

Kommunikationsutskottet

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

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring och temporär ändring av lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster (RP 83/2017 rd): Ärendet har remitterats till kommunikationsutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Jenni Rantio, kommunikationsministeriet
- utvecklingschef Kimmo Mäkinen, finansministeriet
- chef Jukka-Pekka Juutinen, Kommunikationsverket
- direktör Kirsi Leivo, Konkurrens- och konsumentverket
- expert Peter Jansson, Finanssiala ry
- jurist Jussi Mäkinen, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto, FiCom ry.

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Finansinspektionen
- Befolkningsregistercentralen
- Aktia Bank Abp
- Nordea
- OP Gruppen
- Finlands näringsliv rf.

Inget yttrande av

- Finlands Bank.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att lagen om stark autentisering och betrodda elektroniska tjänster ska ändras så att det för kedjor av uppgifter om inledande identifiering fastställs ett maximipris för en period på fem år. Syftet är att bidra till dels att det skapas en tillväxtmiljö för digital affärsverksamhet i enlighet med regeringen Sipiläs spetsprojekt, dels att marknaden för elektronisk identi-

Betänkande KoUB 17/2017 rd

fiering utvecklas. Ett omfattande ibruktagande av digitala tjänster samt utvecklande av nya affärsmodeller förutsätter att användarna och leverantörerna av elektroniska tjänster kan lita på varandra och säkerställa varandras identitet. Detta kräver att det tillhandahålls starka identifierings-tjänster som överensstämmer med de olika aktörernas behov och är producerade på marknaden samt konkurrerar sinsemellan.

De oskäligt höga priser som tagits ut för förmedling av uppgifter om inledande identifiering har gjort det svårare att utnyttja befintliga identifieringsverktyg när nya identifieringsverktyg skaffas. Dessutom har de höga priserna en negativ inverkan på konkurrensen och förhindrar också att det i framtiden utvecklas ett förtroendenät mellan aktörerna.

Marknaden för elektronisk identifiering är ännu under utveckling och därför föreslås det att paragrafen om maximipriset ska gälla under en period på fem år. Målet är att när marknaden utvecklas ska utbudet av identifieringsverktyg förbättras så att paragrafen om maximipriset inte längre behövs.

Dessutom föreslås det att bestämmelserna om skyldighet för en sammanslutning av leverantörer av identifieringstjänster att göra en anmälan och om tillsynsavgifter till Kommunikationsverket ska förtydligas.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt. Paragrafen som gäller maximipriset ska gälla i fem år från det att den träder i kraft.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Läget på marknaden för elektronisk identifiering

De verktyg för stark autentisering som för närvarande finns att använda i Finland är bankernas Tupas-identifiering, teleoperatörernas mobilcertifikat och Befolkningsregistercentralens elektroniska medborgarcertifikat. Identifieringsverktygen Tupas har den överlägset starkaste marknadspositionen. Många banker håller för närvarande på att slopa, eller har redan slopat, de gamla papperslistorna för lösenord för att i stället införa identifiering med hjälp av mobiltelefon eller olika sluppmässiga lösenord som byts ut.

Tjänsterna för elektronisk identifiering har tämligen långsamt utvecklats och blivit vanligare i Finland, med undantag för banksektorn. Elektronisk identifiering med hjälp av bankkoder är redan vardag för många, men användningen av andra metoder för stark autentisering har inte alls spritt sig som väntat och konkurrensen på marknaden är enligt uppgift överlag obetydlig.

Utskottet ser främjandet av tjänster för elektronisk identifiering som en av nyckelfaktorerna för att e-tjänsterna ska kunna utvecklas de närmaste åren. Fungerande och säkra elektroniska identifieringsverktyg behövs också för att det ska uppstå en miljö där den digitala affärsverksamheten kan växa fram och för att medborgarna ska få möjligheter till delaktighet.

Betänkande KoUB 17/2017 rd

Tillgång till elektroniska identifieringsverktyg på lika villkor

Utskottet har redan tidigare (KoUB 33/2014 rd — RP 272/2014 rd, KoUB 18/2016 rd — RP 74/2016 rd)) ansett att tjänster för elektronisk identifiering är ett slags bastjänster i informationssamhället och uttryckt sin oro över en jämlik tillgång till elektroniska identifieringsverktyg. Enligt utredning har inte alla än i dag av olika orsaker möjlighet att få verktyg för stark autentisering för att använda elektroniska banktjänster, uträtta ärenden på nätet och liknande.

