

6.7.2017

Dnro:  
1044/620/2017

## **Viestintäviraston ja Finanssivalvonnan muistio: maksupalvelulain ja tunnistuslain suhde avattaessa rajapinta ja tunnistus TPP:lle PSD2:n edellyttämällä tavalla**

### **1 Kannanoton/muistion tausta**

#### **1.1 Maksupalveludirektiivi (PSD2)**

Maksupalvelulakia (290/2010) ollaan uudistamassa niin sanotun toisen maksupalveludirektiivin<sup>1</sup> (jatkossa PSD2) mukaiseksi. PSD2 on pantava kansallisesti täytäntöön viimeistään 13.1.2018. Muutoksen myötä maksupalvelulain soveltamisalaa tullaan laajentamaan tuomalla niin sanotut kolmannet palveluntarjoajat (jatkossa TPP) sääntelyn ja valvonnan piiriin. Uusia maksupalveluiden tarjoajia ovat:

- maksutoimeksiantopalvelun tarjoajat (Payment Initiation Service Providers, PIS) ja
- tilitietopalvelun tarjoajat (Account Information Service Providers, AIS).

Tilinpitäjäpankkien on mahdollistettava näille kolmansille palveluntarjoajille pääsy asiakkaiden tileille asiakkaan nimenomaisen suostumuksen perusteella. Käytännössä tämä tarkoittaa tilinpitäjäpankkien maksu- ja tilipalvelujen rajapintojen avaamista TPP:lle. TPP:llä on jatkossa oikeus hyödyntää maksutiliä pitävän pankin asiakkaalle tarjoamia vahvan tunnistamisen menettelyjä maksu- ja tilipalvelujen käyttämiseksi.

#### **1.2 Kysymykset PSD2 ja tunnistuslain soveltamisesta**

Suomessa pankkien käyttämät sähköiset tunnistusmenetelmät ovat pääsääntöisesti myös yleisesti sähköiseen tunnistamiseen tarjottavia vahvoja sähköisiä tunnistusvälineitä, joita säännellään vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetussa laissa (617/2009, tunnistuslaki)<sup>2</sup>.

Toimialalla, erityisesti pankeilla, on herännyt kysymys siitä, miten jatkossa PSD2:n mukaista maksupalvelulakia sovelletaan yhtä aikaa tunnistuslain kanssa.

Kysymykset ovat liittyneet siihen, miten tunnistuslaissa säädetty 1.5.2017 voimaan tullut vahvan sähköisen tunnistamisen tarjonnan sopimusperusteinen luottamusverkostomalli olisi toteutettavissa PSD2:n mukaisessa rajapintojen avaamisessa TPP:ille.

<sup>1</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/2366 maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 2002/65/EY, 2009/1001/EY ja 2013/36/EU ja asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta sekä direktiivin 2007/64/EY kumoamisesta.

<sup>2</sup> Laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista ([617/2009](#)).

Kysymyksiä liittyy myös siihen, onko tunnistuslain (ja sitä tarkentavan Viestintäviraston määräyksen 72/2016 M), maksupalvelulain sekä tekeillä olevan PSD2:n mukaisen vahvan tunnistamisen teknisen standardin (jäljempänä RTS) vaatimuksissa eroavaisuuksia, jotka estäisivät saman menetelmän käyttämisen molemmissa sääntelykehikoissa.

### 1.3 Viranomaiskeskustelu lakien suhteesta

Viestintäviraston, Finanssivalvonnan, oikeusministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, valtiovarainministeriön ja Kilpailu- ja kuluttajaviraston asiantuntijat ovat keskustelleet lakien suhteeseen liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä, ja Viestintävirasto ja Finanssivalvonta ovat laatineet keskustelun päätelmien perusteella tämän muistion.

## 2 Tulkinta-arviot

### 2.1 PSD2 ohittaa tunnistuslain luottamusverkoston *sopimus- ja hintasääntelyn*

PSD2:n mukaisessa rajapintojen avaamisessa TPP:lle ja siihen liittyvässä vahvassa tunnistamisessa sovelletaan ensisijaisesti PSD2:n mukaista maksupalvelulakia ja PSD2:n liittyviä alempiasteisia säännöksiä kuten valmis-teilla olevaa teknistä standardia (Regulatory technical standards, RTS).

