

26.2.2016

Liikenne- ja viestintäministeriö  
kirjaamo@lvm.fi

Viite LVM/2005/03/2015

## **Luonnos hallituksen esitykseksi sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain muuttaminen**

Liikenne- ja viestintäministeriö (LVM) on pyytänyt Kilpailu- ja kuluttajavirastolta (KKV) lausuntoa ehdotuksesta hallituksen esitykseksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta. Kilpailu- ja kuluttajavirasto esittää lausuntonaan seuraavaa:

### **Tunnistusmarkkinoiden kilpailun toimivuus**

Toimivan kansallisen tunnistratkaisun syntyminen edellytyksenä on tunnistuspalvelun tarjoajien luottamusverkoston kehittyminen ja verkoston toimiva kilpailu. Luottamusverkostosta on säädetty tunnituslain<sup>1</sup> 12 a §:ssä. Valtioneuvoston asetuksella tullaan antamaan arviolta maaliskuussa 2016 tarkempia säännöksiä luottamusverkoston toiminnasta. Luottamusverkoston toiminta perustuu tunnituslain ja valtioneuvoston asetuksen lisäksi Viestintäviraston määräykseen ja Viestintäviraston ohjeeseen käytännesäännöistä ja sopimusmalleista.

Valtioneuvoston asetusluonnoksen<sup>2</sup> 5 § antaa luottamusverkostoon kuuluvien tunnistuspalvelujen tarjoajille mahdollisuuden sopia tunnustustietojen välittämisestä yhdellä toimijoiden keskinäisellä sopimuksella tai kahdenkeskisillä sopimuksilla. Luottamusverkoston kehitystyö etenee tällä hetkellä kahdenkeskisten neuvottelujen ja sopimusten pohjalta.

Kuten KKV toi lausunnossaan<sup>3</sup> 30.11.2015 esiin, 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. Uusien toimijoiden pääsy tunnistusmarkkinoille olisi helpompaa yhteiseen sopimukseen liittymällä kuin kahdenkeskisten sopimusneuvottelujen kautta.

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

<sup>2</sup> Liikenne- ja viestintäministeriön lausuntopyyntö LVM/992/03/2015.

<sup>3</sup> KKV/1383/14.03.02/2015, lausunto luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi vahvan sähköisen tunnistuspalvelun tarjoajien luottamusverkostosta.

26.2.2016

Luottamusverkoston syntyminen ja kehittyminen näyttää olevan jäämässä pitkälti tunnistuspalvelun tarjoajien kahdenkeskisten neuvottelujen ja sopimusten varaan. Kahdenkeskisiin neuvotteluihin perustuva malli saattaa korostaa merkittävien toimijoiden markkinavoimaa. Sen mahdollinen hyödyntäminen voi hidastaa tai jopa estää sopimusten syntymistä ja näin ollen vaikeuttaa pienten toimijoiden alalle tuloa.

Mikäli kahdenkeskisiä sopimuksia ei synny kattavasti, tämä uhkaa luottamusverkoston toimivuutta ja kehittymistä. Tämän vuoksi olisi syytä harkita sellaisen uskottavan kannustin- tai sanktiojärjestelmän kehittämistä, jolla turvattaisiin kahdenkeskisten sopimusten syntyminen, taikka valtuuksien antamista toimivaltaiselle ministeriölle sen varalta, että luottamusverkoston jäsenet on veloitettava osallistumaan yhteen yhteiseen sopimukseen.

### Tunnistusvälineiden saatavuudesta

Luonnoksessa (s. 5) on tarkasteltu sähköisten tunnistusvälineiden saatavuutta lähinnä siitä näkökulmasta, milloin tunnistusvälineen hakijan henkilöllisyys voidaan todentaa riittävän luotettavasti, jotta hänelle voidaan myöntää tunnistusväline.

