



13.6.2011

593/04/2011

Oikeusministeriö  
oikeusministerio@om.fi

Vilite  
Ref.  
Ref.  
Asia  
Ärende  
Subject

Lausuntopyyntöne OM 13/41/2010

Viestintäviraston lausunto kansalaisaloitetyöryhmän mietinnöstä

Oikeusministeriö on pyytänyt Viestintävirastolta lausuntoa kansalaisaloitetyöryhmän mietinnöstä "Kansalaisaloitemenettely". Työryhmä on valmistellut ehdotuksen kansalaisaloitelaiksi. Ehdotus liittyy vireillä olevaan perustuslain muutokseen, johon sisältyy uusi säännös kansalaisaloitteesta valtiollisella tasolla. Laissa säädettäisiin kansalaisaloitteen tekemiseen liittyvistä menettelyistä, kuten aloitetta tukevien allekirjoitusten keräämisestä ja viranomaisvalvonnasta. Kansalaisaloitelaissa säädettäisiin täydentävästi myös Euroopan unionin kansalaisaloitteen tekemisestä.

Kansalaisaloitetyöryhmän mietinnön mukaan kansalaisaloitetta tukevia allekirjoituksia kerättäisiin kirjallisina paperimuodossa tai sähköisesti tietoverkossa. Verkkokeräyksessä voitaisiin käyttää vireillepanijan omaehtoisesti järjestämää tietojärjestelmää tai oikeusministeriön ylläpitämää verkkopalvelua. Verkkokeräys edellyttäisi vahvaa sähköistä tunnistamista ja keräysjärjestelmän teknisille ja tietoturvaominaisuuksille tulisi hankkia Viestintäviraston hyväksyntä ennen keräyksen alkua. Viestintävirasto antaisi ehdotuksen mukaan todistuksen myös Euroopan unionin kansalaisaloitteen vireillepanijoille allekirjoitusten keräyksessä käytettävästä tietojärjestelmästä.

Viestintävirasto lausuu sille ehdotettujen tehtävien osalta seuraavaa:

#### Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset

Kansalaisaloitetyöryhmän mietinnön mukaan esityksessä osoitettaisiin uusia tehtäviä oikeusministeriölle, Väestörekisterikeskukselle ja Viestintävirastolle. Viestintäviraston tehtävänä olisi vahvistaa, että verkkokeräyksessä käytettävä tietojärjestelmä täyttäisi kansalaisaloitelaissa asetetut vaatimukset. Lisäksi Viestintäviraston tulisi antaa todistus Euroopan unionin kansalaisaloitteiden osalta tietojärjestelmän yhdenmukaisuudesta unionin asetuksen kanssa.

Esityksen taloudellisia vaikutuksia koskevassa osiossa todetaan, että esityksellä olisi myös valtiontaloudellisia vaikutuksia Viestintäviraston uusien tehtävien vuoksi. Viestintäviraston osalta esityksen taloudellisia vaikutuksia

tuksia ei ole kuitenkaan tarkemmin määritelty. Viestintävirasto on pääsääntöisesti nettobudjetoitu virasto ja sen tietojärjestelmien hyväksymisiä hoitava NCSA-FI-yksikkö rahoittaa toimintansa suurelta osin palvelujen myynnillä.

Hallituksen esityksessä kansalaisaloitelaiksi tulisikin ottaa selvästi kantaa siihen, millä tavalla kansalaisaloitelain 7 ja 10 §:n mukaisten tietojärjestelmien hyväksymisestä aiheutuvat kustannukset katetaan. Viestintäviraston näkemyksen mukaan kustannukset tulisi kattaa ensisijaisesti hyväksymistä pyytävältä taholta perittävällä omakustannusarvon mukaisella maksulla. Silloin oikeudesta maksun perimiseen tulisi säätää kansalaisaloitelaissa. Itse maksun suuruus voitaisiin määritellä liikenne- ja viestintäministeriön asetuksessa Viestintäviraston eräistä maksuista.

