

4.10.2017

Dnro:  
931/620/2017

## Muistio luottamusverkoston sopimusneuvotteluissa ilmenneistä tulkintakysymyksistä

### Muistion tarkoitus

Luottamusverkostoa koskevat säännökset laissa vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista (617/2009, tunnistuslaki) ja valtioneuvoston asetuksessa vahvan sähköisen tunnistuspalvelun tarjoajien luottamusverkostosta (619/2016, luottamusverkostoasetus) tulivat sovellettaviksi 1.5.2017. Viestintävirasto on saanut tämän jälkeen toimijoilta yhteydenottoja luottamusverkoston sopimusneuvotteluissa esiin nousseista tulkintaerimielisyyksistä.

Yhteydenottojen perusteella näyttää, että luottamusverkoston käynnistymisen kannalta keskeisten sopimusneuvotteluiden etenemistä ovat hidastaneet erityisesti eräitä keskeisiä tulkintakysymyksiä koskevat poikkeavat näkemykset tunnistusvälineen tarjoajien ja välityspalvelun tarjoajien välillä. Yksi keskeisimmistä kysymyksistä liittyy välitettävän tunnisteiden käyttämiseen asiointipalvelussa heikkojen sähköisten tunnisteiden kuten käyttäjätunnus-salasana-parien luomiseen.

Tämän muistion tarkoituksena on tuoda ilmi, miten Viestintävirasto arvioi tietyntyyppisiä sopimusneuvotteluissa esitettyjä vaatimuksia. Muistion tarkoituksena on tuoda esille Viestintäviraston tulkinta esille nousseisiin seikkoihin ja siten edistää neuvotteluratkaisujen syntymistä tilanteissa, joissa taustalla on ollut tulkintaerimielisyys sovellettavan lainsäädännön sisällöstä. Kertakirjautumista tullaan käsittelemään erillisessä muistiossa.

Viime kädessä Viestintävirasto voi tunnistuslakia valvovana viranomaisena antaa valvontapäätöksen sopijapuolten neuvotteluissa asettamien vaatimusten lainmukaisuudesta. Valvontapäätöksellä Viestintävirasto voi myös velvoittaa tunnistuspalvelun tarjoajan luopumaan sääntelyn vastaisista vaatimuksista kuten vaatimuksista, joilla ei ole perusteltua liityntää luottamusverkoston toteuttamiseen (tunnistuslaki 12 a § ja luottamusverkostoasetus 3 §). Tarvittaessa Viestintäviraston päätöstä voidaan tehostaa tunnistuslain 45 §:n mukaisin pakkokeinoin. Arvioidessaan vaatimusten lainmukaisuutta Viestintävirasto tulee soveltamaan tunnistuspalveluiden luottamusverkoston käytäntösäännöissä annettuja linjauksia.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> [Suositus 216/2017 S](#): Tunnistuspalveluiden luottamusverkoston käytäntösäännöt.

Viestintävirasto tulee tämän muistion antamisen jälkeen seuraamaan sopimusneuvottelujen edistymistä saamiensa yhteydenottojen perusteella ja arvioi tarvetta ryhtyä muihin toimenpiteisiin sopimusneuvottelujen edistämiseksi.

## Muistion tiivistelmä

Tähän kohtaan on tiivistetty muistion päätelmät. Kohtia käsitellään yksityiskohtaisesti jäljempänä.

A) Tunnistusvälineen tulee oletusarvoisesti olla yleiskäyttöinen. Jos tunnistusvälineen tarjoaja haluaa rajoittaa asiointipalvelun oikeutta luoda vahvasti tunnistetuille asiakkailleen käyttäjätunnus-salasana-pareja tai muita heikkoja tunnisteita, tunnistusvälineen tarjoajan on toteutettava rajoitus lain mukaan siten, että se koskee myös tunnistusvälineen tarjoajan omaa tunnistusvälitystä ja siten, että rajoitus ilmenee tunnistusperiaatteista ja on teknisesti tarkistettavissa tunnistusvälineen tarjoajan tarjoamasta järjestelmästä tai rekisteristä.

B) Heikon tunnisteiden luominen asiointipalvelussa vahvasti tunnistetulle asiakkaalle ei ole tunnustuslain 17 §:n tarkoittamaa ensitunnistamista vahvan sähköisen tunnistusvälineen myöntämiseksi, vaan kysymyksessä on asiointipalvelussa tapahtuva asiointitapahtuma. Vahvan sähköisen tunnistuksen välitystä tunnistusvälineen tarjoajalta tunnistusvälityksen kautta asiointipalvelulle koskee aina tunnistusvälineen tarjoajan ja tunnistusvälityspalvelun välillä tunnustuslain 12 a §:n enimmäishintäsääntely riippumatta asiointin sisällöstä.

