

18.1.2017

Dnro:
1258/04/2016Liikenne- ja viestintäministeriö
kirjaamo@lvm.fi

LVM/1218/01/2016

Viestintäviraston lausunto tunnistus- ja luottamuspalvelulain muuttamisesta

Liikenne- ja viestintäministeriö on pyytänyt lausuntoa HE-luonnoksesta tunnistus- ja luottamuspalvelulain muuttamiseksi lisäämällä lain 17 §:n säännös sähköisen ensitunnistamisen enimmäishinnasta.

Viestintävirasto kannattaa ehdotusta ensitunnistamisen hinnan sääntelystä ja pitää enimmäishintaa tarkoituksenmukaisen yksinkertaisena sääntelymallina. Viestintävirasto pitää tärkeänä, että ensitunnistamisen ketjuttamisessa huomioidaan aina kaikilta osin riskien hallinta, kyky reagoida identiteettivirheisiin luottamusverkostossa ja näitä asioita tukevat lain velvoitteet. Virasto ehdottaa, että hallituksen esityksen perusteluissa tuotaisiin esille näitä seikkoja, jotka erottavat ensitunnistamisen muista sähköisistä tunnistamistapahtumista.

Viestintävirasto ehdottaa, että samassa yhteydessä korjattaisiin lain valvontamaksuja koskevaa 47 §:ää.

Viestintäviraston arvion mukaan 47 §:n sanamuoto johtaisi siihen, että nykyisiltä tunnistusvälineen tarjoajien yhteenliittymien yksittäisiltä jäseniltä perittäisiin tunnistusvälineen tarjoamisen yritys- tai yhteenliittymäkohtaisen vuosivalvontamaksun lisäksi yrityskohtainen tunnistusvälytystoiminnan valvontamaksu, mikäli tunnistusvälineen yhteenliittymien jäsenet jatkavat suorien asiointipalvelusopimusten tarjoamista. Jokainen Viestintäviraston rekisterissä oleva vahvan sähköisen tunnistuspalvelun tarjoaja, joka tarjoaa omissa nimissään sopimuksella tunnistuspalvelua luottaville osapuolille eli asiointipalveluille, on lain mukaan myös tunnistusvälityspalvelun tarjoaja.

Viestintäviraston käsityksen mukaan ja lain perustelujen valossa tällainen valvontamaksujen muodostuminen ei ole ollut tarkoitus ja virasto ehdottaa lain selventämistä tältä osin.

Ensitunnistamisen enimmäishinta 17 §

Esitysluonnoksessa ehdotetaan lain 17 §:ään lisättäväksi säännös, jonka mukaan *kun tunnistusvälineen tarjoaja lähettää tietoa tekemästään ensitunnistuksesta toiselle tunnistusvälineen tarjoajalle, jotta tämä voisi myöntää vastaavan tasoisen sähköisen tunnistusvälineen, tiedoista saa periä enintään 10 sentin korvauksen.*

Esitysluonnoksen perusteluissa todetaan muun muassa, että *jos hinnoittelu perustuu tapahtumamääristä riippumattomaan korvaukseen, myös keskimääräinen korvaus välitettävästä tiedosta tulee olla enintään 10 senttiä.*

Edelleen perusteluissa todetaan, että *teknisesti tunnistetietojen välittäminen tunnistuspalveluntarjoajien verkostossa on vastaava toimenpide kuin tunnistetietojen välittäminen ensitunnistamisessa ja siten tiedon irrottamiskustannus on sama molemmissa tapauksissa.*

Viestintävirasto kannattaa sähköisen ensitunnistamisen hintasääntelyä. Viestintävirastolla ei ole koottua tietoa sähköisen ensitunnistamisen käytön laajuudesta tai sen muutoksista markkinoilla, mutta toimijat ovat tuoneet viraston tietoon, että ensitunnistamisen hinnoittelu on hidastanut uusien tunnistusvälineiden tarjontaa käyttäjille.