KKV kiinnittää huomiota siihen, ettei toistaiseksi ole olemassa säännöstä, jolla turvattaisiin kuluttajille oikeus tunnistusvälineen saamiseen. Kysymys tunnistusvälineen saamisesta on perustavanlaatuinen ja tärkeä kaikille kuluttajille, sillä tunnistusväline on välttämätön palveluiden tosiasiallisen saatavuuden ja verkkoasioinnin kannalta. Sähköisen tunnistamisen palveluja voidaan nykyään pitää tietoyhteiskunnan peruspalveluina (LIVM 33/2014), jolloin myös niiden saatavuus olisi turvattava kaikille yksilöille.

Poliisin myöntämä henkilökortti (Väestörekisterikeskuksen kansalaisvarmenne) ei mahdollista laajasti yksityisiin palveluihin ja verkkokauppoihin tunnistautumista. Tosiasiassa Suomessa yleisimpiä ja eniten käytettyjä ovat tunnistusvälineet, jotka myönnetään hakijoille muiden palvelujen, kuten pankkipalvelujen tai matkaviestinliittymien, yhteydessä. Ilman lain tukea tunnistamisvälineen myöntäminen on jätetty yksityisten toimijoiden sopimusvapauden varaan, mutta osalla kuluttajista on vaikeuksia saada sopimusta ja tunnistusvälinettä.

Maksuhäiriömerkinnät ovat este tunnistusvälineen saamiselle yksityisiltä palveluntarjoajilta. Suomen Asiakastieto Oy:n maksuhäiriörekisterissä oli vuoden 2015 lopussa 370 000 henkilöä eli noin 8,5 %:ia aikuisväestöstä. Uusia merkintöjä sai 249 500 suomalaista eli noin 7 000 enemmän kuin edellisvuonna. Vuoden aikana Asiakastiedon rekisteriin tuli 39 000 kokonaan uutta henkilöä, joilla ei ennestään ollut maksuhäiriömerkintöjä.

KKV:n Pankkipalvelut 2015 -selvitys puolestaan osoittaa, että 9 %:illa, eli koko väestöön suhteutettuna noin 400 000 henkilöllä, ei ollut verkkopankki-

26.2.2016

tunnuksia.<sup>4</sup> Näihin henkilöihin kuului erityisesti iäkkäitä, eläkeläisiä, työttömiä, matalasti koulutettuja, nuoria ja pienituloisia.

### Loppukäyttäjien asema ja palveluiden vastuukysymykset

Lähitulevaisuudessa on odotettavissa, että sähköisen tunnistautumisen käyttö lisääntyy sekä julkishallinnon palveluissa että verkkokaupankäynnissä. Digitalisaation edetessä kuluttajat tekevät verkossa yhä merkittävämpiä oikeustoimia, esimerkiksi asunto- ja kiinteistökauppoja sekä terveyspalveluihin liittyviä valintoja. KKV kiinnittää huomiota siihen, että luonnoksessa ei ehdoteta lakiin kattavia vastuusäännöksiä tunnistamis- eikä luottamuspalveluiden osalta.

EU-asetuksessa ei ole säädetty tunnistusvälineen käyttäjien asemasta. Tunnistamispalveluiden osalta EU-asetuksen 11 artiklassa on säädetty vastuukysymyksistä joiltakin osin liittyen rajat ylittäviin tilanteisiin. Luottamuspalveluiden osalta EU-asetuksen 13 artiklassa todetaan, että ”luottamuspalvelun tarjoajat ovat vastuussa luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle tahallaan tai tuottamuksesta aiheutetusta vahingosta, joka johtuu tässä asetuksessa säädettyjen velvollisuuksien laiminlyönnistä”. Luottamuspalveluiden vastuusäännöstä sovelletaan EU-asetuksen 13 artiklan 3 kohdan mukaan ”sovelletaan kansallisten vastuusääntöjen mukaisesti”, mikä jättää harkinnanvaraa jäsenvaltioille.