C) Asiointipalvelussa tapahtuvan asiointin sisällön tyyppitieto ei ole tunnustuspalvelun yhteentoimivuuden kannalta objektiivisesti arvioiden välttämätön attribuutti, eikä sitä ole määritelty käytettäväksi EU-lainsäädännössä eikä kotimaisessa laissa tai luottamusverkoston rajapintasuosituksissa. Tunnistusvälineen tarjoaja ei voi yksipuolisesti vaatia tunnistusvälityspalvelua välittämään tunnistusvälineen tarjoajalle tietoa siitä, millaiseen asiointiin tunnistusta asiointipalveluissa käytetään. Jos tällaista tietoa välitetään, jokaisen toimijan on arvioitava tiedonvaihdon sallittavuus mm. kilpailulainsäädännön valossa.

D) Lainsäädännön mukainen yhteistoimintavelvoite tarkoittaa, että sopimustarjouksiin on vastattava kohtuullisessa ajassa. Kohtuulliseksi ajaksi on katsottava noin kaksi viikkoa–kuukausi. Useiden viikkojen tai kuukausien viive tarjoukseen vastaamisessa ei täytä lain vaatimuksia. Neuvottelut on sallittua ja toivottavaa aloittaa jo ennen kuin toimijan vireillä oleva rekisteröinti Viestintäviraston rekisteriin on valmis.

## Välitettävän tunnisteiden käytön rajoittaminen heikkojen tunnusten luomiseen

Viestintäviraston tietoon on tullut, että sopimusneuvotteluissa on pyritty rajoittamaan tunnistusvälityspalvelun tarjoajan mahdollisuutta tarjota vahvaa tunnistusta asiointipalvelulle siten, että asiointipalvelulla on oikeus luoda vahvasti tunnistetulle asi-

akkaalleen heikko tunniste kuten käyttäjätunnus-salasana-pari.<sup>2</sup>

Tunnistuslain 18 §:n 1 momentin ja 2 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan:

*Tunnistuspalvelun tarjoajan, tunnistuspalvelua käyttävän palveluntarjoajan sekä tunnistusvälineen haltijan välisillä sopimuksilla voidaan tunnistusvälineen käyttäminen oikeustoimien tekemiseen estää. Lisäksi oikeustoimien tekemiselle voidaan asettaa sekä käyttötarkoitukseen että tapahtumien rahamääräiseen arvoon liittyviä rajoituksia.*

*Tunnistuspalvelun tarjoajan on huolehdittava siitä, että estot tai rajoitukset ovat kaikkien osapuolten tiedossa tai havaittavissa helpolla tavalla.*

Tunnistuslain 12 a §:n 2 momentin mukaan:

*Luottamusverkostoon kuuluvan tunnistuspalvelun tarjoajan on noudatettava sellaisia hallinnollisia käytäntöjä, jotka mahdollistavat tunnistuspalveluita tarjoavien ja niitä hyödyntävien sähköisten palveluntarjoajien tarjoamien palveluiden yhteentoimivuuden sekä tarjottava tekniset rajapinnat, jotka luovat edellytykset tunnistuspalveluita tarjoavien ja niitä hyödyntävien toimijoiden väliselle toiminnalle.*

Luottamusverkostoasetuksen 3 §:n 1 momentin mukaan:

*Luottamusverkostoon kuuluva tunnistuspalvelun tarjoaja neuvotelee ja sopii tunnistuslain 12 a §:n 2 ja 4 momentissa säädetyn yhteistyövelvoitteen mukaisesti luottamusverkoston toteuttamiseksi välttämättömistä seikoista toisten tunnistuspalvelun tarjoajien kanssa.*

Käytännesääntöjen mukaan (216/2017 S, k. 4.10 Välineiden käyttörajoitukset):

*Tunnistusvälineen tarjoaja voi asettaa välineelle sekä sopimusperusteisia että teknisiä käyttörajoituksia (tunnistuslaki 18 §). Tunnistuspalvelun tarjoajan tulee kuitenkin kohdella asiakkaitaan syrjimättä ja tunnistusvälineiden hakijoita tasapuolisesti sopimuksen tekemisen yhteydessä (tunnistuslaki 20 §). Välineiden mahdollisista käyttörajoituksista on sovittava sopijapuolten välisissä sopimuksissa. Tunnistuspalvelun tarjoajan on huolehdittava siitä, että estot tai rajoitukset ovat kaikkien osapuolten tiedossa tai havaittavissa helpolla tavalla.*

