

4.10.2017

Dnro:  
657/620/2017

## Viestintäviraston tulkintamuistio vahvan ja heikon tunnistuspalvelun tarjoamisesta

### 1 Kysymys ja tulkintamuistion tarkoitus

Tunnistuspalvelun tarjoajat ovat nostaneet Viestintäviraston tunnistus- ja luottamuspalvelutyöryhmässä esille tulkintakysymyksen siitä, voiko samaa tunnistusvälinettä tarjota sekä vahvana että heikkona tunnistusvälineenä.

Tämän muistion tarkoituksena on antaa toimijoille ennakoivaa neuvontaa Viestintäviraston tulkinnasta tunnistuslain perusteella.

Viestintävirasto on arvioinut ensin kysymystä siitä, voiko vahvaa tunnistusvälinettä tarjota myös heikkona. Koska vastaus tähän on lain valossa varsin selkeä, virasto on arvioinut myös sitä, voiko sama palveluntarjoaja tarjota sekä vahvaa että heikkoa tunnistusta.

#### 1.1 Esimerkkitalanteet

Kysymyksen voi liittää ainakin seuraaviin tilanteisiin

- 1) Jos verkkopankkitunnuksella toteutettavaa tunnistusta ei muuteta viimeistään 18.9.2018 täyttämään säädetyt vaatimukset, se olisi katsottava 19.9.2018 lähtien heikoksi sähköiseksi tunnistukseksi. Muutostarve liittyy erityisesti asiointipalvelurajapinnan tietoturvaluottamukseen.

Voi syntyä tilanne, jossa saman palveluntarjoajan tunnistusvälineellä tarjotaan tunnistusta sekä vaatimukset täyttävänä vahvana että heikkona riippuen siitä, onko muutokset asiointipalvelurajapinnoissa toteutettu.

Esimerkki tästä tilanteesta olisi TUPAS-tunnistuksen tarjoaminen asiointipalveluille vanhoilla ehdoilla ("luottamusverkoston ohi") 2018 syksyllä muuttamatta tietoturvaominaisuuksia tai muutoin ehdoilla, jota eivät täytä lain ja sen nojalla annettujen määräysten vaatimuksia.<sup>1</sup>

- 2) Tunnistuspalveluntarjoaja tarjoaa vahvan sähköisen tunnistuksen rinnalla muuta sähköistä tunnistusta, joka voi olla vaikea erottaa vahvasta tunnistuksesta. Esimerkkinä voi olla tarpeen tarkastella mobiilivarmennetta ja Mobile Connectin tarjonnan suhdetta toisiinsa.

EU:n komissiolla ja erällä toimijoilla on käynnissä hanke Mobile Connectin ja eIDAS-asetuksen vaatimusten yhteensovittamisesta. Viestintävirasto seuraa hankkeen tuloksia.

---

<sup>1</sup> M72:n siirtymäsäännöksen perusteella TUPAS-toteutukset täyttävät 18.9.2018 asti vahvan sähköisen tunnistuksen vaatimukset. Tilanne voi muuttua syksyllä 2018, jos TUPAS-protokollaan perustuvaa toteutusta ei päivitetä vastaamaan silloin voimaan tulevia vaatimuksia. Tunnistusvälineen tarjoajan suorat sopimukset asiointipalveluiden kanssa katsotaan myös luottamusverkoston toiminnaksi, tunnistusvälineen tarjoaja toimii tällöin myös tunnistusvälityspalvelun roolissa.

- 3) Muussa lainsäädännössä on pakottavia säännöksiä, joiden noudattaminen on joltain osin ristiriidassa tunnustuslain vaatimusten kanssa.

Viestintävirasto ja eräät muut viranomaiset ovat arvioineet keuhalla 2017 maksupalveludirektiivin (PSD2) eräiden maksutoimemksiantopalveluihin ja tilitietopalveluihin liittyvien muutosten suhdetta tunnustuslain vaatimukseen. Direktiivin vaatimukset saatetaan voimaan maksupalvelulain muutoksilla. Viranomaisten arvio on toimitettu vahvan sähköisen tunnistuksen tarjoajille tiedoksi.

- 4) Eri toimijoiden tuottamia sähköisiä asiointipalveluita yhdistetään samaan asiointitapahtumaan siten, että käyttäjän siirtyessä palvelusta toiseen ei tehdä vahvaa tunnistusta, jolloin käyttäjän siirtyminen asiointipalvelujärjestelmien välillä on katsottava heikkoon tunnistukseen perustuvaksi.

