

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring och temporär ändring av lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster ändras. Propositionen syftar till att förtydliga funktionen hos förtroendenätet för leverantörer av identifieringstjänster med stark autentisering. Det föreslås att avtalsskyldigheten för de tjänsteleverantörer som hör till förtroendenätet ska förtydligas. Dessutom föreslås ett lägre maximipris än för närvarande för förmedling av identifieringstransaktioner. Bestämmelserna om maximipriset för s.k. sammankopplad inledande identifiering ändras för en tid på två år för att motsvara prissättningen av identifieringstransaktioner i förtroendenätet och de därtill hörande bestämmelserna om ansvar förtydligas.

Förtroendenätets funktion grundar sig på ömsesidiga avtal mellan tjänsteleverantörer. Lagstiftningen om förtroendenätet har varit i kraft sedan maj 2017, men det har gått långsamt att få igång nätets verksamhet och avtalsförhandlingarna. Syftet med propositionen är att främja att det skapas en tillväxtmiljö för digital affärsverksamhet i enlighet med spetsprojektet i statsminister Juha Sipiläs regering och att bidra till att marknaden för elektronisk identifiering utvecklas. Främjandet av säkra e-tjänster är av central betydelse i och med att användningen av elektroniska tjänster ökar inom alla samhällssektorer.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

ALLMÄN MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagstiftning och praxis

Lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster (617/2009) trädde i kraft 2009. I den anges vilka krav som ställs på generellt tillhandahållanden stark autentisering i Finland. Lagen innehåller bestämmelser om stark autentisering samt tillhandahållande av identifieringstjänster för tjänsteleverantörer, allmänheten och andra leverantörer av identifieringstjänster. Syftet med lagen är att genom regleringen främja en marknadsbaserad utveckling av elektronisk identifiering och utifrån fri konkurrens garantera en sänkning av kostnadsnivån.

I Finland tillhandahålls elektroniska identifieringsverktyg för stark autentisering av banker, teleoperatörer och Befolkningsregistercentralen. På marknaden finns det också några företag som bara tillhandahåller förmedlingstjänster inom elektronisk identifiering. Aktörerna och regleringen av stark autentisering övervakas av Kommunikationsverket, som också ansvarar för en registrering av alla aktörer som tillhandahåller stark autentisering.

På marknaden för elektronisk identifiering är finanssektorns identifieringstjänster (bankkoder, dvs. TUPAS-koder) helt klart de identifieringsverktyg som används mest. Bankkodernas marknadsandel är över 90 % i både användare och transaktioner. Teleoperatörernas mobilcertifikat och Befolkningsregistercentralens medborgarcertifikat på identitetskortet har inte uppnått någon betydande ställning på marknaden för elektronisk identifiering. Mobilcertifikatet ger dock möjlighet att använda en stor del av alla e-tjänster bortsett från banktjänster.

De aktörer som utnyttjar stark autentisering av användare i sina tjänster kan indelas i tre grupper av servicesektorer: finanssektorn (bank- och försäkringstjänster), den offentliga förvaltningen och privata tjänster i övrigt. Bland dessa har bank- och försäkringssektorns och den offentliga förvaltningens e-tjänster den största volymen av identifieringstransaktioner. Användningen av elektronisk identifiering kan förväntas öka i dessa tjänster och framförallt i privata tjänster där stark autentisering av användare ännu inte utnyttjas brett, t.ex. i näthandeln.

Merparten av alla identifieringar görs med bankkoder till bankernas egna nätbanker och tjänster. Inloggning till den offentliga förvaltningens tjänster görs via suomi.fi-tjänsten. I september 2018 kunde man logga in till 622 olika e-tjänster via suomi.fi. Januari-september 2018 gjordes totalt 59,8 miljoner inloggningar till suomi.fi-tjänsten med bankkoder, certifikatkort eller mobilcertifikat. Bankkoder användes i 95 % av inloggningarna och mobilcertifikat i 4 %. Utifrån antalet identifieringstransaktioner för de första kvartalen beräknas nästan 80 miljoner identifieringar ske via suomi.fi under 2018. På grund av den snabba ökningen kan antalet i verkligheten vara större.

Lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster har ändrats ett par gånger sedan den trädde i kraft. Från och med den 1 januari 2016 gäller en lag som innehåller bestämmelser om ett förtroendenät för leverantörer av identifieringstjänster. Förtroendenätet regleras av 12 a §, som började tillämpas den 1 maj 2017. En leverantör av identifieringstjänster ansluter sig automatiskt till förtroendenätet när leverantören gör en obligatorisk anmälan enligt 10 § till Kommunikationsverket om att verksamheten inleds. I förtroendenätet kan två typer av leverantörer urskiljas. I samband med att 12 a § infördes började termen leverantör av identifieringstjänster användas som ett överbegrepp för leverantörer av identifieringsverktyg och leverantörer av tjänster för identifieringsförmedling. Med leverantör av identifieringsverktyg avses

RP 264/2018 rd

en tjänsteleverantör som tillhandahåller eller ger ut identifieringsverktyg för stark autentisering till allmänheten. Med leverantör av tjänster för identifieringsförmedling avses en tjänsteleverantör som förmedlar identifieringstransaktioner baserade på stark autentisering till en part som förlitar sig på elektronisk identifiering. Samma företag eller organisation kan tillhandahålla både identifieringsverktyg och förmedlingstjänster.

Då lagen om förtroendenätet stiftades utformades kraven löst eftersom tanken var att förtroendenätets administrativa modell och praxis specificeras ändamålsenligt genom samarbete mellan myndigheterna och branschen.

Den administrativa modellen bereddes under 2015 i ett brett samarbete mellan myndigheterna och branschföretagen i kommunikationsministeriets och finansministeriets arbetsgrupp. Där behandlades bl.a. avtalsmodellen (centraliserad struktur eller ömsesidiga avtal), vilka villkor som behöver tas in i avtalet och för vilka parter i förtroendenätet en avtalsskyldighet uppstår. Beredningsarbetet utnyttjades i beredningen av statsrådets förordning om förtroendenätet för leverantörer av tjänster för stark autentisering (169/2016). Förordningen började tillämpas i maj 2017 samtidigt som lagstiftningsändringarna om förtroendenätet.

Enligt den modell som utformats genom arbetsgruppen och statsrådets förordning ska en leverantör av identifieringsverktyg tillhandahålla identifieringsverktyget för alla registrerade förmedlingstjänster till lagstadgat pris. Leverantören ska med andra ord möjliggöra att förmedlingstjänsten erbjuder förlitande parter, dvs. leverantörer av e-tjänster, möjlighet till stark autentisering av e-tjänstens kunder. En leverantör av identifieringsverktyg kan även bedriva förmedling, dvs. tillhandahålla identifiering för e-tjänster, eftersom lagen inte kräver att identifieringsverktyg och identifieringsförmedling tillhandahålls av separata bolag. Redan nu är banker och teleoperatörer i stor utsträckning också verksamma som förmedlare av identifieringstjänster.

Vidare kräver den utformade administrativa modellen inte att en förmedlingstjänst tar emot identifieringsverktyg för förmedling från alla leverantörer av identifieringsverktyg. Något behov av förpliktande bestämmelser ansågs inte föreligga eftersom e-tjänsternas efterfrågan ger incitament för ett brett utbud. Varken i arbetsgruppen eller förordningen skapades någon modell med ett centralt parthandelsavtal utan förmedlingen baseras på ömsesidiga avtal. Detta avgjordes bl.a. utifrån det faktum att priserna ändå måste avtalas ömsesidigt, inom de tillåtna gränserna för maximipriset, och att formulering av t.ex. skadeståndsansvaret i eventuella gemensamma villkor sågs som en utmaning och kanske också onödigt konkurrensbegränsande.

I 12 a § 3 mom. i lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster togs det också in en bestämmelse om maximiersättning för en förmedlad identifieringsuppgift. När en leverantör av elektroniska identifieringstjänster skickar uppgifter som gäller ett elektroniskt identifieringsverktyg till en annan leverantör av elektroniska identifieringstjänster för vidareförmedling, ska det för uppgifterna, som alltid måste innehålla minst en uppgift som identifierar personen, betalas en ersättning på högst 10 cent till den som skickat uppgiften. Samtidigt föreskrevs också att det med hjälp av ett befintligt verktyg för stark autentisering får ansökas om ett motsvarande elektroniskt identifieringsverktyg, vilket avser s.k. kedjor av inledande identifiering (17 § 4 mom.).

Kommunikationsverket har i enlighet med statsrådets förordning tillsatt en arbetsgrupp för förtroendenätet och i samråd med gruppen utarbetat regler för förtroendenätets avtalspraxis (Kommunikationsverkets rekommendation 216/2017 S). Genom rådgivning har Kommunikationsverket också tagit ställning till flera tolkningsfrågor som tagits upp i förtroendenätets arbetsgrupp.

De ändringar av lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster som trädde i kraft i juli 2016 harmoniserade den med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden (*eIDAS-förordningen*). I och med ändringarna infördes nya förfaranden för inledande identifiering av fysiska personer. Med inledande identifiering avses verifiering av identiteten hos den som ansöker om ett identifieringsverktyg, när verifieringen sker i samband med att verktyget skaffas. Vid inledande identifiering ska identifieringen av en fysisk person göras personligen eller elektroniskt på ett sådant sätt att det uppfyller kraven för tillitsnivån väsentlig eller hög enligt förordningen om tillitsnivåer vid elektronisk identifiering. Verifieringen av en fysisk persons identitet kan grunda sig på en identitetshandling som utfärdats av en myndighet eller på ett identifieringsverktyg för stark autentisering. Verifieringen kan dessutom grunda sig på ett förfarande som en offentlig eller privat aktör tidigare och i annat syfte än för beviljande av ett identifieringsverktyg för stark autentisering har använt sig av och som Kommunikationsverket godkänner utifrån det förfarande som avses i paragrafen. Bestämmelser om inledande identifiering av fysiska personer som ansöker om identifieringsverktyg finns i 17 § i lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster.

Av lagen följer även vissa andra skyldigheter i samband med tillhandahållande av identifieringsverktyg. Dessa ska beaktas av leverantören vid den inledande identifieringen. Enligt 24 § 2 mom. i lagen ska en leverantör av identifieringsverktyg bl.a. registrera behövliga uppgifter om den inledande identifieringen och om de handlingar eller den elektroniska identifiering som använts. Enligt 16 § i lagen ska en leverantör av identifieringstjänster anmäla betydande hot och störningar som riktas mot tjänsternas funktion, informationssäkerheten eller användningen av en elektronisk identitet till de tjänsternas förlitande parter, till innehavarna av identifieringsverktyg, till övriga avtalsparter i förtroendenätet och till Kommunikationsverket.

Till 17 § i lagen fogades i december 2017 de temporärt gällande 5-7 mom., som för en tid av fem år fastställer ett maximipris på uppgifter för en kedja av inledande identifiering. En kedja av inledande identifiering uppstår t.ex. när ett nytt mobilcertifikat skapas elektroniskt med hjälp av befintliga bankkoder. När en leverantör av identifieringsverktyg skickar uppgifter om sin inledande identifiering till en annan leverantör av identifieringsverktyg för att denna ska kunna bevilja ett elektroniskt identifieringsverktyg, får leverantören enligt bestämmelsen ta ut en rättvis och skäligen ersättning. Våren 2018 utfärdade Kommunikationsverket i enlighet med lagens krav ett beslut om en graderat fallande maximiersättningsnivå.

1.2 Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU

1.2.1 Inledning

I Finland avser stark autentisering sådana identifieringstjänster som det även föreskrivs om i EU:s eIDAS-förordning. Förordningen ska tillämpas på de system för elektronisk identifiering som anmälts av medlemsstaterna samt på de leverantörer av betrodda tjänster som är lokaliserade inom unionen. I förordningen avses med betrodda tjänster t.ex. de elektroniska tjänster som omfattar elektroniska signaturer eller elektroniska stämplor. Förordningen ska tillämpas på gränsöverskridande och ömsesidig elektronisk identifiering. Den omfattar inte de identifieringslösningar som används inom den privata sektorn, med undantag av de tillitsnivåer som ska fastställas för metoderna för elektronisk identifiering. Den tillämpas inte heller på rent nationell identifiering och påverkar således inte direkt de nu föreslagna ändringarna. Således strider ändringarna inte mot förordningen.

EU:s eIDAS-förordning är direkt tillämplig rätt i medlemsstaterna. Förordningen trädde i kraft i september 2014 men har tillämpats från och med den 1 juli 2016, med undantag av en rad

RP 264/2018 rd

bestämmelser som ska tillämpas enligt särskilda övergångsbestämmelser, t.ex. om tillitsnivåerna. Förordningen trädde i kraft i sin helhet 2018.

I följande avsnitt granskas elektronisk identifiering i tre europeiska länder. Föremål för granskningen är Sverige, Norge och Estland. Estland är med framförallt därför att där har staten genom sitt utvecklingsarbete inom e-tjänster åstadkommit ett system för elektronisk identifiering som används i stor omfattning. Dessutom är suomi.fi-kanalen baserad på det kommunikationsprotokoll (X-Road) som används i Estland. Avsnitten om de olika länderna fokuserar på vilka typer av lösningar som förekommer i fråga om elektroniska identifieringsverktyg, inledande identifiering och offentliga tjänsteleverantörers anskaffning av elektronisk identifiering till sina tjänster. Tillgängliga prisuppgifter om identifieringstransaktioner har också tagits med. I fråga om priserna ska man beakta att offentligt tillgängliga priser avser det pris som en leverantör av identifieringsverktyg eller en leverantör av förmedlingstjänster tar ut av e-tjänster eller priser baserade på den offentliga sektorns konkurrensutsättning. Priserna ger en antydning om ländernas prisnivå men motsvarar inte direkt det pris mellan en leverantör av identifieringsverktyg och en förmedlingstjänst som regleras i denna lag.

Bestämmelserna om förtroendenätet och om obegränsade kedjor av inledande identifiering grundar sig inte på EU:s regelverk, och såvitt känt har andra EU-medlemsstater inte något system som fullt ut motsvarar det finländska. Elektronisk inledande identifiering används knappast alls i exempelstaterna, utan det krävs oftast en personlig, fysisk identifiering innan ett identifieringsverktyg tas i bruk, även när man kan ansöka om det elektroniskt. Därför kunde regleringen av maximipriset för kedjor av inledande identifiering inte jämföras internationellt eller i förhållande till lagstiftning i andra EU-medlemsstater.

1.2.2 Estland

I Estland måste varje medborgare som fyllt 15 år ha statens identitetskort, som även möjliggör elektronisk identifiering. Kortet är avgiftsbelagt och beviljas av polis- och gränsbevakningsnämnden (Police and Border Guard Board). Identitetskortet kan användas som sjukförsäkringskort, elektroniskt identifieringsverktyg och identitetsbevis vid resor inom EU. Utöver identitetskortet kan man även skaffa ett frivilligt digitalt ID-kort som bara kan användas för elektronisk identifiering. ID-kortets certifikat produceras av ett privat företag som valts genom konkurrensutsättning.

Statens elektroniska identitetskort är helt klart den mest använda lösningen på marknaden. Elektronisk identifiering med det nationella identitetskortet kräver en kortläsare, som större delen av användarna även har hemma. Förutom statens identitetskort finns mobilt ID, bank-ID och applikationsbaserat ID på marknaden, men de kan inte användas som elektroniskt identifieringsverktyg i lika stor utsträckning som identitetskortet.

Vilket pris e-tjänster måste betala för identifieringstransaktioner varierar beroende på identifieringsverktyg. För samtliga identifieringsverktyg gäller att transaktionspriset sjunker när volymen ökar. Det högsta priset är 10 cent per transaktion med såväl identitetskort och mobilt ID som applikationsbaserade Smart ID. Med Smart ID gäller priset när antalet transaktioner per månad är färre än 2500 och med identitetskort samt mobilt ID när de är färre än 400. När antalet transaktioner överskrider 80 000 med identitetskort, 750 000 med mobilt ID och 3 miljoner med Smart ID är priset under 1 cent per transaktion.

Det nationella identitetskortet och det digitala ID-kortet fungerar i stor omfattning i den privata och den offentliga sektorns tjänster. En gemensam servicekanal med namnet X-tee sammanför olika aktörer och tjänster. Inloggning till tjänsterna i servicekanalen sker via eesti.ee-portalen. Där har man samlat ett stort antal e-tjänster från statliga ämbetsverk, bl.a. hälso- och

RP 264/2018 rd

socialtjänster samt läsning av egna registeruppgifter. Utöver identitetskortet kan man identifiera sig med bankkoder, som anses vara en lika stark autentisering som med det digitala ID-kortet.

1.2.3 Sverige

Den vanligaste metoden för elektronisk identifiering i Sverige är bankidentifiering (BankID eller Mobilt BankID), som utvecklats i ett samarbete mellan de största bankerna. BankID skaffas från den egna banken enligt dess rutiner och används med tillhörande mobilapp, smartkort eller dataprogram. Under 2018 beräknas antalet användare av BankID stiga till 8 miljoner och antalet identifieringstransaktioner och elektroniska signeringar överstiga 3 miljarder.

Till myndighetstjänster kan man i stor utsträckning logga in med BankID och teleoperatören Telias certifikat. Andra identifieringsverktyg är e-legitimation från AB Svenska Pass, som används med identitetskort och kortläsare, och den nya mobilappen Freja eID+. E-legitimation från AB Svenska Pass, som man ansöker om hos Skatteverket, har skyddsnivå 3. Övriga ID på marknaden har den högre nivån 4.

E-legitimation från AB Svenska Pass och Freja eID+ erbjuder klart färre möjligheter till identifiering än BankID och Telias certifikat. För både e-tjänster och privatpersoner är det dock förmånligt att använda Freja eID+. Som identifieringsverktyg är Freja eID+ gratis för konsumenterna. E-tjänster som vill identifiera kunder med hjälp av Freja eID+ betalar 0,015 euro per transaktion och dessutom finns ett pristak på 0,1 euro per användare och månad.

Svenska myndigheter skaffar sina identifieringstjänster via E-legitimationsnämndens valfrihetssystem, Kammarkollegiets ramavtal eller egen upphandling. Utifrån antalet identifieringstransaktioner är valfrihetssystemet och ramavtalet de vanligaste sätten. Alla tjänsteleverantörer som uppfyller de fastställda villkoren kan ansluta sig till valfrihetssystemet. Individens val av identifieringsverktyg avgör vilken tjänsteleverantör som får ersättning för tjänsten. År 2018 är ersättningen i valfrihetssystemet 17 öre (ca 1,6 cent) per transaktion.

Privata aktörer kan skaffa BankID till sina e-tjänster direkt från banker eller företag som erbjuder förmedlingstjänster. Prisinformationen om dessa tjänster är inte offentlig i alla delar. Från en av förmedlingstjänsterna kan identifiering med BankID skaffas till e-tjänsten för 1900 kr (182,4 €) i fast månadsavgift och 50 öre (4,8 cent) per transaktion i ersättning. Eftersom priset är det som förmedlingstjänsten tar ut av e-tjänsten kan man utgå från att förmedlaren betalar ett lägre pris till leverantören av identifieringsverktyget. Nordea erbjuder BankID till e-tjänster enligt en prissättningsmodell som delvis är offentlig. Nordea tar ut en månadsavgift på 500 kr (ca 50 euro) och en transaktionsavgift på 0,15 kr (1,5 cent) per inloggning eller 0,40 kr (3,9 cent) per signering. Dessutom tillkommer anslutningsavgiften, som inte anges offentligt.

1.2.4 Norge

I Norge tillhandahålls elektroniska identifieringsverktyg av staten, bankerna och två privata företag. Statens MinID kan bara användas för identifiering i den offentliga sektorns tjänster. BankID och andra privata identifieringstjänster kan användas för identifiering i både offentliga och privata tjänster.

Elektronisk identifiering i offentliga tjänster förutsätter att identifieringstjänsten är kompatibel med en inloggningslösning som kallas ID-porten. I nuläget är alla identifieringstjänster på marknaden kompatibla med ID-porten. Genom ID-porten kan man logga in till över tusen offentliga tjänster. År 2017 gjordes 114 miljoner inloggningar via ID-porten. På marknaden för identifieringstjänster råder i princip fri konkurrens, men nya aktörer måste uppfylla eIDAS-

RP 264/2018 rd

förordningens krav och registrera sig. Aktörerna ska göra en anmälan till den norska kommunikationsmyndigheten och beviljas kvalificerat-status när de har gått igenom myndighetens kontrollprocess. Det vanligaste identifieringsverktyget är BankID, som används av 3,9 miljoner norrmän. År 2018 beräknas antalet BankID-inloggningar via ID-porten uppgå till nästan 100 miljoner.

