

30.11.2015

Liikenne- ja viestintäministeriö  
kirjaamo@lvm.fi

## **Lausunto luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi vahvan sähköisen tunnistuspalvelun tarjoajien luottamusverkostosta (LVM/992/03/2015)**

Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) on pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolta (KKV) lausuntoa luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi vahvan sähköisen tunnistuspalvelun tarjoajien luottamusverkostosta (asetusluonnos).

### **Luottamusverkoston syntyminen**

KKV pitää tärkeänä, että Suomeen saadaan toimiva kansallinen tunnistusratkaisu. Sähköinen tunnistaminen on yksi digitalisaation perusedellytyksiä. Vahvan sähköisen tunnistamisen välineinä voidaan tällä hetkellä käyttää pankkien Tupas-varmennepalvelua, teleoperaattoreiden mobiilivarmennetta ja/tai Väestörekisterikeskuksen sähköistä kansalaisvarmennetta. Vahvin asema markkinoilla on pankkien Tupas-varmenteella.

Tunnistuspalvelun tarjoajien luottamusverkostosta on säädetty tunnistuslain<sup>1</sup> 12 a §:ssä. Nyt lausunnolla olevan asetusalun 5 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että *"luottamusverkostoon kuuluva tunnistuspalvelun tarjoaja neuvottelee ja sopii tunnistuslain 12 a §:n 2 ja 4 momentissa säädetyn yhteistyövelvoitteen mukaisesti luottamusverkoston toteuttamiseksi välttämättömistä seikoista toisen tunnistuspalvelun tarjoajan kanssa."* KKV:n saamien tietojen mukaan luottamusverkoston toiminta perustuisi tunnistuslain ja ko. valtioneuvoston asetuksen<sup>2</sup> lisäksi mm. Viestintäviraston määräykseen ja Viestintäviraston ohjeeseen käytännesäännöistä ja sopimusmalleista, joiden sisältö tuotettaisiin yhteissääntelynä Viestintäviraston avoimessa työryhmässä. LVM:n taustamuistion 27.10.2015 mukaan hallintamallityöryhmässä<sup>3</sup> tarkoituksenmukaisimmaksi sopimisen tavaksi valikoitui yhden toimijoiden keskinäisen sopimuksen sijaan luottamusverkoston jäsenten kahdenkeskinen sopiminen.

Luottamusverkoston syntyminen ja kehittyminen näyttää olevan jäämässä pitkälti tunnistuspalvelun tarjoajien kahdenkeskisten neuvottelujen ja sopimusten varaan. Ei ole selvää, mitä seuraamuksia luottamusverkoston jäsenille aiheutuisi yhteistyövelvoitteen rikkomisesta esimerkiksi silloin, jos kahdenkeskiset neuvottelut venyvät tai niitä ei synny. On mahdollista, että kah-

<sup>1</sup> Laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista, 7.8.2009/617.

<sup>2</sup> Myös eIDAS, niissä tapauksissa kuin soveltuu tilanteeseen.

<sup>3</sup> Valtiovarainministeriö asetti 12.3.2015 työryhmät valmistelemaan hallituksen esityksessä laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista (HE 272/2014 vp) säädettyä luottamusverkostoa (hallintomallityöryhmä) ja sen teknisiä rajapintoja (teknisten rajapintojen valmistelutyöryhmä).

30.11.2015

denkeskisiin neuvotteluihin perustuva malli korostaa merkittävien toimijoiden markkinavoimaa.

KKV:n näkemyksen mukaan kaikki alan toimijat kattava luottamusverkosto käynnistyisi nopeammin ja olisi ehdoiltaan läpinäkyvämpi, jos luottamusverkoston jäsenten keskinäinen toiminta järjestettäisiin tasapuolisella ja syrjimättömällä yhdellä yhteisellä sopimuksella, jota hallinnoisi Viestintävirasto. Kahdenkeskisillä sopimuksilla sovittaisiin ainoastaan hinnoista tunnustuslain hintakattosäätelyn puitteissa. Uusien toimijoiden pääsy tunnustusmarkkinoille olisi helpompaa yhteiseen sopimukseen liittymällä kuin kahdenkeskisten sopimusneuvottelujen kautta.

