovalmistelussa.

Vahvat sähköiset tunnistuspalvelut

Lakiluonnoksessa ehdotetaan, että saavutettavuusvaatimuksia sovellettaisiin vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja luottamuspalveluista annetun lain (619/2009, tunnistus- ja luottamuspalvelulaki) mukaisiin vahvan sähköisen tunnistuspalvelun tarjoajien tarjoamiin tunnistuspalveluihin.

Tunnistus- ja luottamuspalvelulaissa ei säädetä tunnistuspalveluille esteettömyys- tai saavutettavuusvaatimuksia ja lähtökohtaisesti Viestintävirasto pitää vaatimusten tarkastelua sinänsä kannatettavana ja tarpeellisena.

Viestintävirasto toteaa kuitenkin, että saavutettavuussäätelyn kohdistumista tunnistuspalveluihin olisi vielä tarpeen jatkovalmistelussa arvioida ja tarkentaa

- suhteessa vahvan sähköisen tunnistamisen kansalliseen ja EU-tasoiseen sääntelyyn ja

- suhteessa kansallisen sääntelyn mukaisiin tunnistusvälineen ja tunnistusvälityksen tarjoajan rooleihin ja velvoitteisiin.

Viestintävirasto pitäisi vaatimusten ennakoitavuuden kannalta selkeämpänä ratkaisuna sitä, että tunnistuspalveluilta vaadittavista ominaisuuksista säädettäisiin tarvittaessa tunnistus- ja luottamuspalvelulaissa.

Lakiluonnoksen perusteluissa todetaan, että EU:ssa valmisteilla oleva esteettömyysdirektiivi voi tuoda vaatimuksia myös tunnistusvälineille. Viestintävirasto pitää mahdollisena, että tällöin myös vahvaa sähköistä tunnistusta kokevaa eIDAS-asetusta ja asetusta tarkentavia komission täytäntöönpanosäädöksiä tarkasteltaneen EU-tasolla. Voisikin olla perusteltua tarkastella tunnistuspalveluiden esteettömyyttä kokonaisuutena siinä yhteydessä.

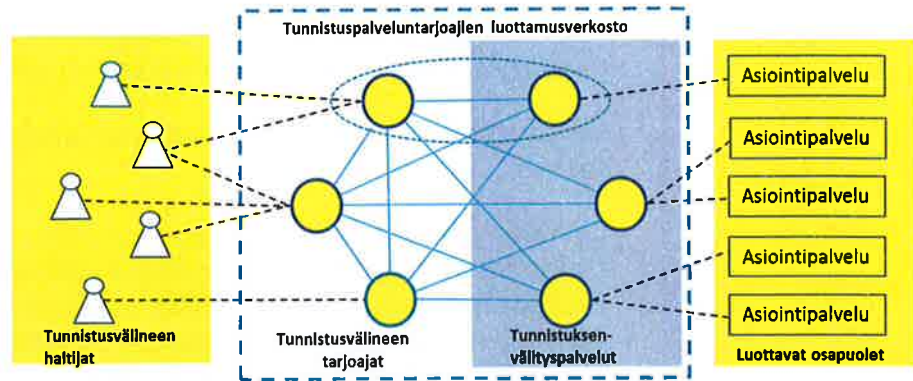
eIDAS-sääntely

EU:n niin kutsuttu eIDAS-asetus (EU) 910/2014 ja sen nojalla annettu komission niin kutsuttu varmuustasoasetus (EU) 2015/1502 tulevat sovellettavaksi myös Suomessa tarjottaviin sähköisiin tunnistusmenetelmiin (kansallisessa laissa käytetään tunnistusmenetelmästä myös termiä tunnistusväline), jos ne halutaan notifioida komissiolle. Käytännössä tunnistus- ja luottamuspalvelulain vaatimukset on säädetty siten, että lain vaatimukset ovat yhdenmukaiset komission varmuustasoasetuksen kanssa. Esteettömyydelle tai saatavuudelle ei ole säädetty vaatimuksia.

Tunnistusmenetelmän notifiointiin liittyy jäsenvaltioiden vertaisarviointi, jossa arvioidaan, että menetelmä täyttää varmuustasoasetuksen vaatimukset. Notifioidut tunnistusmenetelmät on eIDAS-asetuksen 6 artiklan mukaisesti hyväksyttävä vastavuoroisesti ETA-alueen julkishallinnon asiointipalveluissa, jos niissä edellytetään vastaavantasoisista tunnistusta. Viestintäviraston käsityksen mukaan notifioidulle ulkomaiselle tunnistusmenetelmälle ei voi asettaa kansallisesti lisävaatimuksia, kun käyttäjä tunnistautuu sillä suomalaiseen julkishallinnon palveluun.

Tunnistusvälineen ja tunnistusvälityksen tarjonta

Seuraavassa kuvassa esitetään tunnistuspalveluiden eri roolit kansallisessa sääntelyssä. Jäljempänä eritellään yleisellä tasolla vahvaan sähköiseen tunnistamiseen liittyviä toimintoja.



Tunnistus- ja luottamuspalvelulaisissa säädetään kaksi erilaista vahvan sähköisen tunnistuspalvelun tarjoamisen roolia. Tunnistuspalvelun tarjoaja voi tarjota sähköisiä tunnistusvälineitä lopukäyttäjille (*tunnistusvälineen tarjoaja*) tai se voi välittää (*tunnistusvälityspalvelun tarjoaja*) tunnistustapahtumia sähköisten asiointipalveluiden tarjoajille (*asiointipalvelu, luottava osapuoli*). Myös käyttäjille tunnistusvälinettä tarjoava yhteisö voi toimia ja toimii tunnistusvälityspalvelun roolissa, kun se tarjoaa sähköistä tunnistusta itse suoraan asiointipalvelulle.