Myndigheten skaffar tjänster för elektronisk identifiering från privata aktörer (BankID, Bypass och Commfides) för användning i alla statliga ämbetsverk och kommuner via ID-porten. Avtalens prisinformation är inte offentlig, men leverantörer av elektroniska identifieringstjänster offentliggör prislister för sina tjänster. Priset för BankID sjunker enligt volymen och är 0,46 norska kronor (ca 4,9 cent) per transaktion vid över en miljon identifieringstransaktioner i månaden.

1.3 Nuläge

Riksdagens kommunikationsutskott har de senaste åren flera gånger framhållit att tjänster för elektronisk identifiering är ett slags bastjänster i informationssamhället och att vi nu måste få fart på utvecklingen av marknaden för elektronisk autentisering (KoUB 17/2017 rd, KoUB 18/2016 rd, KoUB 33/2014 rd). I samband med lagändringarna 2016 godkände riksdagen ett uttalande enligt vilket man förutsätter att statsrådet följer hur den inledande elektroniska identifieringen fungerar och om priset är skäligt, framförallt för att se till att marknaden för identifieringstjänster kommer i gång, och att statsrådet vid behov vidtar de åtgärder som krävs för att få i gång marknaden innan förtroendenätverket införs (RP 74/2016 rd; RSv 103/2016 rd).

Målet med lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster är att främja utbudet av e-tjänster och framförallt att förbättra deras säkerhet genom ökad användning av stark autentisering. Traditionellt har man vant sig att använda stark autentisering i den offentliga sektorns e-tjänster och i banktjänster. Därutöver ökar efterfrågan och behovet av tillförlitlig identifiering av kunderna i många e-tjänster, såsom inom hälsovården och överhuvudtaget i tjänster där det är viktigt att bara rätt person kommer åt personuppgifterna, såsom vid elektroniska avtal, i näthandel eller på marknadsplattformar för privatpersoner. Efterfrågan är delvis uppdämd då det inte har varit lätt att skaffa och konkurrensutsätta identifieringstjänster problemfritt på grund av att förtroendenätets förmedlingsverksamhet kommit igång så långsamt.

I tidigare förarbeten till lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster har det regelbundet framhållits att marknaden för elektronisk identifiering behöver öppnas och utvecklas. Vid tidigare beredning av lagen bedömdes att dess ramar är tillräckliga för att stärka marknaden och göra den lättillgängligare för nya aktörer. Så har dock inte skett hittills, inte heller efter ändringarna av lagen. Regleringen av förtroendenätet har varit i kraft sedan våren 2017, men dess verksamhet har inte utvecklats målenligt.

Trots ett samarbete av samregleringskaraktär mellan den arbetsgrupp som utvecklade förtroendenätets administrativa modell och förtroendenätets arbetsgrupp samt intensivt myndighetsrådgivning har partihandelsavtal för förtroendenätet ingåtts i mycket långsam takt och vissa leverantörer av identifieringsverktyg har sett många hinder för framtagandet av avtalsvillkor. I avtalsprocesserna har det också förekommit betydande avvikelser från normal kommersiell verksamhet i svar på anbudsbegäran och formulering av avtalsvillkor. De långsamma avtalsförhandlingarna liksom många hinder eller bromsklossar i avtalsprocessen samt tillhörande frågor tär på resurserna och lägger en administrativ börda på såväl leverantörer av identifieringstjänster som tillsynsmyndigheter.

Uppskattningsvis görs det per månad högst några tusen inledande identifieringar som baserar sig på ett befintligt identifieringsverktyg för stark autentisering, s.k. kedjor av inledande iden-

tifiering. Enligt responsen från de aktörer, som skulle vilja utnyttja kedjor av inledande identifiering för att bevilja nya identifieringsverktyg, är det de höga priserna för uppgifter om inledande identifiering som har bromsat och (trots den nyligen införda maximiprisregleringen) alltså bromsar utvecklingen när det gäller utbudet av nya elektroniska identifieringsverktyg och därmed även konsumenternas möjligheter att skaffa sådana. Konkurrensen mellan parallella elektroniska identifieringsverktyg är således liten. Dessa omständigheter bromsar utvecklingen av marknaden och kan i värsta fall förhindra att nya och parallella elektroniska identifieringstjänster blir vanligare och att utbudet av identifieringsverktyg breddas.

Elektronisk identifiering av användarna utnyttjas mycket i e-tjänster, t.ex. inom näthandeln, på olika diskussionsforum och i andra sociala medier. I dessa används oftast inte sådan identifiering som avses i lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster utan s.k. svag autentisering, t.ex. genom användarnamn och lösenord samt personuppgifter som användaren själv ger. Bättre konkurrens på marknaden för elektroniska identifieringstjänster och lägre transaktionspriser skulle möjliggöra mer utbredd användning av stark autentisering även i dessa tjänster och därmed öka tilliten och säkerheten i ärendehantering. Den höga prisnivån i partihandeln på identifieringsmarknaden uppmuntrar inte till användning av stark autentisering utan styr till mindre säkra lösningar även då leverantören av e-tjänsten ser stark autentisering som en viktig sak.

I de flesta e-tjänster som produceras av den offentliga sektorn har man hittills kunnat använda alla identifieringsverktyg från de leverantörer av tjänster för stark autentisering som anmält sig till Kommunikationsverket. Den höga prisnivån på identifieringsmarknaden innebär en risk att identifieringskostnaderna blir för stora för den offentliga sektorn.

2 Målsättning och de viktigaste förslagen

2.1 Målsättning

Målet med propositionen är att främja konkurrensen på marknaden för elektronisk identifiering och öka utbudet av säkra och tillförlitliga e-tjänster. Propositionen syftar till att det ska komma ut nya identifieringstjänster på marknaden och till att e-tjänster och konsumenter överlag får bättre tillgång till identifieringstjänster. Främjandet av konkurrensen på marknaden för elektroniska identifieringstjänster skapar förutsättningar för nya e-tjänster och förbättrar konsumenternas möjligheter att enkelt och säkert logga in till e-tjänster med önskade identifieringsverktyg.

När möjligheterna att utnyttja kedjor av inledande identifiering förbättras kan det skapas nya identifieringsverktyg för stark autentisering och nya leverantörer av identifieringsverktyg får lättare att komma in på marknaden, vilket ökar konkurrensen. En leverantör av e-tjänster ska inte heller i fortsättningen behöva acceptera alla olika identifieringstjänster som finns på marknaden utan får själv välja vilka identifieringsverktyg eller -metoder som skaffas till e-tjänsten.

Målet är att förtroendenätet för leverantörer av identifieringstjänster ska fungera effektivare och att underlätta marknadstillträdet för nya leverantörer i syfte att möjliggöra ökat utbud och utnyttjande av elektroniska identifieringstjänster. Effektivare verksamhet i förtroendenätet skapar förutsättningar för ökad konkurrens på marknaden för identifieringstjänster och bidrar till att undvika en koncentration av utbudet till vissa leverantörer av identifieringstjänster. Med de föreslagna ändringarna eftersträvas en verksamhetsmiljö som skapar förutsättningar för att elektroniska identifieringstjänster för olika ändamål tillhandahålls på marknaden.

Propositionen syftar till att förtydliga förtroendenätets avtalsbaserade verksamhetsmodell så att man reder ut missförhållanden som verksamma leverantörer av identifieringstjänster, möjliga nya tjänsteleverantörer och tillsynsmyndigheter nu lyft fram som hinder eller bromsklossar i avtalsprocessen. Med propositionen eftersträvas också ökade volymer av identifieringstransaktioner och lägre prisnivå på identifieringsmarknaden.

Genom verksamhet som baseras på marknadsmässiga villkor eftersträvas också en teknikneutral utveckling av identifieringstjänsterna.

2.2 Alternativ

Under beredningen övervägdes olika regleringsalternativ för att främja de uppställda målen. För det första övervägdes alternativet att inte ändra lagstiftningen utan låta aktörernas avtalsförhandlingar styra utvecklingen på marknaden för elektronisk identifiering. I detta alternativ blir tillsynsmyndighetens roll att t.ex. genom rådgivning stödja och främja avtalsprocesserna i enlighet med gällande reglering. I beredningen ansågs det att alternativet i praktiken redan har testats och befunnits enskilt otillräckligt för att få marknaden att fungera bättre. Trots långvarig och intensiv myndighetsrådgivning har avtalsförhandlingarna i förtroendenätet gått långsamt och någon snabbare utveckling är inte att vänta.

För det andra övervägdes olika alternativ där förtroendenätets administrativa modell ändras genom reglering. Gemensamt för alternativen är målet att så långt möjligt sammanföra villkor som visat sig leda till svåra och långsamma förhandlingar i förtroendenätet.

Först övervägdes alternativet att i lagen detaljreglera alla nödvändiga villkor för att få tillträdesrätt till en tjänst för stark autentisering från en leverantör av identifieringsverktyg, varefter det skulle räcka med att en förmedlingstjänst underrättar leverantören om sin önskan att få tillträde. Tillträdesrättens innehåll och ansvar skulle då i alla behövliga delar regleras i lagen och vid behov preciseras på lägre författningsnivå. Modellen påminner om betaltjänstlagen, där den som tillhandahåller betalkontot inte kan kräva att en betalningsinitieringstjänst eller kontoinformationstjänst ska ingå avtal om gränssnitt och identifiering. En grundläggande skillnad mot betaltjänstregleringen är att man vid identifieringsförmedling kan ta ut ett lagstadgat pris. I modellen skulle den som ger tillträdesrätt inte heller ha någon anslutning till eller kontroll över e-tjänsten dit förmedlaren förmedlar identifieringen. En annan skillnad mellan identifieringsverksamheten och betaltjänstregleringen är att det inte nödvändigtvis är ändamålsenligt eller behövligt att nationellt reglera gränssnittet på samma sätt som betaltjänstregleringen gör över hela EU.

För det andra övervägdes en multilateral avtalsmodell där villkoren i behövliga delar regleras i lagen eller upprättas av myndigheterna med stöd av en bestämmelse om bemyndigande. Lagen skulle också reglera hur avtalet blir bindande för alla medlemmar i förtroendenätet. De olika aktörernas specifika tilläggsuppgifter kan inte tas in i avtalet. I denna multilaterala avtalsmodell skulle aktörerna i princip kunna samarbeta för att upprätta ett avtal, men när man beaktar hur långsamt avtalsförhandlingarna hittills har gått finns det inte nödvändigtvis förutsättningar för detta. Sett till nuläget är det också en betydande förändring som skulle ta tid att genomföra och eventuella fördröjningar i verkställandet av avtalet skulle bli en ny bromskloss för hela förtroendenätets verksamhet. Risken är också att multilaterala avtalsvillkor inte tar tillräcklig hänsyn till olikheterna mellan de nu verksamma tjänsteleverantörerna, vilket kan påverka deras verksamhetsförutsättningar.

De ovan beskrivna modellerna innebär mer långtgående inskränkningar av näringsfriheten och egendomsskyddet samt avtalsfriheten än den utvalda modellen, eftersom villkoren tas in i lagen eller fastställs genom myndighetsbeslut. En aktör skulle behöva tillhandahålla sin tjänst

enligt villkor som helt och hållet fastställts externt, vilket måste anses som en exceptionell och radikalt annorlunda modell jämfört med nuläget. En modell som enbart baseras på reglering kan också kräva mycket detaljreglering för att täcka in alla frågor. En multilateral avtalsmodell är i sin tur exceptionell, i synnerhet därför att avtalet i praktiken upprättas av en myndighet och måste godkännas av alla aktörer, om de vill verka som leverantörer av identifieringstjänster. Också denna modell behöver viss reglering som stöd.

Med stöd av de omständigheter som anförts ovan beslutades att i beredningen utveckla den nuvarande administrativa modellen, som bygger på ömsesidiga avtal. I denna modell ska varje aktör själv offentliggöra leveransvillkoren för sin identifieringstjänst, erbjuda alla samma villkor utan diskriminering och bara använda dem när avtal ingås. Dessutom införs en skyldighet att ingå avtal inom en lagstadgad tidsfrist. Med beaktande av allt det ovan anförda ansågs detta som det mest ändamålsenliga alternativet i beredningen. Övriga alternativ till ändring av förtroendenätets administrativa modell skulle innebära en mer avsevärd förändring jämfört med nuläget och mer långtgående ingrepp i företagets närings- och avtalsfrihet. Med avseende på marknadens funktion ansågs det nödvändigt att utveckla dagens modell så att den alltjämt bygger på ömsesidiga avtal men att nyckelfaktorer för fullgörande av skyldigheten att förhandla om ett avtal anges mer exakt i lagen.

Utöver avtalsmodellerna granskades olika ansvarsfrågor i förhållandet mellan aktörerna och i konsumentskyddet som bromsat avtalsförhandlingarna eller visat sig svårlösta i praktiken. Ansvarsfrågorna är omfattande och mångfasetterade eftersom det finns flera avtalsförhållanden och icke-avtalsreglerade förhållanden i dagens system. Det vore ändamålsenligt att senare granska alla ansvarsfrågor och deras konsekvenser i ett särskilt projekt. I denna proposition föreslås dock ändringar som kan anses nödvändiga även med avseende på ansvarsfrågorna.

2.3 De viktigaste förslagen

Genom propositionen förtydligas verksamheten i förtroendenätet för tjänsteleverantörer inom stark autentisering.

Tjänsteleverantörernas skyldighet att erbjuda leverantörer av tjänster för identifieringsförmedling tillträdesrätt till identifieringstjänster förtydligas liksom skyldigheten att ingå avtal om detta. Det införs bestämmelser om att leverantörer av identifieringstjänster ska upprätta leveransvillkor för sin tjänst och offentliggöra dem samt om vilken information tjänsteleverantören ska offentliggöra. Bara dessa villkor ska kunna användas i de ömsesidiga avtalen. Alla leverantörer av tjänster för identifieringsförmedling ska erbjudas samma villkor, som ska vara förenliga med denna lag samt rimliga och icke-diskriminerande. En leverantör av identifieringsverktyg ska godkänna begäran av leverantören av tjänster för identifieringsförmedling om att ingå ett avtal enligt leveransvillkoren samt bevilja tillträdesrätt till identifieringstjänsten utan dröjsmål och senast inom en månad efter att begäran har gjorts. En leverantör av identifieringsverktyg skulle kunna vägra att ingå avtal endast på grund av vägande skäl.

Genom propositionen sänks maximipriset i prisregleringen av förtroendenätet från 10 cent till 3 cent per förmedlad identifieringstransaktion. I lagen förtydligas att inga avgifter utöver detta pris får tas ut för tillträdesrätten.

Regleringen av maximipriset för s.k. kedjor av inledande identifiering ändras för en period på två år till att motsvara prissättningen av identifieringstransaktioner i förtroendenätet. Samtidigt förkortas giltighetstiden för regleringen av maximipriset från det nuvarande fem år till två år. Regleringen av ansvarsfrågorna vid inledande identifiering förtydligas med beaktande av pris-sänkningen eftersom det inte kan anses skäligt att den leverantör av identifieringsverktyg som begått det ursprungliga felet i princip skulle få stå för eventuella skador.

Dessutom föreslås förtydliganden av enskilda bestämmelser utifrån framkomna behov i tillämpningspraxisen.

3 Propositionens konsekvenser

3.1 Ekonomiska konsekvenser

Allmänt

I det register som Kommunikationsverket för över tjänsteleverantörer inom stark autentisering finns nu 18 leverantörer. Registrerade är Befolkningsregistercentralen och 17 privata företag, varav 10 banker, 3 teleoperatörer och 4 andra företag. Fyra tjänsteleverantörer tillhandahåller inte själva något identifieringsverktyg utan bara förmedlingstjänster. Propositionen har ekonomiska konsekvenser för alla dessa aktörer. Dessutom inverkar propositionen på verksamhetsförutsättningarna för eventuella nya leverantörer av identifieringstjänster.

I allmänhet har leverantörer av identifieringsverktyg för stark autentisering kostnader för inledande identifiering, distribution av identifieringsverktyg och användning och administration av identifieringstjänsten. Produktionskostnaderna varierar betydligt till följd av de olika aktörernas varierande verksamhetsmodeller. Leverantören har också kostnader för att ingå och administrera avtal samt för stödtjänster och utredningar i anknytning till användning av identifieringstjänster. En stor del av kostnaderna har i huvudsak att göra med underhållet av leverantörens egna kundrelationer och påverkas inte direkt av propositionen.

Leverantörer av identifieringstjänster får inkomster i form av olika avgifter för användning av elektroniska identiteter. En del av leverantörens inkomster utgörs av månadsavgifter för konsumenternas användning av bankkoder. Denna avgift tas ofta ut i samband med andra tjänster som banken tillhandahåller. Mobiloperatörerna debiterar mellan noll och ett par euro per månad för sin tjänst. Bland debiteringarna finns också avgifter per transaktion och månad som tas ut av leverantörer av e-tjänster.

Ersättning för tillträdesrätt till identifieringstjänsten

Den föreslagna prisregleringen är central när de ekonomiska konsekvenserna bedöms. Syftet med regleringen är att säkerställa att priset för förmedlingstjänstens tillträdesrätt till identifieringstjänsten eller kostnaden för andra leverantörer av identifieringsverktyg i kedjor av inledande identifiering inte blir en för hög ekonomisk tröskel för att erbjuda kunderna olika elektroniska identifieringstjänster och marknadsföra dem. När elektronisk identifiering används i ökande grad bedöms hela marknaden bli större, vilket gynnar både gamla och nya aktörer.

På marknaden för identifieringsverktyg skulle de föreslagna sänkningarna av maximipriset minska de vanligaste leverantörernas (främst bankernas) inkomster från förmedlingen av enskilda identifieringstransaktioner till förmedlingstjänster samt från kedjor av inledande identifiering. Den prisreglering som enligt lagstiftarens avsikt ska gälla maximipriset har i praktiken kommit att ligga nära den rådande prisnivån på marknaden. Det finns enstaka exempel på lägre priser, men heltäckande prisinformation saknas eftersom uppgifterna till sin natur är afärshemligheter.

Att det reglerade maximipriset har blivit ett normalpris kan inte anses vara målet, inte heller i ljuset av tidigare förarbeten till lagen. I samband med att det gällande maximipriset på 10 cent infördes konstaterade kommunikationsutskottet bl.a. "att i den föreslagna regleringen handlar

RP 264/2018 rd

det om ett maximipris och det är önskvärt att priset blir lägre på marknaden än pristaket" (KoUB 33/2014 rd).

Det föreslås att maximipriset för förmedling i förtroendenätet (lagförslagets 12 c §) sänks från 10 till 3 cent per identifieringstransaktion. Här avses det pris en leverantör av identifieringsverktyg tar ut av en förmedlingstjänst för tillträdesrätten till leverantörens identifieringstjänst. Förmedlingstjänsten vidareförmedlar identifieringarna till e-tjänster som använder stark autentisering av kunderna. Detta pris (dvs. detaljistpriset) regleras inte utan är avtalsbaserat. I kommersiell verksamhet kan slutkunden förväntas behöva betala ett högre detaljistpris för identifieringstjänsten än det som förmedlingstjänsten själv betalar (dvs. högre än det så kallade partipriset).

Prisregleringen ändras i syfte att sänka det pris som tas ut inom förtroendenätet, som också kan jämföras med prissättning i partihandelsledet eller interndebitering. Detaljistpriset för slutanvändaren (e-tjänsten) kan inte sjunka, om inte förtroendenätets internpris sjunker. Genom att sänka internpriset kan man främja konkurrensen i förmedlingsverksamheten, sänka detaljistpriserna och därmed öka användningen och volymerna av stark autentisering på marknaden.

Det föreslagna priset på 3 cent har på allmän nivå jämförts med internationellt tillgängliga jämförelsedata, som i denna proposition redovisas under rubriken "Den internationella utvecklingen samt lagstiftningen i utlandet och i EU". Priset har också jämförts med vilka detaljistpriser Befolkningsregistercentralen har betalat när identifieringstjänster skaffats till sumi.fi-tjänsten.

Befolkningsregistercentralen har förhandlat fram och skaffat identifiering för den offentliga förvaltningen till klart lägre detaljistpriser än förtroendenätets interna maximipris. För innevarande år har Befolkningsregistercentralen ett tillsvidareavtal med bankerna där prissättningen ligger fast till utgången av 2018. Priset för en identifieringstransaktion är 6 cent tills kalenderårets bankidentifieringar överskrider 40 000 000 transaktioner. Därefter är priset 4,5 cent till utgången av kalenderåret.