*Lainsäätäjän tahtotila on saada markkinoille yleis- ja laajakäyttöisiä tunnistusvälineitä, jotka käyvät kaikenlaiseen asiointiin. Tunnistusvälineitä voidaan pitää tietoyhteiskunnan peruspalveluina (ks. mm. LiV 12/2009 ja LiV 33/2014). Yleiskäyttöisyydestä poikkeaville rajoituksille on oltava perusteltu tarve eikä rajoituksia saa käyttää enempää kuin on oikeassa suhteessa poikkeamisen oike-*

---

<sup>2</sup> Lisäksi sopimusneuvotteluissa on pyritty rajoittamaan ainakin tunnistustapahtuman käyttöä kertakirjautumiseen samalla vahvalla sähköisellä tunnistustapahtumalla useampaan asiointipalveluun. Myös ensitunnistamisen ketjutusta uusia vahvoja sähköisiä tunnistusvälineitä myönnettäessä on pyritty rajoittamaan, mutta tätä erityistilannetta käsitellään jäljempänä erikseen.

*uttavan perustellun tarpeen saavuttamiseksi. Käyttörajoituksilla ei saa tarkoituksellisesti estää laillisen liiketoiminnan harjoittamista.*

Viestintäviraston tulkinnan mukaan tunnistuslain 12a.2 ja 18.1 §:stä ja luottamusverkostoasetuksen 3.1 §:stä seuraa, että **tunnistuspalvelun tulee olla sama yleiskäyttöinen tunnistuspalvelu riippumatta tunnistuksen välittävästä tahosta**. Tunnistuspalvelun tulisi siis olla sama riippumatta siitä, tarjoaako tunnistuspalvelun asiointipalvelulle tunnistusvälineen tarjoaja itse tunnistusvälityspalvelun roolissa vai muu tunnistusvälityspalvelun tarjoaja, joka välittää tunnistusvälineen tarjoajan siirtämiä tunnistetietoja. Tunnistuspalvelun tarjoajan yhteistyövelvoitteeseen kuuluu, että se mahdollistaa yhteentoimivien palveluiden tarjoamisen, eli että välitettävään tunnistukseen ei sisälly "ylimääräisiä", tunnistusvälineeseen muutoin liittymättömiä rajoituksia.

Tunnistusvälineen tarjoaja voi edellyttää, että tunnistuslain 18 §:n mukaisia (tunnistusvälineen haltijan tiedossa olevia) käyttörajoituksia noudatetaan myös luottamusverkoston toimijoiden välillä ja että välityspalvelun tarjoaja huolehtii tästä myös asiointipalvelujen kanssa tekemissään sopimuksissa.<sup>3</sup> Ensitunnistamisen ketjutuksesta sovitaan lisäksi erikseen.

Edellä mainittujen **käyttörajoitusten tulee olla sillä tavoin yleisiä rajoituksia, etteivät ne riipu välityspalvelusta**. Tunnistusvälineen tarjoaja ei voi kategorisesti kieltää luottamusverkostossa tehtävässä sopimuksessa tunnistusvälityspalvelun tarjoajaa välittämästä tunnistustietoja asiointipalveluille käytettäväksi tietyn tyyppiseen asiointiin, kuten heikkojen sähköisten tunnisteiden luomiseen, ellei kyseessä ole välineen yleinen, myös tunnistusvälineen tarjoajan omaa välitystoimintaa ja kyseisen tunnistusvälineen käyttämistä koskeva käyttörajoitus. Samoin on arvioitava vaatimusta sopia tällaisesta käytötapaudesta tapauskohtaisesti tai muuten erikseen taikka kieltäytymistä sopimuksesta kokonaan.<sup>4</sup>

Jos tunnistusvälineeseen halutaan liittää esimerkiksi rajoitus, jonka mukaan asiointipalvelu ei saa luoda asiakkaalleen heikkoja sähköisiä tunnisteita, niin:

- rajoituksen tulee olla tarkistettavissa tunnistuslain 18.3 §:n mukaisesti ympäri vuorokauden,

---

<sup>3</sup> Tunnistuslaki 18.4 §: Tunnistuspalvelua käyttävän palveluntarjoajan on tarkastettava tunnistuspalvelun tarjoajan ylläpitämistä *järjestelmistä ja rekistereistä* mahdolliset estot tai rajoitukset tunnistusvälineen käytön yhteydessä. Tarkastaminen ei kuitenkaan ole tarpeen, jos tunnistusvälineen estojen tai rajoitusten vastainen käyttö on *teknisin keinoin* estetty.

