

Valtiovarainministeriö
lausuntopalvelu.fi

Viite: VN/10855/2024

Lausuntopyyntö: Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle sähköisestä tunnistamisesta, luottamuspalveluista ja eurooppalaisesta digitaalisesta identiteetistä annettua EU:n asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi

Liikenne- ja viestintäviraston lausunto

1 Huomiot rajat ylittävän sähköisen tunnistamisen, sähköisten luottamuspalvelujen ja eurooppalaisen digitaalisen identiteetin kansallisesta sääntelystä:

Liikenne- ja viestintävirasto kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. Virasto kannattaa hallituksen esitysluonnosta ja pääosa viraston näkemyksistä siihen on huomioitu esityksen aiemmassa valmisteluvaiheessa.

Ohjauksen ja valvonnan resurssit

Liikenne- ja viestintävirasto on määritelty esitysluonnoksessa tunnistuspalveluiden, luottamuspalveluiden ja lompakon valvontaviranomaiseksi, Suomen sertifiointijärjestelmän omistajaksi, arviointilaitosten hyväksyjäksi ja luottavien osapuolten rekisterin valmistelijaksi ja ylläpitäjäksi. Viraston entisestään laajat tehtävät Suomen kansalaisten vahvan sähköisen tunnistamisen ja luottamuspalveluiden ohjauksen ja valvonnan sektorilla kasvavat ja myös muuttuvat esityksen myötä merkittävästi. Virastoa on esityksen valmistelussa pyydetty arvioimaan sille esityksellä osoitettavien tehtävien vaikutuksia ja resurssitarpeita. Kustannukset on siltä osin kirjattu (luku 4.2.2.2) esitysluonnokseen, kuin ne ovat olleet valmisteluvaiheessa tiedossa. Lisäksi esitysluonnoksessa (luku 4.2.1.2) todetaan, että osa vaikutuksista valtion talousarvioon voidaan tehdä vasta, kun käytännön kokemusta saadaan ja varsinainen valvontatehtävä lompakon osalta esimerkiksi alkaa joulukuussa 2026. Lisäksi todetaan, että neuvontaan ja ohjaukseen tulee varautua jo ennen tätä. Esityksessä esitetään, että resurssointi tulisi ensisijaisesti toteuttaa nykyisiä tehtäviä tehostamalla ja toimintaa sopeuttamalla ja näin ollen esityksen valmistelussa ei ole katsottu tarpeelliseksi esittää resurssointia lisämäärärahaesityksillä valtion vuoden 2026 talousarvioon.

Liikenne- ja viestintävirasto pitää hyvänä, että esityksessä on tuotu ilmi, että virastolle aiheutuvat resurssitarpeet siis kasvavat uuden sääntelyn myötä merkittävästi, ja että viraston asiantuntija-arvio resurssitarpeista on kuvattu esityksessä.

Puheena olevat Liikenne- ja viestintäviraston ohjaus- ja valvontatehtävät ovat erittäin tärkeät luotettavan ja turvallisen digitaalisen asioinnin

mahdollistamiseksi. Ne ovat välttämättömiä yhteiskunnan toimivuuden kannalta. Jo nyt, vuonna 2025 virasto käyttää merkittävän määrän olemassa olevia, hyvin vähäisiä sähköisen tunnistamisen ja luottamuspalvelujen ohjauksen ja valvonnan resurssejaan esitysluonnokseen liittyen eIDAS-asetuksen täytäntöönpanosäädösten ja muun täytäntöönpanon valmisteluun ja markkinoiden ja tulevien toimijoiden neuvontaan, samoin kuin yhteistyöhön muiden EU:n valvontaviranomaisten kanssa. Nämä resurssit ovat pois viraston nykyisen tunnistus- ja luottamuspalvelujen hyväksynnän, ohjauksen ja valvonnan toteuttamisesta ja käytännössä virasto ei kykene nykyiselläänkään toteuttamaan kaikkia arviointi-, hyväksyntä- ja valvontatehtäviään, puhumattakaan kasvavasta niin yritysten kuin kansalaisten neuvontatarpeesta.