I Befolkningsregistercentralens konkurrensutsättning av förmedling av mobilcertifikat valdes en teleoperatör för avtalsperioden 2018. I fråga om förmedling med andra identifieringsverktyg avbröt man upphandlingen därför att priserna var för höga. Avtalet med den valda teleoperatören har ett fast årspris per identifieringsverktyg och priserna varierar mellan 10 876,00 € och 48 946,00 €. Tjänsten har ännu inte tagits i bruk och tills dess gäller ett avtal med en annan tjänsteleverantör där priset per transaktion sjunker när volymerna ökar. Vid färre än 1000 identifieringstransaktioner i månaden är priset 5 cent/transaktion. Priset sjunker graderat tills antalet transaktioner är över 100 000 i månaden, då priset är 2,5 cent/identifiering.

Vid Befolkningsregistercentralens konkurrensutsättning av förmedlingstjänster för 2019 visade det sig att den måste avbrytas i fråga om vissa identifieringsverktyg därför att priserna var för höga. I fråga om identifieringsverktyg för vilka det finns ett upphandlingskontrakt varierar priset per transaktion mellan 3,4 och 6,8 cent (avrundat).

I likhet med det nuvarande priset föreslås ett maximipris. Eftersom en leverantör av identifieringsverktyg måste tillämpa samma leveransvillkor när avtal ingås i förtroendenätet ska även prissättningen vara densamma för alla avtalsparter. Detta samt kravet på rimlighet och icke-diskriminering eliminerar risken för diskriminerade prissättning mot vissa aktörer. Alla avtalsvillkor som omfattas av avtalsfrihet inbegriper risken att vara diskriminerande, och en aktör med inflytande på marknaden kan få en konkurrensfördel mot andra aktörer.

RP 264/2018 rd

Ett maximipris möjliggör att lägre priser än det får tas ut liksom priskonkurrens och olika pris-sättningsmodeller, som stöder lagens mål att främja nya aktörers marknadstillträde också genom att tillåta dem prissätta sina tjänster på olika sätt.

De föreslagna lagändringarna förtydligar processen för avtal om förmedling av identifierings-transaktioner och avtalens innehåll så att företag som tillhandahåller identifieringstjänster behöver mindre resurser för avtalsprocessen, vilket i sin tur kan väntas leda till kostnadsbesparingar. Marknadens nya leverantörer av identifieringstjänster skulle inte heller behöva för-handla skilt med varje part på marknaden, eftersom avtalet i fortsättningen skall ingås i enlighet med de leveransvillkor som leverantören av identifieringsverktyg har publicerat och avtalet måste ingås utan dröjsmål.

I bedömningen av prisregleringens konsekvenser kan det också beaktas att identifieringstjänsten vanligen skapats som en biprodukt av eller en stödfunktion för annan affärsverksamhet hos leverantören av identifieringsverktyg och enligt vad vissa aktörer framfört har tjänsten inte någon större ekonomisk betydelse för leverantören.

Med beaktande av det som anförts ovan och framförallt jämförelsedata från den internationella jämförelsen samt om detaljpriserna kan den föreslagna prisregleringen anses rimlig. Det är överlag motiverat att priset bedöms ligga under det pris som föreskrevs 2015 och trädde i kraft 2017.

Reglering av maximipriset i kedjor av inledande identifiering

Möjligheten till en kedja av inledande identifiering bygger på ett befintligt identifieringsverktyg för stark autentisering. Bankkoder är helt klart det vanligaste identifieringsverktyget på marknaden och en sänkning av maximipriset för kedjor av inledande identifiering skulle i praktiken minska bankernas inkomster mest ifall det nuvarande maximipriset har etablerats som rådande prisnivå.

Det höga priset för en kedja av inledande identifiering har länge bedömts utgöra ett hinder för nya leverantörers marknadstillträde, vilket också ledde till att ett maximipris infördes 2017. I nuläget får högst 2,51 euro tas ut som ersättning för en kedja av inledande identifiering och ersättningen ska minska med 25 % per år fram till 2022.

Nu föreslås att regleringen av maximipriset för en kedja av inledande identifiering för en period på två år ändras så att det motsvarar prissättningen av identifieringstransaktioner i förtroendenätet, dvs. 3 cent som maximipris för en ny kedja (lagförslagets 17 § 7 mom.). Förmedling av en identifieringsavgift vid inledande identifiering och förmedling av en identifieringsavgift i förtroendenätet för leverantörer av identifieringstjänster är tekniskt sett liknande åtgärder. Därmed är det motiverat att föreskriva samma pris. Det är också motiverat att priset för en kedja av inledande identifiering bedöms fristående från leverantörens egna kostnader för inledande identifiering av personer eller kostnader som följer av lagstiftningen, och dessa ska inte räknas in i priset för en kedja av inledande identifiering.

Exempelvis har leverantörer av finansiella tjänster en på finanslagstiftningen grundad skyldighet att identifiera och känna igen sina kunder (särskilt 2 kap. i lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism (503/2008) och 15 kap. 18 § i kreditinstitutslagen (610/2014)). Beroende på hur den inledande identifieringen genomförs kan det uppstå kostnader för t.ex. lokaler, säkerställande av den uppvisade identitetshandlingens äkt-het och giltighet, underhåll av säkerhetsanordningar och system, arkivering samt utbildning av personal som genomför inledande identifiering. När leverantörer av identifieringsverktyg vid beredningen av det nuvarande maximipriset bedömde sina kostnader för inledande identifie-

ring uppgavs mycket varierande belopp beroende på vilka kostnader som räknades in. Enligt aktörernas beräkningar uppgick de egna kostnaderna till allt från några cent till mer än 60 euro.

Att genom priset för en kedja av inledande identifiering ens i närheten täcka dessa kostnader fullt ut kan inte anses motiverat. Framförallt personalkostnaderna avser i huvudsak tjänster som har att göra med tjänsteleverantörens kundrelationer och fullgörande av andra skyldigheter som följer av lagstiftningen, bl.a. förhindrande av penningtvätt. Dessa kostnader uppstår i tjänsteleverantörens verksamhet även utan kedjor av inledande identifiering.

Framförallt i kostnadsfördelningen ska det också beaktas att en kedja av inledande identifiering innebär att det skapas ett nytt, parallellt identifieringsverktyg, varvid kundrelationen hos den leverantör som gjort den ursprungliga inledande identifieringen fortlöper som tidigare. Syftet med prissänkningen är att säkerställa möjligheterna till kedjor av inledande identifiering till skäligt pris, vilket undanröjer hinder för marknadstillträde i fråga om nya identifieringsverktyg och främjar konsumenternas möjligheter att välja identifieringsverktyg efter behov.

Konsekvenserna av sänkningen av maximipriset är tidsmässigt begränsade till endast den fas som har betydelse för att effektivisera utvecklingen av marknaden, dvs. den utsatta tid på två år som föreslås i propositionen. Också denna omständighet begränsar de konsekvenser som regleringen av maximipriset har för företagen inom branschen, eftersom priset efter den utsatta tidsperioden bestäms på marknaden. För en sänkning av den nuvarande prisnivån talar även att det föreslås en mer exakt reglering av ansvaret vid kedjor av inledande identifiering. Därigenom beaktas att det med anledning av prissänkningen inte kan anses skäligt att den leverantör av identifieringsverktyg som begått det ursprungliga felet i princip skulle få stå för eventuella skador.

Priset för en kedja av inledande identifiering sänks relativt sett mer än det ovan angivna priset för en vanlig identifieringstransaktion. Giltighetstiden för regleringen av maximipriset för kedjor av inledande identifiering förkortas från det nuvarande fem år till två år. Till följd av marknadens lilla storlek, uppskattningsvis högst några tusen transaktioner i månaden för inledande identifiering, och den förväntade volymökningen i och med ändringarna bedöms maximipriset inte ha några betydande konsekvenser för de finansiella aktörernas affärsverksamhet som helhet.

3.2 Konsekvenser för myndigheterna

Propositionen påverkar inte fördelningen av myndigheternas befogenheter.

De föreslagna ändringarna ger den offentliga förvaltningen bättre förutsättningar att konkurrensutsätta elektroniska identifieringstjänster. Ändringarna kan förväntas sänka den offentliga förvaltningens totala kostnader för identifieringstjänster. I statsbudgeten har 5 miljoner euro reserverats för identifieringar 2018.

Ändringarna påverkar uppgifterna för Transport- och kommunikationsverket, som övervakar efterlevnaden av regleringen av elektronisk identifiering. Rådgivning och övervakning som gäller förtroendenätets leverans- och avtalsskyldigheter kan orsaka visst merarbete för verket. Å andra sidan har förändringar till följd av tidigare lagändringar redan orsakat verket en betydande mängd arbete, såsom tolkning av regleringen av förtroendenätet samt olika rådgivnings- och övervakningsfall. Syftet med förslaget är att förtydliga förtroendenätets verksamhetsmodell och bidra till att medlemmarnas avtalsförhandlingar slutförs, vilket å sin sida skulle förtydliga de uppgifter som ålagts Transport- och kommunikationsverket.

Propositionen bedöms inte leda till merarbete hos Finansinspektionen, Konkurrens- och konkurrensverket, Dataombudsmannen eller andra myndigheter med anknytning till lagstiftningen om elektronisk identifiering eller övervakningen av branschens aktörer.

3.3 Samhälleliga konsekvenser

Ett mål med propositionen är att öka utbudet och användningen av e-tjänster. De föreslagna ändringarna effektiviserar verksamheten i förtroendenätet för tjänster inom elektronisk identifiering, vilket förbättrar möjligheterna för leverantörer av e-tjänster (företag, kommuner, statsförvaltning etc.) att ingå avtal om identifieringstjänster med bara en leverantör och gör det möjligt att få en bred kundbas genom ett avtal.

Elektronisk identifiering som enkelt kan tas i bruk underlättar skapandet av nya tjänster och främjar innovationer. Propositionen främjar överlag skapandet av en tillväxtmiljö för digital affärsverksamhet som även gynnar nya aktörer i branschen och användare av digitala tjänster.

När marknaden för elektronisk identifiering utvecklas och växer ökar utbudet av identifieringsverktyg på marknaden. Detta förbättrar medborgarnas möjligheter att dra nytta av digitala tjänster och använda elektronisk identifiering. Ökad konkurrens leder till ett större utbud av tjänster på marknaden för elektroniska identifieringstjänster. Detta ökar konsumenternas valmöjligheter. Tillgång till elektronisk identifiering bör ses som en primär konsumenträttighet och inte bara som en tjänsteleverantörsfråga. Elektronisk identifiering är ett medel för användning av egna identifieringsuppgifter vid elektronisk ärendehantering och för hantering av den egna elektroniska identiteten. Identifieringen ska vara enkel och säker för användarna och tillgänglig i så många e-tjänster som möjligt för att ge användaren verkliga möjligheter att hantera sin elektroniska identitet. Utnyttjandet av stark elektronisk identifiering är även ett sätt att förebygga identitetsstöld.

När den elektroniska ärendehanteringens förenklas och därigenom ökar i förhållande till den fysiska hanteringen kan det rent allmänt förbättra tillgången till tjänster och ge besparingar. Enligt en bedömning utifrån Folkpensionsanstaltens tjänster innebär elektrifiering en besparing på minst 5 euro för varje elektrifierad ärendetransaktion. I Estland har man gjort antagandet att varje ärende som en medborgare sköter via den elektroniska servicekanalen innebär en tidsbesparing på 15 minuter.

4 Beredningen av propositionen

4.1 Beredningsskeden och beredningsmaterial

Propositionen har beretts som tjänstearbete vid kommunikationsministeriet. Under beredningen har Kommunikationsverket och Konkurrens- och konsumentverket hörts i framförallt konkurrensrättsliga frågor. Beredningen föregicks av diskussioner med flera av de aktörer som nu tillhandahåller stark autentisering och med tillsynsmyndigheterna i syfte att få aktörernas synpunkter på vilka åtgärder som behövs i lagstiftningen och i övrigt för att utveckla marknaden för elektronisk identifiering.

Till stöd för beredningen och för att få bakgrundsmaterial skickade Kommunikationsverket ut en enkät till leverantörer av tjänster för stark autentisering i syfte att samla in synpunkter på regleringen av ansvar i lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster samt information om partipriserna i förtroendenätet. En stor del skickade in svar och i dem framfördes skilda uppfattningar om vilka förändringar som behövs. Också bland företag med samma roll som leverantör av identifieringstjänster fanns det delvis motstridiga uppfattningar.

RP 264/2018 rd

Utifrån svaren kan alternativ med övervägande stöd därmed inte urskiljas. Svaren har utnyttjats i beredningen med beaktande av sekretessbestämmelserna.

Också de senaste årens lagstiftningsändringar har syftat till att främja identifieringsmarknadens utveckling och en fungerande konkurrens. Tidigare lagberedningsmaterial och tillhörande utredningar (RP 83/2017 rd; RP 272/2014) har också utnyttjats i beredningen av denna proposition.

I samband med lagändringarna 2016 godkände riksdagen ett uttalande enligt vilket man förutsätter att statsrådet följer hur den inledande elektroniska identifieringen fungerar och om priset är skäligt, framförallt för att se till att marknaden för identifieringstjänster kommer i gång, och att statsrådet vid behov vidtar de åtgärder som krävs för att få i gång marknaden innan förtroendenätverket införs (RP 74/2016 rd; RSv 103/2016 rd).

Riksdagens kommunikationsutskott har senast i slutet av 2017 riktat uppmärksamhet på att förtroendenätets verksamhet kommit igång långsamt. Utskottet framhöll att vi nu måste få fart på utvecklingen av marknaden för elektronisk autentisering. Utskottet betonade aktörernas eget ansvar och egen vilja att komma överens om alla frågor som gäller förtroendenätet, så att Finland inte allt mer kommer på efterkälken. Enligt utskottet är det nödvändigt att genom samarbete mellan branschen och de ansvariga ministerierna se till att förtroendenätet så snart som möjligt kan fungera effektivt också rent konkret. Utskottet lyfte också fram den roll som spelas av den myndighet som har tillsyn över att lagen följs, för att lagstiftningen och dess syften ska fullföljas (KoUB 17/2017 rd; RP 83/2017 rd). Tillsynsmyndigheternas hittillsvarande erfarenheter av regleringen och hur målen uppfyllts i praktiken har utnyttjats i beredningen.

4.2 Remissyttranden och hur de har beaktats

Propositionsutkastet gick ut på remiss till 53 instanser via webbplatsen lausuntopalvelu.fi.

Yttranden inkom från följande 38 instanser: arbets- och näringsministeriet, finansministeriet, justitieministeriet, miljöministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, Befolkningsregistercentralen, Finansinspektionen, Kommunikationsverket, Konkurrens- och konsumentverket, Skatteförvaltningen, Statens center för informations- och kommunikationsteknik Valtori, Trafiksäkerhetsverket, Arbetsgivarna för servicebrancherna PALTA rf, Centralhandelskammaren, Finans Finland FA, Finlands Kommunförbund rf, Finlands Näringsliv EK, Företagarna i Finland rf, Open Knowledge Finland, Synskadades förbund rf, Teknologiindustrin rf, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry, Tietoturvaklusteri FISC ry, Avaintec Oy, CSC-Tieteen tietotekniikan keskus Oy, Danske Bank A/S, filial i Finland, DNA Abp, Elisa Abp, Fujitsu Finland Oy, Nets Denmark A/S, filial i Finland, Nordea Bank Abp, OP Gruppen, Posti Oy, S-Banken Ab, Sparbanksförbundet anl, Telia Finland Abp och Tieto Finland Oy.

Social- och hälsovårdsministeriet, miljöministeriet och Statens center för informations- och kommunikationsteknik Valtori meddelade att de inte har något att yttra om utkastet.

En sammanfattning av yttrandena har publicerats i statsrådets projektfönster (projektnummer LVM069:00/2018). Där beskrivs responsen mer utförligt än nedan.

Fördelningen var sådan att merparten av dem som yttrade sig understödde målen och de centrala förslagen i utkastet, som ansågs nödvändiga med tanke på identifieringsmarknadens utveckling. I dessa yttranden beskrevs dagens utbud av identifieringstjänster bl.a. som för litet, koncentrerat eller att prisnivån är hög.

RP 264/2018 rd

Vissa av dem som yttrade sig var å sin sida helt mot propositionen. I dessa yttranden ansågs det att branschen utvecklas bäst genom konkurrens på marknadsmässiga villkor i stället för ny reglering.

Bland dem som yttrade sig gick meningarna isär framförallt om förslagen till prisregleringar. Vissa som i övrigt understödde de föreslagna ändringarna föredrog ett maximipris i stället för ett fast pris i regleringen.

De ministerier som yttrade sig understödde propositionens mål och ansåg de centrala förslagen i huvudsak godtagbara i nuläget. De ämbetsverk som är tillsynsmyndigheter understödde liksom propositionen och att identifierade problem inom förtroendenätet åtgärdas genom reglering. Konkurrens- och konsumentverket KKV ansåg att de föreslagna ändringarna är brådskande med tanke på förtroendenätets verksamhet. KKV anser att de fördröjda avtalsförhandlingarna nu försvårar förtroendenätets verksamhet. Kommunikationsverket, som övervakar leverantörerna av identifieringstjänster, anser att propositionen löser åtskilliga tolkningsproblem som bromsat avtalsförhandlingarna i förtroendenätet.

Teleoperatörerna samt FiCom ry understöder propositionen och önskar att förslagen träder i kraft snarast möjligt. Teleoperatörernas företrädare anser att propositionen identifierar de centrala problemen i förtroendenätet och att avtalsförhandlingarna inte går framåt utan de föreslagna ändringarna.

Alla banker som yttrade sig och Finans Finland är mot propositionen. Enligt dem ska propositionen inte läggas fram utan alla identifieringsfrågor, inkl. finansministeriets påbörjade utredningar om identifiering, ska utredas samlat. Bland annat Nordea föreslår att fokus flyttas till utveckling av en enhetlig teknisk lösning genom samarbete mellan olika aktörer. Finansbranschens aktörer ser propositionen som problematisk med avseende på konkurrensneutralitet och det grundlagsfästa egendomsskyddet. I finansbranschens yttranden kritiserades också lagberedningens kvalitet och konsekvensbedömningen.

Uppfattningen att avtalsförhandlingarna i förtroendenätet gått långsamt delas inte av finansbranschens aktörer eftersom förhandlingarna har varit igång sedan förtroendenätsregleringen trädde i kraft. Enligt dem borde erfarenheter av hur den nuvarande regleringen fungerar ha samlats in före nya lagstiftningsändringar.

Propositionen får inte heller stöd av FISC ry och Fujitsu eftersom den inte anses främja marknadens funktion.

Övriga som yttrade sig understödde i princip propositionen. I flera av yttrandena betonades hur viktig elektronisk identifiering är för den digitala utvecklingen och man framhöll identifieringens betydelse för de egna tjänsterna.

I några yttranden framhölls behovet att noga följa upp marknadens utveckling och framförallt den föreslagna prisregleringens konsekvenser för olika parter.

Till följd av responsen ändrades propositionen i den fortsatta beredningen så att ett maximipris i stället för ett fast pris föreslås i prisregleringen av förtroendenätet och av kedjor av inledande identifiering. Därutöver ändrades maximipriset för kedjor av inledande identifikation till ett temporärt stadgande, som är i kraft i två år.

Vidare förtydligades skyldigheten att ingå avtal liksom rättigheten att vägra ingå avtal i förtroendenätet. Till 12 a § i lagen fogades en bestämmelse enligt vilken leverantören kan vägra

RP 264/2018 rd

att ingå avtal, om en leverantör av förmedlingstjänster agerar på ett sätt som är i strid med lagen eller bestämmelser som utfärdats med stöd av den eller om det finns andra vägande skäl.

I den fortsatta beredningen kompletterades också den allmänna motiveringen och detaljmotiveringen utifrån flera remissinstansers detaljerade observationer.

5 Samband med andra propositioner

Den 3 maj 2018 lämnade regeringen en proposition till riksdagen (RP 61/2018 rd) med förslag till lag om inrättande av Transport- och kommunikationsverket, ändring av lagen om Trafikverket och till vissa lagar som har samband med dem samt den 30 augusti 2018 en proposition som kompletterade den ursprungliga propositionen (RP 104/2018 rd). Riksdagen godkände propositionen i oktober 2018 och lämnade sitt svar i november 2018 (RSv 102/2018 rd). Propositionen innebär att Trafiksäkerhetsverket, Kommunikationsverket och vissa av Trafikverkets verksamheter slås ihop i en nyinrättad myndighet, Transport- och kommunikationsverket. I denna proposition används därför det nya namnet Transport- och kommunikationsverket, som gäller fr.o.m. den 1 januari 2019. När det gäller hänvisningar till nuläget används dock verkets nuvarande namn.

