18.5.2016

Dnro:
564/04/2016

Liikenne- ja viestintävaliokunta
LiV@eduskunta.fi

Lausuntopyyntö 12.5.2016

Viestintäviraston lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 74/2016 vp

Liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt Viestintävirastolta lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain muuttamisesta (jäljempänä tunnistuslaki) sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Viestintävirasto toteaa lausuntonaan tunnistuslain muuttamisesta seuraavaa:

Esitys koskee vahvoja sähköisiä tunnistuspalveluita, aikaisempaa useammantyyppisiä sähköisiä luottamuspalveluita sekä edellä mainittujen vaatimustenmukaisuuden arviointitoimintaa. Viestintäviraston näkemyksen mukaan esityksessä on sovitettu hyvin yhteen palveluita koskevan EU:n eIDAS-asetuksen[1] vaatimukset ja kansalliset vaatimukset sekä täydennetty eIDAS-asetuksen sääntelyä tarvittavilta osin. Tunnistus-, luottamuspalvelu - ja arviointitoiminnan sääntelykokonaisuus eIDAS-asetuksessa, sitä täydentävissä komission täytäntöönpanosäädöksissä ja tunnistuslaissa on viraston arvion mukaan oikeudellisesti ristiriidaton ja ennakoitava.

Viestintävirasto kannattaa hallituksen esityksessä ehdotettuja muutoksia. Tunnistuslain muutosten myötä Viestintävirastolle tulee uusia valvontatehtäviä. Valvontatehtävien rahoitus perustuu toimijoilta perittäviin maksuihin. Mikäli toimijakenttä ei kehity ennakoidulla tavalla, joka mahdollistaisi tunnistuslain mukaisten lisätehtävien edellyttämien resurssien rahoituksen maksutuloilla, viraston mahdollisuudet osoittaa resursseja kaikkiin lisääntyviin ohjaus- ja valvontatehtäviin ovat epävarmat.

Seuraavassa käsitellään tarkemmin eri palveluita, joita sääntely koskee sekä Viestintäviraston ohjaus- ja valvontatehtäviä.

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 910/2014 sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla ja direktiivin 1999/93/EY kumoamisesta (EUVL L 257, 28.8.2014.)

Viestintävirasto
Kommunikationsverket
Finnish Communications
Regulatory Authority

Itämerenkatu 3 A
PL 313
00181 Helsinki
Puhelin 0295 390 100
www.viestintävirasto.fi

Östersjögatan 3A
PB 313, FI-00181
Helsingfors, Finland
Telefon +358 295 390 100
www.kommunikationsverket.fi

Itämerenkatu 3A
P.O. Box 313, FI-00181
Helsinki, Finland
Telephone +358 295 390 100
www.ficora.fi

Tunnistuspalvelut

eIDAS-asetus ja sitä täydentävät komission täytäntöönpanopäätökset koskevat sähköisiä tunnistuspalveluita, jotka notifioidaan EU:n komissiolle. Jos palveluita ei notifioida, niihin sovelletaan tunnistuslakia. Tunnistuslakia esitetään muutettavaksi siten, että kansalliset vaatimukset ovat yhdenmukaiset eIDAS-asetuksen kanssa. Viestintävirasto kannattaa tätä ratkaisua, koska tällöin mahdollinen notifiointi ei edellytä muutoksia palveluun ja koska vaatimukset vastaavat olennaisilta osin jo voimassa olevan lain vaatimuksia.

Keskeisin sisällöllinen muutos on se, että palveluiden vaatimustenmukaisuus on säännöllisesti auditoitava. Toimijat käyttävät auditointia tietoturvallisuudesta huolehtimiseksi laajalti jo ennestään, joten muutos ei ole perustavaa laatua. Tunnistusjärjestelmään kohdistuva auditointi on omiaan edistämään myös luottamusta muihin tunnistuspalveluihin tulevassa luottamusverkostossa, jota koskevat vaatimukset säädettiin tunnistuslain 12 a §:ssä 2015 ja jotka tulevat sovellettavaksi 1.5.2017.

Viestintävirasto pitää myös hyvänä ja tarpeellisena, että luottamusverkoston sääntelyä tarkennetaan esityksessä selkeyttämällä tunnistusvälineen tarjoajan ja tunnistusvälityspalvelun tarjoajan velvoitteita.

Luottamuspalvelut

Viestintäviraston näkemyksen mukaan tunnistuslain muutokset, joilla esitetään poistettavaksi eiDAS-asetuksen kanssa päällekkäinen sääntely ja määritellään Viestintäviraston valvontatehtävät, ovat tarpeellisia ja tarkoituksenmukaisia.