<sup>4</sup> Tunnistusvälineen tarjoajan yhteistyövelvoitteeseen kuuluu velvoite solmia sopimuksia eli tämän tulee tarjota välinettä kaikille tunnistusvälityspalveluille välitettäväksi näiden niin halutessa (käytännesäännöt k. 4.2). Sopimuspakko ei kuitenkaan ole ehdoton, vaan kuten käytännesäännöissä todetaan, voivat esimerkiksi pakotteet olla sellainen painava syy, joka oikeuttaa kieltäytymään sopimuksesta. Esimerkiksi jos tunnistusvälineen tarjoajan on erityislainsäädännön vuoksi pidättäydyttävä tarjoamasta palveluja tietyille tahoille, voi tunnistusvälineen tarjoaja edellyttää tätä vastaavasti myös välityspalvelulta tunnistuslain mukaisen yhteistyövelvoitteen tai käyttörajoituksia koskevan sääntelyn estämättä.

- samat rajoitukset pätevät sekä tunnistusvälineen tarjoajan omaan välitystoimintaan että ulkoiseen välitystoimintaan ja
- rajoitusten tulee ilmetä tunnistuslain edellyttämällä tavalla käyttäjän sopimusehdoista (15.1 § 7 k.).

Tunnistuslain 18.1 §:ään perustuvia **rajoituksia tai oikeustoimien tekemiseen kohdistuvia estoja ei voi määrittellä sopimusehdoissa asiakas- tai asiointipalvelukohtaisesti.**<sup>5</sup> Asiointipalvelukohtaista käyttörajoitusta ei voida pitää lainkohdan tarkoittamalla tavalla "käyttötarkoitukseen" liittyvänä rajoituksena. Tämä merkitsee, että käyttörajoitus on määriteltävä yleisemmällä tasolla. HE 36/2009, s. 57:

*Ehdotetusta momentista käy ilmi, että rajoitukset voivat kohdistua niihin käyttötarkoituksiin, joihin tunnistusvälinettä voi käyttää, [e]simerkiksi tehtävien oikeustoimien laatua voidaan rajoittaa. Rajoitukset voivat olla myös euromääräisiä. Mikään ei myöskään estä asettamasta molempia rajoituksia tunnistusvälineeseen.*

Jos heikkojen tunnusten luomista tai muuta käyttöä tunnistusvälineen haltijan sähköisessä asiointissa asiointipalvelussa poikkeuksellisesti rajoitetaan tunnistuslain 18 §:n mukaisella käyttörajoituksella, on tunnistusvälineen tarjoajan huolehdittava siitä, että tällainen käyttörajoitus on myös tunnistusvälineen haltijan tiedossa tai helposti havaittavissa. Mahdollisten rajoitusten toteuttamistavan ja vastuiden tulisi ilmetä jo tunnistusperiaatteista. **Kaikkien käyttörajoitusten on oltava tarkistettavissa** tunnistuslain 18.3 §:n mukaisesta palvelusta, paitsi jos niiden vastainen käyttö on teknisin keinoin estetty. Tunnistuslaki 18.3 §:

*Tunnistuspalvelun tarjoajan on järjestettävä tunnistuspalvelua käyttävälle palveluntarjoajalle mahdollisuus tarkastaa tunnistusvälineeseen liittyvät estot tai rajoitukset ympäri vuorokauden. Velvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos tunnistusvälineen estojen tai rajoitusten vastainen käyttö on teknisin keinoin estetty.*

Kuten yllä on todettu, lain tarkoituksena kuitenkin on tunnistusvälineiden yleiskäyttöisyys, eikä tarpeettomia rajoituksia tule asettaa. Käyttörajoitukset tulee arvioida huolellisesti suhteessa lainsäätäjän asettamaan tavoitteeseen tarjota käyttäjille yleiskäyttöisiä tunnistusvälineitä. Yleiskäyttöisyydestä poikkeaville rajoituksille on oltava perusteltu tarve eikä rajoituksia saa käyttää enempää kuin on oikeassa suhteessa poikkeamisen oikeutavan perustellun tarpeen saavuttamiseksi. Perusteiden on oltava läpinäkyviä, eikä rajoitusten tule riippua tunnistusvälityspalvelun tarjoajasta.