DETALJMOTIVERING

1 Lagförslag

3 §. *Bestämmelsernas tvingande natur.* Till paragrafen fogas ett nytt moment där det föreskrivs att villkoren i avtal som identifieringstjänster ingår i förtroendenätet ska följa kraven i denna lag i alla delar. Två olika typer av leverantörer kan urskiljas i förtroendenätet: leverantörer av identifieringsverktyg och leverantörer av tjänster för identifieringsförmedling. Dessa definieras i 2 § i den gällande lagen. Samma aktör kan ha båda rollerna.

Enligt förslaget är ett avtalsvillkor mellan leverantörer av identifieringstjänster ogiltigt, om det avviker från bestämmelserna i lagen. Avtalsvillkorets ogiltighet innebär att villkoret är utan verkan i parternas avtalsförhållande. När avtalet är ogiltigt behöver ogiltigheten inte särskilt åberopas.

Den föreslagna ändringen, liksom bestämmelserna i 12 a § om skyldighet att erbjuda tillträde och ingå avtal, syftar till att klargöra att de lagstadgade kraven för avtalet mellan leverantörer av identifieringstjänster är av tvingande natur. Tjänsteleverantörerna kan därmed inte avtala på annat sätt om sådant som regleras av bestämmelser i denna lag. Parterna kan i princip avtala om det som är oregerat i lagen, men även då ska avtalsvillkoren på det sätt som avses i 12 a § vara rimliga, icke-diskriminerande och nödvändiga för genomförande av förtroendenätet. Därmed ska avtalsparterna t.ex. följa de föreslagna bestämmelserna om reglering av maximipriset vid förmedling av identifieringstransaktioner i 12 c § och kan inte frångå dem i avtalet. Förslaget till 3 § har också betydelse för identifieringstjänsternas ömsesidiga skadeståndsansvar. De föreskrivna skyldigheterna i denna lag används som kriterier vid bedömning av om ett på lagen grundat avtalsvillkor är ogiltigt eller när man bedömer fel som eventuellt utgör grund för skadestånd.

Den föreslagna bestämmelsen påverkar inte vad som i tidigare förarbeten konstaterats vara en grundläggande utgångspunkt: att lagens krav för identifieringstjänster är av tvingande natur, om inte något annat anges i enskilda bestämmelser. Syftet med bestämmelsen är också att mellan leverantörerna stärka tilliten till att alla leverantörer av identifieringstjänster som avses i lagen och är registrerade enligt 12 §, dvs. medlemmarna i förtroendenätet, följer lagens minimikrav i sin verksamhet (RP 36/2009 rd, s. 45).

Leverantörernas avtalsförhållande berörs också av bestämmelsen i 1 mom., för vilken ingen ändring föreslås i denna proposition. Bestämmelsen innebär att avtalet mellan en leverantör av identifieringsverktyg och en leverantör av tjänster för identifieringsförmedling inte kan inskränka konsumenternas rättigheter enligt denna lag, såsom de i 27 § föreskrivna begränsningarna av användarens ansvar vid obehörig användning av ett identifieringsverktyg.

12 a §. *Förtroendenätet för leverantörer av identifieringstjänster.* Det föreslås en ändring av gällande 12 a § så att aktörerna i förtroendenätet åläggs centrala skyldigheter att erbjuda tillträdesrätt och samarbeta sinsemellan, vilka utgör grunden för förtroendenätet. Rubriken ändras så att den uttryckligen nämner förtroendenätet för att mer exakt motsvara paragrafens innehåll.

1 mom. ändras inte till innehållet utan det görs bara vissa författningstekniska ändringar.

Till paragrafen fogas ett nytt 2 mom. Där förtydligas att förtroendenätet omfattas av en reglering som innebär att leverantörer av identifieringsverktyg ska erbjuda förmedlingstjänster tillträdesrätt till sina identifieringstjänster. Förtroendenätet behövde skapas för att ge förmedlingstjänster möjlighet att erbjuda förlitande parter (e-tjänster) stark autentisering av kunder med de identifieringsverktyg från olika leverantörer som kunderna använder. Bland e-

tjänsterna finns tjänster från både offentliga (t.ex. FPA, skatteförvaltningen) och privata aktörer (t.ex. hälsoföretag). En del e-tjänster är enligt lag förpliktade till stark autentisering av kunderna medan en del vill använda stark autentisering för att öka tilliten mellan leverantören av e-tjänsten och användaren. Skyldigheten att erbjuda tillträde till identifieringstjänster syftar till att underlätta marknadstillträdet för nya förmedlingstjänster, öka konkurrensen och möjliggöra att e-tjänster så samlat som möjligt kan skaffa tjänster för identifiering av sina kunder utan att behöva avtala om detta med varje leverantör av identifieringsverktyg.

I gällande 12 a § föreskrivs på allmän nivå om identifieringstjänsternas administrativa praxis i syfte att möjliggöra kompatibilitet och om att priset grundas på en uppgift som gäller ett identifieringsverktyg. Bestämmelser om möjligheten att införa begränsningar i identifieringsverktygen finns i 18 §. Eftersom det inte är reglerat vilken partihandelsprodukt leverantören ska erbjuda har det förekommit att leverantörer av identifieringsverktyg i avtal om förmedlingstjänster försökt införa begränsningar för vilka tjänster den e-tjänst som är förmedlingstjänstens kund kan skaffa och använda vid identifiering av kunderna. I praktiken har det till och med ansetts att det gällande lagstadgade maximipriset på 10 cent i partihandeln inte är tillämpligt vid alla identifieringstransaktioner beroende på e-tjänstens innehåll. Det har t.ex. hänt att man på dessa grunder krävt ett partipris över det lagstadgade maximibeloppet av förmedlingstjänsten när identifieringarna förmedlas till en e-tjänst som själv skapar ett användarnamn och lösenord till den egna tjänsten för en starkt autentiserad kund.

Syftet med 2 mom. jämte de föreslagna ändringarna av 18 § är att klargöra att de identifieringsmetoder som avses i lagen i princip är generella metoder. Icke-diskriminering innebär att en förmedlingstjänst ska kunna erbjuda e-tjänsten likadan identifiering som leverantörerna av identifieringsverktyg. Således kan en leverantör av identifieringsverktyg bara införa sådana begränsningar i förmedlingstjänstens användning av identifieringsmetoden som leverantören inom de gränser som 18 § tillåter själv tillämpar i rollen som förmedlingstjänst för förlitande parter. Begränsningarna av användningen måste vara förenliga med 18 §.

Med generell identifieringsmetod avses att det kan vara fråga om vilken som helst e-tjänst eller ärendetransaktion inkl. engångsinloggning och skapande av en svagt autentiserad identitet i e-tjänsten. Det är upp till förmedlingstjänsten att besluta om vilka e-tjänster som får förmedlade identifieringar och att i avtalsförhållandet med e-tjänsten se till att begränsningarna i användningen av identifieringsverktyget samt regleringen och skyldigheterna i övrigt beaktas (t.ex. internationella sanktioner eller personuppgiftsreglering).

Centralt i 2 mom. är också att leverantörer av identifieringstjänster åläggs att upprätta leveransvillkor för sin tjänst. Villkoren ska användas när avtal ingås med leverantörer av tjänster för identifieringsförmedling. Leveransvillkoren skulle således vara förpliktigande för varje avtal med förmedlingstjänsten och alla i förtroendenätet ska erbjudas samma villkor. I praktiken innebär detta att bara en uppsättning villkor upprättas. Av lagens tvingande natur enligt 3 § följer också att man i avtalet inte kan frånga skyldigheten att erbjuda samma leveransvillkor för alla och upprätta avtalen enligt dem.

Enligt det föreslagna momentet ska villkoren för tillträdesrätten vara förenliga med denna lag samt rimliga och icke-diskriminerande. Informationen i villkoren regleras i nya 12 b §. När man bedömer rimlighet och icke-diskriminering är det väsentliga att leverantörer av tjänster för identifieringsförmedling som befinner sig i en liknande situation behandlas lika i villkoren. Villkoren ska vara rimliga för alla och ta hänsyn till olika typer av leverantörer av förmedlingstjänster så att ingen diskrimineras. Icke-diskrimineringskravet innebär att en leverantör av identifieringsverktyg som själv använder identifieringsmetoden eller tillhandahåller den för ett dotterbolag eller någon liknande part ska tillhandahålla motsvarande tjänst på samma villkor och med samma kvalitet för förmedlingstjänsten. En konkurrerande förmedlingstjänst får inte

behandlas annorlunda i leveransvillkoren t.ex. i fråga om leveranstid eller servicenivå. Icke-diskrimineringskravet innebär också att leverantören av identifieringsverktyget ska underrätta förmedlingstjänsten om förändringar, såsom byte eller förändring av gränssnitt, så att både den och den egna förmedlingstjänsten får vetskap om förändringarna vid så lika tidpunkter som möjligt.

Förhandskontroll av att leveransvillkoren är rimliga och icke-diskriminerande utförs inte från myndighetens sida. Om en leverantör av identifieringstjänster som begärt tillträdesrätt anser att de offentliggjorda leveransvillkoren eller något annat förfarande hos den andra leverantören inte uppfyller lagens krav, kan ärendet hänskjutas till Transport- och kommunikationsverket genom en begäran om åtgärder. Verket kan först sträva efter att lösa tvisten genom medling. Såsom den myndighet som övervakar lagen kan verket i ett tillsynsbeslut ange huruvida leveransvillkoren står i strid med de skyldigheter som följer av regleringen. Med stöd av 45 § om administrativa tvångsmedel kan verket ge en anmärkning till den som bryter mot regleringen och ålägga att felet eller försummelsen rättas till inom skälig tid. Vilka förelägganden som kan åtfölja beslutet anges också i 45 §. Ändring i Transport- och kommunikationsverkets tillsynsbeslut får sökas i förvaltningsdomstolen.

När Transport- och kommunikationsverket behandlar ett diskrimineringsärende är det leverantören av identifieringsverktyget som ska visa att villkoren och de priser som tas ut inte är diskriminerande.

Av skyldigheterna att erbjuda tillträdesrätt och upprätta leveransvillkor följer att leverantören av identifieringsverktyget enligt 2 mom. ska godkänna begäran av en leverantör av tjänster för identifieringsförmedling om att ingå ett avtal enligt leveransvillkoren. Enligt lagförslaget ska leverantören ingå avtal och bevilja tillträdesrätt utan dröjsmål och senast inom en månad efter att begäran har gjorts.

Skyldigheten att ingå avtal är dock inte absolut trots att regleringen utgår från att en leverantör av identifieringsverktyg ska erbjuda identifieringsverktyget till alla förmedlingstjänster som önskar använda det. Enligt 2 mom. skulle leverantören kunna vägra att ingå avtal, om en leverantör av tjänster för identifieringsförmedling agerar på ett sätt som står i strid med denna lag eller bestämmelser eller föreskrifter som utfärdats med stöd av den eller om det finns något annat vägande skäl. Bestämmelsen motsvarar den nu gällande tolkningen av lagen och den angivna praxisen i Kommunikationsverkets uppförandekod. Ett exempel på vägande skäl är att en leverantör av förmedlingstjänster på ett väsentligt sätt agerar i strid med något syfte som anges i leverantörens principer för identifiering (förmedling). Giltiga grunder för vägran kan också bestå av andra synnerligen vägande och motiverade skäl, t.ex. allvarlig överträdelse av ett avtal mellan parterna eller sanktioner. Leverantören av identifieringsverktyget kan inte helt avstå från ett avtal annat än i sista hand, dvs. man ska först utreda om det finns andra rimliga mekanismer som tryggar parternas rättigheter så att de kan ingå avtal. Då en leverantör vägrar att ingå avtal ska det ske utan diskriminering.

3 mom. föreslås omfatta de gällande bestämmelserna om samarbete, vilka nu finns i 12 a § 2 och 4 mom. Någon samarbetskyldighet i fråga om administrativ praxis behöver dock inte beskrivas eftersom den ersätts med de tydligare skyldigheterna att ingå avtal och erbjuda tillträde. Däremot är det nödvändigt med samarbete för att samordna tekniska förfaranden i syfte att säkerställa interoperabilitet även när tekniken utvecklas och i fråga om nya identifieringsmetoder. Skyldigheten gäller alla leverantörer, såväl av identifieringsverktyg som av tjänster för identifieringsförmedling.

I syfte att främja teknisk interoperabilitet föreslås en bestämmelse om att de införda tekniska lösningarna ska göra det möjligt att tillhandahålla förlitande parter gränssnitt som följer allmänt kända standarder.

Förmedlingstjänster kan välja vilka tekniska lösningar de erbjuder e-tjänsterna förutsatt att de föreskrivna säkerhetskraven uppfylls. Interna gränssnitt mellan förtroendenätets identifieringstjänster berörs av 1 § i statsrådets förordning om förtroendenätet för leverantörer av tjänster för stark autentisering (169/2016), där det föreskrivs att minst ett tekniskt gränssnitt som baserar sig på en allmänt tillämpad standard ska tillhandahållas. För närvarande används det utgående Tupas-gränssnittet och SAML- eller OIDC-baserade gränssnitt, för vilka Kommunikationsverket utarbetat en rekommenderad profil. Leverantörer av mobilcertifikat använder dessutom ett gränssnitt baserat på ETSI-standarden. Syftet med den föreslagna bestämmelsen är att betona den princip som innebär att man vid nya lösningar inom förtroendenätet alltid ska beakta hur lösningen påverkar de tekniska lösningar som e-tjänsterna erbjuder.

Till paragrafen fogas ett nytt 4 mom. Det motsvarar 248 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation, som föreskriver en princip om minsta olägenhet. Identifieringstjänster förutsätter kontinuerlig teknisk interoperabilitet och störningsfrihet och vid förändringar är det därför nödvändigt att beakta hur dessa påverkar övriga aktörer i kedjan. Skyldigheten gäller alla leverantörer, såväl av identifieringsverktyg som av tjänster för identifieringsförmedling. Att effektivt informera övriga aktörer i förtroendenätet innebär att förändringens eller störningens omfattning och påverkan ska beaktas i fråga om informationströskeln och -tidpunkten. Exempelvis behöver besked om att ett gränssnitt baserat på ett visst protokoll utgår ges i ett mycket tidigare skede än information om ett enstaka avbrott för underhåll. Förtroendenätets samarbetsgrupp har tagit fram en rekommendation om att aktörerna ska informera om planerade ändrings- eller underhållsarbeten en vecka i förväg eller om arbetet blir känt senare, senast vid den tidpunkten.

5 mom. i paragrafen motsvarar i huvudsak 16 § 4 och 5 mom. i den gällande lagen. Förutom i utbytet av information om störningar enligt 16 § kan en leverantör av identifieringstjänster även erhålla konfidentiell information vid överlåtelse av tillträdesrätt. Företaget ska behandla denna information omsorgsfullt och bara i det syfte som är grunden för att den erhållits. Sekretessen mellan leverantörer av förmedlingstjänster får inte ha en negativ inverkan på konsumentens rätt att få information om vilken aktör konsumenten kan vända sig till för att återropa sina lagstadgade rättigheter. Detta konstateras i Kommunikationsverkets rekommendation om en uppförandekod för förtroendenätet (216/2017 S, punkt 4.7.3). En leverantör av identifieringstjänster får alltså utan hinder av sekretessplikten hänvisa konsumenten till den aktör som kan avhjälpa störningen eller problemet eller som ansvarar för skadan gentemot konsumenten.

Bemyndigandet att utfärda förordning enligt 6 mom. motsvarar 12 a § 5 mom. i den gällande lagen. Enligt övergångsbestämmelserna förblir statsrådets förordning om förtroendenätet för leverantörer av tjänster för stark autentisering från 2016 i kraft.

12 b §. *Leveransvillkor för tillträdesrätt till identifieringstjänsten och skyldighet för leverantörer av identifieringsverktyg att lämna uppgifter.* Paragrafen är ny. Enligt lagförslaget ska en leverantör av identifieringsverktyg offentliggöra leveransvillkoren för tillträdesrätt till sin identifieringstjänst samt annan information som är relevant för överlåtelse av tillträdesrätt och identifieringstjänsternas kompatibilitet. Informationen ska offentliggöras på tjänsteleverantörens webbplats.

Tanken är att upprättandet och offentliggörandet av villkor som uppfyller lagens krav möjliggör att avtal med förmedlingstjänster kan ingås snabbt. Leveransvillkoren skulle vara förpliktande för avtalet mellan en leverantör av identifieringsverktyg och en förmedlingstjänst. Syf-

tet med bestämmelsen är att främja avtalsförhandlingarna om överlåtelse av tillträdesrätt samt underlätta övervakningen av att överlåtelsevillkoren är rimliga och icke-diskriminerande. Vilken information som omfattas av öppenhetsskyldigheten anges i bestämmelsen. Öppenheten gäller information som är relevant för tillträdesrätten. Utöver leveransvillkoren handlar det således om tekniska egenskaper.

De föreslagna leveransvillkorskraven är teknikneutrala och lämpliga för både bankkoder och mobilcertifikat samt Befolkningsregistercentralens identifieringscertifikat, om det inte föreskrivs något annat i regleringen gällande dem. Leveransvillkoren är även tillämpliga på nya metoder för stark autentisering som anmäls till Transport- och kommunikationsverkets register.

För tydlighetens skull konstateras att 14 § i lagen, om principer för identifiering, inte ändras. Principerna ska i första hand säkerställa informationen till användare och e-tjänster som förlitar sig på identifieringsverktygen. Nu avses förtroendenätets interna leveransvillkor mellan leverantörer av identifieringstjänster. Principerna för identifiering kan t.ex. inkludera dessa eller hänvisa till dem, vilket har varit rådande praxis.

Enligt förslaget till punkt 1 ska leveransvillkoren innehålla en beskrivning av identifieringsverktyget (metoden). Leveransvillkoren måste innehålla den information som förmedlingstjänsten har behov av, vilket skiljer sig från den beskrivning av tjänsten för användare och e-tjänster som enligt 14 § i lagen förutsätts ingå i principerna för identifiering. Framförallt ska beskrivningen ange vilka identifieringsuppgifter om en person som kan erhållas från leverantören av identifieringsverktyget. Kravet är tillämpligt på tillhandahållande av identifieringsverktyg för stark autentisering av såväl fysiska som juridiska personer. Identifieringsverktyg för stark autentisering av juridiska personer tillhandahålls ännu inte i Finland. I kommissionens genomförandeförordning om gränsöverskridande identifiering (EU) 2015/1501, som kompletterar eIDAS-förordningen, indelas identifieringsuppgifterna i obligatoriska och valfria uppgifter. För att säkerställa interoperabilitet har samma identifieringsuppgifter satts i kraft nationellt genom Kommunikationsverkets föreskrift 72.

Enligt punkt 2 i paragrafen ska leverantören informera om eventuella begränsningar för användning av identifieringsverktyget. Om detta föreskrivs närmare i 18 § (se detaljmotiveringen till 18 §). Begränsningarna ska vara icke-diskriminerande. Exempel på det som kan begränsas är elektronisk signering, skapande av en svagt autentiserad identitet (par av användarnamn och lösenord) eller engångsinloggning.

Punkt 3 i paragrafen gäller information om tekniska gränssnitt och testmetoder. Leverantören ska åtminstone informera om vilka protokoll de tillgängliga gränssnitten är baserade på och om de följer Transport- och Kommunikationsverkets rekommendationer. Tekniska specifikationer och eventuella konfidentiella uppgifter ska utan dröjsmål lämnas separat till förmedlingstjänsten, om den begär ett avtal. Bestämmelser om gränssnitt finns också i 12 a § 3 mom. och i statsrådets förordning 169/2016. Informationen om eventuella testmetoder, t.ex. testgränssnitt, är beroende av vilken tjänst som tillhandahålls.

Enligt punkt 4 ska priset för identifieringstransaktioner anges i leveransvillkoren. Det föreslås att maximipriset regleras i en ny 12 c § och priset ska alltså anges inom de tillåtna gränserna för det reglerade maximipriset. I praktiken ska man ange både priset och grunden för prissättningen, framförallt om den inte är ett pris per identifieringstransaktion. Maximipriset möjliggör också prissättningsmodeller baserade på transaktionsvolymen i stället för ett pris per transaktion. Därmed är s.k. mängdrabatt utifrån antalet identifieringstransaktioner en möjlig grund för prissättningen. Medelpriset för identifieringstransaktionerna får dock aldrig vara högre än det lagstadgade maximipriset på 3 cent. Av kravet på rimliga och icke-

diskriminerande villkor följer att prissättningen ska vara skälig för alla parter, att alla ska erbjudas samma prissättning och att man inte kan avtala på annat sätt om den.

