

Lausuntoyhteenveto Traficomin eIDAS-arviomuistiosta

Sisällys

1	Traficomin arviomuistio ja komission julkinen kuuleminen	1
1.1	Lausunnot Traficomin arviomuistiosta.....	1
1.2	Komission julkiset kuulemiset.....	2
2	Yleistä Traficomin arviomuistiosta	2
3	eIDAS-asetuksen mukaiset luottamuspalvelut yleisesti	2
3.1	Luottamuspalveluiden tarve	2
3.2	Vaatimuksenmukaisuuden arviointi	3
3.3	Häiriöilmoitukset ja lopettamiskäytännöt	3
4	Luottamuspalveluista nostona erityisesti sähköinen allekirjoitus.....	3
4.1	Sähköisen allekirjoituksen tarve	3
4.2	Organisaation sähköinen allekirjoitus (sähköinen leima)	4
5	Sähköisen tunnistamisen ja luottamuspalveluiden suhde sääntelyssä	4
6	Sähköinen tunnistaminen	4
6.1	Yleistä	4
6.2	Oikeushenkilön tunnistus	5
6.3	Yksityinen sektori ja rajat ylittävä tunnistaminen	5
6.4	Toimialariippumattomat sähköisen tunnistamisen vaatimukset (erityisesti PSD2) ..	5
6.5	Etäensitunnistaminen (<i>remote identification</i>).....	6
6.6	Julkishallinnon näkökohtia	6
6.7	Kommentteja kansallisesta sääntelystä.....	7

1 Traficomin arviomuistio ja komission julkinen kuuleminen

1.1 Lausunnot Traficomin arviomuistiosta

Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom) pyysi 10.6.2020 kommentteja ja lausuntoja muistiinsa, jossa arvioidaan eIDAS-asetusta.

Lausunnon antoivat Danske Bank A/S Suomen sivuliike, Digi- ja väestötietovirasto, FiCom ry, Nets Brach Norway, Nordea Bank Oyj ja OP Osuuskunta. Finanssiala ry ei antanut lausuntoa, mutta toimitti lyhyen kommentin muistiosta ja osallistumisestaan komission julkiseen kuulemiseen.

Traficom on huomionnut tässä koosteessa myös lausunnon, jonka Avaintec Oy antoi virastolle 23.4.2020 viraston lausuntopyyntöön tulkintamuistioluonnoksesta Traficom/5033/09.02.00/2020 vahvan ja heikon sähköisen tunnistuspalvelun eriyttämisestä. Yritys kommentoi tuolloin sähköisen allekirjoituksen palvelun tarjoajana (SignHero) lausunnossaan sähköisen allekirjoituksen ja sähköisen tunnistamisen sääntelyä.

Seuraavassa on yhteenvedo lausunnoista aiheittain. Pankkien lausunnot oli merkitty luottamukselliseksi, joten niiden kommentit on tässä yhteenvedossa yhdistetty, vaikka pankkien painotukset vaihtelivat jonkin verran.

1.2 Komission julkiset kuulemiset

EU:n komissio käynnisti avoimen kuulemisen eIDAS-asetuksesta 24.7.2020 ja julkaisi samassa yhteydessä arvion sääntelyvaihtoehdoista erityisesti sähköisen tunnistamisen sääntelyn kehittämiseksi (EUid). Koko asetuksen kuuleminen päättyi 2.10.2020. EUid-arvion kuuleminen päättyi 3.9.2020.

Traficomin arviomuistiossa ei käsitelty kaikkia komission kysymyksiä ja ehdotuksia, koska ne eivät olleet vielä tiedossa muistiota laadittaessa.

2 Yleistä Traficomin arviomuistiosta

Muistio antoi toimijoille tietoa asetuksen tulkinnasta ja informoi selkeästi keskeisistä havainnoista. (Pankit)

Traficomin arviomuistiossa on hyviä huomioita, joita Finanssiala tulee myös nostamaan omassa vastauksessaan julkisessa konsultaatiossa. Finanssialan kannat eivät vielä ole valmiita. (Finanssiala ry)

Traficomin arviomuistion huomiot ovat oikeansuuntaisia ja kehitysehdotukset kannatettavia (Nets).