Utskottet understryker kraftfullt att vi aktivt bör försöka hitta lösningar på det här stora problemet för att säkerställa likabehandlingen av medborgarna och minska riskerna för utanförskap.

Förtroendenätet

För att bidra till utvecklingen av marknaden för elektronisk identifiering kompletterades lagen om stark autentisering (617/2009) år 2016 med bestämmelser om ett förtroendenät för aktörer som tillhandahåller elektroniska identifieringstjänster. I förtroendenätet ska till exempel de som driver webbutiker kunna ingå avtal med en leverantör av identifieringsverktyg och den vägen kunna få kunderna hos alla aktörer som hör till förtroendenätet som potentiella kunder. Syftet med förtroendenätet är att underlätta marknadsinträdet för identifieringstjänster och lanseringen av identifieringsverktyg till exempel på så sätt att medborgare kan skaffa sig mobilcertifikat elektroniskt med hjälp av bankkoder som de redan har utan att personligen besöka leverantörens verksamhetsställe. Detta kräver rent konkret att banken förmedlar uppgifterna om inledande identifiering till leverantören.

Utskottet anser att det är ytterst viktigt att förtroendenätet införs för att informationssamhället och e-tjänsterna ska kunna utvecklas. Eftersom bankerna nästan har monopol på marknaden för identifieringsverktyg är det mycket viktigt att de på bred front medverkar i förtroendenätet redan från början.

Bestämmelserna om inledande identifiering

Situationen vid inledande identifiering. Med inledande identifiering avses att verifiera en persons identitet när personen för första gången ansöker om ett elektroniskt identifieringsverktyg. Att den inledande identifieringen är tillförlitlig och säker är av stor betydelse för hela identifieringstjänstens tillförlitlighet, eftersom man i ett senare skede under användningen av identifieringsverktyget litar på att rätt person har kopplats till verktyget vid den inledande identifieringen. Den inledande identifieringen vid användning av identifieringsverktyg för stark autentisering har till största delen skötts av bankerna, eftersom användningen av bankkoder är mångdubbel jämfört med andra identifieringsverktyg som finns på marknaden.

De höga priser som tagits ut för förmedling av uppgifter om inledande identifiering har gjort det svårare att utnyttja befintliga identifieringsverktyg när nya identifieringsverktyg skaffas, står det i propositionsmotiven. En synpunkt som framförts av sakkunniga är att detta också betydligt har försvårat uppkomsten av konkurrens och framför allt förtroendenätets funktion. Förtroendenätet skulle enligt lagen införas redan den 1 maj 2017. Sakkunniga har också påpekat att inledande

Betänkande KoUB 17/2017 rd

identifiering orsakar avsevärda kostnader. Enligt utredning har aktörernas uppskattningar av de här kostnaderna dock varierat stort, från några cent till mer än 60 euro.

Utskottet har redan tidigare pekat på ett eventuellt behov att reglera priserna på inledande identifiering om marknaden och konkurrensen inte kommer i gång på marknadsmässiga villkor. På denna punkt hänvisar utskottet till sitt betänkande KoUB 18/2016 rd — RP 74/2016 rd. Utifrån betänkandet godkände riksdagen ett uttalande om att riksdagen förutsätter att statsrådet följer hur den inledande elektroniska identifieringen fungerar och om priset är skäligt, framför allt 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 förtroendenätet införs.

Utskottet anser det vara ytterst beklagligt att problemen med prissättningen av inledande identifiering fortfarande verkar vara aktuella fastän bestämmelserna om förtroendenätet trädde i kraft redan den 1 maj 2017. Utskottet understryker att bestämmelserna också kräver att man med hjälp av verktyg för stark autentisering ska kunna ansöka om ett motsvarande elektroniskt identifieringsverktyg, med vilket avses så kallade kedjor av inledande identifiering. Men enligt propositionsmotiven förekommer sådana här kedjor högst några hundratusen gånger per år.