<sup>5</sup> Vrt. 14.3 §: "Jos tunnistusvälineillä voidaan tehdä sähköisiä allekirjoituksia tai kehittyneitä sähköisiä allekirjoituksia, tunnistuspalvelun tarjoajan on annettava tieto myös niiden toteuttamismenetelmästä, tasosta ja turvallisuustekijöistä." – Tällainen tieto on annettava tunnistusperiaatteissa. Tunnistuslain 18.1 §:ssä tarkoitettu esto tai rajoitus voi 14.3 §:n valossa olla tämäntyyppinen yleinen rajoitus.

## Enimmäishintasäätelyn soveltamisala. Mikä on ensitunnistamisen ketjutusta

Viestintäviraston käsityksen mukaan toimialalla on ollut jonkin verran epäselvyyttä siitä,

- mihin tunnustuslain 12 a §:n hintasäätely kohdistuu eli voiko hinta riippua siitä, millaiseen asiointitapahtumaan välitettävää tunnistetietoa käytetään ja
- mikä on laissa tarkoitettua ensitunnistamista.

Tunnustuslain 12a.3 §:n mukaan:

*Sähköisen tunnistuspalvelun tarjoajan lähettäessä sähköiseen tunnistusvälineeseen liittyvää tietoa **toiselle sähköisen tunnistuspalvelun tarjoajalle edelleen välitettäväksi**, välitettävästä tunnistetiedosta tulee suorittaa lähettäjälle korvaus. Välitettävästä tunnistetiedosta perittävä korvaus voi olla enintään 10 senttiä.*

Lain perusteluissa (HE 272/2014) todetaan seuraavaa:

*Tunnistuspalveluiden tarjoajat voivat keskinäisellä sopimuksella sopia myös alemmasta hinnasta tai hinnoittelusta, joka mahdollistaa tapahtumamääristä riippumattoman korvauksen. Keskimääräinen korvaus välitettävästä tunnistetiedosta ei saa kuitenkaan ylittää 10 sentin enimmäiskorvausta.*

Tunnistusvälineen tarjoajat tarjoavat tunnustuslain 17 §:n mukaisesti toisilleen palvelua tunnistusvälineen luomiseen (nk. ketjutettu ensitunnistus). Tunnustuslain 17 §:n mukaan olemassa olevan vahvan sähköisen tunnistusvälineen avulla on voitava hakea vastaavan tasoista sähköistä tunnistusvälinettä. Tällöin sopijapuoli käyttää toisen sopijapuolen myöntämää vahvaa sähköistä tunnistusvälinettä uuden vahvan sähköisen tunnistusvälineen antamiseen tunnistusvälineen haltijalle. Käytännösäännöt k. 4.9:

*Sopijapuolet voivat tarjota toisilleen palvelua tunnistusvälineen luomiseen (nk. ketjutettu ensitunnistus). Tällöin sopijapuoli käyttää toisen sopijapuolen myöntämää tunnistusvälinettä uuden tunnistusvälineen antamiseen tunnistusvälineen haltijalle. Sopijapuolet sopivat erikseen ensitunnistamisen toteuttamisesta.*

Viestintäviraston tietoon on tullut, että sopimusneuvotteluissa on pyritty katsomaan tunnustuslain 17 §:ssä tarkoitetun ensitunnistamisen ketjuttamisen piiriin myös käyttötapaus, jossa vahvaa tunnustusta käytetään asiointipalvelussa heikon sähköisen tunnisteiden kuten käyttäjätunnus-salasana-parin luomiseen. Käyttötapausten on tällöin neuvotteluissa katsottu jäävän tunnustuslain 12a.3 §:n hintasäätelyn ulkopuolelle. Viestintävirasto arvioi asiaa seuraavasti.

Tunnustuslain 12a.3 §:n hintasäätelyn piiriin kuuluvat tilanteet, joissa tunnistetietoa lähetetään luottamusverkoston toimijoiden välillä edelleen asiointipalvelulle välittämistä varten. Tunnustuslain 12 a §:stä seuraa, että tunnistusvälineen tarjoajan tunnistus-

tusvälityspalvelulta perimä korvaus edelleen välitettävästä tunnistetiedosta voi olla enintään 10 senttiä.

10 sentin enimmäishinta ei koske 17 §:ssä erikseen säänneltyä ensitunnistamisen ketjuttamista uuden vahvan sähköisen tunnistusvälineen myöntämistä varten, jolloin tunnistetietoa siirretään kahden vahvan tunnistusvälineen tarjoajan välillä eikä siis edelleen välitettäväksi. Tunnistuslain 17 § koskee kuitenkin vain vahvan sähköisen tunnistusvälineen hyödyntämistä haettaessa *uutta vahvaa* sähköistä tunnistusvälinettä.