Lisäsääntelyä voidaan pitää kannatettavana siinä tapauksessa, että sääntely on sisällöllisesti selvää, tulkinnanvaraisuuksia poistavaa, palveluntarjontaa edistävää ja se johtaa jäsenvaltioissa yhdenmukaiseen toimintaan. (DVV)

3 eIDAS-asetuksen mukaiset luottamuspalvelut yleisesti

3.1 Luottamuspalveluiden tarve

Luottamuspalveluista yleisesti tuotiin esille, että selkeät keinot hankkia hyväksyntä luottamuspalvelulle helpottaisi palveluntarjoajan valintaa. (Pankit)

Korostettiin kuitenkin, että palvelukokonaisuus ratkaisee, millainen palvelu on yritykselle sopiva ja ei-hyväksytyt luottamuspalvelut voivat siksi täyttää tarpeet yhtä lailla kuin hyväksytyt. (Pankit)

Pohjoismaisen oikeustoimien muotovapauden tulee koskea myös digitaalista maailmaa. (Pankit)

Traficomin listaamista luottamuspalveluiden käyttötilanteista (*luonnollisten henkilöiden sähköinen asiointi, yrityksen sähköinen asiointi viranomaisessa, sähköiset kokoukset, sähköiset yhteistyöympäristöt, sähköiset asiakirjat kuten sopimukset, asiakirjojen välitys, validointi, säilyttäminen tai jokin muu*) kaikkia pidettiin relevantteina omassa toiminnassa kasvavassa määrin. (Pankit)

Erityisesti luottamuspalveluiden käyttötilanteista mainittiin luonnollisten henkilöiden ja yritysten sähköinen asiointi sekä sähköinen allekirjoitus ja sähköisten dokumenttien säilyttäminen. (Pankit)

Hidasteena luottamuspalveluiden käyttöönotolle mainittiin standardoimattomat palvelut sekä aikaa vievä palveluprosessien sähköistäminen ja analogisten ja digitaalisten prosessien yhteensovittaminen. (Pankit)

3.2 Vaatimuksenmukaisuuden arviointi

Vaatimustenmukaisuuden arviointilaitosten akkreditointia ja arviointiraporttia koskevan sääntelyn tarkentaminen ja standardien hyödyntäminen olisi perusteltua. (DVV)

Kotimaisten toimijoiden akkreditoituminen olisi myönteistä kehitystä, ja palveluntarjoajia tulisi-kin rohkaista ja kannustaa akkreditoitumaan laajemmin, jotta eIDAS-asetuksen tavoitteet näiden palveluiden laajamittaisesta leviämisestä toteutuisivat asetuksen päämäärän mukaisesti. Kansallisella palveluntarjonnalla olisi myös myönteinen vaikutus arvioinnin kustannuksiin. (DVV)

3.3 Häiriöilmoitukset ja lopettamiskäytännöt

Luottamuspalveluiden häiriöilmoitusvelvollisuuden tarkentaminen siten, että sen piiriin kuuluisivat myös tietoturvaohjeet ja haavoittuvuudet, olisi tarkoituksenmukaista. (DVV)

Luottamuspalvelun lopettamiskäytäntöjen sääntelyn tarkentaminen olisi perusteltua ja kannattavaa ja lisäksi luotettavuutta sekä turvaisi käyttäjän asemaa. (DVV)

4 Luottamuspalveluista nostona erityisesti sähköinen allekirjoitus

4.1 Sähköisen allekirjoituksen tarve

Sähköiset allekirjoituspalvelut tai sähköisen allekirjoituksen luontipalvelut ovat keskeisimpiä luottamuspalveluista. (Pankit)

Traficomin arviomuistio antaa kuvan sähköisestä allekirjoituksesta Suomessa. Suomessa on kasvava tarve mm. luotettaville sähköisen allekirjoituksen palveluille sekä arviointikriteereille. Tällä hetkellä toimijoille ei ole selvää, minkä tasoisia allekirjoituksia palveluissa oikeasti tehdään. Kolmannella osapuolella tulisi olla mahdollisuus varmistua sähköisesti allekirjoitettujen dokumenttien aitoudesta ja eheydestä. (Pankit)