Malli arvioidaan Viestintäviraston muistiossa 658/620/2017 kertakirjautumisesta ja eräistä muista kysymyksistä vahvassa sähköisessä tunnistamisessa.

## 2 Viestintäviraston arvio

Viestintävirastolle ilmoittautuneisiin palveluntarjoajiin ja niiden vahvoihin tunnistuspalveluihin kohdistuvat kokonaisuutena kaikki tunnustuslain vaatimukset. Tunnistusvälineiden käyttäjien ja vahvaan sähköiseen tunnistukseen luottavien osapuolten (asiointipalvelut) on voitava luottaa siihen, että Viestintäviraston rekisteriin merkityt tunnistuspalveluntarjoajat noudattavat kaikilta osin tunnistuspalveluissa säädettyjä vaatimuksia.

Sääntely ja vaatimukset koskevat yhtäläisesti kaikkia markkinoilla olevia Viestintävirastolle ilmoittautuneita toimijoita. Tunnistuspalvelun tarjoamisessa erotetaan säädännön kannalta kaksi erilaista roolia. Tunnistuspalvelun tarjoaja voi tarjota sähköisiä tunnistusvälineitä loppukäyttäjille (väliinon tarjoaja) tai se voi välittää tunnistustapahtumia sähköisten palveluiden tarjoajille (tunnistusvälityspalvelu).

Vahvoja sähköisiä tunnistusvälineitä käyttäjille tarjoavat muistion laatimishetkellä pankit, mobiiliteleyritykset ja Väestörekisterikeskus. Pääsääntöisesti ne tarjoavat edelleen myös tunnistusvälitystä asiointipalveluille. Uusiön tunnistusvälityspalveluiden tarjoajien ilmoituksia on vireillä. Lainsäädännön tulkinnan on myös sovelluttava yhtäläisesti kaikkiin näihin ja myös tuleviin kotimaisiin tai ulkomaisiin Suomeen ilmoittautuviin tunnistuspalvelun tarjoajiin.

Vaikka yritys tai yhteisö voi tunnustuslain estämättä sinänsä tarjota sekä ilmoittautuneena vahvaa sähköistä tunnistuspalvelua että muutoin heikkoa tunnistuspalvelua, tämä ei tarkoita sitä, että yritys voisi tarjota samaa tunnustusmenetelmää ja -välinettä kahdella eri statuksella. Käyttäjien ja luottavien osapuolten luottamuksen vuoksi mahdollinen heikon tunnistuksen tarjonta ei saa miltään osin olla omiaan sekoittumaan ilmoitettuun vahvaan tunnistukseen.

Vahvan sähköisen tunnistamisen luotettavuus perustuu osaltaan viranomaisvalvontaan. Viranomaisella ei ole toimivaltaa valvoa heikon sähköisen tunnistuksen toteutusta tai sopimusehtoja. Siksi esimerkiksi tunnustuslakia

vastaavien oikeuksien toteuttaminen sopimusehdoilla ei riitä kompensoimaan sitä, että vahvan sähköinen tunnistaminen sekoittuisi joltain osin heikkoon tunnistamiseen.

Viestintävirasto arvioi kysymystä tunnistuslain säännösten valossa, erityisesti käyttäjän tiedonsaantia ja käyttäjän oikeuksia ja velvoitteita koskevien säännösten, tunnistusjärjestelmän tietoturvallisuutta koskevien säännösten sekä ilmoituksen ja rekisterin luoman luottamuksen kannalta.

Viestintävirasto ei ota ennalta yksityiskohtaisesti kantaa siihen, milloin palveluntarjonta voi sekoittua vahvaan tunnistamiseen muutoin kuin siltä osin, että kysymys ei voi olla käyttäjien ja luottavien osapuolten kannalta samasta tunnistusvälineestä.

Yleisen kuluttajansuojalainsäädännön kannalta kysymys voi tulla myös kuluttaja-asiamiehen/Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvioitavaksi ja yleisen kilpailulainsäädännön kannalta Kilpailu- ja kuluttajaviraston arvioitavaksi. Viestintävirasto on ensimmäiseen tulkintaluonnokseen (13.2.2017) saamiensa lausuntojen perusteella käynyt tunnistuslain 44 §:ssä edellytetyllä tavalla keskustelua Kilpailu- ja kuluttajaviraston kanssa toimivallan rajauksien selventämiseksi tulkinnassaan.