Nykyisen tunnistuslain mukaan erityisesti luotetuksi palveluksi on voinut ilmoittaa ainoastaan sähköisen allekirjoituksen varmenteita, mutta eIDAS-asetuksessa mahdollisuus laajenee useisiin muihin palvelutyyppeihin eli luottamuspalveluihin. Nämä liittyvät sähköisen allekirjoituksen lisäksi sähköisiin leimoihin, verkkosivustojen todentamiseen, sähköisiin aikaleimoihin ja sähköisiin rekisteröityihin jakelupalveluihin.

Kaikille em. toimintoihin liittyville palveluille ei voi hakea hyväksyttyä statusta, vaan mahdollisuus rajoittuu osin melko tarkoin määriteltyihin varmenteisiin, validointiin ja säilyttämiseen. Siten esimerkiksi varsinaisille allekirjoituspalveluille ei voi hakea hyväksyntää, vaan mahdollisuus koskee ainoastaan allekirjoituksessa käytettävää varmennetta. Lisäksi hyväksytty allekirjoitus edellyttää sertifioidun luontivälineen käyttöä. Palveluiden rajaukseen liittyy edelleen EU-tasolla jossain määrin tulkintaa, jota tukee standardien valmistelu ja komission tukema jäsenvaltioiden tiedonvaihtoyhteistyö.

eIDAS-asetuksessa säännellään jäsenvaltioiden julkishallintojen osalta velvoitteita hyväksyä tietynlaisia sähköisiä allekirjoituksia. Kansalliseen sääntelyyn puolestaan liittyy joitain velvoitteita käyttää esimerkiksi kehittynyttä sähköistä allekirjoitusta. Täl-

löin olisi kyettävä julkishallinnossa vastaanottamaan ainakin tietyissä teknisissä formaateissa olevat sähköiset allekirjoitukset. Viestintäviraston käsityksen mukaan eIDAS-asetuksen ja kansallisten säännösten välillä ei ole ristiriitaa.

Viestintäviraston valvonta koskee esityksen mukaan vain hyväksyttyjä luottamuspalveluja tai jälkikäteisesti ei-hyväksyttyjä luottamuspalveluja. Sähköisiin allekirjoituksiin liittyvät kysymykset eivät siten kuulu Viestintäviraston valvonnan piiriin vaan ovat palveluiden tarjoajien ja niiden hyödyntäjien ratkaistavia. Tämä vastaa nykytilaa, jossa kehittynyt sähköinen allekirjoitus on määritelty tunnistuslaissa ja joissain erityislaeissa säädetään velvollisuudesta käyttää sähköistä allekirjoitusta.

Arviointitoiminta

Tunnistus- ja luottamuspalveluiden vaatimustenmukaisuuden arvioinnista säädetään esityksen 4 luvussa.

Luottamuspalveluiden vaatimustenmukaisuuden arvioinnista säädetään eIDAS-asetuksessa. Arvioinnin voi tehdä vain akkreditoitu vaatimustenmukaisuuden arviointilaitos. Viestintäviraston arvion mukaan tunnistuslakiin ehdotetut eIDAS-asetusta täydentävät säännökset ovat tarpeellisia, jotta arviointilaitoksen akkreditoinnin ja hyväksymisen edellytykset ovat selvät. Sääntelyn ehdotettu perusrakenne vastaa tietoturvallisuuden arviointilaitosten akkreditoinnin ja hyväksymisen sääntelyä laissa 1405/2011.

Toistaiseksi ei ole tietoa, aikooko joku yritys Suomessa hakeutua vaatimustenmukaisuuden arviointilaitokseksi. Esitys luo kotimaisille toimijoille mahdollisuudet hakeutua arviointilaitokseksi, jos tähän on liiketoiminnallisia edellytyksiä. Luottamuspalvelun tarjoajat voivat käyttää myös jossain toisessa jäsenvaltiossa akkreditoitua vaatimustenmukaisuuden arviointilaitosta.

eIDAS-asetuksessa säädetään myös sähköisen allekirjoituksen tai leiman luontivälineiden sertifioinnista ja sertifiointitahoista. Kuten luottamuspalveluiden arvioinnissa, myös sertifioinnin suhteen esitys luo kotimaisille toimijoille mahdollisuudet hakeutua sertifiointilaitokseksi, jos tähän on liiketoiminnallisia edellytyksiä. Sertifioinnin voi hankkia myös toisessa jäsenvaltiossa nimetyltä sertifiointitaholta.