Sähköisen allekirjoituksen käytön laajentaminen edellyttäisi standardien selkeyttämistä. (Pankit)

Sähköisen allekirjoituksen käytön laajentaminen edellyttäisi allekirjoituspalveluiden prosessuaalisten vaatimusten selkeyttämistä sekä selkeyttä siitä, mikä täyttää kirjallisen muodon vaatimuksen. (Pankit)

Ehdotettiin kehittyneen sähköisen allekirjoituksen reunaehtojen tarkentamista ja toivottiin viranomaisen neuvontaa ja tulkintaohjeita tai selvitystä palveluiden käytön edistämiseksi. (Pankit)

Ehdotettiin myös kansallista eIDAS-asetuksen kehittyneen sähköisen allekirjoituksen vaatimusten tulkinnan lieventämistä, jotta vahvaan tunnistukseen perustuva sähköinen allekirjoitus voisi täyttää kehittyneen sähköisen allekirjoituksen ehdot. (Pankit)

Traficom referoi seuraavassa lausuntoa, jonka Avaintec antoi aikaisemmin muussa yhteydessä:

Sähköinen tunnistaminen ja sähköinen allekirjoittaminen eivät ole sama asia. Viranomaisen neuvonta parantaisi digitaalisten palveluiden tarjonnan mahdollisuutta ja kuluttajien uskallusta ja ymmärrystä ottaa palveluita käyttöön. Myös muuhun kuin vahvaan tunnistamiseen tai muuhun kuin kehittyneeseen sähköiseen allekirjoitukseen perustuvat eli myös perustason sähköiseen allekirjoitukseen (kuten Avaintecin sähköpostiosoitteeseen perustuva allekirjoituspalvelu) perustuvat oikeustoimet ja asiointi ovat monessa tilanteessa riittäviä, koska prosessin liittyä myös muuta kommunikaatiota, jonka perusteella osapuolet luottavat prosessiin. Edellä mainituista syistä ei ole tarpeellista, että viranomainen edistää vain vahvan sähköisen tunnistamisen käyttöä, mikä edistää epätasapuolisesti vahvan tunnistamisen tarjoajien palveluiden tarjontaa. Suomen ulkopuoliset yritykset, kumppanit ja kuluttajat eivät voi käyttää suomalaisia tunnistusmetodeja ja niiden käytön edistämistä voi siksi pitää lyhytnäköisenä. (Avaintec)

4.2 Organisaation sähköinen allekirjoitus (sähköinen leima)

Organisaation sähköinen allekirjoitus [po. sähköinen leima] tai sähköinen tunnistaminen edellyttävät, että organisaatietietoa 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)

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. (DVV)

5 Sähköisen tunnistamisen ja luottamuspalveluiden suhde sääntelyssä

DVV toteaa sekä tunnistus- että luottamuspalveluja tarjoavana viranomaisena, että tunnistus- ja luottamuspalveluiden yhtenäisempi sääntely selkeyttäisi soveltamista, vähentäisi tulkinnanvaraisuuksia ja yhdenmukaistaisi jäsenvaltioiden käytäntöjä. (DVV)

DVV pitää perusteltuna hyödyntää toisiinsa yhteydessä olevissa tunnistus- ja luottamuspalveluissa samoja standardeja. Laaditut ja hyödynnettävät standardit tukevat hyvin eIDAS-sääntelyn soveltamista ja palvelutoteutuksia. (DVV)

Yhteisten standardien ohella luottamus- ja tunnistuspalvelut voisivat DVV:n näkemyksen mukaan linkittyä vahvemmin toisiinsa. Yhteisiä tekijöitä liittyy mm. henkilön tunnistamiseen ja etäensitunnistamiseen. Esimerkkinä mainitun etätunnistuksen kohdalla tämä voisi toteutua niin, että etätunnistus koskisi vain tunnistuspalvelua ja vastaavasti luottamuspalvelupuolella edellytyksenä olisi jonkun tietyn varmuustason tunnistusmenetelmän käyttö. (DVV)