### 3 Säännökset

#### 3.1 Vahvan sähköisen tunnistuksen tarjonnan luotettavuus lain perusteella

Tunnistuslain (617/2009 muutoksineen) 10 §:n mukaan tunnistuspalvelun tarjoajan on ennen toiminnan aloittamista tehtävä kirjallinen ilmoitus Viestintävirastolle ja annettava palveluntarjoajasta ja palvelusta pykälässä säädetyt tiedot. Lain 12 §:n mukaan Viestintävirasto ylläpitää julkista rekisteriä 10 §:n mukaisen ilmoituksen tehneistä tunnistuspalvelun tarjoajista ja niiden tarjoamista palveluista. Lain 14 §:n mukaan tunnistuspalvelun tarjoajalla on oltava tunnistusperiaatteet, joissa määritellään tarkemmin, kuinka palveluntarjoaja täyttää tässä laissa säädetyt velvollisuutensa ja tunnistuspalvelun tarjoajan on pidettävä tunnistusperiaatteet yleisesti saatavilla ja ajantasaisina.

Hallituksen esityksessä 36/2009 todetaan seuraava:

*Rekisterin olemassa olo on yksi ajatellun järjestelyn kulmakivistä. Sekä tunnistusvälinettä hankkiva, usein kuluttajan ominaisuudessa toimiva henkilö että tunnistuspalvelua hankkiva palveluntarjoaja joutuvat ratkaisemaan kysymyksen siitä, mihin tunnistuspalvelun tarjoajaan ne voivat luottaa. Viestintäviraston internetsivustolla julkaistava julkinen rekisteri antaa helpolla tavalla tiedon niistä palveluntarjoajista, joiden voidaan lähtökohtaisesti odottaa noudattavan tämän lain säännöksiä, ja jotka ovat viranomaisen valvonnassa.*

...

*Suurin osa sähköisistä palveluista ei edellytä sähköistä tunnistamista tai sähköisiä allekirjoituksia. Osassa sähköisiä palveluita voidaan kuitenkin muun muassa tehdä erilaisia oikeustoimia. Tällaiset sähköiset palvelut edellyttävät osapuolten välisen luottamussuhteen olemassa oloa. Palvelun käyttäjän on voitava luottaa siihen, että palveluntarjoaja on palveluansa rakentaessaan ottanut huomioon tietoturvan ja yksityisyyden suojan vaatimukset. Palveluntarjoajan on puolestaan voitava luottaa siihen, että etäyhteyden päässä oleva palvelunkäyttäjä on se, joka väittää olevansa. Sähköisten palveluiden ja sähköisen asioinnin kehittyminen edellyttää siten hyvin toimivia sähköisen tunnistamisen palveluita.*

Hallituksen esityksessä 272/2014 todetaan 12 a §:n perusteluissa seuraavaa:

*Tunnistuspalvelua on mahdollista tarjota myös ilmoittautumatta Viestintävirastoon, mutta tällöin tunnistuspalvelun tarjoajalla ei ole vahvan sähköisen tunnistuspalvelun tarjoajan asemaa. Luottamusverkostossa toimivaa tunnistuspalvelun tarjoajaa velvoittavat ne säädökset, joista laissa vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja [sähköisistä allekirjoituksista] on säädetty, kuten tunnistuspalvelun tarjoajan yleiset velvollisuudet.*

Viestintävirasto katsoo tunnituslain ja sen perustelujen perusteella, että luotettavuusvaatimukset kohdistuvat Viestintävirastolle ilmoitettuun ja rekisterissä julkaistuun tunnistuspalveluun kokonaisuutena ja että vahvan sähköisen tunnistamisen luotettavuus perustuu osaltaan viranomaisvalvontaan. Viranomaisella ei ole toimivaltaa valvoa heikon sähköisen tunnistuksen toteutusta tai sopimusehtoja. Siksi esimerkiksi tunnituslakia vastaavien oikeuksien toteuttaminen sopimusehdoilla ei riitä kompensoimaan sitä, että vahva sähköinen tunnistaminen sekoittuisi joltain osin heikkoon tunnistamiseen.