Kun virasto ei saa vuodesta 2026 alkaen lisäresursointia, virasto toteaa, että se ei nykyresursoinnillaan pysty arvioimaan ja hyväksymään nopeasti ja tehokkaasti uusia toimijoita markkinoille eikä tuottamaan näille tarvittavia uusia ohjeistuksia. Virasto toteaa myös, että se ei pysty vuonna 2026 tekemään kaikkia nyt puheena olevasta uudesta sääntelystä koituvia viraston nykymääräysten ja -ohjeiden muutoksia. Valvottaville toimijoille annettavan neuvonnan kattavuutta joudutaan supistamaan ja lompakoille tarkoitettuja sertifiointiprofiileja ei todennäköisesti saada vaaditussa ajassa valmiiksi, mikä hidastuttaa palvelujen pääsyä markkinoille. Tehtävien tehostaminen ja toiminnan sopeuttaminen tarkoittaa myös sitä, että olemassa olevia tunnistus- ja luottamuspalvelujen määräaikaisarviointien ja muun valvonnan tehtäviä ei kyetä riittävästi tekemään ja näin ollen riski sille, että suomalainen tunnistus- ja luottamusjärjestelmä ei olekaan jatkossa turvallinen ja luotettava, kasvaa.

Näin ollen Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että niin lompakko- kuin tunnistuslakiin tulee vielä lisätä säännökset, joiden nojalla virasto voi asettaa ohjaus- ja valvontatehtävänsä tärkeysjärjestykseen riskiperusteisesti ja kulloinkin käytettävissä olevien resurssiensa puitteissa. Vastaavat säännökset ovat jo voimassa olevissa kyberturvallisuuslaissa (124/2025, 27 §) ja sähköisen viestinnän palveluista annetussa laissa (917/2014, 317 §).

Lisäksi Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että vuoden 2026 aikana tulisi jatkaa vaikutusten arviointia valtion talousarvioon vuodelle 2027, jotta virastolla on riittävät resurssit laadukkaalle ja vaikuttavalle jatkuvalla ohjaukselle, valvonnalle ja neuvonnalle tulevaisuudessa.

Maksut

Liikenne- ja viestintävirasto ehdottaa, että niin lompakoihin kuin tunnistus- ja luottamuspalveluihin liittyvistä suoritemaksuista säädettäisiin ensisijaisesti maksuasetuksessa lompakkolain ja tunnistuslain sijaan. Tämä mahdollistaisi maksujen oikean tason nykyistä säännöllisemmän arvioinnin.

Esitysluonnoksen 35 §:ssä säädetään rekisteröimis-, nimeämis- ja valvontamaksuista liittyen luottamuspalveluihin ja luottamuspalveluiden ja lompakon arviointi- ja sertifiointilaitoksiin. Liikenne- ja viestintävirasto kiinnittää huomiota siihen, että lompakon rekisteröinti- ja valvontamaksusta ei ole luonnosteltu säädettävän. Kuten edellä lausunnossa on todettu, Liikenne- ja viestintävirastolle on odotettavissa merkittävästi töitä lompakon valvontaan

liittyen, niin Digi- ja väestötietoviraston osalta kuin mahdollisten muiden lompakon tarjoajien osalta, mutta lisäresursseja ei toistaiseksi ole annettu. Lisäksi tunnistuslaissa säädetään tunnistuspalveluille valvontamaksu. Yhdenmukaisuuden vuoksi virasto katsoo, että lompakoille tulisi säätää vastaava valvontamaksu kuin muille tunnistuspalveluille. Tunnistuspalveluiden markkinatilanne voi tulevaisuudessa muuttua lompakoiden myötä. On mahdollista, että nykyisiä tunnistuspalveluiden tarjoajia lähtee markkinoilta pois tai siirtyy lompakon tarjoajiksi. Nykyisellä sääntelymallilla poistuisivat näiden siirtyjien osalta valvontamaksut, vaikkei valvontaan käytetty työmäärä vähenisi lainkaan.

