



Lakiasiat / Lingonheimo Katja

31.8.2020

kirjaamo@traficom.fi

Traficom/9355/09.02.00/2020

Lausunto Liikenne- ja viestintäviraston lausuntopyyntöön eIDAS-asetuksen arvioinnista

Digi- ja väestötietovirasto (DVV) antaa pyynnöstä lausuntonsa Liikenne- ja viestintävirastolle (Traficom) eIDAS-asetuksen (EU) 910/2014 arviointia koskevaan lausuntopyyntöön ja lausuu Traficomin laatimasta arviomuistiosta ja eIDAS- asetuksesta seuraavasti.

Traficomin laatima arviomuuistio

Muistiossa tuodaan esille, että eIDAS-asetuksen tunnistusta koskeva sääntely ja luottamuspalveluja koskeva sääntely ovat toisistaan erillisiä ja keskenään synkronoimattomia vaatimusten, jäsenvaltioiden yhteistoiminnan ja valvonnan organisoimisen kannalta, vaikka tunnistus- ja luottamuspalveluilla on kuitenkin käytännössä joitakin yhdistäviä tekijöitä tai tarkastelutarpeita (mm. henkilöllisyyden varmistamisen (ensitunnistamisen) vaatimukset ja myös etäyhteydellä tapahtuvan ensitunnistamisen vaatimukset korotetun tai korkean varmuustason tunnistusvälinettä tai hyväksyttyä allekirjoitusvarmennetta myönnettäessä). Sekä tunnistus- että luottamuspalveluja tarjoavana viranomaisena DVV toteaa, että yhtenäisempi sääntely tunnistus- ja luottamuspalvelujen osalta, ml. tarkentavat täytäntöönpanosäädökset tunnistus- ja luottamuspalveluissa, selkeyttäisivät sääntelyä ja sen soveltamista, vähentäisivät tulkinnanvaraisuuksia ja yhdenmukaistaisivat jäsenvaltioiden käytäntöjä.

DVV on samaa mieltä Traficomin muistion kohdassa 3.1 esitetyn sähköisen tunnistamisen vaatimusten harmonisoinnin tarpeesta EU-tasolla. Tunnistamista hyödyntävien yritysten ohella tilanne, jossa eri palveluihin on useita eri tunnistusmenetelmiä, on hyvin sekava myös kansalaiselle.

Muistiossa todetaan, että Traficom valvoo eIDAS-asetuksen mukaisen rajat ylittävän tunnistusväilytyksen kansallisen solmupisteen vaatimustenmukaisuutta ja että solmupisteen ylläpito on säädetty DVV:n tehtäväksi. Lisäksi muistiossa todetaan, että Traficom tekee säännöllisesti yhteistyötä DVV:n kanssa rajat ylittävän notifioidun tunnistuksen teknisen yhteentoimivuuden kehittämiseksi. DVV tuo esille, että säännöllinen solmupisteyhteistyö, jota tehdään DVV:n koordinoimassa yhteistyöryhmässä ohjaavan ministeriön, valvontaviranomaisen ja palvelutoteutukseen osallistuvien tahojen välillä on välttämätöntä vaatimuksenmukaisuuden varmistamiseksi sekä yhteentoimivuuden toteuttamiseksi ja kehittämiseksi. Solmupistettä koskeva eIDAS-asetuksen täytäntöönpanoasetus (EU) 2015/1501 on sisällöllisesti melko suppea. DVV tuo myös tässä yhteydessä esille, että verkkopalveluilla olevan tiedon taso ja verkkopalveluiden toteutusten taso poikkeaa toisistaan voimakkaasti. eIDAS-asetuksen artiklan 6 mukainen sääntely huomioiden verkkopalveluita koskeva ohjaava sääntely ja tukipalveluja koskeva sääntely voisi olla perusteltua eIDAS-asetuksen sujuvan täytäntöönpanon edistämiseksi.

Traficom, esittää muistiossaan, että komission varmuustasoasetuksessa (EU) 2015/1502 tulisi edellyttää hyödynnettäväksi teknisiä standardeja, ja että ne voisivat olla osittain samoja standardeja, joita teknisen kehityksen takia tarvitaan myös luottamuspalveluiden vaatimustenmukaisuuden arvioinnissa. Traficom toteaa esimerkkeinä tunnistus- ja luottamuspalveluille yhteisistä tekijöistä mm. etätunnistuksen vaatimukset (tunnistusvälineen tai varmentaan hakijan henkilöllisyyden todentaminen etäyhteydellä) ja mobiilisovelluksen luotettavuusvaatimukset. DVV pitää perusteltuna hyödyntää toisiinsa yhteydessä olevissa tunnistus- ja luottamuspalveluissa samoja standardeja ja muutoinkin toteaa laadittujen ja hyödynnettävien standardien tukevan hyvin eIDAS-sääntelyn soveltamista ja palvelutoteutuksia. Yhteisten standardien ohella luottamus- ja tunnistuspalvelut voisivat DVV:n näkemyksen mukaan linkittyä vahvemmin toisiinsa. Esimerkkinä mainitun etätunnistuksen kohdalla tämä voisi toteutua niin, että etätunnistus koskisi vain tunnistuspalvelua ja vastaavasti luottamuspalvelupuolella edellytyksenä olisi jonkun tietyn varmuustason tunnistusmenetelmän käyttö.