PDS2 on täysharmonisoivaa EU-sääntelyä, ja sen katsotaan menevän tässä asiassa kansallisesti säädetyn tunnistuslain *luottamusverkostosääntelyn* edelle.

Luottamusverkostosääntely koskee tunnistusvälineen tarjoajien velvollisuutta tarjota tunnistuspalvelunsa luottamusverkoston kuuluvien tunnistusvälityspalveluiden välitettäväksi. Tunnistuslain 12 a §:n ja asiaa koskevan valtioneuvoston vahvan sähköisen tunnistuspalvelun tarjoajien luottamusverkostosta antaman asetuksen (169/2016, luottamusverkostoasetus)<sup>3</sup> sääntely sisältää sopimus- ja yhteistyövelvoitteita sekä hintasääntelyä.

Tunnistuslain näkökulmasta pankki, jonka asiakkaat voivat tunnistaautua pankkipalveluihin jonkun muun kuin pankin itse tarjoamalla sähköisellä tunnistuksella, on tunnistusvälityspalvelun asiakas ja asiointipalvelu. Jos pankin omaan palveluun taas tunnistaudutaan pankin itse tarjoamalla tunnistusmenetelmällä, ei tunnistuslakia sen 1 §:ssä säädetyn soveltamisala-poikkeuksen mukaisesti sovelleta.

PDS2 edellyttää, että TPP:lle avataan rajapinta ja tunnistaminen käyttöön maksutoimeksianto- ja tilitietopalveluiden tarjoamiseksi ilman sopimusta ja maksutta. Sikäli kuin PSD2:n mukaista rajapintojen avaamista TPP:lle ja siihen liittyvää RTS:n mukaista vahvaa tunnistamista ei ole mahdollista toteuttaa tunnistuslain luottamusverkostosääntelyn mukaisesti, sovelletaan PSD2-pohjaisia vaatimuksia. PSD2-vaatimuksia sovelletaan, vaikka pankin asiakkaat siis voisivat käyttää näissä palveluissa myös muita kuin pankin omia vahvoja sähköisiä tunnistusvälineitä.

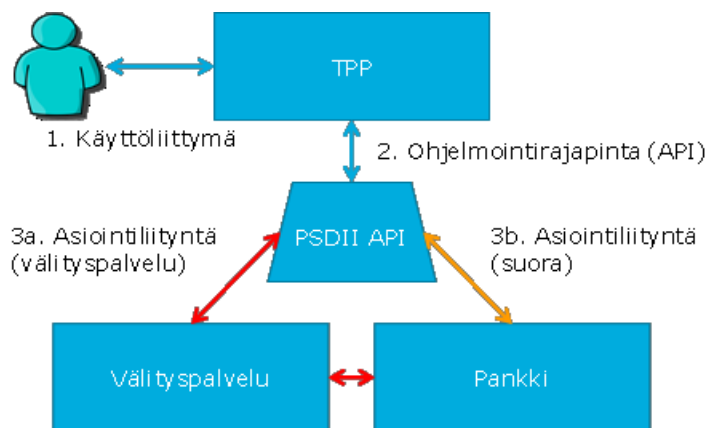
Tulee huomioida, että edellä esitetty tulkinta ja PSD2:n mukaisesta maksupalvelulaista tulevat vaatimukset koskevat vain TPP-rajapinnan avaamista

<sup>3</sup> Valtioneuvoston asetus vahvan sähköisen tunnistuspalvelun tarjoajien luottamusverkostosta ([169/2016](#)).

ja hyödyntämistä, ei muuta vahvan sähköisen tunnistuksen käyttöä pankkipalveluissa.

Muissa kuin PSD2:n mukaisessa rajapintojen avaamisessa TPP:lle ja siihen liittyvässä vahvassa sähköisessä tunnistamisessa sovelletaan tunnistuslakia ja sitä täydentäviä alempiasteisia säännöksiä. Tämä voi tarkoittaa sitä, että vahvan sähköisen tunnistuksen käyttämiseen pankin asiointipalveluissa soveltuvat eri vaatimukset riippuen käyttötilanteesta, mikä voi edellyttää toisistaan poikkeavia teknisiä järjestelyjä.