eIDAS-asetuksessa säädetään, että lompakko tarjotaan sähköisen tunnistamisen järjestelmän puitteissa. Tältä osin esitysluonnoksesta jää epäselväksi, tulisivatko toimijoilta kerätä kuitenkin valvontamaksut tunnistuslain nojalla, koska siinä säädetään sähköisen tunnistamisen järjestelmästä. Vaikka valvontamaksu sähköisen tunnistamisen järjestelmään tulisi tunnistuslain kautta, Liikenne- ja viestintävirasto korostaa, että lompakot tuovat runsaasti lisää valvontatehtäviä. Jos lompakosta ja sen tunnistusjärjestelmästä säädetään erikseen sekä tunnistuslaissa että lompakkolaissa, voisi lompakkolain osalta säätää "Jos tunnistusjärjestelmä, jonka puitteissa lompakko tarjotaan, on ilmoitettu Liikenne- ja viestintävirastolle tunnistuslain mukaisesti, ei siitä makseta erikseen lompakkolain mukaista valvontamaksua." Mikäli tällaista muotoilua käytetään, tulisi kuitenkin huolehtia, että lompakon valvontaan liittyvät kulut tulevat maksuilla kokonaisuudessaan katetuksi, mukaan lukien sertifiointiprofiilin ylläpitäminen ja lompakkoon sisällytetyt luottamuspalvelut.

Lisäksi virasto ehdottaa, että niin lompakko- kuin tunnistuslaissa hyväksymismaksu muutetaan hakemusmaksuksi. Uudet palveluntarjoajat aiheuttavat virastolle runsaasti kustannuksia jo hakemusvuonna, vaikka säädetty vaatimukset eivät vielä täyttyisi eikä hakijoita voitaisi vielä hyväksyä hyväksytyiksi luottamuspalveluntarjoajiksi tai vahvan sähköisen tunnistamisen tarjoajiksi. Siten jo näiltä vuosilta, kun toimijoita opastetaan hakemuksen täydentämiseen, olisi viraston resurssien kannalta tärkeää saada työmäärään suhteutettu maksu. Tämä myös voisi edesauttaa parempien ja perusteellisempien hakemusten tekoa jo ensi tilassa ja tehostaa siten koko hakemus- ja hyväksyntäprosessia.

Maksujen osalta esitysluonnoksessa ei ole ehdotettu maksua lompakon sertifiointiprofiilin luomiselle ja ylläpitämiselle. Liikenne- ja viestintävirasto on arvioinut yksittäisen profiilin valmistelun ja ylläpitämisen kustannuksiksi 40 000 euroa. Virasto ehdottaa, että maksu lisättäisiin joko lompakon tarjoajan valvontamaksuun tai säädettäisiin siitä maksuasetuksessa suoriteperusteisesti.

Liikenne- ja viestintäviraston tehtävät ja toimivaltuudet

eIDAS-asetuksen 46 a artiklassa säädetään valvontaelimen roolista. Valvontaelimen tehtävänä on lompakkojen tarjoajien valvonta ja sen varmistaminen valvontatoimin, että nämä tarjoajat ja niiden tarjoamat eurooppalaiset digitaalisen identiteetin lompakot täyttävät eIDAS-asetuksessa säädetty vaatimukset. Selkeyden vuoksi voisi lakiin kirjata yleisen

valvontaroolin lisäksi, että Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä on hyväksyä sertifioituja lompakoita, mikäli ne täyttävät lain vaatimukset. Liikenne- ja viestintävirasto ehdottaa, että esitysluonnokseen lisättäisiin säännös (esim. luonnoksen 5, 27 tai 28 §:ään) siitä, että sertifiointin jälkeen on haettava lompakolle Liikenne- ja viestintäviraston hyväksyntä tai tunnustus, jotta lompakko tunnustetaan Suomessa ja se voidaan ilmoittaa EU:n komissiolle.

Tunnistus- ja luottamuspalvelulaista ehdotetaan poistettavaksi luottamuspalveluihin ja solmupisteeseen liittyvä sääntely, jotka osin siirrettäisiin lompakkolakiin. Liikenne- ja viestintävirasto ehdottaa, että lompakkolakiin sisällytetään virastolle jatkossakin mahdollisuus antaa täydentäviä määräyksiä liittyen luottamuspalveluiden arviointiin ja sertifiointiin. Nyt esitysluonnoksesta poistuneet määräyksenantovaltuudet ovat sertifiointilaitosta koskevat vaatimukset, sertifiointissa noudatettava menettely sekä sähköisen allekirjoituksen ja leiman luontivälinettä koskevat vaatimukset ottaen huomioon, mitä eIDAS-asetuksessa säädetään (ent. 36 §). Esitysluonnoksen 26 §:ään Liikenne- ja viestintävirasto ehdottaa siis lisättävän sille mahdollisuuden antaa määräys luontivälineen sertifiointielimelle asetettavista vaatimuksista.