Muistiossa todetaan seuraavaa: ”Kaikkien jäsenvaltioiden eIDAS-PIDit {personal identifier} eivät ole henkilötunnuksen tapaan pysyviä. Tarvittavien lisäattribuuttien ja rekisteritietojen vaihtaminen rajojen yli on tarpeen, jotta palveluita voidaan aidosti tarjota. Tämä ei välttämättä ole eIDAS-asetuksen asia, mutta liitännäinen siihen. Käytännössä asiointin edistäminen voi vaatia sektorikohtaista tarkastelua.” DVV jakaa asiassa saman näkemyksen Traficomin kanssa.

Muistiossa tuodaan esille, että EU:n laajuinen tarkempi sääntely edistäisi paljon tehokkaammin etäensitunnistamisen menettelyjen arviointia ja käyttöönottoa ja harmonisointi tehostaisi tarjontaa ja myös tähän käytettyjen palvelujen saatavuutta. DVV toteaa, että etäensitunnistamista koskeva EU-tasoinen sääntely olisi lähtökohtaisesti kannatettava asia.

DVV on Traficomin kanssa samaa mieltä siitä, että vertaisarviointeihin osallistuvan yhteistyöverkoston toiminnassa tulisi käyttää enemmän toimintaa ohjaavia sääntelyinstrumentteja (lausuntoja, ohjeita tai muita vastaavia ohjaavia menettelyjä), joilla jaetaan nykyistä avoimemmin vertaisarvioinneissa muotoutuneita tulkintoja. Ohjaava dokumentaatio edistäisi toteutettavien vertaisarviointien yhdenmukaisia menettelyjä ja tulkintoja. DVV myös toteaa, että luonteeltaan tunnistus- ja luottamuspalvelujärjestelmät ovat sellaisia, että niiden turvallisuus ei saa vaarantua palveluun liittyvien teknistenkään yksityiskohtien julkisuuden vuoksi.

Muistiossa tuodaan esille, että eIDAS-asetus edellyttää ja mahdollistaa rajat ylittävän tunnistamisen vain julkisissa asiointipalveluissa, että valtiot eivät halua tai voi kustantaa tunnistuspalveluita yksityiselle sektorille, että yksityisen sektorin tarpeet rajat ylittävälle tunnistamiselle ovat kuitenkin ilmeiset, ja että rajat ylittävän tunnistuksen välittämiseen yksityisen sektorin palveluille toiseen maahan olisi luotava käyttöehdot ja laskutusjärjestelmät. Muistiossa tuodaan myös esille, ettei yksityisen sektorin rajat ylittävän tunnistuksen fasilitointi ole Suomessa vielä ollut DVV:n ja VM:n roadmapilla kansallisen solmupisteen kehittämisessä, koska eIDAS-asetuksen pakottava sääntely julkishallinnon toimintojen käynnistämisestä eri maiden kanssa työllistää viranomaisia merkittävässä määrin. DVV toteaa, että kansallisesti on tunnistettu tarve tuoda myös yksityisen sektorin toimijat rajat ylittävälle tunnistusmarkkinoille, kun suuri osa markkinoilla olevista tunnistuspalveluista on yksityisen sektorin toimijoiden tarjoamia palveluita, ja on tarpeen selvittää, että miten tätä voitaisiin viranomaistoimin edistää. DVV on samaa mieltä siitä, että rajat ylittävän tunnistamisen välittäminen yksityisen sektorin palveluihin edellyttää omat ehtonsa ja laskutusmekanisminsa. Lisäksi DVV toteaa, että ennen kuin yksityisen sektorin rajat ylittävän tunnistuksen toteuttamisen kanssa voidaan edetä, tulee toteutusten taloudelliset ja toiminnalliset vaikutukset DVV:lle erikseen perusteellisesti arvioida.