KKV:n näkemyksen mukaan tunnistamis- ja luottamuspalveluihin liittyvät vastuut tai ainakin niiden yleiset lähtökohdat olisi syytä määritellä lain tasolla, jotta kuluttajien asema palvelujen loppukäyttäjinä tulisi turvatuksi. Lain tasolla olisi huomioitava välineen käyttöön liittyvät vastuukysymykset ja riittävät seuraamukset ainakin tilanteissa, joissa

- välineen käyttäjän pyyntö/toimeksianto jää toteuttamatta tai se toteutetaan virheellisesti,
- välinettä käytetään ja toimeksianto tehdään oikeudettomasti (esim. kadonneella tai varastetulla välineellä taikka tietojärjestelmiin murtautumalla).

Suomessa yleisenä lähtökohtana on oikeustoimien vapaamuotoisuus, jolloin jo henkilön tunnistamisella voi olla oikeusseuraamuksia. Esimerkiksi sitova sopimus voi syntyä konkludenttisesti henkilön tosiasiallisen toiminnan perusteella. Vastuukysymysten jättäminen sopimusten tai itsesääntelyn varaan johtaisi todennäköisesti kuluttajien kannalta riittämättömään riskinjakoon. Kuluttajat eivät voi neuvotella vakioehtojen sisällöstä vaan he joutuvat hyväksymään palveluntarjoajan ehdot sellaisenaan.

Kohtuullisen riskinjaon lisäksi olisi varmistettava se, että toimeksiantojen hoitamisesta vastaa aina kuluttajaan päin selkeästi yksi vastuutaho. Varsinkin Suomeen nyt sääntelyllä luotavan luottamusverkoston kaltaisissa olosuhteissa tunnistustapahtuman toteuttaminen on luonteeltaan ketjuuntuvaa

<sup>4</sup> KKV:n selvitys: <http://www.kkv.fi/globalassets/kkv-suomi/julkaisut/selvitykset/2015/kkv-selvityksia-5-2015-pankkipalvelut-2015-kuluttajien-nakemyksia-pankkien-tarjonnasta.pdf>

26.2.2016

toimintaa. Loppuasiakkaiden kanssa tehtävien sopimusten tasolla vastuu toimista/toimintoketjuista jää helposti hahmottomaksi ja vastuutaho määrittämättä. Yksityisten väliset sopimusehdot voidaan myös muotoilla tavalla, jonka mukaan tunnistuspalveluntarjoaja on vastuussa vain tunnistusvälineen toimivuudesta tai soveltuvuudesta käyttötarkoitukseensa. Sen sijaan sopimuksessa saatetaan jättää määrittelemättä, kuka tai ketkä vastaavat tunnistustapahtuman koko prosessin onnistumisesta ja tiedon välittymisestä tietoverkossa.

Vastuun perussääntöjen tulisi olla samankaltaisia ainakin tunnistamis- ja allekirjoituspalvelujen osalta, joita molempia käytetään oikeustoimien tekemiseen ja sopimusten solmimiseen. Huomionarvoista on, että Suomessa molempiin toimiin käytetään yleensä samaa välinettä ja sähköiset allekirjoitukset tehdään sähköisten tunnistusvälineiden avulla.

Tilanne, jossa välineen myöntäjän vastuu vaihtelee sen mukaan, mihin samaa välinettä käytetään, ei ole oikeusvarmuuden kannalta tyydyttävä eikä lisää kuluttajien luottamusta tunnistamis- ja luottamuspalveluiden käyttöön. Jos vastuun määrittäminen jätetään sopimuskäytännön varaan, tällainen tilanne todennäköisesti syntyisi. Palvelujen käyttäjien kannalta tilannetta monimutkaistaisi myös se, että luonnoksen (s. 16) mukaan sama tunnistuspalvelun tarjoaja voi tarjota samaa palvelua sekä yleisesti toisille palveluntarjoajille käytettäväksi ennalta määräämättömän joukon tunnistamiseen että jollekin yhteisölle käytettäväksi yhteisön sisäisiin tarpeisiin. Tällöin edellinen tilanne kuuluisi lain soveltamisalaan, kun taas jälkimmäinen ei kuuluisi.