Lisäksi virasto ehdottaa, että lompakkolakiin lisätään sille määräyksenantovaltuudet, joilla voidaan tarvittaessa tarkentaa tulossa olevista eIDAS-asetuksen täytäntöönpanoasetuksista tai niiden muutoksista seuraavia jäsenvaltiokohtaisia vaatimuksia (esimerkiksi vaihtoehtoisia toteutustapoja).

Esitysluonnoksen 28 §:ssä säädetään Liikenne- ja viestintäviraston tehtävistä. Digitaalisen identiteetin lompakoiden sertifiointista annetun komission täytäntöönpanoasetuksen 16 artiklan kohdan 2 mukaisesti kansallisessa lompakon sertifiointijärjestelmässä tulee määritellä kansallisen sertifiointijärjestelmän omistajalle vaatimuksia valvoa, että sertifiointielimet noudattavat eIDAS-asetuksen ja tarvittaessa kansallisten sertifiointijärjestelmien mukaisia velvoitteitaan. Esitysluonnoksen mukaan Liikenne- ja viestintävirasto on kansallisen sertifiointijärjestelmän omistaja ja virasto ehdottaakin, että laissa todettaisiin viraston valvovan ilmoittamiaan vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksia, ainakin niiltä osin kuin eIDASiin liittyvissä säädöksissä on viranomaiselle määritelty vaatimus valvoa laitoksia.

Esitysluonnoksen 31 §:ään Liikenne- ja viestintävirastovirasto ehdottaa lisättävän mahdollisuuden viraston itsensä tekemälle tarkastukselle ulkoisen toimijan tekemän tarkastuksen lisäksi. Sama koskee tunnustuslain vastaavaa pykälää. Tarkastuksen kuluista tulisi säätää maksuasetuksessa.

Tiedonsaanti ja -vaihto

Lompakkolakiluonnoksen 29 §:ään Liikenne- ja viestintävirasto ehdottaa lisättävän sille tiedonsaantioikeuden myös vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksilta ja sertifiointielimiltä siltä osin, kuin tiedot koskevat valvottavia palveluita tai toimijoita. Viraston näkemyksen mukaan olisi tärkeää saada tietoa myös väärinkäyttötapauksista, jotta turvallisuutta voitaisiin parantaa ja lisätä käyttäjien luottamusta palveluihin. Tällä hetkellä tietojen

luovuttaminen ei toteudu toimijoilla yhdenmukaisesti ja se vaikeuttaa valvonnan kohdistamista. Tämä olisi tärkeä lisäys myös tunnustuslain 43 §:ään.

Lisäksi Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että esitysluonnoksen 30 §:ssä olisi hyvä määritellä tiedonvaihtoon liittyviä oikeuksia laajemmin, kuten oikeudet luovuttaa salassa pidettävää tietoa myös muille mahdollisille viranomaisille, jos tiedon luovuttaminen on välttämätöntä kyseisen viranomaisen tehtävien suorittamisen kannalta. Esimerkiksi eIDAS-asetuksen 46 d artiklan mukaisesti valvontaviranomaisen on tehtävä yhteistyötä toisen jäsenmaan valvontaviranomaisen kanssa. Samoin tietoja voi olla tarve luovuttaa kansalliselle kyberturvallisuussertifiointin viranomaiselle, jos tiedolla on vaikutusta kyberturvallisuusasetuksen tai kyberturvallisuuden sertifiointijärjestelmien vaatimusten noudattamiseen tai vaatimustenmukaisuuden arviointilaitosten osalta kansalliselle akkreditointielimelle.

Seuraamukset

Liikenne- ja viestintävirasto pitää hyvänä valvonnan tukikeinona mahdollisuutta määrätä seuraamusmaksuja.