Viestintävirasto pitää erittäin hyvänä sitä, että esitysluonnoksessa on valittu yksinkertainen hintasääntelymalli. Yleisesti hintasääntelyn malleja ovat hintojen julkaisuvelvollisuus, syrjimättömyys, kustannusperusteisuus, kustannussuuntautuneisuus tai enimmäishinta. Enimmäishinnan sääntely on yhdenmukainen ratkaisu laissa aikaisemmin säädetyn tunnistustapahtumien välittämisen enimmäishinnan kanssa. Jos valmistelussa päädyttiin johonkin muuhun sääntelytapaan, Viestintävirasto pitäisi välttämättömänä ainakin hintojen julkaisemisvelvoitetta. Toimijakohtaiseen kustannusten arviointiin perustuvaa sääntelyä olisi Viestintäviraston käsityksen mukaan hallinnollisesti suhteettoman raskas menettely toiminnan mittakaavaan ja merkitykseen nähden.

Viestintävirasto ei ota kantaa esitysluonnoksessa ehdotettuun enimmäishintaan, mutta toteaa, että esitysluonnoksen perusteluissa ei käsitellä ensitunnistamisen ketjuttamiseen liittyviä erityispiirteitä suhteessa tavanomaisiin sähköisiin asiointitapahtumiin liittyvään tunnistamiseen, jonka kustannuksiin ensitunnistamista verrataan.

Viestintävirasto ehdottaa, että esityksen perusteluissa tuotaisiin selvyyden vuoksi esille se, että tunnistusvälineen tarjoajien välinen sopimus sähköisestä ensitunnistamisesta eroaa laissa säädettyjen velvoitteiden kannalta niistä sopimuksista, joita tunnistusvälineen tarjoajat tekevät tunnistusvälityspalveluiden kanssa ja joita laissa ennestään oleva enimmäishintasäännös koskee. Välityspalveluiden kanssa tehtävien sopimusten perusteella välitetään kaikki tunnistustapahtumat, joissa käyttäjä

käyttää ajan mittaan välinettä asiointipalvelussa, mutta ensitunnistaminen uuden välineen myöntämistä varten tehdään oletusarvoisesti vain kerran ja esimerkiksi velvollisuus henkilötietojen ylläpitämiseen lain 7 §:n mukaisesti on tunnistusvälineen myöntämisen jälkeen sen myöntäjän vastuulla. Ensitunnistamisen kertaluonteisuuden takia esitysluonnoksen perustelujen viittaus tapahtumamääristä riippumattomaan keskimääräiseen hintaan voi vielä jättää epäselväksi, voiko sopimukseen liittyvistä velvoitteista periä muita maksuja tapahtumahinnan lisäksi.

Viestintävirasto pitää erittäin tärkeänä, että sopimusosapuolet sopivat sähköisen ensitunnistamisen ketjuttamisesta siitä, miten ne huolehtivat lain 16 §:n mukaisesta häiriötilanteiden tiedottamisesta keskenään sekä häiriöiden selvittämisestä. Ensitunnistamiseen liittyvä vakava ja välittömiä toimia ensitunnistamisen ketjussa edellyttävä mahdollinen häiriötilanne on väärän henkilön haltuun joutunut identiteetti ja sen ketjuttaminen sähköisesti.

Lain 24 §:ssä puolestaan edellytetään, että tiedot 17 §:ssä tarkoitetusta hakijan ensitunnistamisesta ja siinä käytetystä asiakirjasta tai sähköisestä tunnistamisesta on tallennettava ja tietoja säilytettävä viiden vuoden ajan vakituisen asiakassuhteen päättymisestä. Koska ketjussa oleva tunnistusvälineen tarjoaja voi lopettaa toimintansa tai käyttäjä voi luopua ketjussa olleesta tunnistusvälineestään, jolloin asiakassuhde lakkaa, Viestintävirasto pitää tärkeänä, että toimijat sopivat järjestelyistä, joilla tiedot ketjuttamisesta ovat tarvittaessa saatavissa.

Viestintävirasto nosti tunnistus- ja luottamuspalvelumääräyksen 72/2016 M valmistelussa keväällä 2016 valmistelutyöryhmässä esille kysymyksen siitä, onko ensitunnistamista varten tarpeen määritellä niitä tietosisältöjä, joita ensitunnistamisessa olisi välitettävä teknisessä rajapinnassa vakiomuodossa.

