



Lausunto

1.9.2025

VN/10855/2024
VN/10855/2024-TEM-127

Valtiovarainministeriö

is

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

Lausunnonantajan huomiot rajat ylittävän sähköisen tunnistamisen, sähköisten luottamuspalvelujen ja eurooppalaisen digitaalisen identiteetin kansallisesta sääntelystä

Työ- ja elinkeinoministeriö kiittää mahdollisuudesta esittää näkemyksensä otsikon asiasta.

Työ- ja elinkeinoministeriö on osallistunut hallituksen esitysluonnosta valmistelemaan valtiovaraministeriön asettamaan hankkeen ohjaus- ja lainsäädäntötyöryhmään. Yleisesti ottaen työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa esitystä ja sen sisältämiä viranomaisvastuita. Työ- ja elinkeinoministeriö pitää hyvänä, että vaikka Digi- ja väestötietoviraston tehtävänä olisi tarjota eurooppalainen digitaalisen identiteetin lompakko Suomessa, ei tämä kuitenkaan rajoitaisi yksityisen sektorin toimijoiden mahdollisuuksia tarjota lompakkoa. Lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö tukee ehdotettua, että henkilöllisyyden linkittämisen toteuttaisi Suomessa Digi- ja väestötietovirasto. Henkilöllisyyden linkittäminen julkisen sektorin asiointipalveluissa on tärkeää rajat ylittävän asioinnin sujuvaksi mahdollistamiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö on osana lainsäädäntötyöryhmän työtä ollut mukana valmistelemassa esitykseen sisältyviä ehdotuksia oikeushenkilöiden tunnistetiedoista, jotka myöntäisi Patentti- ja rekisterihallitus kaupparekisteriin perustuen.

Oikeushenkilön tunnistetiedot ja Patentti- ja rekisterihallituksen rahoitus

Lausuntopalvelu.fi 2/6 Esitysluonnoksen kohdassa 4.2.2.2 on kuvattu esityksen vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Kyseisessä kohdassa on muun ohessa todettu, että työ- ja elinkeinoministeriön toimialalle kuuluva Patentti- ja rekisterihallitus myöntäisi oikeushenkilön tunnistetiedot lompakkoon. Kyse olisi uudesta tehtävästä, joka edellyttäisi uuden teknisen toiminnallisuuden toteuttamista. Patentti- ja rekisterihallitus on arvioinut palvelun kehittämisen resurssikustannuksiksi 540 000 euroa ja jatkuviksi ylläpitokustannuksiksi 315 000 euroa vuosittain.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Työ- ja elinkeinoministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 32
00023 Valtioneuvosto

Aleksanterinkatu 4
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 2160
+358 9 1606 2160

kirjaamo.tem@gov.fi
www.tem.fi

Edelleen esitysluonnoksen kohdassa 4.2.1.2 on kuvattu esityksen vaikutuksia valtion talousarvioon. Esitysluonnoksen mukaan täytäntöönpanoon liittyy useita epävarmuustekijöitä, minkä vuoksi luotettavaa arvioita tulevista vaikutuksista on vaikea antaa. Esityksen valmistelussa ei ole katsottu tarpeelliseksi esittää resursointia lisämäärärahaesityksillä valtion vuoden 2026 talousarvioon edellä. Esitysluonnoksen mukaan resursointia tulisi ensi kädessä ja ensisijaisesti mahdollistaa viranomaisten nykyisiä tehtäviä tehostamalla ja toimintaa sopeuttamalla. eIDAS-muutosasetuksen toimeenpanon edellyttämä kehitystyö rahoitetaan uudistetun eIDAS-asetuksen täytäntöönpanon hankkeen toimesta.

Jossain määrin epäselväksi esitysluonnoksen perusteella jää, rahoitettaisiinko Patentti- ja rekisterihallituksen kehittämisen resurssikustannus 540 000 euroa hankkeen toimesta. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että valtiontalouden sopeuttamistoimien johdosta jo nykyisten tehtävien hoitaminen on edellyttänyt ja edellyttää myös jatkossa viranomaisten toimintojen tehostamista. Tällaisessa tilanteessa uusien tehtävien resurssointi aikaisempia tehtäviä tehostamalla on erittäin haastavaa, ellei mahdotonta.