Tunnistuslain 12a.3 §:n mukainen 10 sentin enimmäishinta soveltuu aina silloin, kun on kyse tunnistusvälineeseen liittyvän tiedon lähettämisestä toiselle sähköisen tunnistuspalvelun tarjoajalle välitettäväksi edelleen asiointipalvelulle. Ei ole mitään perusteita poiketa enimmäishintasääntelystä itse asiointitapahtuman luonteen tai asiointin sisällön perusteella. 10 sentin hinta soveltuu siten tunnistusvälineen tarjoajan ja välityspalvelun välillä myös tilanteessa, jossa vahvaan sähköiseen tunnistusvälineeseen liittyvää tunnistetietoa käytetään lopulta heikkojen sähköisten tunnisteiden luomiseen siinä asiointipalvelussa, johon välityspalvelu tiedon välittää. Toisin sanoen kyseessä on tunnistustapahtuma, joka kuuluu 12 a §:n hintasääntelyn piiriin luottamusverkostossa riippumatta siitä, mihin asiointipalvelu tietoa käyttää eli vaikka asiointipalvelussa luotaisiin välityspalvelun välittämän tunnistetiedon perusteella heikko sähköinen tunniste.

## Asiointitapahtuman tyyppi- tai sisältötiedon siirtäminen tunnistusvälineen tarjoajan ja tunnistusvälityspalvelun tarjoajan välisessä rajapinnassa ja muu tiedonvaihto

Viestintäviraston tietoon on tullut, että tunnistusvälineen tarjoajien taholta on vaadittu, että tunnistustapahtuman yhteydessä tulee välittää tieto millaisesta asiointitapahtumasta on kyse eli asiointitapahtuman sisällöstä.

Tunnistuslain 12a.2 §:n mukaan:

*Luottamusverkostoon kuuluvan tunnistuspalvelun tarjoajan on noudatettava sellaisia hallinnollisia käytäntöjä, jotka mahdollistavat tunnistuspalveluita tarjoavien ja niitä hyödyntävien sähköisten palveluntarjoajien tarjoamien palveluiden yhteentoimivuuden sekä tarjottava tekniset rajapinnat, jotka luovat edellytykset tunnistuspalveluita tarjoavien ja niitä hyödyntävien toimijoiden väliselle toiminnalle.*

Luottamusverkostoasetuksen mukaan:

*Luottamusverkostoon kuuluvan tunnistuspalvelun tarjoajan on tarjottava 1 momentin 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa rajapinnoissa kummassakin vähintään yhtä **yleisesti käytetyn standardin mukaista teknistä rajapintaa**. (1.3 §)*

*Tunnistuspalvelun tarjoaja vastaa omalta osaltaan tarjoamastaan teknisestä rajapinnasta, rajapinnan toimivuudesta ja sen saatavilla olosta. (2.1 § 2 k.)*

*Luottamusverkostoon kuuluva tunnistuspalvelun tarjoaja neuvotelee ja sopii tunnistuslain 12 a §:n 2 ja 4 momentissa säädetyn yhteistyövelvoitteen mukaisesti luottamusverkoston toteuttamiseksi **välttämättömistä seikoista** toisten tunnistuspalvelun tarjoajien kanssa. (3.1 §)*

Viestintävirasto toteaa, että luottamusverkoston toimijan on noudatettava sellaisia käytäntöjä, jotka mahdollistavat yhteentoimivuuden toimijoiden välillä ja luovat edellytykset luottamusverkoston toiminnalle. Luottamusverkostoasetuksen mukaan rajapinnassa on käytettävä yleisesti käytetyn standardin mukaista teknistä rajapintaa.

Viestintävirasto toteaa, että luottamusverkostossa rajapinnassa välitettävät pakolliset attribuutit on määrätty Viestintäviraston määräyksen 72/2016 M 12 §:ssä. Vaatimukset vastaavat EU-lainsäädännön mukaisia rajat ylittävän tunnistamisen attribuutteja. Lisäksi toimijoiden kanssa on valmisteltu työryhmässä rajapintamäärittelyjä SAML- ja Open ID Connect -rajapinnoille. Viestintävirasto toteaa, että rajapintamäärittelyissä ei ole pakollisena eikä optionaalisen attribuuttina asiointitapahtumien tyyppittelyä. Viestintävirasto katsoo, että lisämäärittelyjen vaatimista asiointitapahtumien luokittelemiseksi tunnistustapahtumien välittämisessä ei voida pitää luottamusverkostoasetuksen tarkoittamana välttämättömänä seikkana.<sup>6</sup>