Det som konstateras i det föregående om grunderna för bestämningen av priset, skulle motsvara motiveringen till 12 a § 3 mom. i den gällande lagen, till den del som det i dessa motiveringar klargörs att leverantörerna av identifieringstjänster även kan komma överens om en lägre prissättning som möjliggör en ersättning som är oberoende av antalet identifieringstransaktioner. Den genomsnittliga ersättningen för en identifieringsuppgift som förmedlas får dock inte överstiga maximiersättningen på 10 cent (RP 272/2014 rd, s. 21). Den nu föreslagna bestämmelsen om maximipriset möjliggör även ersättningar som är oberoende av transaktionsvolymen, om man säkerställer att medelpriset för identifieringstransaktionerna inte överskrider det lagstadgade maximipriset. Kravet på rimliga och icke-diskriminerande villkor gäller även denna prissättning. Grunderna för prissättningen ska anges i leveransvillkoren.

Enligt punkt 5 ska leverantören informera om vilken servicenivå som erbjuds, vilket avser gränssnittets och de övriga elementens tillgänglighet. Krav på kontinuerlig tillgänglighet har bara föreskrivits för spärrtjänster. Icke-diskrimineringskravet innebär att alla förmedlingstjänster, även leverantörens egen, ska tillhandahållas samma servicenivå. Kravet ska dock inte förhindra att man begränsar eller avbryter datatrafiken till en förmedlingstjänst som orsakar störningar, t.ex. vid en belastningsattack. Skyldigheten att informera om avbrott och störningar främjar tillgängligheten och förutsebarheten.

Beskrivningen av hur leverantören informerar om underhålls- och ändringsarbeten gäller metoder, trösklar och tidsgränser. Enligt punkt 6 ska dessa uppgifter lämnas i leveransvillkoren.

Information om faktureringsförfarandet ska ges på grundval av punkt 7. Faktureringen eller alternativa förfaranden som avtalsparten kan välja ska beskrivas tillräckligt utförligt i villkoren.

Förslaget till punkt 8 gäller skadeståndsvillkoren. Dessa skulle kunna inkluderas i leveransvillkoren med beaktande av lagens stadganden. Av lagens tvingande natur enligt 3 § följer att parterna inte kan avtala på annat sätt om skadeståndsansvaret i delar som regleras av denna lag. Därmed kan avtal om begränsningar och fördelning av skadeståndsansvaret bara gälla oreglerade delar. Villkoren ska vara rimliga och icke-diskriminerande på det sätt som avses i 12 a §.

Med stöd av punkt 9 omfattar informationen villkor för användning av varumärken och andra immateriella rättigheter. Av icke-diskrimineringskravet följer att varumärket ska kunna användas i enlighet med den gällande uppförandekoden för förtroendenätet, som utarbetats i form av en rekommendation från Kommunikationsverket. Enligt uppförandekoden får en förmedlingstjänst avtala med en e-tjänst om att de varumärken för identifieringsverktyg som används i e-tjänsten visas där.

Enligt punkt 10 ska leverantören informera om principer för behandling av personuppgifter som personuppgiftsansvarig i enlighet med EU:s allmänna dataskyddsförordning. I förordningen fastställs den personuppgiftsansvariges ställning, skyldigheter och ansvar. Här antas att förmedlingstjänsten betraktas som en självständig personuppgiftsansvarig enligt dataskyddsförordningen och att det väsentliga i förhållandet mellan de parallellt personuppgiftsansvariga beaktas i avtalet mellan leverantören av identifieringsverktyg och leverantören av tjänster för identifieringsförmedling. Antagandet underbyggs av att en förmedlingstjänst enligt denna lag själv beslutar om och ansvarar för utlämningen av personuppgifter i samband med att identifieringstransaktioner förmedlas till e-tjänster och inte kan vara beroende av tillstånd från leverantören av identifieringsverktyget. För rollen som självständig personuppgiftsansvarig talar

också att förmedlingstjänsten enligt 24 § i lagen ska registrera och lagra uppgifter om identifieringstransaktionerna.

6 § och 24 § i lagen gäller bara sådana identifieringsuppgifter som hör till en identifieringstransaktion. Grunden för behandling av andra, s.k. berikade uppgifter ska alltid bedömas separat utifrån dataskyddsförordningen eller annan reglering som gäller behandling av personuppgifter. Identifieringsuppgifter som hör till en identifieringstransaktion bör anses bestå av de obligatoriska och valfria uppgifter om fysiska och juridiska personer som definierats på EU-nivå i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/1501 utfärdad med stöd av EU:s eIDAS-förordning. Obligatoriska identifieringsuppgifter om en juridisk person innefattar alltid identifieringsuppgifter om en fysisk person som kopplats till dess identifieringsverktyg.

Med stöd av punkt 11 ska leverantören informera om eventuella grunder för att ensidigt ändra avtalsvillkoren.

Enligt punkt 12 omfattar informationen även hur tvister ska lösas.

Möjlighet att informera om andra villkor som är nödvändiga för förtroendenätets funktion ges i punkt 13. Sådana villkor kan exempelvis gälla avtalets giltighetstid, uppsägning, sätt på vilket avtalsrelaterade anmälningar görs, sekretess som inte regleras i lagen eller detaljerade förfaranden för att bistå en part vid fel och missbruk.

12 c §. Ersättning för tillträdesrätt till identifieringstjänsten. Det föreslås att bestämmelserna om prisreglering för förtroendenätet tas in i denna nya paragraf. Enligt 1 mom. ska leverantörer av tjänster för identifieringsförmedling betala en ersättning på högst 3 cent per vidareförmedlad identifieringstransaktion för tillträdesrätt till identifieringstjänsten. Med tillträdesrätt avses en tillträdesrätt enligt förslaget till 12 a § 2 mom.

Den föreslagna ersättningen är som nu ett maximipris men nivån sänks från nuvarande 10 cent till 3 cent. Prisnivån motiveras i propositionens avsnitt om ekonomiska konsekvenser. Av det föreslagna icke-diskrimineringskravet i 12 a § 2 mom. följer att grunden för prissättningen ska vara densamma för alla parter, vilket syftar till att säkerställa icke-diskriminering. Av lagens tvingande natur enligt 3 § följer dessutom att parterna inte kan avtala på annat sätt om priset. I praktiken innebär detta att en leverantör av identifieringsverktyg ska erbjuda alla förmedlingstjänster i förtroendenätet tillträdesrätt till sin identifieringstjänst inom det lagstadgade maximipriset enligt samma grund för prissättningen.

Maximipriset möjliggör också prissättningsmodeller baserade på transaktionsvolymen i stället för ett pris per transaktion. Därmed är s.k. mängdrabatt utifrån antalet identifieringstransaktioner en möjlig grund för prissättningen. Priset per identifieringstransaktion får dock inte vara högre än det lagstadgade maximipriset. Av kravet på rimliga och icke-diskriminerande villkor följer att prissättningen ska vara skälig för alla parter, att alla ska erbjudas samma prissättning och att man inte kan avtala på annat sätt om den.

Det som konstateras i det föregående om grunderna för bestämningen av priset, skulle motsvara motiveringen till 12 a § 3 mom. i den gällande lagen till den del som det i dessa motiveringar klargörs att leverantörerna av identifieringstjänster även kan komma överens om en lägre prissättning som möjliggör en ersättning som är oberoende av antalet identifieringstransaktioner. Den genomsnittliga ersättningen för en identifieringsuppgift som förmedlas får dock inte överstiga maximiersättningen på 10 cent (RP 272/2014 rd, s. 21). Den nu föreslagna bestämmelsen om maximipriset möjliggör även ersättningar som är oberoende av transaktionsvolymen, om man säkerställer att medelpriset för identifieringstransaktionerna inte överskrider det lagstadgade maximipriset.

Förtydligandet av bestämmelsen om maximipris och av förtroendenätets verksamhet överlag syftar också till att reda ut vissa oklarheter i den nuvarande tillämpningspraxisen framförallt i fråga om engångsinloggning och förmedlingstjänstens egna e-tjänster.

Vid engångsinloggning genom förmedlingstjänsten kan kunden baserat på en och samma identifieringstransaktion besöka flera olika e-tjänster under sessionen i stället för att identifieras separat i varje tjänst. Det kan anses motiverat att i prisregleringen betrakta varje identifierat besök i olika e-tjänster under engångsinloggningssessionen som en ersättningsbar transaktion även om identifieringsuppgiften bara har skickats en gång till förmedlaren. Motsatt tolkning skulle kunna leda till onödigt bruk av engångsinloggning även då man annars inte skulle använda sig av den.

Bestämmelser om Befolkningsregistercentralens suomi.fi-identifieringstjänst finns i lagen om förvaltningens gemensamma stödtjänster för e-tjänster (571/2016). I förarbetena till lagen (RP 59/2016 rd) konstateras om suomi.fi-identifieringstjänsten att det i förhållande till identifieringslagen är fråga om att tillhandahålla en begränsad användarkår identifieringsförmedling. I 5 § i lagen föreskrivs om identifieringstjänstens användarorganisationer. I förarbetena konstateras vidare att när tjänsterna tillhandahålls har Befolkningsregistercentralen ur identifieringslagens synvinkel rollen som en organisation som utnyttjar identifieringstjänster som tillhandahålls allmänheten och är således t.ex. inte med i förtroendenätet enligt identifieringslagen.

Utöver förmedling av identifieringar till förlitande parter är det möjligt att förmedlingstjänsten tillhandahåller egna e-tjänster där stark autentisering används. Förmedlingstjänstens rätt att i egna e-tjänster utnyttja identifieringstransaktioner som den skaffat till ett pris enligt förmedlingsavtalet kan anses motiverad med tanke på att aktörerna i förtroendenätet ska kunna verka på lika villkor. En leverantör av identifieringsverktyg kan också verka i rollen som förmedlingstjänst eller erbjuda e-tjänster där stark autentisering utnyttjas. Ett krav att särskilja vidareförmedling och egna e-tjänster i förmedlingstjänstens användning av identifieringstransaktioner skulle vara onödigt belastande administrativt, svårkontrollerat och särbehandla företag av olika storlek på grund av de större företagens möjligheter att organisera förmedlingstjänsten och e-tjänsten i olika bolag.

I en identifieringstransaktion via det tekniska gränssnittet sänds unika identifieringsuppgifter om användaren av identifieringsverktyget till förmedlingstjänsten, som kan förmedla dem till en förlitande part som vill försäkra sig om e-kundens identitet. Enligt förslaget till 1 mom. omfattar ersättningen alla personidentifieringsuppgifter som gäller det elektroniska identifieringsverktyget. Syftet är att klargöra att alla identifieringsuppgifter som en leverantör av identifieringsverktyg förmedlar till förmedlingstjänsten i en enskild identifieringstransaktion ingår i det lagstadgade priset.

I Finland tillhandahålls identifieringsverktyg för stark autentisering tills vidare bara för fysiska personer, men kraven gäller på liknande sätt även identifieringsverktyg för juridiska personer, om sådana tillhandahålls i framtiden. I Kommunikationsverkets föreskrift 72A/2018 M anges de obligatoriska och valfria attributen för fysiska och juridiska personer i syfte att säkerställa interoperabilitet. Motsvarande attribut finns i kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/1501. Leverantörer av identifieringsverktyg beslutar själv om de vill tillhandahålla valfria identifieringsuppgifter. Av icke-diskrimineringskravet följer dock att en leverantör av identifieringsverktyg som använder vissa valfria attribut i sin egen verksamhet ska tillhandahålla dem för andra förmedlingstjänster inom det lagstadgade maximipriset. Även förmedlingstjänster kan berika minimiattributen med valfria attribut, t.ex. personens adress eller olika EU-harmoniserade ID-nummer för juridiska personer. Förmedlingstjänsten kan också utarma uppgifterna och t.ex. bara erbjuda e-tjänsten en bekräftelse av att kunden är myndig.

I likhet med praxisen för tillämpning av den nuvarande bestämmelsen tillämpas den föreslagna prisregleringen mellan leverantören av identifieringsverktyget och förmedlingstjänsten oavsett vad besöket i e-tjänsten gäller. Prisregleringen tillämpas alltså även då identifieringsuppgifter som gäller ett identifieringsverktyg för stark autentisering används för att skapa s.k. svagt autentiserade identiteter, såsom par av användarnamn och lösenord, i e-tjänsten dit uppgiften förmedlas.

Enligt 12 a § 3 mom. i den gällande lagen ska nivån på prisregleringen för förtroendenätet bedömas årligen. Bestämmelsen började tillämpas den 1 maj 2017. Eftersom priset är lagstadgat måste det också ändras genom ändring av lagstiftningen. Skyldigheten att bedöma prissnivån föreslås bestå.

Enligt förslaget ska Transport- och kommunikationsverket årligen bedöma nivån på den ersättning som föreskrivs i paragrafen. Detta säkerställer att regleringens ändamålsenlighet och funktion regelbundet bedöms i förhållande till hur marknaden utvecklas. Eftersom lagen reglerar maximipriset är det särskilt viktigt att följa upp hurdan prissnivån blir i praktiken och hur prissättningsmodellerna utvecklas. Det föreslagna maximipriset tillåter också prissättning utifrån transaktionsvolymen, vilket kan leda till nya typer av prissättningsmodeller. De priser som tas ut av förmedlingstjänsterna blir offentliga med stöd av 12 b §. Även i övrigt bör man följa upp vilka leveransvillkor för tillträdesrätt som används på marknaden för identifieringstjänster och hur t.ex. priset anges. Transport- och kommunikationsverket, som ska övervaka efterlevnaden av denna lag och leverantörerna av identifieringstjänster, kommer årligen att utvärdera marknadens utveckling tillsammans med andra behöriga myndigheter och leverantörerna. Kommunikationsministeriet beaktar resultaten från utvärderingarna när verkställandet och konsekvenserna av lagen följs upp. Vid uppföljningen bedöms hur maximiprisregleringen har fungerat och eventuella ändringsbehov. Om det upptäcks ändringsbehov sker ändringarna genom att den nu föreslagna regleringen ändras.

Enligt förslaget till 2 mom. får ingen annan ersättning än den som föreskrivs i 1 mom. tas ut för tillträdesrätten till identifieringstjänsten. Bestämmelsen förtydligar att den tvingande maximiprisregleringen inte kan kringgås genom att man tar ut en separat ersättning för en viss funktion i anknytning till den erbjudna tillträdesrätten till identifieringstjänsten. De uppräknade typerna av tillträdesrätt i momentet avses omfatta samtliga tillträdesrätter som behövs för förmedling av identifieringar till en förlitande part. Således får t.ex. en separat månadsavgift eller fakturerings tillägg inte tas ut.

12 d §. Skadeståndsskyldighet mellan medlemmar i förtroendenätet. Paragrafen är ny. Dess syfte är att klargöra skadeståndsansvaret då skyldigheten att ingå avtal och erbjuda tillträdesrätt inte fullgörs. Målet med paragrafen är ett effektivare fullgörande av skyldigheten att ingå avtal. Paragrafen motsvarar 81 § i lagen om tjänster inom elektronisk kommunikation. Paragrafen gäller överhuvudtaget inte skadestånd som har att göra med identifieringstjänstens funktion eller tillförlitlighet.

Skadeståndsskyldighet kan komma i fråga t.ex. då man bryter mot bestämmelserna om interoperabilitet och anmälningsskyldighet i förtroendenätet. 1 mom. specificerar i vilka paragrafer och moment det föreskrivs skyldigheter där en underlåtelse kan leda till skadeståndsansvar. Bestämmelsen tillämpas på alla aktörer i förtroendenätet.

2 mom. begränsar skadeståndsskyldigheten till direkta skador. Momentets förteckning över skadegrupper för vilka leverantören kan bli skyldig att betala skadestånd med stöd av paragrafen är uttömmande.

3 mom. avser jämkning av ersättningen. I fråga om leverantörer av identifieringstjänster kan t.ex. storlek och affärsverksamhetens omfattning beaktas vid jämkning liksom graden av uppsåt i det som orsakat skadan och andra inverkan omständigheter.

4 mom. föreslås innehålla en bestämmelse om preskriptionstid för skadeståndsyrkanden.

Enligt 5 mom. kan domstolen begära ett utlåtande av Transport- och kommunikationsverket i skadeståndsärendet. Verket är behörigt att övervaka efterlevnaden av denna lag och leverantörerna av identifieringstjänster. Domstolen är naturligtvis inte bunden av bestämmelsen.

16 §. *Anmälningar av leverantörer av identifieringstjänster om hot och störningar som riktas mot verksamheten eller skyddet av uppgifter.* Paragrafens rubrik ändras så att den motsvarar den föreslagna ändringen av 2 mom., som innebär att det i paragrafen också föreskrivs om frivilliga anmälningar vid sidan av anmälningsskyldigheten.

1 mom. om anmälningsskyldigheten ändras inte till innehållet, utan det görs bara vissa författningstekniska ändringar. Den sista meningen i 1 mom., om Transport- och kommunikationsverkets rätt att på teknisk väg förmedla i momentet avsedda uppgifter mellan parterna i förtroendenätet trots vad som föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet, flyttas till ett nytt 3 mom. Till slutet av det första momentet fogas i stället nuvarande 3 mom., som i sak bara gäller 1 mom. Innehållsmässiga ändringar görs inte i tillägget.

Till paragrafen fogas ett nytt 2 mom. för att klargöra att leverantörer av identifieringstjänster har rätt att utbyta information om hot och störningar i förtroendenätet även med andra än avtalspartner. Enligt 1 mom. gäller skyldigheten att utbyta information bara avtalspartner. När informationsutbytet om hot och störningar omfattar hela förtroendenätet främjas medlemmarnas förmåga att förebygga och utreda störningar. Ändringen säkerställer också att frivilligt utbytt information inom hela förtroendenätet och obligatoriskt utbytt information mellan avtalspartner omfattas av samma sekretessplikt. Förtydligandet bedöms minska utrymmet för tolkningar och därmed främja förtroendenätets avtalsförhandlingar.

Vidare syftar ändringen till att möjliggöra informationsutbyte om leverantörer som skäligen kan misstänkas för att eftersträva orättmätig ekonomisk vinning, lämna betydelsefull osann eller vilseledande information eller behandla personuppgifter på ett olagligt sätt. Jämfört med sådan information om hot och störningar som tidigare avsetts i paragrafen avses nu information som inte utgör något direkt hot i fråga om identifieringens tekniska korrekthet, datasäkerhet eller identitetsmissbruk men ger anledning att misstänka att en e-tjänst förfar otillbörligt. Sådana iakttagelser kan t.ex. handla om vilseledande marknadsföring eller annan osann information från e-tjänsten som vilseleder användarna.

Informationen får förmedlas i syfte att andra medlemmar i förtroendenätet efter eget övervägande kan beakta den i sina riskbedömningar när avtal ingås med förlitande parter, dvs. e-tjänster. Genom rätt till sådant informationsutbyte minskar risken att en e-tjänst som förfar otillbörligt eller bedrägligt och med vilken en förmedlingstjänst utifrån sin riskbedömning inte har ingått avtal i stället försöker avtala om identifieringstjänster med en förmedlingstjänst som inte har vetskap om e-tjänstens förfaringssätt.

Förslaget till 3 mom. motsvarar innehållsmässigt den sista meningen i gällande 1 mom. Transport- och kommunikationsverkets rätt att på teknisk väg förmedla i paragrafen avsedda uppgifter kommer då att gälla både obligatoriska och frivilliga anmälningar.

17 §. *Identifiering av en fysisk person som ansöker om ett identifieringsverktyg.* Det föreslås ändringar av 17 § i fråga om inledande identifiering baserat på ett befintligt identifieringsverk-

RP 264/2018 rd

tyg för stark autentisering i syfte att bevilja ett nytt identifieringsverktyg, s.k. kedjor av inledande identifiering. En kedja av inledande identifiering uppstår t.ex. när ett nytt mobilcertifikat skapas elektroniskt med hjälp av befintliga bankkoder. Inledande identifiering definieras i 2 § 1 mom. 7 punkten i den gällande lagen.

Genom förslaget till 4 mom. klargörs att bestämmelsen om s.k. kedjor av inledande identifiering innebär att andra tjänsteleverantörer ska tillhandahållas inledande identifiering, om de baserat på den vill bevilja ett nytt identifieringsverktyg för stark autentisering. Varje leverantör av identifieringsverktyg beslutar själv vems inledande identifiering leverantören vill utnyttja. I tillämpningspraxisen av nuvarande 4 mom. har det uppstått viss oklarhet om rättigheterna och skyldigheterna i samband med kedjor av inledande identifiering. Ändringen i fråga syftar till att förtydliga lagen, inte till att förändra nuläget eller tillämpningspraxisen.

Genom 4 mom. preciseras också att ett identifieringsverktyg med hög tillitsnivå kan beviljas baserat på ett verktyg med väsentlig tillitsnivå men inte tvärtom.