Oikeudettoman käytön osalta jää luonnostekstissä epäselväksi, onko sähköisen allekirjoituksen erityissääntelyn lisäksi tarkoitus säilyttää laissa tunnistusvälineen oikeudetonta käyttöä koskevat vastuunrajoitukset.

### **Tunnistustapahtumia ja tunnistusvälinettä koskevien tietojen tallentaminen**

Luonnoksessa (s. 25) ehdotetaan tunnistuspalvelun tarjoajille velvoitetta tallentaa tunnistustapahtumaa ja tunnistusvälinettä koskevat tiedot. Säännöksen tarpeellisuutta perustellaan sillä, että se vastaa kuluttajan suojaksi annetun säännösten ja rahanpesusäännösten vaatimuksia.

KKV:n näkemyksen mukaan tallentamisvelvollisuuden keston olisi syytä olla vähintään ehdotettu viisi vuotta tunnistustapahtumasta tai vakituisen asiakassuhteen päättymisestä. Välineen käyttäjinä sekä kuluttajilla että yrityksillä voi olla tarve todistaa tunnistamis- tai allekirjoitustiedoilla oikeustoimiin tai asiakassuhteisiin liittyviä seikkoja. KKV toteaa, että esimerkiksi velan vanhentumisesta annetun lain 4 §:n mukaan velan yleinen vanhentumisaika on kolme vuotta. Vahingonkorvauksen tai muun hyvityksen vanhentumisaika alkaa kuitenkin kulua vasta siitä, kun vahingonkärsijä sai tietää vahingosta tai hyvitykseen oikeutettu sopimusrikkomuksesta.

Kun sähköinen asiointi yleistyy, myös viranomaisilla voi olla tarve selvittää, kuka ja missä ominaisuudessa on tapahtuman toimeenpanija. Tunnistami-

26.2.2016

sen ja sähköisen allekirjoittamisen lokitiedoilla on merkitystä sekä julkisten palvelujen tarjonnassa että väärinkäytösten selvittämisessä, minkä vuoksi myös viranomaistoiminnan näkökulmasta tietojen tulisi tallentua ja olla selvitettävissä riittävän pitkä aika.

### **Sähköiset allekirjoitukset**

Luonnoksen (s. 11) mukaan laista kumottaisiin sähköistä allekirjoitusta koskevat säännökset. Lausuntopyyntöön liitteenä ei ole konsolidoitua tekstiversiota säädösehdotuksesta, mutta tämä tarkoittanee voimassa olevan lain 4 luvun kumoamista.

EU-asetuksen 4 jaksossa on säännöksiä sähköisten allekirjoitusten oikeusvaikutuksista ja siitä, millaisin edellytyksin allekirjoitusta voidaan pitää ns. hyväksyttynä sähköisenä allekirjoituksena.

KKV pitää hyvänä lainsäädäntötekniikkana sitä, että kansalliseen lakiin lisättäisiin sähköisten allekirjoitusten osalta EU-asetukseen viittaava säännös. Tämä selkeyttäisi oikeustilaa, sillä pelkkä nykysäännösten kumoaminen saattaisi herättää epäselvyyttä sähköisten allekirjoitusten kuulumisesta sääntelyn piiriin. Viittaussäännös lisäisi lainsäädännön läpinäkyvyyttä ja ohjaisi lukijaa sovellettavan oikeuslähteen ääreen. Viittaussäännös olisi hyödyllinen senkin vuoksi, että ehdotuksen mukaan lakiin tulisi sähköisiin allekirjoituksiin liittyviä säännöksiä (uusi 4 a luku).



Juhani Jokinen  
pääjohtaja



Riikka Rosendahl  
lakimies