Määräyksen 72 vaikutusarvioinnissa Viestintävirasto totesi seuraavaa¹:

Tunnistus- ja luottamuspalvelulain 17 §:n muutoksella on mahdollistettu se, että tunnistusvälineen tarjoajat voivat rajattomasti ketjuttaa tunnistamista eli luoda uusia sähköisiä tunnistusvälineitä luottamalla muiden tarjoamiin sähköisiin tunnisteisiin. Toisen tunnistusvälineeseen luottava välineen myöntäjä kantaa tunnistus- ja luottamuspalvelulain 17.4 §:n säännöksen perusteella vahinkovastuun ja ketjuttaminen edellyttääkin sitä, että ketjuttamista hyödyntävä välineen myöntäjä arvioi, millainen riski luotettuun tunnisteeseen mahdollisesti liittyy. Tähän riskiin vaikuttavia tekijöitä ovat se, kuinka kauan sitten ja minkä henkilöllisyystodistuksen perusteella alkuperäinen henkilökohtainen tunnistaminen on tehty, onko ketjussa useampi tunnistusvälineen

¹ Määräyksen 72 perustelut ja soveltaminen (MPS72), A osa kohta 3.5 Tunnistuspalvelu: sähköisen ensitunnistamisen rajapinnan sääntelytarve

myöntäjä, onko jokin ketjussa ollut tunnistusvälineen myöntäjä lopettanut toimintansa ja onko ketjussa oleville tunnistusvälineen myöntäjille tapahtunut tietoturvaloukkauksia, jotka ovat voineet vaikuttaa tiedon eheyteen.

Määräystä valmisteltaessa on todettu, että tieto ensitunnistamisen tekemisestä ja ketjussa olevista toimijoista tukisi riskin arviointia ja hallintaa. Valmistelussa on harkittu vaatimusta siitä, että rajapinnoissa tulisi olla määriteltynä, miten ensitunnistamisen ja ketjutuksen tiedot välitettäisiin.

Toisaalta toimijat ovat esittäneet valmistelun aikana näkemyksen, että sähköistä ensitunnistamista on käytetty ongelmitta jo tähänkin asti, joskin aikaisemman lain sallimalla tavalla vain nimenomaisella sopimuksella kahden tunnistajan välillä. Tästä ei Viestintäviraston näkemyksen mukaan kuitenkaan voi päätellä, ettei ongelmia syntyisi useamman välineen ketjuttamisessa. Tietoturvaloukkausten selvittämistilanteessa on tärkeää, että tieto ketjuttamisesta on tavalla tai toisella selvitettävissä. Jos tunnistusvälineen tarjoaja myöntää esimerkiksi tunnisteita varastettujen tai väärennettyjen henkilöllisyystodistusten perusteella, on pystyttävä selvittämään, onko näillä väärän henkilön hallussa olevilla sähköisillä tunnistusvälineillä haettu sähköisesti uusia tunnistusvälineitä. Tietoturvallisuuden ja sähköisen tunnistuksen yleisen luotettavuuden kannalta tietojen välittäminen olisi eduksi.

Työryhmässä tiedonsiirron määrittelyä pidettiin jossain määrin tarpeellisena, jotta esimerkiksi tieto ketjutuksesta olisi oletusarvoisesti siirrettävissä. Valmistelussa todettiin, että tieto ensitunnistamisen tekemisestä ja ketjussa olevista toimijoista tukisi ketjutukseen mahdollisesti liittyvän riskin arviointia ja hallintaa. Kokonaisuutena arvioiden työryhmässä todettiin kuitenkin, ettei tässä vaiheessa ole syytä tehdä erityisiä rajapinтамäärittelyjä tätä varten, vaan tarvittavan tiedon vaihdon voi hoitaa kahdenvälisillä sopimuksilla kuten tähän astikin on menetelty.

