25.10.2017

Dnro:
1328/04/2017

Liikenne- ja viestintävaliokunta
LiV@eduskunta.fi

Asiantuntija- ja lausuntopyyntö HE 132/2017 vp

Viestintäviraston lausunto

Liikenne- ja viestintävaliokunta on pyytänyt Viestintäviraston asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa asiassa HE 132/2017 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi maksupalvelulain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

Viestintävirasto toteaa kirjallisena lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa:

Verkkopankkitunnuksiin sovelletaan maksupalvelulakia ja tunnistuslakia

Maksupalvelulain vaatimuksia vahvasta tunnistamisesta sovelletaan pankkien verkkopankkitunnuksiin, joita Suomessa tarjotaan myös yleisesti vahvaan sähköiseen tunnistamiseen ja joita siten koskee vahvan sähköisen tunnistamisen sääntely.

Viestintävirasto on tarkastellut maksupalvelulakiin esitettyjä muutoksia siitä näkökulmasta, onko maksupalvelulain vaatimuksia mahdollista noudattaa samanaikaisesti vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköistä luottamuspalveluista annetun lain (617/2009, tunnistuslaki) kanssa ja EU:n nk. eIDAS-asetuksen (EU) 910/2014[1] kanssa. Sääntelyiden yhteensovittamiseen liittyviä kysymyksiä on huomioitu hallituksen esityksessä.

Yhteensovittamiskysymykset voidaan tunnistuslain kannalta jakaa kahteen ryhmään: 1) sähköisen tunnistamisen kansalliseen luottamusverkostosääntelyyn liittyviin kysymyksiin ja 2) sähköisen tunnistusmenetelmän teknisluonteisiin luotettavuusvaatimuksiin.

Vahvan sähköisen tunnistamisen teknisluonteiset luotettavuusvaatimukset ovat kansallisessa sääntelyssä yhdenmukaiset

[1] EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS (EU) N:o 910/2014, annettu 23 päivänä heinäkuuta 2014, sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla ja direktiivin 1999/93/EY kumoamisesta

EU:n eIDAS-asetuksen vaatimusten kanssa.[2] eIDAS-vaatimukset tulevat sovellettavaksi, jos tunnistusmenetelmän tarjoaja notifioi tunnistusmenetelmän EU:n komissiolle. Notifioidulla tunnistusvälineellä voi eräin edellytyksin tunnistautua toisten ETA-maiden julkishallinnon sähköisissä asiointipalveluissa.

Luottamusverkostosääntely ja maksupalvelulain uudet toimijat

Viestintävirasto toteaa, että maksupalvelu- ja tunnistuslain yhteensovittaminen on huomioitu oikeudellisesti hallituksen esityksessä. Ristiriitatilanteissa sovelletaan ensisijaisesti maksupalvelulakia. Viestintäviraston käsityksen mukaan tämä selkeyttää vaatimusten soveltamista toimijoiden kannalta. Käytännön tasolla jää nähtäväksi, aiheuttavatko sääntelyiden erot toimijoille esimerkiksi tarpeen eriyttää tunnistusrajapintoja maksutoimeksianto- ja tilitietopalveluille ja muille palveluille ja missä määrin tämä vaikuttaa tunnistusmarkkinaan kuten siihen, ottavatko maksutilin tarjoajat myös jatkossa käyttöön muita kuin omia sähköisen tunnistamisen menetelmiään.

Tunnistuslain luottamusverkostosääntely edellyttää lyhyesti kuvattuna, että tunnistusvälineiden tarjoajien kuten pankkien ja mobiilivarmentajien täytyy tarjota tunnistusmenetelmänsä välitettäväksi luottamusverkostoon kuuluvien tunnistusvälityspalveluiden kautta, jotta nämä voivat tarjota tunnistuspalveluita kootusti asiointipalveluille. Tarjonta perustuu sopimuksiin ja maksuihin tunnistusvälineen tarjoajan, tunnistusvälityspalvelun ja asiointipalvelun ketjussa.

Maksupalvelulain mukaan maksutilin tarjoajan on sallittava maksutilillä käytetyn vahvan tunnistamisen menettelyn käyttäminen lain mukaisille maksutoimeksiantopalveluille ja tilitietopalveluille. Tämä ei saa edellyttää sopimusta eikä maksua, joten tunnistuslain mukainen luottamusverkoston sopimus- ja maksurakenne olisi ristiriidassa maksupalvelulain kanssa.