Sertifiointi koskee käytännössä esimerkiksi siruja, joille tallennetaan turvallisesti sähköisessä allekirjoituksessa tarvittava yksityinen avain. Sirujen tai muiden vastaavien elementtien valmistajia on verraten vähän. Tulevaisuudessa sertifiointi voi koskea myös palvelinpohjaisessa allekirjoituksessa palvelimella olevia luontivälineitä. Standardointi on kesken siltä osin ja siinä on ratkaistava, miten taataan, että palvelimella olevat tiedot ovat allekirjoituksen luojan yksinomaisessa hallinnassa.

Tunnistuspalveluiden arvioinnissa voi esityksen mukaan käyttää ulkoista tai sisäistä tarkastusta, jonka riippumattomuus ja pätevyysvaatimuksista säädetään lakiesityksen 33 §:ssä. Viestin-

tävirasto arvioi, että esitys on yhdenmukainen eIDAS-asetuksen kanssa ja mahdollistaa tarkoituksenmukaisesti nykyisten arviointitahojen hyödyntämisen myös tunnistuslain mukaisissa arvioinneissa. Tunnistuspalveluiden arvioijien ei tarvitse hakea hyväksyntää viranomaiselta, vaan tunnistuspalveluntarjoaja antaa selvityksen käyttämänsä arvioijan riippumattomuudesta ja pätevyydestä oman toimintailmoituksensa yhteydessä. Tämä helpottaa arvioijan valintaa ja hankintaa, koska palvelu ei edellytä arvioijalta erityisiä hallinnollisia toimenpiteitä.

Toimialayhteistyö ja Viestintäviraston määräysvaltuudet

Viestintävirastolle esitetään laissa määräysvaltuutta muun muassa arviointielinten pätevyysvaatimuksista. Viestintävirasto pitää määräysvaltuutta tarpeellisena, jotta arvioijan vaatimukset voidaan tarkentaa toimijoille ennakoitavasti ja objektiivisesti. Käynnissä olevassa määräysvalmistelussa huomioidaan esimerkiksi se, että pankit voivat tietyin edellytyksin hyödyntää sisäistä tarkastustaan myös tunnistusjärjestelmän auditoinnissa.

Viestintävirasto on valmistellut lakiesityksen puitteissa määräystä, jolla tarkennetaan tunnistuspalveluiden tietoturvaan, luottamusverkoston yhteentoimivuuteen ja edellä mainittuun arviointielinten pätevyyteen liittyviä vaatimuksia. Osaa tarvittavasta ohjauksesta ollaan laatimassa määräyksen sijaan suosituksena.

Luottamuspalveluiden ja niiden vaatimustenmukaisuuden arviointilaitosten osalta Viestintäviraston määräyksellä on tarkoitus selkeyttää hyväksyttyjen luottamuspalvelujen eIDAS-asetuksessa säädettyjä vaatimuksia viittaamalla EU:n valmistelutyössä komission antamaan standardointimandaattiin perustuviin kansainvälisiin standardeihin siltä osin, kun niihin ei ole ainakaan toistaiseksi tehty viittauksia komission täytäntöönpanosäädöksillä, vaikka siihen olisi eIDAS-asetuksessa toimivalta.

Standardiviittaukset määräyksessä tukevat myös sitä, mitä ainakin tulee huomioida mahdollisten vaatimustenmukaisuuden arviointilaitosten pätevyysvaatimuksena, kun niitä akkreditoidaan. Määräysehdotuksessa todetaan myös se, että vastaavat vaatimukset voi täyttää muullakin tavoin kuin noudattamalla viitattuja standardeja.

Määräysehdotus ja suositukset valmistellaan laajassa toimialatyöryhmässä.

Kaikkia määräysvaatimuksia valmisteltaessa on tarkasteltu myös sitä, voisiko lain tavoitteet saavuttaa tehokkaammin ja tarkoituksenmukaisemmin jollain muulla ohjauskeinolla kuin määräyksellä. Vaihtoehtoisina tai täydentävinä keinoina on tarkasteltu:

- ohjeita ja suosituksia, jotka eivät ole pakottavia kuten määräys

- yhteissääntelyä, jossa toimiala laatii menettelyohjeita lain tavoitteiden toteuttamiseksi ja jota harjoitetaan joka tapauksessa valtioneuvoston asetuksen 169/2016 ohjaamana tunnistuspalveluntarjoajien luottamusverkostossa Viestintäviraston vetämänä

- informaatio-ohjausta, jossa toimijat tai viranomainen tuottaa yhteismitallista julkista tietoa

Määräys on valittu ohjauskeinoksi niissä tilanteissa, joissa on nähtävissä, että muut keinot eivät ole toimijoiden kannalta riittävän ennakoitavia ja tasapuolisia tai palveluiden käyttäjien ja niihin luottavien tahojen kannalta riittävän tehokkaita sääntelyn tavoitteiden saavuttamiseksi. Määräyksen, ohjeiden ja suositusten laatimisessa on joka tapauksessa vahvoja yhteissääntelyn piirteitä, koska ne laaditaan avoimessa työryhmäyhteistyössä toimijoiden kanssa.