Esitysluonnoksen 33 §:ään virasto ehdottaa vielä lisättävän väliaikaisella päätöksellä mahdollistettavan myös osittainen kieltä, jotta koko palvelua ei tarvitsisi keskeyttää vaan esimerkiksi vain sellainen osa palvelusta, joka rikkoo säännöksiä.

Lakien suhde ja vaikutukset toimijoihin

eIDAS-asetuksessa säädetään, että lompakot tarjotaan sähköisen tunnistamisen järjestelmän puitteissa. Koska vahvasta sähköisestä tunnistamisesta säädettäisiin esityksen mukaan edelleen tunnustuslaissa, Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan on epäselvää, että soveltuisiko tällöin lompakoihin lompakkolaki ja niiden tunnistamisratkaisuihin kuitenkin edelleen myös tunnustuslaki. Virasto ehdottaa tätä vielä selkeytettävän ehdotukseen. Jos molemmat lait soveltuvat, toimijan tulisi tehdä valvontaviranomaiselle ilmoitus molempien toimintojen (tunnistusjärjestelmä ja lompakko) ja siten molempien lakien osalta.

Tunnustuslakiin ehdotetaan säädettäväksi, että lompakoilla tehtyjä tunnistamisia voisi välittää myös kansallisessa luottamusverkostossa muilla tunnistusvälineillä tehtyjen tunnistamisten lisäksi. Tämän osalta Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että olisi vielä hyvä kuvata mitä tämä tarkoittaa nykyisille vahvan sähköisen tunnistamisen välittäjille, samoin kuin luottamusverkoston asiointipalveluille. Molemmista tulisi käytännössä eIDAS-asetuksen alaisia luottavia osapuolia, joille vaatimukset eIDAS-asetuksessa ja sen alaisessa lainsäädännössä ovat hyvin erilaiset kuin kansallisessa luottamusverkostossa.

2 Huomiot koskien digitaalista henkilöllisyystodistusta:

Digitaalisen henkilöllisyystodistuksen osalta Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että lain tarkoitukseen ja määritelmiin olisi hyvä selkeästi kirjata, mitä sillä on

tarkoitus saavuttaa, missä digitaalista henkilöllisyystodistusta tarvitaan ja käytetään. Viraston tämänhetkisen käsityksen mukaan kyse on nimenomaan käyntiasiointiin tulevasta palvelusta, mutta sen olisi hyvä epäselvyyksien välttämiseksi käydä selkeästi ilmi myös lain pykälistä perustelujen sijaan. Viraston näkemyksen mukaan on epäselvää, että kun digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta säädetään nyt oma lakinsa, onko tarkoitus, että jatkossa jokaisesta lompakkoon vietävästä viranomaistodistuksesta säädetään vielä erikseen. Viraston arvion mukaan näitä tulee todennäköisesti olemaan paljon, joten on riski, että menettely kuormittaa lainvalmisteluresursseja ja eri hallinnonaloilla saatetaan päätyä hieman poikkeaviin sääntelyratkaisuihin yhden standardiratkaisun sijaan, kuten tilanne oli tietojen välittämistä rajapintojen välillä koskevassa sääntelyssä ennen tiedonhallintalakia. Näin ollen virasto ehdottaa harkittavaksi säädettävän yleislaki sähköiseen lupalompakkoon vietävistä todistuksista.

3 Huomiot kansallisen vahvan sähköisen tunnistamisen turvallisuutta parantavista muutoksista:

Liikenne- ja viestintävirasto on osallistunut tunnistuslain muutoksen valmisteluun ja lakiluonnokseen on tehty käyttäjien turvallisuutta parantavia uudistuksia ja parannuksia, joita virasto kannattaa. Liikenne- ja viestintävirasto katsoo, että esitysluonnokseen tulisi vielä tehdä lisäyksiä koskien tunnistusvälineen käyttöönottoa toisessa laitteessa, kun käyttäjällä on jo voimassa oleva tunnistusväline. Tämä on asia, jonka puutteellinen nykysääntely Suomessa mahdollistaa paljon väärinkäytöksiä. Sääntelytilanne ja viraston valvontamahdollisuudet ovat nykyisellään ja myös esitysluonnoksessa epäselvät.