Med beaktande av lagens tillämpningsområde är det uppenbart att bestämmelsen bara gäller situationer där man använder ett identifieringsverktyg för stark autentisering för att skapa ett annat sådant verktyg. Med leverantör av identifieringsverktyg avses i enlighet med 10 § i lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster en tjänsteleverantör som gjort en anmälan till Transport- och kommunikationsverket.

Till 4 mom. fogas som ny bestämmelse att vad som föreskrivs i 12 a och 12 b § om överlåtelse av tillträdesrätt till identifieringstjänsten också tillämpas på kedjor av inledande identifiering. Detta innebär att en leverantör av identifieringsverktyg ska upprätta leveransvillkor för upplåtelse av tillträdesrätt och ingå avtal med en leverantör av identifieringsverktyg som vill använda tjänsten för en kedja av inledande identifiering. Tidsfristen för att ingå avtal föreslås motsvara den i 12 a § 2 mom. Det är upp till leverantören att besluta om kedjor av inledande identifiering ska ingå i samma leveransvillkor och avtal som överlåtelse av tillträdesrätt till identifieringstjänsten enligt 12 a §. Därmed är det möjligt att ingå ett separat avtal om kedjor av inledande identifiering och om förmedling av identifieringstransaktioner. Avsikten är dock att en leverantör av identifieringsverktyg upprättar leveransvillkor för kedjor av inledande identifiering, erbjuder villkoren till alla parter, offentliggör dem och använder bara dem när avtal ingås. Villkoren ska vara förenliga med denna lag samt rimliga och icke-diskriminerande.

Det föreslås ett nytt 5 mom. till paragrafen för att ersätta ansvarsregleringen i nuvarande 17 § 4 mom. och avhjälpa problem vid tolkningen av den. Med felaktig inledande identifiering avses situationer där fel person har identifierats till följd av att en annan leverantör av identifieringsverktyg gjort en felaktig inledande identifiering. Om det finns flera identifieringsverktyg i kedjorna kan felet ha inträffat vid beviljandet av vilket som helst av verktygen.

Det föreslagna 5 mom. gäller inte situationer där den som beviljar identifieringsverktyget först via en identifieringstransaktion för kedjan av inledande identifiering får en felaktig uppgift om vem som ansöker om identifieringsverktyget, t.ex. på grund av ett tekniskt fel eller orättmätig användning. Även i dessa fall tillämpas momentet dock på den leverantör av identifieringsverktyg som utifrån ett identifieringsverktyg med felaktig information beviljar ett nytt identifieringsverktyg till vilket felet överförs. Med orättmätig användning avses att det identifieringsverktyg som används för kedjan av inledande identifiering beviljats rätt användare men innehåller orättmätigt av någon annan. Syftet är således att förtydliga nuvarande 17 § 4 mom. så att ansvaret inte ska gälla situationer där den inledande identifieringen är korrekt men identifieringsverktyget använts orättmätigt vid ansökan om ett nytt identifieringsverktyg.

Det nya 6 mom. gäller leverantörernas regressrätt när ett fel fortplantas genom kedjor av inledande identifiering. I tillämpningspraxisen har det ansetts att nuvarande 17 § 4 mom. inte utesluter regressrätt utan att den existerar och kan avtalas närmare mellan aktörerna. I en juridisk expertutredning på Kommunikationsverkets uppdrag ansågs det att begränsning av en tidigare identifierares ansvar gentemot skadelidanden inte kan härledas från nuvarande 17 § 4 mom. Vidare ansågs det att då en s.k. sekundär inledande identifierare (definieras ej i lagen) är ansvarig enligt 17 § 4 mom. och den föregående inledande identifieraren är ansvarig enligt en exkulperande avtalsklausul förefaller en ändamålsenlig utgångspunkt vara att i förhållandet mellan skadevållarna den som ansvarar på grund av vållande eller förmodat sådant får stå för skadan.

Såsom det tidigare 4 mom. utgör det föreslagna 5 mom. inte något hinder för att den skadelidande vänder sig direkt till den leverantör av identifieringsverktyg som har begått det ursprungliga felet, men ansvarsgrunderna i denna situation regleras inte specifikt. Därmed skulle det vara möjligt för leverantörer av identifieringsverktyg att i sådana situationer meddela i de leveransvillkor som publiceras villkoren för begränsning och fördelning av ansvaret mellan dem såsom det stadgas i den föreslagna 12 b § 8 punkten. Villkoren i ett sådant avtal ska i enlighet med den föreslagna ändringen av 12 a § vara förenliga med denna lag samt rimliga och icke-diskriminerande. Av lagens tvingande natur efter förtydligandet av 3 § följer att leverantörer av identifieringstjänster inte kan avtala på annat sätt om ansvarsfrågorna i delar som regleras i denna lag.

Det kan inte anses motiverat att i dessa situationer kategoriskt lägga ansvaret på den som begått det ursprungliga felet, i synnerhet med beaktande av den temporära ändringen av prisregleringen för kedjor av inledande identifiering i 7 mom. En leverantör av identifieringsverktyg ska tillåta att andra leverantörer av identifieringsverktyg utnyttjar av leverantören beviljade identifieringsverktyg för kedjor av inledande identifiering. Eftersom antalet kedjor av inledande identifiering inte har begränsats och ersättningen för en kedja inte är högre än priset för en förmedlad identifieringstransaktion kan det inte anses skäligt att den leverantör av identifieringsverktyg som begått det ursprungliga felet i princip skulle få stå för eventuella skador. Här undantas dock situationer av kvalificerat vållande, dvs. skador som med uppsåt eller genom grov oaktsamhet orsakats av den leverantör av identifieringsverktyg som begick det ursprungliga felet. Ett möjligt exempel på kvalificerat vållande av skada är att leverantören vid den inledande identifieringen inte kontrollerade passets eller identitetskortets giltighet på det sätt som avses i 7 b § i lagen trots att uppgiften hade varit tillgänglig.

I paragrafens 7 mom. tilläggs för en tidsperiod på två år en hänvisning till 12 c §, vilket innebär att prisregleringen för förtroendenätet även gäller kedjor av inledande identifiering. Därmed blir priset samma maximipris på 3 cent som när en identifieringstransaktion förmedlas till en förmedlingstjänst. Förmedling av en identifieringsuppgift vid inledande identifiering och förmedling av en identifieringsuppgift i förtroendenätet för leverantörer av identifieringstjänster är tekniskt sett liknande åtgärder. Därmed är det motiverat att föreskriva samma pris. För en sänkning av den nuvarande prisnivån talar även att ansvaret vid kedjor av inledande identifiering regleras mer exakt genom förslaget till 5 och 6 mom. i samma paragraf. Där beaktas att eftersom priset sänks jämfört med det nuvarande kan det inte anses skäligt att ansvaret för en skada som orsakas av en felaktig inledande identifiering annat än undantagsvis genom regresskrav i kedjan kanaliseras till den leverantör av identifieringsverktyg som begått det ursprungliga felet.

I enlighet med 12 c § 2 mom. får ingen annan ersättning än priset tas ut för en kedja av inledande identifiering. Det är motiverat att priset för en kedja av inledande identifiering bedöms fristående från leverantörens kostnader för den egentliga inledande identifieringen, och dessa

kostnader ska inte kunna räknas in i priset för en kedja av inledande identifiering (se propositionens ekonomiska konsekvenser).

Maximipriset på 3 cent för kedjor av inledande identifiering är menat att vara i kraft under en tidsperiod på två år. Därefter skulle regleringen av priset upphöra och priset skulle bestämmas på marknaden. Målet är att när marknaden utvecklas ska utbudet av identifieringsverktyg förbättras så att paragrafen om maximipriset inte längre behövs. 5 - 7 mom. om maximipriset för en kedja av inledande identifiering som fogades till denna paragraf för en tidsperiod på fem år genom en temporär lag (826/2017) föreslås bli upphävda. Därmed upphävs också Kommunikationsverkets beslut om ersättningsens maximinivå, som har fattats med stöd av den temporära lagen.

Transport- och kommunikationsverkets skyldighet att enligt 12 c § 1 mom. årligen evaluera nivån för ersättningen för förmedlingen av identifieringsuppgiften skulle inte gälla maximipriset för kedjor av inledande identifiering. Den årliga evalueringen är inte nödvändig, eftersom stadgan är i kraft i endast två år.

18 §. *Hinder och begränsningar när det gäller att utföra rättshandlingar.* Till slutet av 1 mom. fogas ett förtydligande av den gällande bestämmelsens innehåll. Syftet med tillägget är inte att förändra nuläget eller tillämpningspraxisen utan att klargöra att avtalsvillkoren inte får innehålla kund- eller e-tjänstspecifika begränsningar eller hinder i fråga om användning av identifieringsverktyg eller utförande av rättshandlingar. Identifieringstjänsten ska vara samma generella identifieringstjänst oavsett vem som förmedlar identifieringen. Således ska identifieringstjänsten vara densamma oavsett om den tillhandahålls av en leverantör av identifieringsverktyg i rollen som förmedlingstjänst eller av någon annan leverantör av tjänster för identifieringsförmedling som förmedlar identifieringsuppgifter från en leverantör av identifieringsverktyg till e-tjänsten.

I samarbetsskyldigheten för leverantörer av identifieringstjänster ingår att möjliggöra tillhandahållande av interoperabla tjänster, dvs. att det inte finns extra begränsningar för den förmedlade identifieringen utöver dem som normalt gäller identifieringsverktyget. Därmed får t.ex. parning av användarnamn och lösenord i e-tjänsten inte begränsas så att det skulle krävas att separat avtal om detta med leverantören av identifieringsverktyget. En leverantör av identifieringsverktyg ska alltså ange och tillämpa hinder eller begränsningar oberoende av förmedlingstjänst i enlighet med 18 §. Ett exempel på en tillåten begränsning enligt lagen skulle kunna vara ett förbud mot att med hjälp av den tillhandahållna identifieringstjänsten göra elektroniska underskrifter såsom det hänvisas till i 14 § 3 mom.

Med stöd av gällande 2 mom. ska både leverantören av identifieringsverktyget och förmedlingstjänsten redan nu se till att de hinder eller begränsningar som avses i paragrafen är lätta upptäcka. Genom det föreslagna tillägget betonas att hindren och begränsningarna ska anges så att alla parter förstår dem eftersom begränsningarna blir en del av avtalet med innehavaren av identifieringsverktyget och dessutom ska även e-tjänsten iaktta dem. I momentet preciseras också att den som får införa hinder eller begränsningar även med tekniska medel är just leverantören av identifieringsverktyget (i gällande lag leverantören av identifieringstjänster).

Genom ändringen av 3 mom. preciseras att ordnande av möjlighet att kontrollera hindren och begränsningarna är en naturlig skyldighet för den leverantör som fastställt begränsningarna för identifieringsverktyget.

Det föreslås ingen ändring av 4 mom.

2 Närmare bestämmelser och föreskrifter

Det föreslås inga nya bemyndiganden att utfärda förordningar eller föreskrifter.

Enligt förslaget till övergångsbestämmelser förblir statsrådets förordning om förtroendenätet för leverantörer av tjänster för stark autentisering (169/2016) i kraft (utfärdad med stöd av 12 § av 5 mom. i gällande lag). Bestämmelsen om bemyndigande att utfärda förordning flyttas till 12 a § 6 mom. men ändras inte till innehållet.

3 Ikraftträdande

Trots de senaste årens lagstiftningsändringar i syfte att främja marknaden för elektronisk identifiering och en fungerande konkurrens har marknaden och förtroendenätets verksamhet utvecklats i långsam takt. Regleringen av förtroendenätet har efter övergångsperiodens slut varit i kraft sedan maj 2017. Förtroendenätets långsamma avtalsförhandlingar bedöms påverka leverantörer av e-tjänster negativt i fråga om deras möjligheter att konkurrensutsätta behövliga identifieringstjänster och utnyttja stark autentisering vid identifiering av användarna. Samma slags utveckling som i dag kan också påverka konsumenternas möjligheter att använda e-tjänster på ett tillförlitligt sätt, om tjänsteleverantören inte ser införande av stark autentisering som ett kostnadseffektivt alternativ. En icke-fungerande marknad för elektronisk identifiering bromsar därmed upp utvecklingen av e-tjänsterna i både den offentliga och den privata sektorn.

Därför föreslås att lagen ska träda i kraft så snart som möjligt. Lagens 17 § 7 mom. gäller i två år från ikraftträdandet av lagen.

Förslaget innehåller en övergångsbestämmelse om att en leverantör av identifieringsverktyg ska upprätta och offentliggöra leveransvillkoren för tillträdesrätt till sin identifieringstjänst inom två månader från lagens ikraftträdande. I praktiken har leverantörer av identifieringsverktyg redan nu villkor och dessa behöver uppdateras för att motsvara de föreslagna ändringarna.

Det föreslås också att avtal som ingåtts mellan leverantörer av tjänster för identifieringsförmedling före lagens ikraftträdande ska vara förenliga med lagen inom tre månader från dess ikraftträdande. Förslaget påverkar således avtal gällande förmedling av identifiering och kedjor av inledande identifiering som är i kraft vid lagens ikraftträdande. Trots att förtroendenätets avtalsförhandlingar gått långsamt har en del leverantörer av identifieringstjänster ingått avtal.

4 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

4.1 Egendomsskydd

15 § 1 mom. i grundlagen innehåller en generalklausul om egendomsskyddet. Olika begränsningar av ägarnas nyttjande- och bestämmanderätt bedöms utifrån den. Grundlagsutskottet har i sina utlåtanden konstaterat att egendom inte skyddas av grundlagen mot alla begränsningar av nyttjanderätten och att ägarens rättigheter kan inskränkas genom en lag som uppfyller de allmänna kraven för inskränkning av grundläggande fri- och rättigheter (GrUB 25/1994 rd).

Relevant för egendomsskyddet är först och främst sänkningen av maximipriserna i den gällande regleringen i lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster enligt 12 c § och 17 § 4 mom. i lagförslaget. Ändringarna innebär att en leverantör av identifieringsverktyg för stark autentisering inte fritt får prissätta sina tjänster för förmedling av personidentifieringsuppgifter till en förmedlingstjänst inom förtroendenätet (12 c §) eller av uppgifter om in-

RP 264/2018 rd

ledande identifiering till en annan leverantör av identifieringsverktyg så att denna kan skapa ett nytt identifieringsverktyg för personen (17 § 4 mom.).

Generalklausulen om egendomsskydd ger också visst skydd för avtalsfriheten (GrUU 15/2004 rd, GrUU 33/1998 rd). Exempelvis innebär ett kontraheringstvång i lag en inskränkning av personens befogenheter att fatta beslut om sina avtalsförhållanden (GrUU 24/2002 rd). Med avseende på avtalsfrihet som får skydd genom egendomsskyddet i grundlagen är det bestämmelserna om förtroendenätet som är relevanta, i synnerhet 12 a och b §. Enligt förslaget till ändring av 12 a § 2 mom. ska leverantörer av identifieringsverktyg upprätta leveransvillkor för sin identifieringstjänst och bara använda dem när avtal ingås med leverantörer av tjänster för identifieringsförmedling. Dessutom införs en skyldighet att efter förmedlingstjänstens begäran ingå avtal inom en lagstadgad tidsfrist. I föreslagna 12 b § föreskrivs om vad leveransvillkoren åtminstone ska innehålla samt om skyldighet att offentliggöra villkoren.

Förslagen om ändring av prisregleringen och om skyldigheten att ingå avtal påverkar även gällande avtal mellan leverantörer av identifieringstjänster eftersom avtal ingångna före lagens ikraftträdande ska vara förenliga med denna lag inom tre månader från lagens ikraftträdande.

Ovannämnda förslag begränsar leverantörernas avtalsfrihet och rätt att bestämma över hur egendomen nyttjas samt om vederlaget för den. Därmed ska förslagen, enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis, bedömas utifrån de allmänna kriterierna för begränsning av grundläggande fri- och rättigheter.

Exakt reglering på lagnivå föreslås för ändringarna av prisregleringen och skyldigheten att ingå avtal i förtroendenätet. Prisregleringen föreslås gälla en särskild typ av egendom och inskränker sig till att angivna maximipriser i en gällande reglering sänks. I den gällande lagen föreskrivs det om maximipriser i 12 a § 3 mom. och 17 § 5–7 mom. Det senare maximipriset, för s.k. kedjor av inledande identifiering, gäller temporärt i fem år. Prisregleringen föreslås bli striktare eftersom maximipriserna i den gällande regleringen visat sig för höga för att marknaden för identifieringstjänster ska utvecklas. Enligt förslaget till 12 c § får leverantörer av identifieringsverktyg en ersättning på högst 3 cent per förmedlad identifieringsuppgift i förtroendenätet. Enligt den föreslagna hänvisningen i 17 § 7 mom. får leverantören likaså ta ut högst 3 cent när en uppgift om inledande identifiering skickas till en annan leverantör av identifieringsverktyg. Bestämmelsen är temporär såsom den nuvarande. I stället för fem år skulle den dock vara i kraft endast två år.

Utifrån kravet på exakthet och noggrannhet har det betydelse att prisregleringen föreslås gälla alla leverantörer av identifieringsverktyg som avses i lagen och gjort en anmälan till Transport- och kommunikationsverket samt exakt den verksamhet där prissättningen redan är reglerad i gällande lag. Det högsta tillåtna priset anges exakt i lagen. Leverantörernas skyldighet att upprätta leveransvillkor och ingå avtal inom en fastställd tidsfrist uttrycks likaså i detaljerade bestämmelser.

Enligt vedertagen praxis i grundlagsutskottet kan en lag som inte kränker ägarens rätt att nyttja sin egendom på ett normalt, rimligt och förnuftigt sätt stiftas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 1/1996 rd). Det bör också noteras att lagstiftaren i princip har större spelrum med hänsyn till egendomsskyddet när skyldigheterna gäller börsbolag eller andra juridiska personer med stor förmögenhetsmassa än när bestämmelserna har mycket omedelbara effekter för de fysiska personerna bakom den juridiska personen (t.ex. GrUU 10/2007 rd, GrUU 32/2004 rd, GrUU 34/2000 rd). Den föreslagna regleringen berör framförallt företag som nu verkar i finans- och telebranschen, dvs. banker och teleoperatörer, och avser de priser och villkor som ska tillämpas i relationerna mellan dem. Utifrån företagets tillgångsmassa kan de betraktas

som betydande juridiska personer, vilket ska beaktas när man bedömer hur den föreslagna regleringen förhåller sig till egendomsskyddet och framförallt till inskränkningens godtagbarhet.

Grundlagsutskottet har vedertaget ansett att ökad konkurrens och bättre tillgång till tjänster utgör en godtagbar grund för inskränkning av egendomsskyddet. Utskottet har bl.a. bedömt förslag till skyldigheter eller begränsningar för ägare av el-, naturgas- och teleföretag i fråga om hur egendom nyttjas och där syftet varit att skapa eller säkerställa konkurrens. Utskottet har då tagit hänsyn till egendomens speciella karaktär och utgått från att skyldigheterna och begränsningarna stämmer överens med grundlagen med hänsyn till den berörda egendomens karaktär, om de baserar sig på exakta bestämmelser i lag och är skäliga med avseende på ägaren (t.ex. GrUU 1/1996 rd (ändring av telelagen), GrUU 47/1996 rd (telemarknadslagen), GrUU 34/2000 och GrUU 5/2001 rd (ändring av telemarknadslagen), GrUU 36/2004 (ändring av elmarknadslagen), GrUU 8/2002 rd (ändring av lagstiftningen om kommunikationsmarknaden) samt GrUU 61/2002 rd, GrUU 32/2004 rd och GrUU 45/2005 rd (kommunikationsmarknadslagen)). Ett betydande samhällsligt behov har t.ex. ansetts kunna motivera obligatorisk roaming för teleföretag och begränsning av ersättningen så att den är rättvis och skälig i relation till kostnaderna. Ökad konkurrens bedömdes leda till sjunkande priser och bättre service och därmed göra telekommunikationsmetoderna lättillgängligare (GrUU 34/2000 rd). Enligt utskottets praxis har också en myndighets lagstadgade möjlighet att fastställa ett pristak för aktörerna ansetts ha godtagbara grunder med tanke på systemet för grundläggande fri- och rättigheter när syftet med regleringen är att öka konkurrensen på marknaden och att främja tillgången till service samt ge användarna större fördelar (GrUU 32/2004 rd).