6 Sähköinen tunnistaminen

6.1 Yleistä

eIDAS-asetuksen mukainen tunnistusäntely ei ole edistänyt operaattoreiden mahdollisuuksia ja asetus monimutkaisti kotimaista tunnistamisen lainsäädäntöä. (FiCom)

Asetuksen perusongelma on, että se velvoittaa tarjoamaan rajat ylittävän tunnistuksen, mutta ei tunnistamista edellyttäviä palveluita muiden jäsenvaltioiden kansalaisille. Alun perin palveludirektiivin oli tarkoitus korjata asia, mutta direktiiviä ei ole pantu jäsenvaltioissa riittävän tehokkaasti käytäntöön. (FiCom)

6.2 Oikeushenkilön tunnistus

Oikeushenkilöiden vahvaa tunnistusta tulisi tukea ennakoivalla ohjauksella esimerkiksi viranomaisen tulkintaohjeilla. (Pankit)

Organisaation sähköinen allekirjoitus tai sähköinen tunnistaminen edellyttävät, että organisaatiotietoa 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)

6.3 Yksityinen sektori ja rajat ylittävä tunnistaminen

Rajat ylittävän tunnistamisen puutteet etenkin Pohjoismaiden ulkopuolella hidastavat yritysten välisen liiketoiminnan kehitystä. (Pankit)

eIDAS-asetuksen soveltaminen on tarpeellista saada aidosti liikkeelle ja laajentaa soveltamista yksityiselle sektorille. (FiCom)

Sääntelyn mahdolliset muutokset eivät saa romuttaa olemassa olevia rajat ylittäviä palveluita, joita on pohjoisen Itämeren alueella. (FiCom)

Kansallisesti on tunnistettu tarve tuoda myös yksityisen sektorin toimijat rajat ylittäville tunnistusmarkkinoille, kun suuri osa markkinoilla olevista tunnistuspalveluista on yksityisen sektorin toimijoiden tarjoamia palveluita. On tarpeen selvittää, miten tätä voitaisiin viranomaistoimin edistää. (DVV)

Lisäattribuutit [nykyisen sääntelyn vähimmäishenkilötietojen lisäksi] ovat tarpeen rajat ylittävässä asiointissa. (DVV)

Se, että rajat ylittävässä tunnistamisessa tarvittaisiin aina korkeaa varmuustasoa vähentää kansallisten korotetun varmuustason tunnistuspalveluidemme mahdollisuuksia. (FiCom) (Traficomien huomio: emme näe, että rajat ylittävässä tunnistamisessa vaadittaisiin aina korkeaa varmuustasoa. Myös jäsenvaltiot ovat notifioineet tai notifioimassa korotetun varmuustason menetelmiä.)

DVV on samaa mieltä Traficomien arviosta, että rajat ylittävän tunnistamisen välittäminen [kansallisen solmupisteen kautta] yksityisen sektorin palveluihin edellyttää omat ehtonsa ja laskutusmekanisminsa. Ennen kuin yksityisen sektorin rajat ylittävän tunnistuksen toteuttamisen kanssa voidaan edetä, tulee toteutusten taloudelliset ja toiminnalliset vaikutukset DVV:lle erikseen perusteellisesti arvioida. (DVV)

6.4 Toimialariippumattomat sähköisen tunnistamisen vaatimukset (erityisesti PSD2)

EU-tasolla olisi kannatettavaa edistää sähköisen tunnistamisen vaatimusten harmonisointia ja standardointia toimialasta riippumatta. (Nets, pankit, DVV, FiCom)

DVV on samaa mieltä Traficomien 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. (DVV)

Sääntelyn ristiriitaisuudet maksupalveludirektiivin (PSD2) kanssa johtavat tunnistusvälineiden eriytymiseen. (FiCom)

