

Liikenne- ja viestintävaliokunta
LiV@eduskunta.fi

Viite
Asiantuntijapyyntönnö, E 109/2020 vp

Liikenne- ja viestintäviraston lausunto asiassa Valtioneuvoston selvitys: Suomen EU-ennakkovaikuttaminen - eIDAS-asetuksen uudelleenarviointi

Liikenne- ja viestintävirasto (jäljempänä Traficom) kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa.

Traficom kannattaa kaikilta osin valtioneuvoston E-kirjeessä esitettyjä kantoja niin kutsutun eIDAS-asetuksen (EU) 910/2014 uudelleentarkastelussa. Alla on esitetty erikseen Traficomien tekemät keskeisemmät havainnot eIDAS-asetuksen eri osa-alueista.

Traficomien esittämät näkemykset eIDAS-asetuksen uudelleentarkasteluun perustuvat viraston toimivaltaan kuuluvien ja asetuksessa määriteltyjen tehtävien hoitamisesta saatuihin käytännön kokemuksiin ja havaintoihin. Traficom saa yrityksiltä ja julkishallinnon organisaatioilta paljon neuvontapyyntöjä myös sen toimivaltaan kuulumattomista mutta asetuksessa säädetyistä asioista, kuten sähköisten asiakirjojen allekirjoittamisen vaatimuksista ja sähköisten toimien oikeusvaikutuksista.

Sähköinen tunnistaminen

eIDAS-asetuksen sähköistä tunnistamista koskevia säädöksiä sovelletaan tunnistuspalveluun, jota käytetään rajat ylittävässä tunnistamisessa julkisen sektorin palveluihin. Jotta tunnistuspalvelua voidaan käyttää rajat ylittävässä tunnistamisessa, tulee sille saada erillinen hyväksyntä EU-notifioinnin ja siihen liittyvän vertaisarviointimenettelyn kautta. Luottamus toisen jäsenvaltion notifioimaan tunnistuspalveluun rakennetaan vertaisarviointimenettelyllä ja tätä varten on säädetty komission täytäntöönpanoasetuksella tarkennettuja vaatimuksia. Kansallisesta lainsäädännöstä riippuen notifioitavat tunnistuspalvelut voivat olla joko kokonaan tai osittain myös yksityisen sektorin palveluntarjoajien tuottamia. Tunnistuspalvelun notifioinnin kautta saatuja oikeusvaikutuksia sovelletaan asetuksen mukaan kuitenkin vain julkisen sektorin sähköisiin palveluihin.

Suomessa vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja luottamuspalveluista annetun lain (jäljempänä tunnistuslaki) vaatimukset vahvoille sähköisille tunnistuspalveluille on yhdenmukaistettu eIDAS-asetuksen ja asetukseen liittyvien tarkennettujen vaatimusten kanssa. Siten Suomessa vahvaksi sähköiseksi tunnistuspalveluksi rekisteröidylle tunnistuspalvelulle on mahdollisuus hakea EU-notifioinnilla hyväksyntä ilman merkittäviä muutoksia tunnistuspalveluun toteutukseen.

Traficomien näkemyksen mukaan sähköisten tunnistuspalveluiden tasapuolisen kilpailuympäristön edistämiseksi on tarpeen selvittää sellaisia sääntelyvaihtoehtoja, joilla yksityisen sektorin tunnistuspalvelut voisivat hankkia palveluilleen luotetun aseman myös sijoittautumisvaltionsa ulkopuolella ja saada myös yksityisen sektorin sähköisissä palveluissa vastaavat oikeusvaikutukset kuin eIDAS-asetus antaa nykyisin suhteessa julkisen sektorin sähköisiin palveluihin.

Mallia tähän voitaisiin ottaa esimerkiksi Suomessa jo sovellettavasta vahvojen sähköisten tunnistuspalveluiden lainsäädännöstä ja viranomaisen suorittamasta hyväksyntämenettelystä, mikäli eIDAS-asetuksen soveltamisalaa päätettäisiin laajentaa yksityisen sektorin tunnistuspalveluihin. Markkinatarjontaa edesauttamalla voidaan kaikkein parhaiten edistää vahvan sähköisen tunnistamisen käyttämistä ja turvallista sähköistä asiointia, kun tarjolle saadaan tietoturvallisuuden ja yksityisyydensuojan kannalta turvallisempia vaihtoehtoja esimerkiksi sosiaalisia media-palveluita tarjoavien toimijoiden tunnistusratkaisuille.