Den föreslagna regleringen av priset på inledande identifiering. I propositionen föreslår regeringen att Kommunikationsverket ska besluta om ett maximipris för kedjor av uppgifter om inledande identifiering. En leverantör av identifieringsverktyg ska få ta ut en rättvis och skälig ersättning när leverantören skickar en uppgift om den inledande identifiering som leverantören gjort till en annan leverantör av identifieringsverktyg för att denna ska kunna bevilja ett nytt identifieringsverktyg. Priset ska bygga på medianen av priserna på de uppgifter om inledande identifiering som samlats in av de leverantörer av identifieringsverktyg som är verksamma i Finland. Kommunikationsverket ska besluta om maximinivån på det här priset. Maximinivån ska årligen sjunka med 25 procent så att den dock alltid uppgår till minst 35 cent och högst fem euro.

Lagen föreslås bli temporär och vara i kraft fem år för att marknaden ska kunna komma i gång. Lagen om stark autentisering föreskriver sedan tidigare att maximipriset på identifieringsuppgifter som förmedlas mellan leverantörer av identifieringstjänster är 10 cent, men bestämmelsen gäller inte inledande identifiering.

Vid utfrågningen av sakkunniga har behovet av en reglering av pristaket delvis ifrågasatts, och dessutom har den föreslagna prisnivån beroende på aktör ansetts vara antingen för hög eller för låg. Enligt utredning är nivån på det föreslagna maximipriset en kompromiss som i detta skede väntas bidra till att marknaden utvecklas och samtidigt ger möjligheter till lönsam affärsverksamhet för alla aktörer på marknaden.

Utskottet anser att det är viktigt för den som genomför den inledande identifieringen att få en rättvis och skälig ersättning, om någon annan leverantör av identifieringsverktyg vill dra nytta av den inledande identifieringen för att själv bevilja ett identifieringsverktyg. Utifrån en utredning ser utskottet för närvarande ett behov att införa reglering av maximipriset enligt förslaget för att snabba upp utvecklingen av informationssamhället och förtroendenätet. Lagstiftaren behöver vidta åtgärder i den här samhälleligt betydande frågan, eftersom införandet av förtroendenätet inte till

Betänkande KoUB 17/2017 rd

alla delar har gått framåt enligt förhoppningarna och branschen inte har nått samförstånd i alla anknytande frågor.

Utskottet påpekar att de föreslagna bestämmelserna gäller maximipris och att aktörerna sinsemellan kan, och gärna får, avtala om lägre avgifter än så. Det är angeläget, anser utskottet, att också de avgifter som tas ut hos kunderna hålls på en skälig nivå för att främja användningen av tjänsterna.

Att införa förtroendenätet. Regleringen på lagnivå gällande förtroendenätet är redan i kraft. Men för att förtroendenätet ska fungera i stor omfattning måste framför allt de banker och teleföretag som tillhandahåller identifieringsverktyg komma överens om många tekniska, ekonomiska och praktiska frågor. Enligt uppgift har de förhandlingar som fortfarande pågår varit mycket svåra till vissa delar.

Utskottet framhåller att vi nu måste få fart på utvecklingen av marknaden för elektronisk identifiering. Trots den prisreglering som nu blir lagstadgad vill utskottet framhäva aktörernas eget ansvar och egen vilja att komma överens om alla frågor som gäller förtroendenätet, så att Finland inte allt mer kommer på efterkälken. Genom samarbete mellan branschen och de ansvariga ministerierna är det nödvändigt att se till att förtroendenätet så snart som möjligt kan fungera effektivt också rent konkret. Utskottet lyfter också fram den roll som spelas av den myndighet som har tillsyn över att lagen följs, för att lagstiftningen och dess syften ska fullföljas.

Sammantaget anser utskottet att propositionen behövs och fyller sitt syfte. Utskottet tillstyrker propositionen utan ändringar.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Kommunikationsutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 83/2017 rd utan ändringar.

Betänkande KoUB 17/2017 rd

Helsingfors 5.10.2017

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Ari Jalonon blåa
vice ordförande Mirja Vehkaperä cent
medlem Mikko Alatalo cent
medlem Jyrki Kasvi gröna
medlem Susanna Koski saml
medlem Suna Kymäläinen sd
medlem Eeva-Maria Maijala cent
medlem Jari Myllykoski vänst
medlem Jani Mäkelä saf
medlem Markku Pakkanen cent
medlem Jari Ronkainen saf
medlem Satu Taavitsainen sd
medlem Katja Taimela sd
medlem Ari Torniainen cent
medlem Sofia Vikman saml
ersättare Pentti Oinonen blåa.

Sekreterare var

utskottsråd Juha Perttula.