Viestintävirasto toteaa joka tapauksessa, että tunnistuspalvelun tarjoaja ei ylipäänsä voi asettaa sopimuksen tekemiselle sellaisia ehtoja, jotka eivät ole välttämättömiä luottamusverkoston toteuttamisen kannalta. Kuten edellä on todettu, luottamusverkostossa välitettävä tunnistus on oletusarvoisesti luonteeltaan yleiskäyttöinen, eikä tunnistusvälineen tarjoajalla pitäisi olla perusteltavissa olevaa tarvetta vaatia tietoonsa tunnisteen tarkempaa käyttötarkoitusta asiointipalvelussa.<sup>7</sup> Sopimuksesta ei siten voi kieltäytyä sillä perusteella, ettei välityspalvelun tarjoaja suostu tätä tietoa välittämään.

Viestintävirasto katsoo lisäksi, ettei tunnistusvälineen tarjoaja voi edellyttää tällaisen tiedon siirtämistä myöskään käyttörajoitusten huomioimiseksi. Käyttörajoituksen tarkastaminen tulee toteuttaa 18.4 §:n mukaisesti niin, että tunnistuspalvelua käytävän palveluntarjoajan tarvittaessa tarkastaa tunnistuspalvelun tarjoajan ylläpitämistä järjestelmistä ja rekistereistä mahdolliset estot tai käyttörajoitukset tunnistusvälineen käytön yhteydessä (ellei tunnistusvälineen estojen tai rajoitusten vastaisista käyttöä ole teknisin keinoin estetty).<sup>8</sup> Tietoja ei voida edellyttää välitettäväksi säännönmukaisesti myöskään ongelmatilanteiden selvittämistä varten, koska tunnistuspalveluntarjoajan

---

<sup>6</sup> Viestintävirasto huomauttaa, että palvelusisältökohtaisten määrittelyjen tekemistä ei myöskään esitetty työryhmässä tarpeelliseksi osaksi rajapintamäärittelyjä.

<sup>7</sup> Tässä ei käsitellä mahdollisia ensitunnistamiseen liittyviä tietotarpeita.

<sup>8</sup> Tunnistuspalvelun tarjoaja ei muutoinkaan vastaa niistä toimista, jotka on tehty estojen tai rajoitusten vastaisesti siitä huolimatta, että tunnistuspalvelun tarjoaja on toiminut huolellisesti (tunnistuslain 18.2 §), minkä johdosta on vaikea nähdä, miksi tällaisen tiedon siirtäminen tunnistusvälineen tarjoajalle olisi tarpeen.



on itse säilytettävä 24 §:n mukaan tapahtumien todentamiseksi tarvittavat tiedot.

Tiedonvaihdosta luottamusverkoston osapuolten välillä on yleisesti todettava, etteivät osapuolet voi yksipuolisesti edellyttää sellaista tiedonvaihtoa, jota ei ole pidettävä luottamusverkostoasetuksen 3.1 §:n perusteella välttämättömänä luottamusverkoston toteuttamiseksi. Lisäksi jokaisen sopimusosapuolen on itse arvioitava, ettei menettely ole kilpailulainsäädännön vastainen.

## Neuvotteluelvoitteen täyttäminen ja vastaaminen sopimustarjoukseen

Viestintäviraston tietoon on tullut tilanteita, joissa tunnistusvälityspalvelun tarjoaja ei ole saanut vastausta sopimusesitykseen usean viikon tai kuukauden aikana.

Luottamusverkostoasetuksen 3.1 §:n mukaan:

*Luottamusverkostoon kuuluva tunnistuspalvelun tarjoaja neuvottelee ja sopii tunnistuslain 12 a §:n 2 ja 4 momentissa säädetyn yhteistyövelvoitteen mukaisesti luottamusverkoston toteuttamiseksi välttämättömistä seikoista toisten tunnistuspalvelun tarjoajien kanssa.*

Viestintävirasto toteaa, että tunnistusvälineen tarjoajan on neuvoteltava yhteistyövelvoitteesensa täyttämiseksi hyvässä uskossa tunnistusvälityssopimuksesta. Sopimustarjous on käsiteltävä kohtuullisessa ajassa. Kohtuullista aikaa ei voida määritellä yleisesti kaikkia tilanteita varten, vaan se riippuu muun muassa siitä, kuinka laajaa perehtymistä sopimusesitys edellyttää siihen vastaamiseksi. Näin ollen vastausaika voi olla perustellusti jonkin verran pidempi silloin, kun ei käytetä tunnistusvälineen tarjoajan omaa sopimus pohjaa tai toimialan mallisopimusta.