Grundlagsutskottet har ansett att det i princip är nödvändigt och acceptabelt att näringsverksamheten regleras i en marknadssituation där det råder s.k. naturligt monopol. I ett sådant läge är det enligt utskottets mening motiverat att främja konkurrensen och skydda kundernas rättigheter av förmögenhetsvärde genom effektivare metoder än vanligt (GrUU 4/2000 rd, GrUU 36/2004 rd). Grundlagsutskottet har ansett att inskränkningen i samband med naturlig monopol kan anses stå i samklang med grundlagen, om den finns inskriven i tydliga bestämmelser i lag och är skälig med avseende på ägaren (GrUU 36/2004 rd, GrUU 32/2009 rd). Trots att den nu föreslagna regleringen inte gäller ett naturligt monopol ska det beaktas att elektronisk identifiering bara kan göras med en användares befintliga identifieringsverktyg för stark autentisering. Tjänsteleverantörer som tar emot identifieringsuppgifter har därmed inte kunnat välja en leverantör av uppgifterna baserat på pris, utan leverantören har bestämts enligt den identifierade personens elektroniska identifieringsverktyg. Merparten av identifieringstransaktionerna görs med bankkoder och således är det oftast en bank som levererar uppgifterna. Nya leverantörer av identifieringsverktyg har såsom beskrivs i denna proposition haft svårt att komma in på marknaden, och avtalsförhandlingarna mellan de nuvarande leverantörerna av identifieringsverktyg och av tjänster för identifieringsförmedling i förtroendenätet har gått långsamt. Konkurrensen mellan leverantörer av identifieringsverktyg är liten och utbudet koncentrerat. Därmed förbättras inte e-tjänsternas möjligheter att skaffa stark autentisering eller konsumenternas möjligheter att besöka dem starkt autentiserade utan att verksamheten i förtroendenätet för elektronisk identifiering kommer igång målenligt.

Den föreslagna regleringen syftar till att öka konkurrensen på marknaden för elektronisk identifiering och främja användningen av e-tjänster. Målet är i synnerhet att konsumenterna ska kunna välja bland olika identifieringsverktyg utan att prissättningen eller avtalsprocessen mellan tjänsteleverantörerna begränsar konsumenternas möjligheter att skaffa ett lämpligt identifieringsverktyg för sina individuella behov. Målet är också att olika e-tjänster ska kunna utnyttja stark autentisering enkelt och till skäligt pris, vilket i sin tur ska bidra till att skapa fler tillförlitliga digitala tjänster. Genom regleringen främjas jämlikheten och medborgarnas möjligheter att använda e-tjänster på ett tillförlitligt sätt som lämpar sig för var och ens användningsbehov samt medborgarnas rätt att hantera den egna elektroniska identiteten. Elektroniska

identifieringstjänster hör till det digitala samhällets bastjänster. Därför ska i sista hand lagstiftningen säkerställa medborgarnas möjligheter att använda mångsidiga och tillförlitliga tjänster för elektronisk identifiering. Den föreslagna regleringen har således godtagbara grunder med tanke på systemet för grundläggande fri- och rättigheter och för den talar också ett betydande samhällsligt behov.

Den föreslagna regleringen behöver också bedömas utifrån proportionalitetskravet. En inskränkning av egendomsskyddet ska vara nödvändig för att uppnå ett godtagbart mål och den får inte gå längre än vad som kan motiveras med vikten av det bakomliggande samhällsintresset i relation till det rättsgoda som inskränks. I bedömningen ska det också beaktas att regleringen är proportionerlig för alla nuvarande och eventuella nya aktörer i förtroendenätet.

Grundlagsutskottet har t.ex. i fråga om snabbblån ansett att en godtagbar grund är att de lagstiftningsändringar som gjorts inte åtminstone i tillräcklig grad har lett till det godtagbara mål som eftersträvats (GrUU 28/2012 rd). Den föreslagna prisregleringen anses nödvändig eftersom de lagstiftningsändringar som redan gjorts inte har lett till det eftersträvade slutresultatet, dvs. att avtal ingås mellan medlemmarna i förtroendenätet och att därav följer en utveckling av marknaden för identifieringsverktyg samt att nya och konkurrerande identifieringstjänster för stark autentisering blir vanligare.

Sänkningen av maximipriserna kan anses motiverad därför att de nuvarande priserna i regleringen visat sig vara för höga och därmed bromsa identifieringsmarknadens utveckling och användningen av elektronisk identifiering. Huruvida ersättningen i förslaget till maximipris för förmedling av identifieringsuppgifter är rättvis och skälig har bedömts utifrån internationella jämförelsedata och nationellt tillgängliga data om bl.a. detaljistpriser. Enligt lagförslaget ska Transport- och kommunikationsverket årligen bedöma nivån på prisregleringen av förtroendenätet, vilket säkerställer att regleringens ändamålsenlighet och hur den fungerar regelbundet bedöms i förhållande till marknadens utveckling. Den nuvarande bestämmelsen om ansvaret vid felaktig inledande identifiering ändras så att den blir rimligare med hänsyn till den föreslagna sänkningen av priserna i regleringen. Det lägre priset för kedjor av inledande identifiering skulle vara i kraft under en tidsperiod på två år, så att den inskränker sig till endast det som är nödvändigt för att marknaden ska börja utvecklas och bli mångsidigare. Därefter skulle regleringen av priset upphöra och priset skulle bestämmas på marknaden. Således skulle giltighetstiden för regleringen av priset för kedjor av inledande identifiering förkortas från nuvarande fem år till två år i samband med sänkandet av maximipriset.

Eftersom det handlar om ett maximipris får tjänsten erbjudas till lägre pris, vilket möjliggör konkurrens mellan företagen. Företagen får också använda olika prissättningsmodeller inom de tillåtna gränserna för det lagstadgade maximipriset, vilket ger möjlighet att använda modeller som passar företagets affärsverksamhet. Företagen får överlag upprätta leveransvillkor för tillträdesrätt till sin identifieringstjänst, men lagen föreskriver vilka uppgifter som åtminstone ska anges och att villkoren ska tillämpas på alla avtalsparter utan diskriminering.

Grundlagens egendomsskydd har i viss mån ansetts skydda avtalsförhållandens beständighet. Skyddet för förmögenhetsrättsliga rättshandlingars beständighet utgår från tanken att skydda rättssubjektens berättigade förväntningar i ekonomiska angelägenheter. Skyddet för sådana förväntningar har i grundlagsutskottets praxis ansetts omfatta rätten att kunna lita på att lagstiftning som reglerar viktiga rättigheter och skyldigheter med avseende på avtalsförhållandet består så att denna typ av frågor inte kan regleras på ett sätt som i oskäligt hög grad försämrar parternas rättsliga ställning (GrUU 21/2004 rd, GrUU 42/2006 rd). Enligt utskottets bedömning kan företag på en mycket strikt reglerad marknad dock rimligen inte förvänta sig att lagstiftningen förblir oförändrad under alla förhållanden (GrUU 31/2006 rd, GrUU 56/2005 rd). Grundlagsutskottet har också bedömt den här typen av bestämmelser som ingriper i egen-

domsskyddet med avseende på de generella villkoren för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, t.ex. godtagbarhet och proportionalitet (GrUU 42/2006 rd, GrUU 56/2005 rd).

Ifall de föreslagna bestämmelserna om skyldighet att ingå avtal och om maximipriser i förtroendenätet bara tillämpas på avtal som ingås efter lagens ikraftträdande kan det leda till att leverantörer av identifieringstjänster i förtroendenätet behandlas olika beroende på om de är bundna av tidigare avtal eller har ingått avtal efter lagens ikraftträdande. Den föreslagna regleringen gäller samma verksamhet där vissa aktörer är bundna av tidigare avtal, vilket kan försämra deras möjligheter att verka och konkurrera på marknaden, särskilt med hänsyn till utmaningarna i förtroendenätets avtalsförhandlingar. Saken är också relevant ur likabehandlingssynpunkt.

Den föreslagna prisregleringen grundar sig i enlighet med grundlagsutskottets krav på exakta och noggrant avgränsade bestämmelser i lag om vilken verksamhet regleringen gäller och på vilket sätt den begränsas. Med beaktande av regleringens mål blir den föreslagna regleringen utifrån en helhetsbedömning inte oskälig för de företag som tillhandahåller elektroniska identifieringstjänster. Dessutom anses regleringen vara nödvändig och proportionell med tanke på marknads utveckling och på att medborgarna och leverantörerna av e-tjänster ska kunna få så konkurrensutsatta, förmånliga och högklassiga tjänster som möjligt.

4.2 Näringsfrihet

De ovannämnda förslagen är också relevanta med avseende på den grundlagsskyddade näringsfriheten i delar som i fortsättningen påverkar idkandet av näringsverksamhet. Enligt 18 § i grundlagen har var och en i enlighet med lag rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt. Inskränkningar i näringsfriheten bedöms likaså enligt de ovan beskrivna allmänna kriterierna för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna.

Enligt 10 § i lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster ska leverantörer av identifieringstjänster göra en skriftlig anmälan till Transport- och kommunikationsverket om att verksamheten inleds. Enligt 12 a § 1 mom. i den gällande lagen och i detta förslag till ändring ansluter sig en leverantör av identifieringstjänster till förtroendenätet när leverantören gör en anmälan till Transport- och kommunikationsverket enligt 10 §. Anslutningen till förtroendenätet som sådan kräver inte att en separat anmälan görs till verket.

Identifieringstjänster kan tillhandahållas också utan att det görs en anmälan till Transport- och kommunikationsverket, men då anses leverantören av identifieringstjänster inte ha en sådan ställning som leverantör av tjänster för stark autentisering som avses i denna lag. Ställning som en tjänst för stark autentisering förutsätter anmälan till verket.

Hur 12 a § om förtroendenätet för leverantörer av identifieringstjänster i den gällande lagen förhåller sig till grundlagen och i synnerhet till näringsfriheten har bedömts i regeringens proposition RP 272/2014 rd. För tydlighetens skull konstateras att de nu föreslagna ändringarna inte förändrar rättsläget i fråga om förtroendenätsanslutning och -tillhörighet.

På ovannämnda grunder kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Med stöd av vad som anförts ovan förelägs riksdagen följande lagförslag:

RP 264/2018 rd

Lag

om ändring och temporär ändring av lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster (617/2009) 17 § 5–7 mom., sådana de lyder i lag 816/2017,
ändras 12 a och 16 §, 17 § 4 mom. och 18 §, av dem 12 a § sådan den lyder i lag 139/2015 och 16 § sådan den lyder i lag 533/2016, samt
fogas till 3 § ett nytt 2 mom., till lagen nya 12 b–12 d § och till 17 §, sådan den lyder i lagarna 139/2015 och 533/2016, i stället för de 5–7 mom. som upphävts genom denna lag, nya 5 och 6 mom. och temporärt ett nytt 7 mom. som följer:

3 §

Bestämmelsernas tvingande natur

Avtalsvillkor mellan leverantörer av identifieringstjänster som avviker från bestämmelserna i denna lag är ogiltiga.

12 a §

Förtroendenätet för leverantörer av identifieringstjänster

En leverantör av identifieringstjänster ansluter sig till förtroendenätet när leverantören gör en anmälan enligt 10 § till Transport- och kommunikationsverket.

En leverantör av identifieringsverktyg ska erbjuda leverantörer av tjänster för identifieringsförmedling tillträdesrätt till sina identifieringstjänster så att leverantörerna kan förmedla identifieringstransaktioner till en part som förlitar sig på en elektronisk identifiering. En leverantör av identifieringsverktyg ska upprätta leveransvillkor för tillträdesrätt till sin identifieringstjänst och tillämpa dem vid ingående av avtal med leverantörer av tjänster för identifieringsförmedling. Villkoren för tillträdesrätten ska vara förenliga med denna lag samt vara rimliga och icke-diskriminerande. Leverantören av identifieringsverktyg ska godkänna begäran av leverantören av tjänster för identifieringsförmedling om att ingå ett avtal enligt leveransvillkoren samt bevilja tillträdesrätt till identifieringstjänsten utan dröjsmål och senast inom en månad efter att begäran har gjorts. Leverantören av identifieringsverktyg kan vägra ingå avtal endast om leverantören av tjänster för identifieringsförmedling handlar i strid med denna lag eller de bestämmelser eller föreskrifter som utfärdats med stöd av den eller om det finns andra vägande skäl för vägran.

Leverantörer av identifieringstjänster ska samarbeta för att säkerställa att de tekniska gränssnitten mellan medlemmarna i förtroendenätet är kompatibla och att de gör det möjligt att tillhandahålla gränssnitt som följer allmänt kända standarder för de förlitande parterna.

Leverantörer av identifieringstjänster ska genomföra underhålls-, ändrings- och informationssäkerhetsåtgärder på ett sådant sätt att åtgärderna innebär minsta möjliga olägenhet för identifieringstjänsternas övriga leverantörer, användare och förlitande parter. Utöver det som föreskrivs i 25 och 26 § får en leverantör av identifieringstjänster tillfälligt utan en annan leverantörs samtycke avbryta tillhandahållandet av en identifieringstjänst eller begränsa dess användning, om det är nödvändigt för att de åtgärder som avses ovan ska kunna genomföras

framgångsrikt. Övriga leverantörer av identifieringstjänster vilkas tjänster kan påverkas av avbrott och ändringar ska effektivt informeras om dessa.

En leverantör av identifieringstjänster får använda sådan information om en annan leverantör av identifieringstjänster som den erhållit i samband med överlåtelse av tillträdesrätt eller med stöd av 16 § endast för det ändamål för vilket informationen har lämnats till leverantören av identifieringstjänster. Uppgifterna får behandlas endast av den som arbetar hos eller för en leverantör av identifieringstjänster och som nödvändigt behöver uppgifterna i sitt arbete. Uppgifterna ska också annars behandlas så att affärshemligheter som tillhör en annan leverantör av identifieringstjänster inte röjs. En leverantör av identifieringstjänster som genom att handla i strid med detta moment vållar en annan leverantör av identifieringstjänster skada är skyldig att ersätta skadan.

Närmare bestämmelser om förtroendenätets administrativa praxis, tekniska gränssnitt och administrativa ansvar utfärdas genom förordning av statsrådet.

12 b §

Leveransvillkor för tillträdesrätt till identifieringstjänsten och skyldighet för leverantörer av identifieringsverktyg att lämna uppgifter

En leverantör av identifieringsverktyg ska offentliggöra leveransvillkoren för tillträdesrätt till sin identifieringstjänst samt annan information som är relevant för överlåtelse av tillträdesrätt och identifieringstjänsternas kompatibilitet på sin webbplats. Leverantören av identifieringsverktyg ska offentliggöra åtminstone följande information:

1) en beskrivning av identifieringsverktyget, inklusive information om tillgängliga personidentifieringsuppgifter enligt bilagan till kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/1501 om interoperabilitetsramverket enligt artikel 12.8 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden,

2) eventuella hinder och begränsningar enligt 18 § för användning av identifieringsverktyget samt information om hur de förlitande parterna har fått eller kan få kännedom om hindren och begränsningarna, eller information om det tekniska genomförandet av begränsningen,

3) en beskrivning av de tekniska gränssnitten för förmedling av identifieringstransaktioner och metoderna för testning av dem till den del de inte innehåller affärshemligheter eller uppgifter som äventyrar informationssäkerheten,

4) priset på en identifieringstransaktion,

5) vilken servicenivå som erbjuds,

6) hur leverantören informerar om underhålls- och ändringsarbeten,

7) en beskrivning av faktureringsförfarandet,

8) villkor som gäller skadeståndsansvar,

9) villkor för användning av varumärken och andra immateriella rättigheter,

10) principer för behandling av personuppgifter som personuppgiftsansvarig i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning),

11) eventuella grunder för att ensidigt ändra leveransvillkoren,

12) hur tvister ska lösas,

13) eventuella andra villkor som är nödvändiga för förtroendenätets funktion.

12 c §

Ersättning för tillträdesrätt till identifieringstjänsten

RP 264/2018 rd

Leverantörer av tjänster för identifieringsförmedling ska betala en ersättning på högst 3 cent per förmedlad identifieringstransaktion för tillträdesrätt till identifieringstjänsten. Ersättningen omfattar alla personidentifieringsuppgifter som gäller det elektroniska identifieringsverktyget. Transport- och kommunikationsverket ska bedöma nivån på ersättningen årligen.

Ingen annan ersättning får tas ut för tillträdesrätt till identifieringstjänsten. Den ersättning som anges i 1 mom. ska omfatta fakturering och tillträdesrätter till alla sådana gränssnitt, funktioner, tjänster, programvaror och informationssystem som förvaltas av leverantören av identifieringsverktyget och som behövs för förmedling av identifiering till en förlitande part.

12 d §

Skadeståndsskyldighet mellan medlemmar i förtroendenätet

En leverantör av identifieringstjänster som uppsåtligen eller av oaktsamhet handlar i strid med de skyldigheter som anges i 12 a § 2–3 mom. eller i bestämmelser som utfärdats med stöd av 6 mom. eller de skyldigheter som anges i 12 b §, 12 c § eller 17 § 4 mom. är skyldig att ersätta en annan leverantör av identifieringstjänster för skada som har tillfogats denna.

Skadeståndet omfattar ersättning för kostnader, prisskillnad samt annan direkt ekonomisk skada som orsakats av leverantörens i 1 mom. avsedda verksamhet.

Skadeståndet kan jämkas, om fullt skadeståndsansvar bedöms som oskäligt tungt med tanke på förseelsens art, skadans omfattning, parternas situation och andra omständigheter.

Rätten till skadestånd preskriberas, om skadeståndstalan inte har väckts inom tre år från det att leverantören av identifieringstjänster fick eller borde ha fått kännedom om uppkomsten av skadan.

Vid prövning av en skadeståndstalan som avses i 1 mom. kan domstolen begära yttrande av Transport- och kommunikationsverket.

16 §

Anmälningar av leverantörer av identifieringstjänster om hot och störningar som riktas mot verksamheten eller skyddet av uppgifter

En leverantör av identifieringstjänster ska trots sekretessbestämmelserna utan ogrundat dröjsmål anmäla betydande hot och störningar som riktas mot tjänsternas funktion, informationssäkerheten eller användningen av en elektronisk identitet till de tjänsternas förlitande parter, till innehavarna av identifieringsverktyg, till övriga avtalsparter i förtroendenätet och till Transport- och kommunikationsverket. I anmälan ska det redogöras för de åtgärder som olika aktörer har tillgång till för att avvärja hot eller störningar samt de beräknade kostnaderna för åtgärderna.

Leverantören av identifieringstjänster får trots sekretessbestämmelserna underrätta alla medlemmar i förtroendenätet om hot och störningar som avses i 1 mom. samt om tjänsteleverantörer som skäligen kan misstänkas för att eftersträva orättmätig ekonomisk vinning, lämna betydelsefull osann eller vilseledande information eller behandla personuppgifter på ett olagligt sätt.

Transport- och kommunikationsverket får för anmälarens räkning på teknisk väg förmedla uppgifterna mellan parterna i förtroendenätet trots vad som föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999).

17 §

Identifiering av en fysisk person som ansöker om ett identifieringsverktyg

En leverantör av identifieringsverktyg ska göra det möjligt för en annan leverantör av identifieringsverktyg att använda ett identifieringsverktyg för stark autentisering som beviljats av den förstnämnda för inledande identifiering vid ansökan om ett identifieringsverktyg för stark autentisering på motsvarande eller lägre tillitsnivå. Vad som föreskrivs i 12 a och 12 b § om överlåtelse av tillträdesrätt till identifieringstjänsten och publicering av leveransvillkoren tillämpas också på i detta moment avsedd användning av identifieringsverktyg vid inledande identifiering.

Den leverantör av identifieringsverktyg som litar på en tidigare inledande identifiering bär ansvaret i förhållande till den skadelidande om den inledande identifieringen är felaktig.

Om en leverantör av identifieringsverktyg som litar på en tidigare inledande identifiering hålls ansvarig för en skada med stöd av 5 mom. har leverantören rätt att få ersättning för sin skada av den leverantör av identifieringsverktyg som begått felet vid den inledande identifieringen, om inte den sistnämnda leverantören visar att skadan inte har berott på uppsåt eller grov oaktsamhet.

Vad som föreskrivs i 12 c § om ersättning för förmedling av identifieringstransaktioner tillämpas också på i 4 mom. avsedd användning av identifieringsverktyg vid inledande identifiering.

18 §

Hinder och begränsningar när det gäller att utföra rättshandlingar

Användningen av identifieringsverktyg för att utföra rättshandlingar får förhindras genom avtal mellan leverantörer av identifieringstjänster, tjänsteleverantörer som använder tjänsterna och innehavare av identifieringsverktyg. Dessutom får utförandet av rättshandlingar begränsas både när det gäller användningsändamål och transaktionernas värde i pengar. Hinder och begränsningar får inte gälla enskilda tjänsteleverantörer och de får inte vara beroende av vilken leverantör av tjänster för identifieringsförmedling som förmedlar identifieringstransaktionen.