Määräys- ja suositusvalmistelun lisäksi Viestintävirasto ylläpitää laajaa toimialayhteistyötä tiedon vaihtamiseksi ja toimialan kuulemiseksi koko tunnistus- ja luottamuspalveluiden kokonaisuudesta. Tärkeä yhteistyökohde on myös luottamusverkoston valmistelu.

Viestintäviraston ohjaus- ja valvontatehtävät ja valvontamaksut

Kuten esityksen kohdassa 6.2 todetaan, Viestintävirasto on arvioinut tunnistamislain muutoksista ja EU:n asetuksesta aiheutuvien uusien tehtävien vähintään kaksinkertaistavan sen nykyiset tehtävät eli lisääntyvän nykyisestä 1-2 henkilötyövuodella.

Tunnistuspalveluiden uudet ohjaus- ja valvontatehtävät liittyvät tulevaan luottamusverkostoon ja sen yhteistyöryhmään mukaan lukien käytännesääntöjen ja sopimusmallien laatiminen, arviointielimien pätevyyden valvontaan, määräysten ja ohjeiden valmisteluun, EU-säännösten ja ohjeiden seurantaan ja rajat ylittävään tunnistamiseen. Viraston tehtävänä on myös osallistua ulkomaisten EU:lle notifioitavien tunnistuspalveluiden vertaisarviointiin jäsenvaltioiden yhteistyöverkostossa.

Luottamuspalveluihin liittyviä tehtäviä luetellaan esityksen 42 §:ssä yhdenmukaisesti eIDAS-asetuksen 17 artiklan kanssa. Tässä vaiheessa on vaikea ennakoida, minkä verran luottamuspalveluita tulee hakemaan eIDAS-asetuksen mukaisen hyväksynnän. Hyväksynnän hakeminen on mahdollista ainoastaan eIDAS-asetuksessa määritellyille palvelutyypeille. Valvontamaksuja peritään ainoastaan hyväksytyiltä luottamuspalveluilta ja niitä koskee sekä ennakko- että jälkikäteinen valvonta. Arviointi- ja sertifiointilaitoksiin liittyy ainakin valmistelevia tehtäviä, mutta toistaiseksi ei ole tietoa siitä, ovatko suomalaiset yritykset hakeutumassa arviointilaitokseksi tai sertifiointilaitokseksi.

Esityksessä arvioidaan, että Viestintävirasto voi keräämillään maksuilla edelleen rahoittaa myös uusien tehtävien hoitamises-

ta aiheutuvat kustannukset ja tarvittaessa virasto voi myös suunnata resurssejaan uudestaan.

Mikäli toimijoilta kerättävillä maksuilla ei pystytä kattamaan toiminnasta aiheutuvia menoja, Viestintävirasto joutuu miettimään tarpeellisia toimenpiteitä ja voi joutua priorisoimaan niitä tehtäviä, jotka ovat välttämättömimpiä yritysten toimintaoikeuksien kannalta tai laajavaikutteisimpia.

Myös muiden Viestintäviraston valvonta- ja ohjaustoimintojen menot katetaan vastaavilla valvontamaksuilla tai sopimusperusteisella rahoituksella, eikä näitä resursseja voida ohjata tunnistuslain tai eIDAS-asetuksen ohjaukseen ja valvontaan. Sinänsä Viestintäviraston tietoturvallisuuden ohjaukseen ja valvontaan liittyvät eri toiminnot tukevat toisiaan, mutta ne eivät kuitenkaan mahdollista tunnistuslain ja eIDAS-asetuksen valvonnassa tarvittavan erityisasiantuntemuksen kehittämistä tekniikasta ja säädännöstä. Konkreettiset ohjaus- ja valvontatoimenpiteet ovat luonnollisesti aina toimiala- ja tilannekohtaisia.

Kirsi Karlamaa
Pääjohtaja

Anne Lohtander
lakimies