

Asia: VN/10855/2024

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

Lausunnonantajan lausunto

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

Patentti- ja rekisterihallitus pitää sähköisen tunnistamisen, sähköisten luottamuspalvelujen ja eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lainsäädäntöä myös oman toimialansa kannalta tärkeänä.

Luonnoksen mukaan oikeushenkilöiden tunnistetiedot myöntäisi PRH kaupparekisteriin perustuen. Oikeushenkilön tunnistetiedot myönnettäisiin hakemuksesta ja ne voidaan tarjota vain kaupparekisteriin rekisteröidylle oikeushenkilölle. Koska vaatimuksena olisi, että kyse on oikeushenkilöstä, kaupparekisteriin merkityllä sivuliikkeellä ei olisi mahdollista saada tunnistetietoja, koska kyse on ulkomaalaisen oikeushenkilön sivuliikkeestä, joka ei ole itsenäinen oikeushenkilö. Myöskään muille ulkomaisille oikeushenkilöille tunnistetietoja ei myönnettäisi. Samoin yksityinen elinkeinonharjoittaja, joka ei ole oikeushenkilö, jää sääntelyn ulkopuolelle. Tunnistetta ei myöskään voisi saada julkishallinnon yksiköt, koska tietoja vastuuhenkilöistä ei ole saatavilla mistään rekisteristä automaattisesti.

Valtioneuvoston asetuksella määrättäisiin niistä oikeushenkilömuodoista, joille PRH:n on velvollisuus tarjota tunnistetiedot. Asetusta ei olisi välttämätöntä antaa, jos velvollisuudesta ei katsottaisi olevan tarpeen säätää. Tämä olisi tilanne erityisesti silloin, kun myöntäminen etenee ilman velvollisuuttakin. On ilmeistä, ettei tunnistetietoja voitaisi aluksi joka tapauksessa myöntää kuin keskeiselle tai keskeisille oikeushenkilömuodoille, kuten osakeyhtiölle. Riippumatta asetuksen antamisesta ja siinä säädetystä velvoittavuudesta, PRH voisi myöntää oikeushenkilön tunnistetiedon kaikille oikeushenkilölle, jotka täyttävät säädetty edellytykset eli kaupparekisteriin rekisteröidylle oikeushenkilölle.

PRH myös asettaisi julkisesti saataville luettelon kaikista eIDAS-asetuksen mukaisesti tarjotuista eurooppalaisista digitaalisen identiteetin lompakoista, joihin se myöntää oikeushenkilön tunnistetiedot. PRH katsoo, että henkilötunnuksen tunnusosan luovuttamisesta ja ulkomailla asuvan luonnollisen henkilön kotiosoitteen luovuttamisesta tulisi säätää vastaavalla tavalla, kuin säädetään kaupparekisterilain (564/2023) 2 §:n 2 momentissa.

Oikeudellisen henkilön eroa luonnollisesta henkilöstä on eIDAS asetuksessa ja esityksessä käsitelty kuitenkin hyvin vähän. Tämä jättää suuren määrän asioita tulkittavasti eri jäsenvaltioissa. Tämä voi johtaa siihen, ettei oikeudellisten henkilöiden identiteetin toteutukset ole yhteensopivia eri jäsenvaltioiden ja eri toimijoiden välillä, eikä ettei rajat ylittävää yhteen toimivuutta saavuteta. Esityksen jatkovalmistelussa tähän ongelmaan tulisi kiinnittää huomiota.

Oikeudellisen henkilön rinnastaminen luonnolliseen henkilöön tekee identiteetin hyödyntämisestä erittäin monimutkaista johtuen oikeudellisen henkilön eri rooleissa olevien henkilöiden eritasoisista käyttövaltuuksista.

Yksi oikeudellisen henkilön ja luonnollisen henkilön eroista identiteettiin liittyy elinkaaren hallintaan ja sen päättymiseen. Ehdotuksen mukaan oikeushenkilön tunnistetietojen peruuttamisesta ei olisi tarpeen säätää erikseen. Tämä voisi kuitenkin johtaa oikeudelliseen epäselvyyteen tunnistetietojen peruuttamisen jälkeen tehtyjen oikeustoimien pätevyydestä.

Digitaalisen identiteetin tunnistetietojen myöntäminen oikeushenkilöille olisi PRH:lle uusi tehtävä, joka edellyttäisi uuden teknisen toiminnallisuuden toteuttamista. Käytännössä kyse olisi omasta itsenäisestä palvelusta, joka hyödyntää perusrekisterien tietoja rajapintojen kautta. Palvelussa olisi kyse uudesta rajapinnasta ja käyttöliittymästä, jota kautta oikeushenkilön edustaja voi pyytää henkilön tunnistetietojen myöntämistä ja lisäksi edustaja tunnistettaisiin ja tarkistettaisiin, että hänellä on valtuus toimia oikeushenkilön puolesta. Lisäksi palvelun kehittäminen edellyttäisi toiminnallisuutta, jolla oikeushenkilön tunnistetiedot muodostetaan, tallennetaan PRH:n tietokantaan ja luovutetaan hakijan lompakkoon.