Työryhmän näkemys tukee sitä arviota, että ensitunnistamisen rajapinnassa riittävät teknisesti samat ratkaisut kuin tunnistusvälineen muussakin käytössä ja ensitunnistamiseen liittyvistä velvoitteista huolehditaan sopimussuhteessa muulla tavoin kuin tunnistetietojen teknisen siirron yhteydessä. Viestintävirasto toivoo kuitenkin, että toimialalla säilyy valmius määritellä teknisiä toimintamalleja ensitunnistamisen ketjuttamisen hallintaan, jos se havaitaan tarkoituksenmukaiseksi. Ensitunnistamisraajapinnan määrittelyn lisäksi mahdollinen tekninen kehityslinja on ensitunnistamistiedon hallinta lohkoketjuteknologialla, minkä selvittämiseksi valtiovarainministeriö on kutsunut koolle asiasta kiinnostuneita toimijoita pohtimaan pilotointia.

Valvontamaksut 47 §

Ehdotus

Viestintävirasto ehdottaa valvontamaksusäännöksen muuttamista siten, että tunnistuspalvelun tarjoajien valvontamaksujen määräytymistä selvennetään 47 §:n 1 momentissa niissä tilanteissa, joissa sama yritys tai yhteenliittymän jäsenet harjoittavat sekä tunnistusvälineen tarjoamista että tunnistusvälitystä.

Viestintävirasto pitää erityisen tärkeänä selkeyttää ja kohtuullistaa asiaa yhteenliittymien osalta.

Säännökset

Tunnistus- ja luottamuspalvelulain 10 §:n mukaisesti ainoastaan tunnistusvälineen tarjoamista voi harjoittaa yhteenliittymänä. Tunnistusvälityspalvelu on siten aina kunkin Viestintäviraston rekisteriin merkityn, myös yhteenliittymään kuuluvan toimijan omaa toimintaa.

10 § (29.6.2016/533) Tunnistuspalvelun tarjoajan velvollisuus ilmoittaa toiminnan aloittamisesta

Suomeen sijoittautuneen tunnistuspalvelun tarjoajan on ennen toiminnan aloittamista tehtävä kirjallinen ilmoitus Viestintävirastolle. Ilmoituksen voi tehdä myös sellainen tunnistusvälineen tarjoajien yhteenliittymä, jonka hallinnoimaa palvelua on pidettävä yhtenä tunnistuspalveluna.

[...]

Lain 47 §:ssä säädetään rekisteröinti- ja valvontamaksuista:

47 § (29.6.2016/533) Viestintävirastolle maksettavat maksut

Edellä 10 §:ssä tarkoitetun ilmoituksen tehneen tunnistuspalvelun tarjoajan ja palveluntarjoajien yhteenliittymän on suoritettava Viestintävirastolle 5 000 euron rekisteröimismaksu. Lisäksi tunnistuspalvelun tarjoajan ja yhteenliittymän on suoritettava Viestintävirastolle vuosittain 14 000 euron valvontamaksu.

[...]Lisäksi edellä mainittujen on suoritettava Viestintävirastolle vuosittain 14 000 euron valvontamaksu ensimmäisestä tarjoamastaan hyväksytystä luottamuspalvelusta ja sitä seuraavista tarjoamistaan hyväksytyistä luottamuspalveluista vuosittain 9 000 euroa.[...]

[...]

Pykälän 1 momentin perusteella jokaisen tunnistusvälityksen tarjoajan on maksettava vuotuinen valvontamaksu. Kysymys on veronluonteisesta maksusta. On huomattava, että luottamuspalveluiden kohdalla alemmasta valvontamaksusta useita eri luottamuspalveluita tarjottaessa on nimenomaisesti säädetty 2 momentissa. Näistä syistä Viestintävirastolla ei ole perusteita

tulkita 1 momentin säännöstä siten, että tunnistusvälitystoiminnan maksuja jätettäisiin joltain osin perimättä.