Toisaalta pankkien kommentteissa painottui myös erityisesti riskinhallinnan tärkeys ja PSD2-sektorin vahvan tunnistamisen sääntelyyn liittyvä maksupalvelun tarjoajan vastuu ja edelleen asiakkaan tuntemisen ja rahanpesun estämisen velvoite. Vaatimusten standardointia pidettiin siis yleisesti hyvänä ja ennakoitavuutta lisäävänä, mutta nähtiin toisaalta, että tunnistuksen tulee olla muokattavissa mm. käyttötapauksiin liittyvien riskien mukaisesti. (Pankit)

Pidettiin tärkeänä, että pankilla on aina oikeus valita hyväksymänsä tunnistusvälineet. (Pankit)

Traficom ja Finanssivalvonnan vuonna 2018 tekemä eIDAS-PSD2-vaatimusvertailu olisi hyvä päivittää. (Pankit)

DVV on Traficom 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, huomioiden tietojen julkistamiseen liittyvät turvallisuusseikat.

6.5 Etäensitunnistaminen (*remote identification*)

Traficom selvitys: Ilmauksella *remote identification* tarkoitetaan tunnistusvälineen hakijan henkilöllisyyden varmistamista sähköisellä menettelyllä esimerkiksi passin tai henkilökortin sirun ja videoneuvottelun avulla.

Digitaalisen etätunnistamisen sääntely ja vaatimukset olisi pikaisesti harmonisoitava käyttötappauksista riippumatta. (Nets)

Etäensitunnistamista koskeva EU-tasoinen sääntely on kannatettavaa. (DVV)

Etäensitunnistamisen standardointi on kannatettavaa. (Pankit)

Nähtiin, että etäensitunnistamisen käyttöönotto on Suomessa muuta Eurooppaa perässä, koska uusien etätunnistuspalveluiden hyväksyttäminen eIDAS-asetuksen mukaiseen ensitunnistukseen sopiviksi on vaativaa ja hidasta. Etäensitunnistamisen tarve on lisääntynyt koronapandemian takia. Tiukka viranomaisarviointi ja resursointikysymykset ovat hidaste. (Pankit)

Ehdotettiin kansallisesti etätunnistusratkaisujen kansallista käyttöönottoa viipymättä rajatulle määrälle ja väärinkäyttösmahdollisuuksien arviointia kokemusten perusteella. (Pankit)

Ei ole menetelmää myöntää alaikäiselle vahvaa sähköistä tunnistusvälinettä etänä. (Pankit)

6.6 Julkishallinnon näkökohtia

Solmupisteyhteistyö DVV:n koordinoimassa yhteistyöryhmässä ohjaavan ministeriön (VM), valvontaviranomaisen (Traficom) ja palvelutoteutukseen osallistuvien tahojen välillä on välttämättömyyden vaatimuksenmukaisuuden varmistamiseksi sekä yhteentoimivuuden toteutumiseksi ja kehittämiseksi. Solmupistettä koskeva eIDAS-asetuksen täytäntöönpanoasetus (EU) 2015/1501 on sisällöllisesti melko suppea. (DVV)

Verkkopalveluita koskeva ohjaava sääntely ja tukipalveluja koskeva sääntely voisi olla perusteltua eIDAS-asetuksen 6 artiklan [julkishallinnon velvoitteet tunnustaa notifioitu ulkomainen tunnistus] sujuvan täytäntöönpanon edistämiseksi, sillä verkkopalveluiden tiedon ja toteutusten taso vaihtelee. (DVV)

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. (DVV)

6.7 Kommentteja kansallisesta sääntelystä

Traficomien arviointiohje olisi tarkoin sovitettava yhteen eIDAS-asetuksen kanssa myös niiltä osin, joihin ei viitata tunnustuslaissa. (Pankit)

Tunnustuslaissa säädetty ensitunnistamisen ketjuttaminen tulisi voida estää, jos jonkin toimijan [luottamusverkoston vahvan sähköisen tunnistusvälineen tarjoajan] toiminta heikentää luotettavuutta. (Pankit)

Häiriöilmoituksissa tulisi jo viranomaisen resurssienkin takia keskittyä eheyteen ja viranomaiselle tulisi riittää jälkikäteinen raportointi. (Pankit)