Traficom näkemyksen mukaan eIDAS-sääntelyn vaatimuksia tulisi tarkentaa. Vaatimusten tarkentaminen tulisi tehdä sekä asiaa koskevia säännöksiä ja standardeja tarkentamalla että pehmeitä sääntelykeinoja, kuten ohjeita ja tiedonvaihtoa, hyödyntämällä huomioiden valittavan keinon tarkoituksenmukaisuus ja tekninen kehitys.

Arvio perustuu kansallisen tunnistuslain toimeenpanosta ja EU-vertaisarviointeihin osallistumisessa saatuun kokemukseen. Harmonisoinnilla ja tarkennuksilla voidaan tukea tunnistuspalveluiden tarjoajien käytettävissä olevaa tietoa vaatimuksista ja siten edistää mahdollisuuksia kehittää luotettuja tunnistuspalveluita entistä turvallisemmiksi.

Ajankohtaisena esimerkkinä toiminnosta, jonka vaatimusten harmonisoinnille toimialalla on EU:n laajuisesti kova tarve, on sähköisen tunnistusvälineen tai eIDAS-asetuksen luottamuspalveluihin kuuluvan allekirjoitusvarmenteen hakijan tunnistaminen etäyhteydellä esitetyn henkilöllisyystodistuksen tai passin perusteella.

Traficom pitää tunnistuspalveluiden tarjonnan edistämistä edellä kuvatulla tavoin parempana ja tehokkaampana vaihtoehtona kuin esimerkiksi sitä, että asetuksessa yksityiset asiointipalvelut veloitettaisiin hyväksymään asiakkailtaan tietynlainen tunnistautuminen. Tässä yhteydessä Traficom tuo kuitenkin esille sen, että finanssialaan liittyy EU-tasolla erityiskysymyksiä suhteessa eIDAS-asetuksen mukaiseen vahvaan sähköiseen tunnistamiseen, koska pankki- ja maksupalveluiden vahvasta tunnistamisesta on EU-tasolla säädetty erikseen toimialakohtaisessa direktiivissä (n. PSD2-direktiivi ja sitä tarkentavat säädökset). Suomessa ja joissakin muissa maissa pankkien sähköisiin tunnistusmenetelmiin kohdistuu rinnakkain kahden sääntelyn vaatimuksia, mikä aiheuttaa tarpeetonta epäselvyyttä ja tehottomuutta. Traficom katsoo siksi tarpeelliseksi tarkastella sääntelyjen harmonisointimahdollisuutta EU-tasolla.

Hyväksytyt luottamuspalvelut

eIDAS-asetuksessa tyhjentävästi määritellyille luottamuspalvelutyypeille voi hankkia EU-tasoisien hyväksynnän. Näitä ovat sähköisen allekirjoituksen varmenne, validointi ja säilytys, sähköisen leiman varmenne, validointi ja säilytys, verkkosivun todentamisen varmenne, sähköinen aikaleima ja sähköinen rekisteröity jakelupalvelu, joista viimeistä voisi luonnehtia eräänlaiseksi rekisteröidyksi turvasähköpostiksi. Säädettyjä luottamuspalvelutyyppejä voi luonnehtia sähköisten asiointipalveluiden ja sähköisten asiakirjojen tuottamista tukeviksi toiminnoiksi, jotka kaikki itsessään eivät näy suoraan käyttäjälle. Luottamuspalvelujen hyväksynnän tarkoitus on tukea luottamusta sähköisiin oikeustoimiin ja niillä on myös asetuksessa säädettyjä oikeusvaikutuksia.

Traficom näkemyksen mukaan luottamuspalveluiden ja niiden vaatimustenmukaisuuden arvioinnin sääntelyä tulisi tarkentaa. Tarkentamalla sääntelyä varmistettaisiin se, että asetuksessa asetettuja vaatimuksia sovellettaisiin, tulkittaisiin ja valvottaisiin yhtenäisesti ja tasapuolisesti jäsenvaltiosta riippumatta. eIDAS-asetus luo tälle hyvän pohjan, mutta sen mahdollistamia instrumentteja,

kuten komission valtuuksia täytäntöönpanosäädösten antamiseen ja komission standardointimandaatin nojalla laadittuja eurooppalaisia standardeja ei ole hyödynnetty riittävästi.