Leverantören av identifieringstjänster ska se till att alla parter känner till hindren eller begränsningarna eller att de är lätta att upptäcka och meddelas på ett klart och lättbegripligt sätt. Leverantören av identifieringsverktyg får även införa hinder eller begränsningar med tekniska medel. Leverantören svarar inte för de åtgärder som har vidtagits i strid med hindren eller begränsningarna trots att leverantören har handlat på ett omsorgsfullt sätt.

Leverantören av identifieringsverktyg ska se till att en tjänsteleverantör som använder identifieringstjänsterna har möjlighet att dygnet runt kontrollera de hinder och begränsningar som gäller identifieringsverktyget. Denna skyldighet föreligger dock inte om användning av identifieringsverktyget i strid med hindren och begränsningarna har förhindrats med hjälp av tekniska medel.

En tjänsteleverantör som använder identifieringstjänster ska i samband med användningen av ett identifieringsverktyg kontrollera eventuella hinder eller begränsningar i de system och register som leverantören av identifieringstjänsterna har. Detta behöver dock inte göras om användning av identifieringsverktyget i strid med hindren och begränsningarna har förhindrats med hjälp av tekniska medel.

Denna lag träder i kraft den 20 . Lagens 17 § 7 mom. gäller i två år från ikraftträdandet av lagen.

En leverantör av identifieringsverktyg ska upprätta och offentliggöra leveransvillkoren för tillträdesrätt till sin identifieringstjänst inom två månader från ikraftträdandet av denna lag.

Avtal mellan leverantörer av identifieringstjänster som gäller när denna lag träder i kraft ska uppdateras i överensstämmelse med denna lag inom tre månader från lagens ikraftträdande.

Den förordning av statsrådet som utfärdats med stöd av det 12 a § 5 mom. som gällde vid denna lags ikraftträdande förblir i kraft.

RP 264/2018 rd

Helsingfors den 29 november 2018

Statsminister

Juha Sipilä

Kommunikationsminister Anne Berner

Lag

om ändring och temporär ändring av lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster

I enlighet med riksdagens beslut
upphävs i lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster (617/2009) 17 § 5–7 mom., sådana de lyder i lag 816/2017,
ändras 12 a och 16 §, 17 § 4 mom. och 18 §, av dem 12 a § sådan den lyder i lag 139/2015 och 16 § sådan den lyder i lag 533/2016, samt
fogas till 3 § ett nytt 2 mom., till lagen nya 12 b–12 d § och till 17 §, sådan den lyder i lagarna 139/2015 och 533/2016, i stället för de 5–7 mom. som upphävts genom denna lag, nya 5 och 6 mom. och temporärt ett nytt 7 mom. som följer:

Gällande lydelse

3 §

Bestämmelsernas tvingande natur

Föreslagen lydelse

3 §

Bestämmelsernas tvingande natur

12 a §

Nätverk för leverantörer av identifieringstjänster

När en leverantör av identifieringstjänster gör en anmälan till Kommunikationsverket enligt 10 § ansluter sig leverantören av identifieringstjänster till förtroendenätet.

En leverantör av identifieringstjänster som hör till förtroendenätet ska iaktta en sådan administrativ praxis som säkerställer att de tjänster som tillhandahålls av leverantörer av identifieringstjänster och av leverantörer av elektroniska tjänster som använder dessa identifieringstjänster är kompatibla samt erbjuda tekniska gränssnitt som skapar förutsättningar för verksamheten mellan aktörerna som tillhandahåller identifieringstjänster och aktörerna som använder tjänsterna.

När en leverantör av elektroniska identifieringstjänster skickar en uppgift som gäller ett elektroniskt identifieringsverktyg till en annan leverantör av elektroniska identifierings-

Avtalsvillkor mellan leverantörer av identifieringstjänster som avviker från bestämmelserna i denna lag är ogiltiga.

12 a §

Förtroendenätet för leverantörer av identifieringstjänster

En leverantör av identifieringstjänster ansluter sig till förtroendenätet när leverantören gör en anmälan enligt 10 § till Transport- och kommunikationsverket.

En leverantör av identifieringsverktyg ska erbjuda leverantörer av tjänster för identifieringsförmedling tillträdesrätt till sina identifieringstjänster så att leverantörerna kan förmedla identifieringstransaktioner till en part som förlitar sig på en elektronisk identifiering. En leverantör av identifieringsverktyg ska upprätta leveransvillkor för tillträdesrätt till sin identifieringstjänst och tillämpa dem vid ingående av avtal med leverantörer av tjänster för identifieringsförmedling. Villkoren för tillträdesrätten ska vara förenliga med denna lag samt vara rimliga och icke-diskriminerande. Leverantören av identifieringsverktyg ska godkänna begä-

tjänster för vidareförmedling, ska det för den förmedlade identifieringsuppgiften betalas en ersättning till den som skickat uppgiften. Ersättningen som tas ut för en förmedlad identifieringsuppgift får uppgå till högst 10 cent. Nivån på ersättningen ska bedömas årligen.

Leverantörerna av identifieringstjänster svarar i samarbete för att de tekniska gränssnitten och den administrativa praxisen är kompatibla.

Närmare bestämmelser om förtroendenätets administrativa praxis, tekniska gränssnitt och administrativa ansvar utfärdas genom förordning av statsrådet.

ran av leverantören av tjänster för identifieringsförmedling om att ingå ett avtal enligt leveransvillkoren samt bevilja tillträdesrätt till identifieringstjänsten utan dröjsmål och senast inom en månad efter att begäran har gjorts. Leverantören av identifieringsverktyg kan vägra ingå avtal endast om leverantören av tjänster för identifieringsförmedling handlar i strid med denna lag eller de bestämmelser eller föreskrifter som utfärdats med stöd av den eller om det finns andra vägande skäl för vägran.

Leverantörer av identifieringstjänster ska samarbeta för att säkerställa att de tekniska gränssnitten mellan medlemmarna i förtroendenätet är kompatibla och att de gör det möjligt att tillhandahålla gränssnitt som följer allmänt kända standarder för de förlitande parterna.

Leverantörer av identifieringstjänster ska genomföra underhålls-, ändrings- och informationssäkerhetsåtgärder på ett sådant sätt att åtgärderna innebär minsta möjliga olägenhet för identifieringstjänsternas övriga leverantörer, användare och förlitande parter. Utöver det som föreskrivs i 25 och 26 § får en leverantör av identifieringstjänster tillfälligt utan en annan leverantörs samtycke avbryta tillhandahållandet av en identifieringstjänst eller begränsa dess användning, om det är nödvändigt för att de åtgärder som avses ovan ska kunna genomföras framgångsrikt. Övriga leverantörer av identifieringstjänster vilkas tjänster kan påverkas av avbrott och ändringar ska effektivt informeras om dessa.

En leverantör av identifieringstjänster får använda sådan information om en annan leverantör av identifieringstjänster som den erhållit i samband med överlåtelse av tillträdesrätt eller med stöd av 16 § endast för det ändamål för vilket informationen har lämnats till leverantören av identifieringstjänster. Uppgifterna får behandlas endast av den som arbetar hos eller för en leverantör av identifieringstjänster och som nödvändigt behöver uppgifterna i sitt arbete. Uppgifterna ska också annars behandlas så att affärshemligheter som tillhör en annan leverantör av identifieringstjänster inte röjs. En leverantör av identifieringstjänster som genom att handla i strid med detta moment vållar en annan leverantör av identifieringstjänster

skada är skyldig att ersätta skadan.

Närmare bestämmelser om förtroendenätets administrativa praxis, tekniska gränssnitt och administrativa ansvar utfärdas genom förordning av statsrådet.

12 b §

Leveransvillkor för tillträdesrätt till identifieringstjänsten och skyldighet för leverantörer av identifieringsverktyg att lämna uppgifter

En leverantör av identifieringsverktyg ska offentliggöra leveransvillkoren för tillträdesrätt till sin identifieringstjänst samt annan information som är relevant för överlåtelse av tillträdesrätt och identifieringstjänsternas kompatibilitet på sin webbplats. Leverantören av identifieringsverktyg ska offentliggöra åtminstone följande information:

1) en beskrivning av identifieringsverktyget, inklusive information om tillgängliga personidentifieringsuppgifter enligt bilagan till kommissionens genomförandeförordning (EU) 2015/1501 om interoperabilitetsramverket enligt artikel 12.8 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden,

2) eventuella hinder och begränsningar enligt 18 § för användning av identifieringsverktyget samt information om hur de förlitande parterna har fått eller kan få kännedom om hindren och begränsningarna, eller information om det tekniska genomförandet av begränsningen,

3) en beskrivning av de tekniska gränssnitten för förmedling av identifieringstransaktioner och metoderna för testning av dem till den del de inte innehåller affärshemligheter eller uppgifter som äventyrar informations-säkerheten,

4) priset på en identifieringstransaktion,

5) vilken servicenivå som erbjuds,

6) hur leverantören informerar om underhålls- och ändringsarbeten,

7) en beskrivning av faktureringsförfarandet,

8) villkor som gäller skadeståndsansvar,

9) villkor för användning av varumärken

och andra immateriella rättigheter,

10) principer för behandling av personuppgifter som personuppgiftsansvarig i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning),

11) eventuella grunder för att ensidigt ändra leveransvillkoren,

12) hur tvister ska lösas,

13) eventuella andra villkor som är nödvändiga för förtroendenätets funktion.

12 c §

Ersättning för tillträdesrätt till identifieringstjänsten

Leverantörer av tjänster för identifieringsförmedling ska betala en ersättning på högst 3 cent per förmedlad identifieringstransaktion för tillträdesrätt till identifieringstjänsten. Ersättningen omfattar alla personidentifieringsuppgifter som gäller det elektroniska identifieringsverktyget. Transport- och kommunikationsverket ska bedöma nivån på ersättningen årligen.

Ingen annan ersättning får tas ut för tillträdesrätt till identifieringstjänsten. Den ersättning som anges i 1 mom. ska omfatta fakturering och tillträdesrätter till alla sådana gränssnitt, funktioner, tjänster, programvaror och informationssystem som förvaltas av leverantören av identifieringsverktyget och som behövs för förmedling av identifiering till en förlitande part.

12 d §

Skadeståndsskyldighet mellan medlemmar i förtroendenätet

En leverantör av identifieringstjänster som uppsåtligen eller av oaktsamhet handlar i strid med de skyldigheter som anges i 12 a § 2–3 mom. eller i bestämmelser som utfärdats med stöd av 6 mom. eller de skyldigheter som anges i 12 b §, 12 c § eller 17 § 4 mom. är skyldig att ersätta en annan leverantör av identifieringstjänster för skada som har till-

fogats denna.

Skadeståndet omfattar ersättning för kostnader, prisskillnad samt annan direkt ekonomisk skada som orsakats av leverantörens i 1 mom. avsedda verksamhet.

Skadeståndet kan jämkas, om fullt skadeståndsansvar bedöms som oskäligt tungt med tanke på förseelsens art, skadans omfattning, parternas situation och andra omständigheter.

Rätten till skadestånd preskriberas, om skadeståndstalan inte har väckts inom tre år från det att leverantören av identifieringstjänster fick eller borde ha fått kännedom om uppkomsten av skadan.

Vid prövning av en skadeståndstalan som avses i 1 mom. kan domstolen begära yttrande av Transport- och kommunikationsverket.

16 §

Skyldighet för leverantörer av identifieringstjänster att anmäla hot och störningar som riktas mot verksamheten eller skyddet av uppgifter

En leverantör av identifieringstjänster ska trots sekretessbestämmelserna utan ogrundat dröjsmål anmäla betydande hot och störningar som riktas mot tjänsternas funktion, informationssäkerheten eller användningen av en elektronisk identitet till de tjänsternas förlitande parter, till innehavarna av identifieringsverktyg, till övriga avtalsparter i förtroendenätet och till Kommunikationsverket. Kommunikationsverket får för anmälarens räkning på teknisk väg förmedla uppgifterna mellan parterna i förtroendenätet trots vad som föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

Om hotet eller störningen är riktat mot skydd av uppgifter som avses i 32 § i personuppgiftslagen, ska leverantören av identifieringstjänster även underrätta dataombudsmannen om saken.

I en anmälan enligt 1 mom. ska det redogöras för de åtgärder som olika aktörer har tillgång till för att avvärja hot eller störningar samt de beräknade kostnaderna för åtgärderna.

En leverantör av identifieringstjänster får använda sådana uppgifter om en annan leverantör av identifieringstjänster som den fått

16 §

Anmälningar av leverantörer av identifieringstjänster om hot och störningar som riktas mot verksamheten eller skyddet av uppgifter

En leverantör av identifieringstjänster ska trots sekretessbestämmelserna utan ogrundat dröjsmål anmäla betydande hot och störningar som riktas mot tjänsternas funktion, informationssäkerheten eller användningen av en elektronisk identitet till de tjänsternas förlitande parter, till innehavarna av identifieringsverktyg, till övriga avtalsparter i förtroendenätet och till Transport- och kommunikationsverket. I anmälan ska det redogöras för de åtgärder som olika aktörer har tillgång till för att avvärja hot eller störningar samt de beräknade kostnaderna för åtgärderna.

Leverantören av identifieringstjänster får trots sekretessbestämmelserna underrätta alla medlemmar i förtroendenätet om hot och störningar som avses i 1 mom. samt om tjänsteleverantörer som skäligen kan misstänkas för att eftersträva orättmätig ekonomisk vinning, lämna betydelsefull osann eller vilseledande information eller behandla personuppgifter på ett olagligt sätt.

Transport- och kommunikationsverket får för anmälarens räkning på teknisk väg förmedla uppgifterna mellan parterna i förtro-

med stöd av denna paragraf endast för att skapa beredskap för de hot och störningar som avses i denna paragraf samt för att utreda störningssituationer. Hos en leverantör av identifieringstjänster får uppgifterna behandlas endast av den personal som nödvändigt behöver uppgifterna i sitt arbete. Uppgifterna ska också annars behandlas så att afärshemligheter som tillhör en annan leverantör av identifieringstjänster inte röjs.

En leverantör av identifieringstjänster som genom att handla i strid med 4 mom. vållar en annan leverantör av identifieringstjänster skada är skyldig att ersätta skadan.

17 §

Identifiering av en fysisk person som ansöker om ett identifieringsverktyg

Med hjälp av ett befintligt verktyg för stark autentisering ska det kunna ansökas om ett motsvarande elektroniskt identifieringsverktyg. Den leverantör av tjänster för stark autentisering som litar på en tidigare identifiering bär ansvaret i förhållande till den skadelidande om identifieringen är felaktig.

När en leverantör av identifieringsverktyg skickar en uppgift om den inledande identifiering som leverantören gjort till en annan leverantör av identifieringsverktyg för att denna ska kunna bevilja ett elektroniskt identifieringsverktyg, får leverantören ta ut en rättvis och skälig ersättning.

Den rättvisa och skäliga ersättningen baserar sig på medianen av de priser på uppgifter om inledande identifiering som de leverantörer av identifieringsverktyg som är verk samma i Finland har tagit ut.

Kommunikationsverket meddelar ett beslut om maximinivån på den rättvisa och skäliga ersättning som avses i 6 mom. med en cents noggrannhet så att den årligen sjunker med 25 procent, men ändå uppgår till minst 35 cent och högst 5 euro.

endenätet trots vad som föreskrivs i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999).

17 §

Identifiering av en fysisk person som ansöker om ett identifieringsverktyg

En leverantör av identifieringsverktyg ska göra det möjligt för en annan leverantör av identifieringsverktyg att använda ett identifieringsverktyg för stark autentisering som beviljats av den förstnämnda för inledande identifiering vid ansökan om ett identifieringsverktyg för stark autentisering på motsvarande eller lägre tillitsnivå. Vad som föreskrivs i 12 a och 12 b § om överlåtelse av tillträdesrätt till identifieringstjänsten och publicering av leveransvillkoren tillämpas också på i detta moment avsedd användning av identifieringsverktyg vid inledande identifiering.

Den leverantör av identifieringsverktyg som litar på en tidigare inledande identifiering bär ansvaret i förhållande till den skadelidande om den inledande identifieringen är felaktig.

Om en leverantör av identifieringsverktyg som litar på en tidigare inledande identifiering hålls ansvarig för en skada med stöd av 5 mom. har leverantören rätt att få ersättning för sin skada av den leverantör av identifieringsverktyg som begått felet vid den inledande identifieringen, om inte den sistnämnda leverantören visar att skadan inte har berott på uppsåt eller grov oaktsamhet.

Vad som föreskrivs i 12 c § om ersättning för förmedling av identifieringstransaktioner

18 §

Hinder och begränsningar när det gäller att utföra rättshandlingar

Användningen av identifieringsverktyg för att utföra rättshandlingar får förhindras genom avtal mellan leverantörer av identifieringstjänster, tjänsteleverantörer som använder tjänsterna och innehavare av identifieringsverktyg. Dessutom får utförandet av rättshandlingar begränsas både när det gäller användningsändamål och transaktionernas värde i pengar.

Leverantören av identifieringstjänster ska se till att alla parter känner till hindren eller begränsningarna eller att de är lätta upptäcka. Leverantören får även införa hinder eller begränsningar med tekniska medel. Leverantören svarar inte för de åtgärder som har vidtagits i strid med hindren eller begränsningarna trots att leverantören har handlat på ett omsorgsfullt sätt.

Leverantören av identifieringstjänster ska se till att en tjänsteleverantör som använder identifieringstjänsterna har möjlighet att dygnet runt kontrollera de hinder och begränsningar som gäller identifieringsverktyget. Denna skyldighet föreligger dock inte om användning av identifieringsverktyget i strid med hindren och begränsningarna har förhindrats med hjälp av tekniska medel.

En tjänsteleverantör som använder identifieringstjänster ska i samband med användningen av ett identifieringsverktyg kontrollera eventuella hinder eller begränsningar i de system och register som leverantören av identifieringstjänsterna har. Detta behöver dock inte göras om användning av identifieringsverktyget i strid med hindren och begränsningarna har förhindrats med hjälp av tekniska medel.

tillämpas också på i 4 mom. avsedd användning av identifieringsverktyg vid inledande identifiering.

18 §

Hinder och begränsningar när det gäller att utföra rättshandlingar

Användningen av identifieringsverktyg för att utföra rättshandlingar får förhindras genom avtal mellan leverantörer av identifieringstjänster, tjänsteleverantörer som använder tjänsterna och innehavare av identifieringsverktyg. Dessutom får utförandet av rättshandlingar begränsas både när det gäller användningsändamål och transaktionernas värde i pengar. *Hinder och begränsningar får inte gälla enskilda tjänsteleverantörer och de får inte vara beroende av vilken leverantör av tjänster för identifieringsförmedling som förmedlar identifieringstransaktionen.*

Leverantören av identifieringstjänster ska se till att alla parter känner till hindren eller begränsningarna eller att de är lätta att upptäcka och meddelas på ett klart och lättbegripligt sätt. Leverantören av identifieringsverktyg får även införa hinder eller begränsningar med tekniska medel. Leverantören svarar inte för de åtgärder som har vidtagits i strid med hindren eller begränsningarna trots att leverantören har handlat på ett omsorgsfullt sätt.

Leverantören av identifieringsverktyg ska se till att en tjänsteleverantör som använder identifieringstjänsterna har möjlighet att dygnet runt kontrollera de hinder och begränsningar som gäller identifieringsverktyget. Denna skyldighet föreligger dock inte om användning av identifieringsverktyget i strid med hindren och begränsningarna har förhindrats med hjälp av tekniska medel.

En tjänsteleverantör som använder identifieringstjänster ska i samband med användningen av ett identifieringsverktyg kontrollera eventuella hinder eller begränsningar i de system och register som leverantören av identifieringstjänsterna har. Detta behöver dock inte göras om användning av identifieringsverktyget i strid med hindren och begränsningarna har förhindrats med hjälp av tekniska medel.

RP 264/2018 rd

Denna lag träder i kraft den 20 . Lagens 17 § 7 mom. gäller i två år från ikraftträdandet av lagen.

En leverantör av identifieringsverktyg ska upprätta och offentliggöra leveransvillkoren för tillträdesrätt till sin identifieringstjänst inom två månader från ikraftträdandet av denna lag.

Avtal mellan leverantörer av identifieringstjänster som gäller när denna lag träder i kraft ska uppdateras i överensstämmelse med denna lag inom tre månader från lagens ikraftträdande.

Den förordning av statsrådet som utfärdats med stöd av det 12 a § 5 mom. som gällde vid denna lags ikraftträdande förblir i kraft.