Lisäksi, vaikka tunnistetietoa koskevan hakemuksen käsittelystä perittäisiin käsittelymaksu ja tunnistetiedon hallinnoinnista vuosimaksu, on varsin epätodennäköistä, että toiminta olisi ainakaan alkuvuosina Patentti- ja rekisterihallitukselle edes kustannusvastaavaa. Tällä hetkellä ei ole tietoa, tulevatko yksityiset toimijat toteuttamaan yrityslompakoita ja missä laajuudessa. Ylläpitokustannuksia syntyy joka tapauksessa riippumatta siitä, kuinka paljon tunnistetietoja haettaisiin. Näin ollen selvää ei ole myöskään se, miten vuotuiset 315 000 euron ylläpitokustannukset katettaisiin.

Sisämarkkinahuomiot

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää esitystä kannatettavana sisämarkkinoiden toimivuuden edistämisen näkökulmasta. Lompakko on tärkeä erityisesti rajat ylittävän asiainnoinnin mahdollistamisessa ja tietojen jakamisessa. Esityksessä ei ole arvioitu sen rajat ylittäviä vaikutuksia ja tähän tulisivatkin työ- ja elinkeinoministeriön mukaan kiinnittää huomiota jatkovalmistelussa.

Esityksessä on tunnistettu asianmukaisesti mahdollinen tarve ilmoittaa tunnistuslaissa säädettävien Liikenne- ja viestintäviraston määräyksenantovaltuuksien perusteella annettavat määräykset Lausuntopalvelu.fi 3/6 Euroopan komissiolle teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annetun direktiivin (EU) 2015/1535 mukaisesti.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että esityksen jatkovalmistelun yhteydessä olisi tarkoituksenmukaista seurata mahdollisen Euroopan komission yrityslompakoita koskevan ehdotuksen etenemistä tarpeen mukaan.

EU:n valtioneuvoston päätöksiä ja kilpailuneutraalisuutta koskevat huomiot

Esitysluonnoksen mukaan Digi- ja väestötietoviraston tarjoamaan lompakkopalveluun ei sovelleta kilpailu- ja valtioneuvoston päätöksiä sen vuoksi, että lompakoille ei ole vielä olemassa markkinoita eivätkä markkinatoimijat ole vielä halukkaita tuottamaan lompakkoa eikä lompakkopalvelua tule tämän johdosta pitää luonteeltaan taloudellisena toimintana. Esitysluonnoksen toteuttamisvaihtoehdoissa on arvioitu vaihtoehtoa, jossa jokin nykyisistä yksityisistä tunnistuspalvelun tarjoajista tarjoaisi myös eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakon Suomessa.

Asian selvittämiseksi vuodenvaihteessa 2023–2024 toteutettuun markkinatutkimukseen osallistuneilla yksityisillä toimijoilla todetaan olleen kiinnostusta lompakkopalveluiden kehittämiseen.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä lompakkopalveluiden markkinoiden kehittymisen seuraamista sen varmistamiseksi, ettei Digi- ja väestötietoviraston tarjoama lompakkopalvelu tosiasiallisesti heikennä yksityisten toimijoiden halua tai mahdollisuuksia kehittää ja tuoda markkinoille julkisen sektorin tarjoaman palvelun kanssa kilpailevia palveluita.

Lompakkopalvelun tarjoamisen luonteen arvioinnin osalta työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että taloudellinen toiminta on EU:n oikeuskäytännössä muodostunut käsite ja keskeistä on arvioida toiminnan luonnetta kyseisen oikeuskäytännön valossa. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 107 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua valtiontuen käsitteestä annetun komission tiedonannon (2016/C 262/01) 14 kohdan mukaan

”Viranomaisen päätös olla sallimatta sitä, että kolmannet osapuolet tuottaisivat tiettyä palvelua (esimerkiksi koska

se haluaa tuottaa palvelun itse), ei tarkoita, etteikö kyse voisi olla taloudellisesta toiminnasta. Tällaisesta markkinoiden sulkemisesta huolimatta kyse voi olla taloudellisesta toiminnasta, kun muut toiminnanharjoittajat olisivat halukkaita ja pystyisivät tuottamaan palvelun kyseessä olevilla markkinoilla. Yleisemmin ottaen se, että jokin palvelu tuotetaan itse, ei vaikuta toiminnan taloudelliseen luonteeseen.”