Arviointi neuvotteluelvöllisyyden täyttämistä on siis aina tapauskohtaista, mutta **normaalisti vastausajan ei tulisi ylittää kahta viikkoa** ja kuukautta voidaan pitää lähtökohtaisesti takarajana.<sup>9</sup> Sopimustarjouksen käsittelyllä ei tarkoiteta tässä takarajaa sopimuksen syntymiselle, vaan palveluntarjoajan vastinetta, joka voi olla myös vastaesitys tai sisältää lisätietopyynnön, mikäli siihen on asianmukainen syy. Kohtuullinen aika sopimustarjoukseen vastaamiseksi lasketaan sopimusesityksestä. Viestintävirasto muistuttaa, että ei ole estettä aloittaa neuvotteluja, vaikka molempia osapuolia ei vielä olisikaan merkitty Viestintäviraston ylläpitämään rekisteriin.

Kieltäytyessään sopimukseen solmimisesta tunnistusvälineen tarjoajan on toimittava tasapuolisesti ja syrjimättömästi. Sopi-

---

<sup>9</sup> Viestintävirasto on arvioinut kohtuullista aikaa suhteessa muihin sopimuksetekovelvoitteen sisältäviin tilanteisiin, kuten verkkoinfrastruktuurin yhteisrakentamisesta ja käytöstä annetun lain (yhteisrakentamislaki) 3.2 §:n mukaiseen kuukauden vastausaikaan (jolloin jokainen hanke on ainutlaatuinen) ja verkkovierailun tukkusäätelyä koskevien BERECin [suuntaviivojen](#) mukaiseen lähtökohtaiseen 2 viikon vastausaikaan (jolloin sopiminen tapahtuu tukkupalvelun tarjoajan referenssitarjouksen pohjalta).

muksesta kieltäytymisen perusteiden tulee olla painavia, jotta kieltäytymisperusteiden voidaan katsoa pätevästi syrjäyttävän sääntelyn lähtökohtana olevan sopimuspakon. **Myös sopimukseen perusteeton yksipuolinen viivyttäminen voidaan tulkita sopimuksesta kieltäytymiseksi.**<sup>10</sup>

Viestintävirasto voi velvoittaa tunnistuspalvelun tarjoajan päätöksellään luopumaan sääntelyn vastaisista vaatimuksista tai velvoittaa toimijan täyttämään yhteistyövelvoitteensa esimerkiksi vastaamalla sopimusesitykseen kohtuullisessa ajassa (tunnistuslaki 12 a § ja luottamusverkostoasetus 3 §).

Käytännesääntöjen kohdassa 4.2 todetaan seuraavaa:

*Uusi tunnistuspalveluntarjoaja voi pyytää toista tunnistuspalvelun tarjoajaa tekemään sopimuksia tunnustuslaissa, luottamusverkostoasetuksessa ja näissä käytännesäännöissä kuvatuilla ehdoilla, kun se on merkitty Viestintäviraston ylläpitämään tunnustuslain mukaiseen rekisteriin ja kun sen tunnistuspalvelu on teknisesti valmis liitettäväksi luottamusverkoston tekniseen kokonaisuuteen. Sopimusneuvottelut voidaan aloittaa sopijapuolten halutessa myös ennen rekisteriin merkitsemistä. Sopimusta pyytävä osapuoli voi edellyttää, että sopimus solmitaan näihin käytännesääntöihin perustuvilla ehdoilla. Sopijapuolet voivat kuitenkin edellyttää, että keskinäiseen sopimukseen sisällytetään myös muita kuin näissä käytännesäännöissä käsiteltyjä asiakokonaisuuksia.*

Viestintävirasto katsoo, että osapuoli voi yksipuolisesti edellyttää muiden kuin käytännesäännöissä käsiteltyjen asiakokonaisuuksien sisällyttämistä sopimukseen vain, kun se perustuu objektiivisesti arvioiden tarpeellisiin seikkoihin/velvoitteisiin ja liikesuhteissa yleisesti sovellettaviin ehtoihin ja kun sopiminen on siten luottamusverkostoasetuksessa tarkoitettulla tavalla välttämätöntä luottamusverkoston toteuttamiseksi. Jos sopimusehdotukset eivät vastaa käytännesääntöjä, on arvioitava, täyttääkö neuvottelun osapuoli 12 a §:ssä ja luottamusverkostoasetuksessa säädetyn yhteistoimintavelvoitteen. Sopijapuolet voivat luonnollisesti yhteisestä tahdostaan sisällyttää sopimukseen muunkinlaisia ehtoja.

---

<sup>10</sup> Luottamusverkoston käytännesäännöt k. 4.2, s. 9.