Traficom näkemyksen mukaan hyväksytyjen luottamuspalvelujen määritelmiä ja luetteloa on tarpeen tarkastella uudelleen ja laajentaa. Tarkastelussa olisi erityisesti huomioitava se, että hyväksynnän hankkiminen olisi nykyistä paremmin mahdollista sellaisille palvelukokonaisuuksille, jotka vastaavat luottamuspalvelun tarjoajien ja niitä hankkivien asiakkaiden tarpeita.

Sähköinen allekirjoitus ja sähköinen leima

Luonnollisen henkilön tekemä sähköinen allekirjoitus ja vastaavasti oikeushenkilön nimissä tehty sähköinen leima (käytetään myös termiä järjestelmäallekirjoitus) ovat eIDAS-asetuksen mukaisia luottamuspalveluita. Niille määritellään asetuksessa kolme eri luotettavuustasoa: perustaso, kehittynyt ja hyväksytty. Hyväksytyllä sähköisellä allekirjoituksella on asetuksen nojalla samanlaiset oikeusvaikutukset kuin käsin tehdyllä allekirjoituksella.

Varsinaiselle sähköisen allekirjoituksen tai sähköisen leiman luontipalvelulle ei voi hankkia hyväksyntää, mutta asetuksessa määritellään joitakin osatoiminnallisuuksia, joille voi hankkia asetuksen mukaisen EU-tasaisen hyväksynnän. Tällainen on esimerkiksi hyväksytyn tason sähköisessä allekirjoituksessa välttämätön allekirjoitusvarmenne, joita Suomessa myöntää Digi- ja väestötietovirasto.

Traficom näkemyksen mukaan sähköisen allekirjoituksen ja leiman sääntelyä olisi tarpeen tarkastella uudelleen ja kehittää siten, että sähköisesti allekirjoitettujen asiakirjojen tuottaminen ja oikeellisuuden validointi olisi oikeudellisesti selkeämpää ja sääntely kattaisi tarkoituksenmukaisia palvelukokonaisuuksia.

Traficomilla ei ole yksityiskohtaista näkemystä siitä, millainen palvelutyyppi tai vaihtoehtoiset luottamuspalvelutyyppit parhaiten tukisivat esimerkiksi sähköisten allekirjoitusten käyttöä, ja siten virasto pitää tärkeänä, että ensiksi tätä asiaa selvitetäisiin. Sääntelyn kehittäminen olisi tärkeää erityisesti Suomen kaltaisille maille, joissa hyväksytyn sähköisen allekirjoituksen ja leiman käyttö ei ole perinteisesti ollut yleistä. Suomessa käytetään hyväksytyn tai kehittyneen sähköisen allekirjoituksen asemasta hyvin yleisesti asiakirjojen hyväksymisessä tai allekirjoittamisessa sähköistä tunnistusta, joka takaa henkilöllisyyden, mutta ei asiakirjan muuttumattomuutta ja kiistämättömyyttä. Suhteessa oikeustoimien muotovapauteen Traficom korostaa, että sähköisen allekirjoituksen oikeudellisesti luotettavan käytön helpottaminen ei ole vastakkainen muotovapauden säilyttämisen kanssa, vaan tarjoaa markkinoiden tarvitseman vaihtoehdon erityisesti tilanteissa, joissa sähköisesti allekirjoitettua asiakirjaa on voitava välittää organisaatioiden välillä ja rajat ylittävässä liiketoiminnassa, asioinnissa tai julkishallinnon toiminnassa. Nykytilanteessa vallitsee oikeudellinen ja myös käytännön epäselvyys siitä, minkä tason sähköisiä allekirjoituksia eri palveluilla voidaan tehdä ja miten palveluiden avulla tehtyjen allekirjoitusten oikeellisuudesta voidaan varmistua. Tämä epävarmuus hidastaa sekä palveluntarjonnan että niiden hankinnan kehitystä.

Liikenne- ja viestintävirasto Traficom