Tunnistusvälityspalveluntarjoajalla tarkoitetaan lain 2 §:n mukaan

5) *tunnistusvälityspalvelun tarjoajalla* palveluntarjoajaa, joka välittää vahvan sähköisen tunnistamisen tunnistustapahtumia sähköiseen tunnistukseen luottavalle osapuolelle;

Jokainen Viestintäviraston rekisterissä oleva vahvan sähköisen tunnistuspalvelun tarjoaja, joka tarjoaa omissa nimissään sopimuksella tunnistuspalvelua luottaville osapuolille eli asiointipalveluille on siten myös tunnistusvälityspalvelun tarjoaja. Viestintävirasto katsoo lain siirtymäsäännöksen perusteella, että rekisterin tiedot on tältäkin osin päivitettävä vastaamaan 1.1.2016 voimaan tulleen lainmuutoksen vaatimuksia ja on ohjeistanut tunnistuspalveluntarjoajat ilmoittamaan välitystoimintaan viimeistään 31.1.2017. Tämä ilmoitus on Viestintäviraston tulkinnan mukaan maksuton muutosilmoitus. Viraston käsityksen mukaan kaikki nykyiset palveluntarjoajat ovat myös välityspalveluntarjoajia eli jatkavat suorien asiointipalvelusopimusten tarjoamista.

Nykyisen säännöksen vaikutus

Voimassa olevan sanamuodon mukainen valvontamaksu tarkoittaisi käytännössä *tunnistusvälityksen* osalta yhteenliittymien nykyisellä kokoonpanolla Säästöpankkiryhmälle 23-kertaista (yhteensä 322 000 euroa) ja POP-ryhmälle 27-kertaista (yhteensä 378 000 euroa) 14 000 euron uutta valvontamaksua. Näiden yhteenliittymien yksittäiset pankit ovat Viestintäviraston rekisterissä tunnistuspalveluntarjoajina.

Muista pankeista OP-palvelut puolestaan on rekisterissä yksistään, mutta riippuen siitä, kuinka sopimuskäytännöt asiointipalveluiden kanssa on ryhmässä organisoitu, myös OP-palveluiden tunnistusvälinettä tarjoavien pankkien kohdalla voi syntyä tarve ilmoittaa tunnistusvälityksen tarjoajat ja maksaa kustakin valvontamaksu.

Tunnistusvälitystoiminnan yritysکوhtainen valvontamaksu on odottamaton erityisesti yhteenliittymiin kuuluvien toimijoiden kannalta, eikä muutosta ole perustelujen valossa tarkoitettu.

Vaihtoehtoja 47 §:n muuttamiseksi

Tunnistuspalveluntarjoajien valvontamaksut olisi mahdollista määritellä laissa seuraavilla tavoilla

- a) valvontamaksu 14 000 e peritään yhteisöltä tai yhteenliittymältä vain kerran riippumatta siitä, harjoittaako yhteisö tai yhteenliittymän jäsen sekä välineen että välityspalvelun tarjoamista

- b) sekä välineen että välityspalvelun tarjonnan valvontamaksut 14 000 e + 14 000 e perittäisiin toimijoilta, jotka harjoittavat molempia toimintoja, kuitenkin siten, että välineen tarjoajien yhteenliittymältä perittäisiin vain yksi yhteinen välitystoiminnan valvontamaksu
- c) valvontamaksua porrastettaisiin b-tapauksessa siten, että välitystoiminnan valvontamaksu olisi esimerkiksi 9 000 e ja maksut yhteensä 14 000 e + 9 000 e.

Viestintäviraston käsityksen mukaan lain valmistelun lähtökoh-
tana oli ainoastaan nostaa valvontamaksua 12 000 eurosta
14 000 euroon. Valmistelussa ei perustelujen valossa ole arvioi-
tu yrityskohtaisten maksujen kertaantumista eri tilanteissa vaan
oletuksena on ollut a-vaihtoehdon tilanne. Säännöksen sana-
muodon perusteella välitystoiminnan valvontamaksut kohdistu-
vat kuitenkin myös yksittäisiin yhteenliittymän jäseniin.

Viestintävirasto pitää lain selkeyttämistä tärkeänä, jotta valvon-
tamaksujen perimisessä ei synny ristiriitaa lain tarkoituksen
kanssa. Samalla olisi hyvä selkeyttää myös, onko tunnistuspal-
velun rekisteröintimaksu toiminnan aloittamisesta yhteisö- vai
palvelukohtainen.



Johanna Juusela
Pääjohtajan sijaisena
Johtaja



Anne Lohtander
Lakimies