Viestintävirasto on ollut kesällä 2017 mukana viranomaisten ja ministeriöiden keskusteluissa, joissa on arvioitu maksupalveludirektiivin vaatimusten ja vahvaa sähköistä tunnistamista koskevan sääntelyn oikeudellista yhteensovittamista. Kansallisen luottamusverkostosääntelyn osalta viranomaisten yhteisessä oikeudellisessa arvioinnissa on todettu, että täysharmonisoivaan direktiiviin perustuva maksupalvelulain sääntely on ensisijaista kansalliseen luottamusverkostosääntelyyn nähden, jos vaatimukset ovat ristiriidassa.

Tunnistuslain näkökulmasta pankki, jonka asiakkaat voivat tunnistautua pankkipalveluihin jonkun muun kuin pankin itse tarjoamalla sähköisellä tunnistuksella, on tunnistusvälityspalvelun

[2] eIDAS-asetuksen nojalla on annettu nk. komission varmuustasoasetus eli EU:n komission täytäntöönpanoasetus (EU) 2015/1502 teknisten vähimmäiseritelmien ja -menettelyjen vahvistamisesta sähköisen tunnistamisen menetelmien varmuustasoja varten sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 910/2014 8 artiklan 3 kohdan mukaisesti

asiakas ja asiointipalvelu. Jos pankin omaan palveluun taas tunnistaudutaan pankin itse tarjoamalla tunnistusmenetelmällä, ei tunnistuslakia sen 1 §:ssä säädetyn soveltamisala-poikkeuksen mukaisesti sovelleta.

Hallituksen esityksen 38 a §:n perusteluissa todetaan, että oikeus vahvan tunnistamisen käyttöön koskee maksutoimeksiantopalveluita myös silloin, kun maksutilillä käytetään muun tunnistuspalvelutarjoajan kuin pankin itsensä tarjoamaa sähköistä tunnistusta. Ottaen huomioon sen, ettei maksupalvelulaki koske tunnistusvälityspalveluita tai esimerkiksi mobiilivarmenteen tarjoajia, tunnistamiseen liittyvät kulut jäänevät maksutilin tarjoajan vastuulle, jos tunnistamisessa käytetään ulkoisia palveluita.

Sähköisen tunnistusmenetelmän luotettavuusvaatimukset

Viestintävirasto toteaa, että hallituksen esityksessä on huomioitu se, että samoihin tunnistusmenetelmiin kohdistuu teknisiä vaatimuksia kahdesta eri EU-tason sääntelystä ja on tunnistettu se riski, että tunnistusmenetelmät maksupalveluita ja yleistä tunnistamista varten voivat vaatimusten erojen takia jatkossa eriytyä. Viestintävirasto toteaa osaltaan tekevänsä yhteistyötä Finanssivalvonnan kanssa vaatimusten yhteensopivuuden arvioimiseksi käytännön tasolla.

Tekniset vaatimukset

Hallituksen esityksessä todetaan, että maksupalvelulain mukaisen vahvan tunnistamisen vaatimukset tullaan määrittelemään tarkemmin komission sääntelystandardeissa. Yleisesti käytettävän vahvan sähköisen tunnistamisen vaatimukset puolestaan määritellään eIDAS-asetuksessa, komission varmuustasoasetuksessa, tunnistuslaissa ja Viestintäviraston määräyksessä 72/2016 M sähköisistä tunnistus- ja luottamuspalveluista.

Viestintävirasto toteaa, että perusluonteeltaan tunnistusmenetelmän vaatimukset ovat hyvin samankaltaiset. Viestintävirasto pitää tavoitteena sitä, että menetelmiä ei tarvitsisi tarpeettomasti eriyttää. Yksityiskohtainen arviointi ja tulkinta on kuitenkin mahdollista Viestintäviraston ja Finanssivalvonnan yhteistyönä vasta, kun komission sääntelystandardien sisältö vahvistuu.

Luovuttamattomuus

Yksi keskeinen vahvan sähköisen tunnistusmenetelmän luotettavuustekijä on tunnistuslain 23 §:stä ilmenevä vaatimus siitä, että tunnistusvälineen haltija ei saa luovuttaa tunnistusvälinettä toisen käyttöön. Tunnistuslain 27 §:ssä säädetään luovuttamisen vaikutuksesta haltijan vastuuseen tunnistusvälineen oikeudettomasta käytöstä.

Hallituksen esityksessä on 38 a §:n perusteluissa todettu, että maksutoimeksiantopalvelun käyttäminen ei ole tunnistuslain vastaista luovuttamista. Viestintävirasto arvioi, että tämä sel-

keyttää lakien soveltamista toimijoiden kannalta. *Viestintävirasto ehdottaa, että tältä osin viitattaisiin 27 §:n lisäksi tunnistuslain 23 §:ään, jossa asiasta säädetään.*