Tällä hetkellä tietojärjestelmien hyväksynnän maksullisuudesta säädetään Viestintäviraston eräitä maksuja koskevan asetuksen 3 §:ssä seuraavasti:

### **3 § Omakustannusarvon mukaiset julkisoikeudelliset suoritteet**

Viestintävirasto perii omakustannusarvon mukaisen maksun:

- 1) luokiteltua tietoa käsittelevien tietojärjestelmien tietoturva-akkreditoinnista,
- 2) salaustuotteiden evaluaatiosta ja
- 3) turvaluokitellun aineiston käsittelyssä käytettyjen tuotteiden tietoturvasertifioinnista

Lisäksi asetuksen 6 §:ssä säädetään turvaluokiteltujen tuotteiden hyväksyntämaksuista seuraavaa:

### **6 § Turvaluokiteltujen tuotteiden hyväksyntämaksut**

Yhteisöltä, joka on tilannut Viestintävirastolta 3 §:n kohdassa 1–3 mainitun suoritteen, peritään toimenpiteeseen käytettyyn aikaan perustuva maksu. Maksuna peritään 103 euroa käytettyä työtuntia kohden. Lisäksi tilauksen tekevä yhteisö on velvollinen maksamaan ulkomailta tapahtuvasta arvioinnista aiheutuvat matkakulut. Yhteisöllä on oikeus saada Viestintävirastolta arvio kustannuksista ennen tilauksen tekoa. Vastavuoroiseen toimintaan liittyen Viestintävirasto ei kuitenkaan peri maksuja kansainvälisistä tietoturvaluokitusvelvoitteista annetussa laissa tarkoitetuilta määrätyiltä turvallisuusviranomaisilta.

Koska yksittäisen järjestelmän hyväksymisen vaatima työmäärä ja siten aiheuttamat kustannukset riippuvat arvioitavasta järjestelmästä, kiinteää kustannuksiin perustuvaa hintaa on vaikea arvioida tai asettaa. Sen vuoksi Viestintävirasto ehdottaa, että kansalaisaloitelain 7 ja 10 §:n mukaisten tietojärjestelmien hyväksymisestä perittävän maksun suuruus olisi sama 103 euroa käytettyä työtuntia kohden kuin turvaluokiteltujen tuotteiden hyväksymisessäkin. Hyväksynnän tilanneella yhteisöllä olisi myös oikeus saada Viestintävirastolta arvio kustannuksista ennen tilauksen tekemistä. Viestintäviraston eräistä maksuista annetun asetuksen 3 ja 6 §:ää tulisi tällöin muuttaa kansalaisaloitelain säätämisen yhteydessä.

### Vahva sähköinen tunnistaminen

Kannatusilmoitusten kerääminen tietoverkossa edellyttäisi ehdotuksen 7 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetussa laissa (617/2009, jälj. tunnistamislaki) tarkoitettua vahvaa sähköistä tunnistamista. Vaatimuksen tarkoituksena on pystyä yksilöimään tuenilmauksen antanut henkilö luotettavalla tavalla.

Viestintävirasto yhtyy mietinnössä esitettyyn käsitykseen siitä, että allekirjoitusten verkkokeräyksessä vahva sähköinen tunnistaminen vähentäisi merkittävästi väärinkäytösten mahdollisuuksia ja vahvistaisi verkkokeräyksen luotettavuutta. Toisaalta, kuten mietintöön liitettyssä eriävässä on todettu, paperisten kannatusilmoitusten keräämisessä ei edellytetä henkilön tunnistamista, vaan väärinkäytösten estäminen perustuisi ilmoitusten jälkikäteiseen tarkastukseen. Euroopan unionin kansalaisaloitteissa vahvaa sähköisen tunnistamista ei ole edellytetty edes tuenilmausten keräämiseen verkossa.

Lakiehdotuksen 7 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan tunnistamislain 2 §:n 1 kohdan mukaiseen määritelmään vahvasta sähköisestä tunnistamisesta. Edelleen perustelujen mukaan

"Nykykäytännössä vahvan sähköisen tunnistamisen vaatimukset täytyisivät esimerkiksi verkkopankkitunnuksilla tai eräillä teleoperaattoreiden mobiilitunnuksilla."