Alustavasti PRH on arvioinut palvelun kehittämisen resurssikustannuksiksi 540 000 euroa ja jatkuviksi ylläpitokustannuksiksi 315 000 euroa vuosittain. Kustannukset tarkentuvat valmistelun edetessä kun kehitystyö menee riittävästi eteenpäin.

Luonnoksen luvussa 4.2.1.2 Vaikutukset valtion talousarvioon todetaan, että eri viranomaisten uusien tehtävien hoitamiseen liittyy useita käytännön epävarmuustekijöitä, minkä vuoksi täysin luotettavaa arviota tulevista vaikutuksista on vaikea antaa. Näistä syistä esityksen valmistelussa ei ole katsottu tarpeelliseksi esittää resursointia lisämäärärahaesityksillä valtion vuoden 2026 talousarvioon edellä mainituista olosuhteista johtuen.

Luonnoksen mukaan uusien tehtävien resursointia tulisi ensi kädessä ja ensisijaisesti mahdollistaa viranomaisten nykyisiä tehtäviä tehostamalla ja toimintaa sopeuttamalla. Alustavasti arvioidut kustannukset ovat kuitenkin ainakin PRH:n osalta niin suuret, että niitä ei voi kattaa nykyistä toimintaa sopeuttamalla tai tehostamalla. PRH:n oikeushenkilöille suunnatut lakisääteiset palvelut rahoitetaan PRH:n maksuperustelain perusteella määrätyillä omakustannusarvoon perustuvilla maksuilla. PRH pitää välttämättömänä, että identiteettinen tunnistetietojen myöntämisestä ja ylläpitämisestä aiheutuva kustannukset katetaan täysimääräisesti näistä suoritteista perittävillä maksuilla. Yksi vaihtoehto on oikeushenkilön identiteetin tunnistetiedosta perittävä vuosimaksu.

Patentti- ja rekisterihallitus pitää sähköisen tunnistamisen, sähköisten luottamuspalvelujen ja eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lainsäädäntöä myös oman toimialansa kannalta tärkeänä.

Luonnoksen mukaan oikeushenkilöiden tunnistetiedot myöntäisi PRH kaupparekisteriin perustuen. Oikeushenkilön tunnistetiedot myönnettäisiin hakemuksesta ja ne voidaan tarjota vain kaupparekisteriin rekisteröidylle oikeushenkilölle. Koska vaatimuksena olisi, että kyse on oikeushenkilöstä, kaupparekisteriin merkityllä sivuliikkeellä ei olisi mahdollista saada tunnistetietoja, koska kyse on ulkomaalaisen oikeushenkilön sivuliikkeestä, joka ei ole itsenäinen oikeushenkilö. Myöskään muille ulkomaisille oikeushenkilöille tunnistetietoja ei myönnettäisi. Samoin yksityinen elinkeinonharjoittaja, joka ei ole oikeushenkilö, jää sääntelyn ulkopuolelle. Tunnistetta ei myöskään voisi saada julkishallinnon yksiköt, koska tietoja vastuuhenkilöistä ei ole saatavilla mistään rekisteristä automaattisesti.

Valtioneuvoston asetuksella määrättäisiin niistä oikeushenkilömuodoista, joille PRH:n on velvollisuus tarjota tunnistetiedot. Asetusta ei olisi välttämättömää antaa, jos velvollisuudesta ei katsottaisi olevan tarpeen säätää. Tämä olisi tilanne erityisesti silloin, kun myöntäminen etenee ilman velvollisuuttakin. On ilmeistä, ettei tunnistetietoja voitaisi aluksi joka tapauksessa myöntää kuin keskeiselle tai keskeisille oikeushenkilömuodoille, kuten osakeyhtiölle. Riippumatta asetuksen antamisesta ja siinä säädetystä velvoittavuudesta, PRH voisi myöntää oikeushenkilön tunnistetiedon kaikille oikeushenkilölle, jotka täyttävät säädetty edellytykset eli kaupparekisteriin rekisteröidylle oikeushenkilölle.

PRH myös asettaisi julkisesti saataville luettelon kaikista eIDAS-asetuksen mukaisesti tarjotuista eurooppalaisista digitaalisen identiteetin lompakoista, joihin se myöntää oikeushenkilön tunnistetiedot.

PRH katsoo, että henkilötunnuksen tunnusosan luovuttamisesta ja ulkomailla asuvan luonnollisen henkilön kotiosoitteen luovuttamisesta tulisi säätää vastaavalla tavalla, kuin säädetään kaupparekisterilain (564/2023) 2 §:n 2 momentissa.