### 3.2 Tavoite lisätä vahvan tunnistuksen käyttöä

Hallituksen esityksessä (HE 36/2009 s. 7–11) viitataan Sähköisen tunnistamisen kehittämissuunnitelman 2008 laatimiin vahvan sähköisen tunnistamisen kansallisiin linjauksiin. Linjauksien tavoitteena on mm. edistää vahvan tunnistamisen käyttämistä myös palveluissa, jotka eivät välttämättä tarvitsisi vahvaa tunnistamista:

*Myös sellaisissa palveluissa, jotka eivät itsessään välttämättä tarvitsisi vahvaa tunnistamista, tulee siksi viime kädessä pyrkiä siihen, että käyttäjät voisivat käyttää itselleen tuttua ja helppokäyttöistä vahvan tunnistamisen menetelmää. Tämän toteutumiseksi vahvan tunnistustapahtuman kustannustason täytyy olla riittävän edullinen kaikkien toimijoiden kannalta. Toimivien markkinoiden yhtenä tavoitteena onkin pitää hintataso kohtuullisena, mikä toteutuu markkinoilla riittävien vaihtoehtojen ollessa tarjolla. Vaikka tavoitteena on se, että kukin käyttäjä voisi käyttää valitsemaansa vahvan tunnistusvälinettä mahdollisimman monessa palvelussa, ei palveluntarjoajia voida kuitenkaan pakottaa hyväksymään jotakin välinettä tai vahvan sähköisen tunnistamisen palvelun tarjoajaa.*

### 3.3 Käyttäjään liittyvät säännökset

Tunnituslain 15 §:ssä säädetään tiedoista (sopimusehdoista), jotka tunnistuspalveluntarjoajan on annettava käyttäjälle ennen sopimuksen tekemistä.

Lain 20 §:ssä todetaan, että tunnistusvälineen liikkeelle laskeminen perustuu tunnistusvälineen hakijan ja tunnistuspalvelun tarjoajan väliseen sopimukseen. Sopimus on tehtävä kirjallisesti. Sopimus voidaan tehdä myös sähköisesti, jos sen sisältöä ei voida yksipuolisesti muuttaa ja se säilyy osapuolten saatavilla.

Lain 23 §:ssä säädetään tunnistusvälineen haltijan velvollisuuksista ja mm. siitä, ettei haltija saa luovuttaa välinettä toisen käyttöön.

Lain 21–27 §:issä säädetään muutoinkin tunnistusvälineen tarjoajan ja tunnistusvälineen haltijan oikeuksista ja velvollisuuksista.

Viestintävirasto katsoo tunnistuslain perusteella, että käyttäjän on tiedettävä aina jo ennen tunnistustapahtuman käynnistämistä, edellytetäänkö vahvaa tunnistamista vai kelpaako myös heikompi tunnistaminen ja mitä tunnistusvälinettä hänen täytyy käyttää. Käyttäjän on voitava luottaa siihen, että hänelle sopimuksella vahvana sähköisenä tunnistusvälineenä tarjotun tunnistusvälineen käytössä noudatetaan aina kaikilta osin lainsäädännön velvoitteita.

### **3.4 Henkilötietojen käsittely**

Tunnistuslain 6 §:ssä ja 7 §:ssä säädetään henkilötietojen käsittelystä vahvassa sähköisessä tunnistamisessa. Lain 24 §:ssä säädetään tunnistustapahtumia koskevien tietojen tallentamisesta ja oikeudesta käsitellä tietoja mm. tunnistusvälineen haltijan tai tunnistuspalvelua käyttävän asiointipalvelun pyynnöstä.

Viestintävirasto kiinnittää huomiota siihen, että tunnistuslain säännökset henkilötietojen käsittelystä koskevat vain vahvaa sähköistä tunnistusta.

### **3.5 Luottamusverkosto**

Tunnistuslain 12 a §:ssä säädetään vahvan sähköisen tunnistuksen tarjoajien luottamusverkostosta. Lain 16 §:ssä säädetään mm. palvelun toimivuuteen, tietoturvaan tai sähköisen henkilöllisyyden käyttöön kohdistuvista merkittävistä uhkista tai häiriöistä tiedottamiseen luottamusverkostossa toimiville sopimuspuolille sekä tällä perusteella saatujen tietojen erityisestä suojasta. Lain 24 §:ssä säädetään tunnistustapahtumatietojen tallentamisesta ja tietojen käyttämisen sallituista perusteista.

Viestintävirasto kiinnittää huomiota siihen, että kyseiset säännökset koskevat vain vahvaa sähköistä tunnistamista.