Tunnistusvälineen eli tunnistusmenetelmän tuotteistaminen ja tarjonta kuuluvat tunnistusvälineen tarjoajalle, joka vastaa mm. siitä, että vahvan sähköisen tunnistamisen edellyttämät todentamistekijät (tietoon, hallussapitoon tai fyysiseen ominaisuuteen perustuvat) ja dynaaminen todentamismekanismi ja tunnistusvälineen elinkaaren hallinta täyttävät sääntelyn vaatimukset. Tunnistusvälityspalvelu puolestaan vastaa tunnistustapahtuman virheettömästä ja tietoturvalisesta välittämisestä asiointipalvelulle ja asiointipalvelulle luovutusrajapinnan turvallisuudesta kuten riittävästä salauksesta. Tunnistusvälineen tarjoaja ja tunnistusvälityspalvelu vastaavat osaltaan siitä, että niiden välinen tunnistustapahtuman välitys on tietoturvalisista. Tunnistusvälityspalvelu ja asiointipalvelu voivat sopia palvelumuotoilusta ja siitä, kumpi toimija esimerkiksi toteuttaa tunnistustapahtumassa näytettävän selainikkunan, jos tunnistusmenetelmän käyttö edellyttää sellaista. Erilaisiin sovelluksiin integroitaviin tunnistusmenetelmiin ei välttämättä liity perinteistä selainikkunaa.

Julkishallinnon asiointipalvelut käyttävät pääsääntöisesti Suomi.fi -tunnistusta, joka hankkii tunnistuspalvelut kootusti luottamusverkoston tunnistusvälityspalveluilta. Tunnistusvälityspalvelu ei voi vaikuttaa tunnistusvälineen ominaisuuksiin.

Tunnistusvälineen tarjoajia Viestintäviraston rekisterissä ovat pankit, teleyritykset ja VRK (tilanne 2/2018). Tunnistusvälityspalveluita ovat Fujitsu, Idemia, Nets ja Signicat. Myös tunnistusvälineen tarjoajat tarjoavat tunnistusvälitystä asiointipalveluille vähintään omalla välineellään, osa myös muiden välineillä. Signom Oy ja Checkout Oy ovat tehneet ilmoituksen tunnistusvälityksen tarjoamisesta, mutta ilmoitusten käsittely on kesken Viestintävirastossa ja niitä ei ole vielä rekisteröity. Neuvontakysymysten perusteella voi pitää todennäköisenä, että markkinoille on tulossa sekä uusia tunnistusvälineen tarjoajia että tunnis-

tusvälityspalveluita ja että tunnistusmenetelmien tekninen kirjo lisäätty. Rekisteri löytyy Viestintäviraston verkkosivuilta.¹

Saavutettavuussäätelyn soveltuminen tunnistuspalveluihin

Lakiluonnoksessa jää vielä epäselväksi, mihin edellä kuvattuihin tunnistusmenetelmän ja tunnistusvälityksen toimintoihin vaatimukset kohdistuisivat, eli mikä osa toiminnoista olisi ehdotuksen 3 §:n 5 kohdan perusteluissa todettua *tunnistamispalvelujen sisältöä*. Perusteluissa todetaan, että tunnistusvälineen käytön esteettömyys on ratkaistava toistaiseksi yhdenvertaisuuslain perusteella kohtuullisten mukautusten kautta, ja Viestintäviraston käsityksen mukaan vahvan sähköisen tunnistuspalvelun vaatimukset kuuluvat oletusarvoisesti tähän ryhmään.

Jotta säätely olisi tunnistuspalveluntarjoajille selvää ja ennakoitavaa ja jotta Suomen tunnistusmarkkinoille tuloon ei liittyisi tarpeetonta regulaatoriskiä, Viestintäviraston käsityksen mukaan lakiehdotusta olisi selvennettävä tarkentamalla,

- mitkä pykälät ja vaatimukset koskevat vahvoja sähköisiä tunnistuspalveluita (koskevatko esimerkiksi 7 § saavutettavuusvaatimukset, 8 § kohtuuton rasite, 9 § saavutettavuusseloste, 10 § saavutettavuuspalautte, 11 § saavutettavuuskantelu ja -valitus tai 17 §:n siirtymäsäännös) ja
- mihin osaan tai toimintoihin tunnistusmenetelmästä ja tunnistusvälityksestä säännösten vaatimukset kohdistuvat.

Tämä jää vielä luonnoksessa epäselväksi, koska vaatimukset 3 luvussa koskevat *digitaalisia palveluita*, joita ovat *verkkosivut ja mobiilisovellukset*, eivät tunnistuspalvelut.

Saavutettavuussäätelyyn kuuluvilla yhdenmukaistetuilla standardeilla määriteltävät tekniset vaatimukset koskevat ilmeisesti verkkosivujen ja mobiilisovellusten toteuttamista. Yhdenmukaistettujen standardien vaatimusten soveltaminen erilaisiin tunnistusmenetelmiin ja todentamismekanismeihin edellyttäneen huolellista teknistä arviointia, jossa on myös tarpeen ottaa huomioon se, että tunnistusmenetelmiä koskevat niiden luotettavuuden turvaamiseksi pakottavat tekniset vaatimukset. Pankkitunnuksiin kohdistuu lisäksi tuleva maksupalveludirektiiviä täydentävä komission tekninen säätelystandardi maksupalveluiden vahvan tunnistamisen vaatimuksista.



Jarkko Saarimäki
Johtaja
Viestintävirasto

¹