Oikeudellisen henkilön eroa luonnollisesta henkilöstä on eIDAS asetuksessa ja esityksessä käsitelty kuitenkin hyvin vähän. Tämä jättää suuren määrän asioita tulkittavasti eri jäsenvaltioissa. Tämä voi johtaa siihen, ettei oikeudellisten henkilöiden identiteetin toteutukset ole yhteensopivia eri jäsenvaltioiden ja eri toimijoiden välillä, eikä ettei rajat ylittävää yhteen toimivuutta saavuteta. Esityksen jatkovalmistelussa tähän ongelmaan tulisi kiinnittää huomiota.

Oikeudellisen henkilön rinnastaminen luonnolliseen henkilöön tekee identiteetin hyödyntämisestä erittäin monimutkaista johtuen oikeudellisen henkilön eri rooleissa olevien henkilöiden eritasoisista käyttövaltuuksista.

Yksi oikeudellisen henkilön ja luonnollisen henkilön eroista identiteettiin liittyy elinkaaren hallintaan ja sen päättämiseen. Ehdotuksen mukaan oikeushenkilön tunnistetietojen peruuttamisesta ei olisi tarpeen säätää erikseen. Tämä voisi kuitenkin johtaa oikeudelliseen epäselvyyteen tunnistetietojen peruuttamisen jälkeen tehtyjen oikeustoimien pätevydestä.

Digitaalisen identiteetin tunnistetietojen myöntäminen oikeushenkilöille olisi PRH:lle uusi tehtävä, joka edellyttäisi uuden teknisen toiminnallisuuden toteuttamista. Käytännössä kyse olisi omasta itsenäisestä palvelusta, joka hyödyntää perusrekisterien tietoja rajapintojen kautta. Palvelussa olisi kyse uudesta rajapinnasta ja käyttöliittymästä, jota kautta oikeushenkilön edustaja voi pyytää henkilön tunnistetietojen myöntämistä ja lisäksi edustaja tunnistettaisiin ja tarkistettaisiin, että hänellä on valtuus toimia oikeushenkilön puolesta. Lisäksi palvelun kehittäminen edellyttäisi toiminnallisuutta, jolla oikeushenkilön tunnistetiedot muodostetaan, tallennetaan PRH:n tietokantaan ja luovutetaan hakijan lompakkoon.

Alustavasti PRH on arvioinut palvelun kehittämisen resurssikustannuksiksi 540 000 euroa ja jatkuviksi ylläpitokustannuksiksi 315 000 euroa vuosittain. Kustannukset tarkentuvat valmistelun edetessä, kun kehitystyö menee riittävästi eteenpäin. Tämä riippuu mm. siitä, missä määrin DVV:n kehitystyötä voidaan hyödyntää PRH:ssa.

Luonnoksen luvussa 4.2.1.2 Vaikutukset valtion talousarvioon todetaan, että eri viranomaisten uusien tehtävien hoitamiseen liittyy useita käytännön epävarmuustekijöitä, minkä vuoksi täysin luotettavaa arviota tulevista vaikutuksista on vaikea antaa. Näistä syistä esityksen valmistelussa ei ole katsottu tarpeelliseksi esittää resursointia lisämäärärahaesityksillä valtion vuoden 2026 talousarvioon edellä mainituista olosuhteista johtuen.

Luonnoksen mukaan uusien tehtävien resursointia tulisi ensi kädessä ja ensisijaisesti mahdollistaa viranomaisten nykyisiä tehtäviä tehostamalla ja toimintaa sopeuttamalla. Alustavasti arvioidut kustannukset ovat kuitenkin ainakin PRH:n osalta niin suuret, että niitä ei voi kattaa nykyistä toimintaa sopeuttamalla tai tehostamalla. PRH:n oikeushenkilöille suunnatut lakisääteiset palvelut rahoitetaan PRH:n maksuperustelain perusteella määrätyillä omakustannusarvoon perustuvilla

maksuilla. PRH pitää välttämättömänä, että identiteettinen tunnistetietojen myöntämisestä ja ylläpitämisestä aiheutuva kustannukset katetaan täysimääräisesti näistä suoritteista perittävillä maksuilla. Yksi vaihtoehto on oikeushenkilön identiteetin tunnistetiedosta perittävä vuosimaksu.

Huomiot koskien digitaalista henkilöllisyystodistusta:

Ei lausuttavaa

Huomiot kansallisen vahvan sähköisen tunnistamisen turvallisuutta parantavista muutoksista:

Ei lausuttavaa

Huomiot koskien kansallista ekosysteemikuvausta:

Ekosysteemikuvaus PRH:n näkemyksen mukaan ei riittävästi huomioi luonnollisen henkilön ja oikeushenkilön identiteetin tunnistetietojen hallinnan eroja. Miten identiteetti ja lompakko toimivat silloin, kun identiteetin käyttöoikeudellisia tahoja on useita tai

oikeudellisessa henkilöllä on useita identiteettejä, jos edustajat ovat hakeneet identiteettejä eri tarkoituksissa. Myönnetäänkö oikeudelliselle henkilölle useita identiteettejä, vai onko vain yksi?

Mantere Eero
Patentti- ja rekisterihallitus