Muistiossa esitetään, että akkreditoitujen vaatimustenmukaisuuden arviointilaitosten vaatimusten tarkentaminen komission täytäntöönpanoasetuksilla yhdenmukaistaisi arviointilaitosten toimintaa ja laadittavia arviointiraportteja, parantaisi raportoinnin ja ulkomailta saatavien arviointiraporttien

laatua, keventäisi kaikkien osapuolten hallinnollista taakkaa, tasoittaisi arviointilaitosten kilpailuedellytyksiä Euroopassa sekä voisi edesauttaa myös kotimaisten toimijoiden akkreditoitumista. Akkreditointia ja arviointiraporttia koskevien standardien noudattamista voisi myös muistion mukaan edellyttää jo kaikilta. DVV pitää sääntelyn tarkentamista ja standardien hyödyntämistä em. perusteilla perusteltuna. DVV toteaa kuitenkin yhtenä tarkentavana näkemyksensä, että arviointiraportin laatu kytkeytyy ennemminkin palveluntarjoajaan kuin raportin kotimaisuuteen tai ulkomaisuuteen. Akkreditoitumisen osalta DVV toteaa pitävänsä kotimaisten toimijoiden akkreditoitumista myönteisenä kehityksenä, ja palveluntarjoajia tulisikin rohkaista ja kannustaa akkreditoitumaan laajemmin, jotta eIDAS-asetuksen tavoitteet näiden palveluiden laajamittaisesta leviämisestä toteutuisivat asetuksen päämäärän mukaisesti. DVV tuo myös esille, että akkreditoidun arviointipalvelun kansainvälinen kilpailuttaminen, palvelun saatavuus ja rajat ylittävät käytännön järjestelyt sekä raportointitapa ovat sisältäneet omat haasteensa säännönmukaista arviointia toteutettaessa ja kansallisen palveluntarjoajan puuttuessa. Kansallisella palveluntarjonnalla olisi myös myönteinen vaikutus arvioinnin kustannuksiin.

Muistion mukaan eIDAS-sääntelyä tulisi ennaltaehkäisemisen ja informatiivisuuden kannalta tarkentaa siten, että häiriöilmoitusvelvollisuuden piiriin kuuluisi myös tietoturvahukat ja haavoittuvuudet. DVV näkee sääntelyn tarkentamisen tarkoituksenmukaisena.

Muistiossa tuodaan esille, että eIDAS-asetuksen vaatimukset hyväksytyn luottamuspalvelun hallitulle lopettamiselle ja jälkikäteisten tarpeiden turvaamiselle (on kyettävä varmistamaan jälkikäteen, onko hyväksytty allekirjoitusvarmenne ollut voimassa allekirjoitushetkellä) ovat erittäin yleispiirteiset, ja erityisesti huomioiden tulevaisuudessa tapahtuva hyväksytyjen luottamuspalvelujen kasvava tarjonta (julkinen ja yksityinen sektori) ja hyödyntäminen, sääntelyä ja vastuita olisi tarpeen tarkentaa. DVV pitää sääntelyn tarkentamista perusteltuna, luotettavuutta lisäävänä, käyttäjän asemaa turvaavana ja kannatettavana.

Yhteenvedona DVV vielä toteaa, että lisäsääntelyä voidaan pitää kannatettavana siinä tapauksessa, että sääntely on sisällöllisesti selvää, tulkinnanvaraisuuksia poistavaa, palveluntarjontaa edistävää ja se johtaa jäsenvaltioissa yhdenmukaiseen toimintaan.

Muut havainnot ja näkemykset

Muina havaintoinaan ja näkemyksinään DVV esittää seuraavaa.

Organisaation sähköinen allekirjoitus tai sähköinen tunnistaminen edellyttävät, että organisaatitietoa tuottava perusrekisteritieto on tasalaatuisesti julkiseen luottamukseen perustuvaa tullessaan eri lähteistä ja että tämän tiedon saatavuus olisi helppoa. Nyt tietoa saadaan lähinnä PRH:sta, mutta yhdistysrekisteri, kunnan ja valtion toimijoiden statustieto jne. eivät ole yhdenmukaisesti ja yhtä luotettavalla tavalla saatavissa, jotta organisaation edustajan suhde organisaatioon voidaan esim. varmentajana taata.

DVV tuo myös esille, että sähköisten allekirjoitusten käyttö työ- ja virkatehtävien hoitamisen yhteydessä on käytännössä vaihtelevaa ja yksityisellä ja julkisella sektorilla on erilainen tietämys, valmiudet ja resurssit erilaisten kehittyneiden sähköisten allekirjoitusten käyttöön.



Lakiasiat / Lingonheimo Katja

31.8.2020

Edellä esitetyn lisäksi DVV:llä ei ole muuta lausuttavaa asiassa.

Digi- ja väestötietovirasto

Aino Jalonen
Ylijohtaja

Katja Lingonheimo
Varmennehallintopäällikkö