Virasto kannattaa esitysluonnoksen 7 b §:ää, jonka mukaan henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan voimassaolo on varmistettava ennen tunnistusvälineen käyttöönottoa. Tämä on toivottava ja hyvä uudistus, joka vastaa muun Euroopan käytäntöä.

Esitysluonnoksen 12 e §:ssä säädetään, että tunnistuslain mukaiset välityspalvelut voisivat välittää lompakolla tehtäviä tunnistustapahtumia. Käytännössä epäselvää on, että tulisiko tällöin sovellettavaksi eIDAS-asetus, tunnistuslaki vai molemmat. Vaatimukset lompakon välityspalveluna toimimiseen ovat eri kussakin sääntelyssä. Jos asiointipalvelut käyttävät lompakkoa tunnistamiseen, tulisi niiden rekisteröityä luottavien osapuolten rekisteriin. Toisaalta, jos ne ostavat tunnistamisen välityspalvelulta, eivät ne välttämättä tiedä mitä tunnistusvälinettä käyttäjä käyttää. Välittäjiin sen sijaan kohdistuu tällä hetkellä luottamusverkostossa runsaasti vaatimuksia. Lompakon kohdalla vaatimukset ovat hyvin vähäiset ja tällä on tietoturvaan huomattava merkitys. Liikenne- ja viestintäviraston näkemyksen mukaan olisi hyvä selkeästi säätää, että luottamusverkoston välittäjät pysyvät tunnistuslain sääntelyn piirissä riippumatta siitä välittävätkö myös lompakoita vai eivät.

Esitysluonnoksen 18 a §:ssä säädetään turvallisuutta lisäävänä toimenpiteenä käyttäjän mahdollisuudesta estää tunnistusvälineen käyttö ketjuttamiseen.

Säännös on lisätty, sillä uusien tunnistusvälineiden käyttöönottoon ja saman tunnistusvälineen käyttöönottoon esimerkiksi toisessa mobiililaitteessa kohdistuu riskejä, joita ei olla saatu muilla keinoin ratkaistua. Tässä sääntelymallissa hankaluutena on tehdyn kiellon peruuttaminen ja toisaalta se, miten tunnistusvälineen tarjoaja mahdollistaa kiellon tekemisen. Vaihtoehtona tälle sääntelyratkaisulle olisi ketjuttamisen ja toisessa laitteessa käyttöönoton sääntelyn tarkentaminen. Liikenne- ja viestintävirasto pitää edelleen järkevämpänä lisätä sääntelyä ennemmin käyttöönoton edellytyksiin kuin tunnistusvälineen sisäisiin vaatimuksiin. Tämän voisi ratkaista myös esimerkiksi määräysenantovaltuutena Liikenne- ja viestintävirastolle, jos laki halutaan pitää kevyenä. Lisätty uudelleenaktivointipykälä (21 a §) ei nykyisessä pykäläkohtaisten perusteluiden sanamuodossaan koske tilannetta, jossa tunnistusväline aktivoidaan esimerkiksi toiseen matkapuhelimeen. Tämän voisi kevyimmillään lisätä perusteluihin.

4 Huomiot koskien kansallista ekosysteemikuvausta:

Liikenne- ja viestintävirasto kiinnittää ekosysteemikuvauksessa huomiota siihen, että monia lompakon ekosysteemiin liittyviä asioita on mainittu kuvauksessa, mutta ei kuitenkaan kuvattu niiden merkitystä ekosysteemille. Attribuuttitodistuksia ei ole kuvattu lainkaan ja systeemikuvaus ei mainitse valmistelussa olevasta EU:n kyberturvallisuuden sertifiointijärjestelmästä eli siitä, että kyberturvallisuusvaatimusten osalta lompakko on tulevaisuudessa sertifioitava kyberturvallisuusasetuksen mukaisen eurooppalaisen kyberturvallisuuden sertifiointijärjestelmän mukaisesti. Tekstissä viitataan ainoastaan Suomessa käytössä olevaan sertifiointijärjestelmään, jonka valmistelusta vastaa Traficom. Virasto siis ehdottaa ekosysteemikuvausta vielä tarkennettavan kattamaan edellä mainitut kokonaisuudet.