Jos pankki hankkii tunnistuspalvelun PSD2:n edellyttämää TPP-rajapintaa varten luottamusverkostossa toimivalta välityspalvelulta, pankki vastaa siitä, että sen käyttämä välityspalveluntarjoajan tunnistuspalvelu on ohjelmointirajapinnan kautta myös TPP:n käytettävissä samalla tavoin kuin pankin mahdollisesti käyttämä oma tunnistuspalvelu.



Kuva 1: Esimerkinomainen kuva pankin oman tunnistuspalvelun ja tunnistuslain mukaisessa luottamusverkostossa toimivan välityspalveluntarjoajan tunnistuspalvelun liittämistä TPP:lle tarjottavaan ohjelmointirajapintaan.

## 2.2 Tunnistuslain ja EU:n eIDAS-asetuksen tekniset vaatimukset vahvalle sähköiselle tunnistamiselle

Vahvan sähköisen tunnistamisen vaatimuksista säädetään tunnistuslaissa ja sen nojalla annetussa Viestintäviraston määräyksessä 72/2016 M<sup>4</sup>. Lain ja määräyksen vaatimukset ovat yhdenmukaiset EU:n eIDAS-asetuksen (EU) 910/2014<sup>5</sup> ja sen nojalla annetun komission täytäntöönpanoasetuksen (EU) 2015/1502 kanssa<sup>6</sup>. Vaatimukset koskevat tunnistusjärjestelmän ja tunnistusmenetelmän ominaisuuksia, luotettavuutta ja koko elinkaarta. Tietoturvallisuusvaatimukset koskevat mm. tietoliikenneprotokollan turvallisuutta ja tietojen salauksen algoritmeja tietoliikenteessä aina asiointipalvelurajapintaan asti.

<sup>4</sup> Viestintävirasto [72/2016 M](#) Määräys sähköisistä tunnistus- ja luottamuspalveluista.

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

PSD2:n mukaiset tekniset vaatimukset maksupalveluissa ja tilitietopalveluissa käytettävälle vahvalle tunnistamiselle ovat vielä valmistelussa. Tekniset vaatimukset tullaan määrittelemään erillisessä EU:n laajuisessa teknisessä standardissa (RTS), joka saatetaan velvoittavaksi komission täytäntöönpanosäädöksellä, kuten eIDAS-asetukseen liittyvä varmuustasoasetus.

Alustava arvio on, että valmistelussa oleva RTS ei näyttäisi olevan yleisten teknisten vaatimusten osalta ristiriidassa eIDAS-asetuksen ja tunnistuslain vaatimusten kanssa. Finanssivalvonta seuraa RTS:n valmistelua, ja Viestintävirasto ja Finanssivalvonta arvioivat vaatimuksia tarvittaessa yksityiskohteisemmin mahdollisten ristiriitojen havaitsemiseksi.

TPP:n käynnistämien maksutoimeksiantojen ja tilitietokyselyjen toteuttamisessa tulee noudattaa ensisijaisesti PSD2:ta täydentävää RTS:ää, jos tunnistuslain vaatimusten noudattaminen ei ole teknisesti mahdollista.

### **2.3 Maksupalvelulain ja tunnistuslain vastuusäännösten suhde**

Maksupalvelulain (290/2010) 7 luvun vastuusäännökset oikeudettomista maksutapahtumista soveltuvat asiakkaan ja sen palveluntarjoajan väliseen sopimussuhteeseen, joka on tehnyt asiakkaan kanssa maksuvälinettä koskevan sopimuksen (62 §) tai vastaavasti asiakkaan ja sen palveluntarjoajan väliseen suhteeseen, jonka asiakkaan varoja on käytetty maksutapahtuman toteuttamiseen (63 §).

Maksutapahtumia voidaan vahvistaa myös muilla kuin palveluntarjoajan omilla tunnistusvälineillä. Palveluntarjoaja voi hyväksyä esimerkiksi toisen pankin TUPAS-tunnukset maksutapahtumien vahvistamisessa. Maksupalvelulain mukainen vastuu oikeudettomista maksutapahtumista koskee kuitenkin sitä palveluntarjoajaa, jonka asiakkaan varoja on käytetty maksutapahtuman toteuttamiseksi. Maksupalvelulain 62–63 §:n valossa on selvää, että asiakkaan muu sopimuskumppani, esimerkiksi muu tunnistusvälineen tarjoaja, ei voi joutua maksupalvelulain mukaiseen vastuuseen silloin, kun puhutaan asiakkaan ja pankin välisestä sopimussuhteesta.