Viestintävirasto toivoo, että perusteluissa viitattaisiin vahvan sähköisen tunnistamisen määritelmän (2 § 1 k.) lisäksi myös tunnistuspalvelun tarjoajia koskevaan rekisteriin (tunnistamislain 12 §). Jotta tarjottua tunnistuspalvelua voisi kutsua vahvaksi sähköiseksi tunnistamiseksi, on palveluntarjoajan tehtävä ennen toimintansa aloittamista ilmoitus Viestintävirastolle. Viestintävirasto varmistaa, että palveluntarjoaja ja tarjottu palvelu täyttävät laissa niille asetetut vaatimukset ja merkitsee sen jälkeen palveluntarjoajan ylläpitämäänsä julkiseen rekisteriin vahvan sähköisen tunnistuspalvelun tarjoajista. Pelkän vahvan sähköisen tunnistamisen määritelmän täytyminen ei siis riitä tuenilmausten keräämiseen tietoverkossa, vaan käytetyn palveluntarjoajan tulee löytyä Viestintäviraston ylläpitämästä rekisteristä.

Rekisteri vahvan sähköisen tunnistuspalvelun tarjoajista löytyy Viestintäviraston verkkosivuilta<sup>1</sup> ja sinne on tällä hetkellä rekisteröity 83 palveluntarjoajaa. Käytännössä vahvaa sähköistä tunnistuspalvelua tarjoavat TUPAS-palvelua käyttävät pankit, teleyrityksistä *mobiilivarmenteita* tarjoavat DNA Oy, Elisa Oyj ja TeliaSonera Finland Oyj sekä kansalais- ja organisaatiovarmenteita tarjoava Väestörekisterikeskus.

Perusteluissa viitataan myös kehittyneeseen sähköiseen allekirjoitukseen. Perustelujen mukaan

"Viestintävirasto voisi hyväksyä myös järjestelmän, joka perustuisi edellä mainitussa laissa tarkoitettuun kehittyneeseen sähköiseen allekirjoitukseen. Käytännön sovellutuksia tästä ovat perustelujen mukaan nykyisen Väestörekisterikeskuksen tarjoama sähköinen henkilökortti eli kansalaisvarmenne ja eräät teleoperaattoreiden mobiilivarmenteet."

Viestintävirasto toivoo, että viittaus kehittyneeseen sähköiseen allekirjoitukseen tässä yhteydessä poistettaisiin, koska 7 §:n 1 momentin 1 kohdassa edellytetään nimenomaan vahvaa sähköistä tunnistamista, ei sähköistä allekirjoitusta. Joillain tunnistusvälineillä (teleyritysten mobiilivarmenteet ja Väestörekisterikeskuksen kansalais- ja organisaatiovarmenne) pystyy vahvan sähköisen tunnistamisen lisäksi tekemään myös kehittyneitä sähköisiä allekirjoituksia, mutta silloin ei ole kysymys henkilön tunnistamisesta vaan oikeustoimen tekemisestä. Kyseiset järjestelmät perustuvat julkisen avaimen teknologiaan (PKI-teknologia). Julkisen avaimen teknologiaan perustuvilla tunnistusvälineillä pystytään sekä tunnistamaan henkilö että laatimaan kehittyneitä sähköisiä allekirjoituk-

sia, mutta tällöinkin tunnistuspalvelua voi kutsua vahvaksi sähköiseksi tunnistamiseksi ainoastaan, jos palveluntarjoaja on rekisteröity Viestintäviraston ylläpitämään rekisteriin.

Euroopan unionin kansalaisaloitteita koskevassa asetuksessa on viittaus sähköallekirjoitusdirektiivin<sup>2</sup> mukaisiin kehittyneisiin sähköisiin allekirjoituksiin. Direktiivin mukaisella sähköisellä allekirjoituksella annettu tuenilmaus rinnastetaan asetuksen mukaan paperimuodossa annettuihin tuenilmauksiin, ei sähköisiin tuenilmauksiin. Direktiivin vaatimukset täyttävistä kehittyneistä sähköisistä allekirjoituksista säädetään tunnistamislain 4 luvussa ja näitä kutsutaan laatuvarmenteiksi. Viestintäviraston ylläpitää julkista rekisteriä myös laatuvarmenteita tarjoavista varmentajista ja näitä tarjoaa Suomessa vain Väestörekisterikeskus. Teleyritysten mobiilivarmenteilla voi tehdä kehittyneitä sähköisiä allekirjoituksia, mutta ne eivät täytä sähköallekirjoitusdirektiivin vaatimuksia eivätkä ole luonteeltaan tunnistamislain mukaisia laatuvarmenteita.

Johtaja



Timo Lehtimäki

Lakimies



Sanna Hughes

<sup>2</sup> Sähköisiä allekirjoituksia koskevista yhteisön puitteista 13 päivänä joulukuuta 1999 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 1999/93/EY