Luottamusverkoston tarkoituksena on helpottaa tunnustuspalvelujen käyttöönottoa mm. siten, että kansalainen voisi luoda itselleen esimerkiksi mobiilivarmenteen sähköisesti pankkitunnusten avulla asioimatta henkilökohtaisesti operaattorin toimipisteessä. Sähköisen ensitunnistamisen<sup>4</sup> hinta on ollut yksi merkittävä syy, miksi tunnustusmarkkinat eivät ole Suomessa markkinaehtoisesti kehittyneet nykyisestään. Sähköisen ensitunnistamisen liian korkea hinta saattaa edelleen vaikeuttaa kilpailun toimivuutta tunnustusmarkkinoilla.

#### Kuluttaja-asiakkaiden asema

Ehdotetun asetuksen 4 §:n 2 momentissa määrättäisiin luottamuspalvelun tarjoajien omista hallinnollisista vastuista tunnustusvälineen ja tunnustusvälityspalvelun tarjonnassa asiakkaille. Luottamusverkostoon kuuluva tunnustuspalvelun tarjoaja vastaisi *"tunnustusvälineensä ja tunnistuksen välityspalvelun tarjonnasta sekä palvelun käyttö- ja muista ehdoista, tuottamisesta, laadusta ja tietoturvasuudesta, käytöstä ja kehittämisestä sekä näistä aiheutuvista kustannuksista, sekä hinnoittelusta omille asiakkailleen"*. Loppuasiakkaina olevien kuluttajien kannalta tämä tarkoittaisi sitä, että tunnustuspalveluntarjoaja olisi vastuussa vain tunnustusvälineen toimivuudesta ja vain laatimansa sopimuksen rajoissa. Sen sijaan vastuu tunnustusprosessista ja varsinaisen tunnustustapahtuman välittymisestä tietoverkossa jää avoimeksi.

Vastuun kohdentuminen olisi syytä määritellä lain tasolla, jotta loppukäyttäjien ja myös kolmansien osapuolten asema tulisi turvatuksi. Tunnustustapahtuman toteuttaminen on luonteeltaan ketjuuntuvaa toimintaa, jossa toimeksiannon onnistunut toteutus edellyttää kaikilta prosessiin osallistuvilta virheetöntä suoritusta. Kuluttajien oikeussuoja voidaan taata parhaiten määrittelemällä prosessille yksi vastuutaho suhteessa tunnustustapahtumaa pyytävään tunnustusvälineen haltijaan. Virhetilanteissa kuluttajilla ei ole mahdollisuuksia selvittää, missä vaiheessa prosessia tai kenen toimesta virhe tapahtui. Vastuukysymyksenä olisi huomioitava ainakin tilanteet, joissa - toimeksianto jää toteuttamatta tai se toteutetaan virheellisesti,

<sup>4</sup> Tunnustusvälineen myöntäjien väliset sopimukset sähköisestä ensitunnistamisesta.

30.11.2015

- toimeksianto tehdään oikeudettomasti, esim. kadonneella tai varastetulla tunnistamisvälineellä taikka luottamusverkoston tietojärjestelmiin murtautumalla.

EU:n asetus 910/2014 (ns. eIDAS) 13 artiklan mukaan luottamuspalvelun tarjoajat ovat vastuussa luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle tahallaan tai tuottamuksesta aiheutetusta vahingosta. Hyväksytyihin luottamuspalvelun tarjoajiin sovelletaan ns. käännettyä todistustaakkaa, jolloin luottamuspalvelun tarjoajan on todistettava, että vahinko on tapahtunut ilman sen tahallisuutta tai tuottamusta. Asetus jättää kansallista harkinnanvaraa, sillä sanamuodon mukaan 13 artiklaa sovelletaan kansallisten vastuusääntöjen mukaisesti.

Sähköisen tunnistamisen palveluita voidaan nykyään pitää jo eräänlaisina tietoyhteiskunnan peruspalveluina (LiVM 33/2014). KKV kiinnittää huomiota siihen, ettei voimassa olevaan lakiin tai nyt ehdotettavaan asetukseen sisälly säännöstä, jolla turvattaisiin kuluttajille oikeus tunnistusvälineen saamiseen. Kysymys on jätetty yksityisten toimijoiden sopimusvapauden varaan, mutta osalla kuluttajista on vaikeuksia saada sopimusta ja tunnistusvälinettä. Tunnistusvälineen saaminen on tärkeää kaikille kuluttajille, sillä tietoyhteiskunnassa tunnistusväline on välttämätön palveluiden tosiasiallisen saatavuuden ja verkkoasioinnin kannalta.

Pääjohtaja

  
Juhani Jokinen

Erikoistutkija

  
Pirjo Aspinen