Tiedonannossa mainitun valossa työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että koska esityksessä viitatus markkinatutkimuksen perusteella yksityisillä toimijoilla on havaittu olevan kiinnostusta lompakkopalveluiden kehittämiseen, ei Digi- ja väestötietovirastolle esitettyä lompakkopalvelun tarjoamista ole mahdollista pitää luonteeltaan selvästi ei-taloudellisena toimintana pelkästään sillä perusteella, että yksityiset toimijat eivät vielä ole tuoneet vastaavia palveluita markkinoille. Toiminta voidaan kuitenkin katsoa luonteeltaan ei-taloudelliseksi, mikäli sen katsotaan olevan osa Lausuntopalvelu.fi 4/6 viranomaistehtäviä. Viranomaistehtävien ja taloudellisen toiminnan välistä rajanvetoa on käsitelty esimerkiksi Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisussa C 687/17 P.

Kilpailuneutraliteettisääntelyyn liittyen esityksessä todetaan lisäksi, että ”Mikäli lompakon tarjoaminen Digi- ja väestötietoviraston toimesta katsottaisiin joltain osin taloudelliseksi toiminnaksi ja muuten kilpailuneutraliteettisääntelyn vastaiseksi, olisi asiaa edellä esitetyn mukaisesti arvioitava lisäksi kilpailulain 30 b §:n mukaisesti välittömästi lainsäädännöstä seuraavana menettelynä tai rakenteena.” Esityksen viranomaisvaikutusten arvioinnin mukaan Digi- ja väestötietoviraston tehtävänä olisi tarjota eurooppalainen digitaalisen identiteetin lompakko sekä siihen liittyviä järjestelmiä ja palveluja, mikä ei kuitenkaan rajoittaisi muiden palveluntarjoajien mahdollisuuksia tarjota lompakkoa Digi- ja väestötietoviraston lompakon rinnalla. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että lakiluonnoksissa ei kuitenkaan esitetä säädettäväksi Digi- ja väestötietoviraston tehtäväksi tarjota digitaaliseen lompakkoon liittyviä järjestelmiä ja palveluja, vaan ainoastaan digitaalisen identiteetin lompakon tarjoaminen.

Edellä mainittujen huomioiden johdosta työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä, että esitysluonnoksessa olevaa arviointia EU:n valtiontukisääntöjen sekä kilpailuneutraliteettisääntelyn soveltumisesta tarkennetaan. EU:n valtiontukisääntelyn vakiintunut lähtökohta on, että julkisyhteisöjen tulee harjoittaa taloudellista toimintaa yhtiömuodossa. Komissio on katsonut esimerkiksi sekä ns. Destia-tapauksessa (C7/2006) että Suomen kunnallisia liikelaitoksia koskeissa valtiontukitutkinnoissa, että toimija, joka ei lainsäädännön mukaan voi mennä konkurssiin, saa käyttöönsä taloudellisen edun, jota voidaan pitää kiellettynä valtiontukena.

Maahanmuutto ja kotoutumisosaston huomiot

Lakiehdotuksen 1 mukaan myös esim. kolmannen maan kansalaisen osalta (Suomen kansalaisten ja unionin kansalaisten ohella) tilanne tulisi olemaan se, että hän voisi saada käyttöönsä eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakon (jäljempänä lompakko).

Sääntelyehdotuksessa on epäselvää tai on jäänyt sanomatta, että lompakon voi saada hakemalla, koska eihän sitä ole pakollista hankkia, vaan se on vapaaehtoista. Alkuvaiheessa lompakon tarjoaisi DVV, joka toimisi sen tarjoaman lompakon ja sen tarjoamiseen liittyvän henkilötietojen käsittelyn rekisterinpitäjänä. Myöhemmin lompakon tarjoajana voisi toimia muukin taho, kunhan tällainen taho olisi siihen hyväksytty sääntelyn mukaisesti. On hyvä, että esityksen mukaan lompakon voisi saada käyttöön suhteellisen helposti väestötietojärjestelmään kirjattujen tietojen perusteella. Muutos olisi siksi hyvä kolmannen maan kansalaiselle, sillä tällöin myös tällä olisi mahdollista lompakkoa käyttäen suorittaa vahva sähköinen tunnistaminen ilman, että hänen pitäisi ensin hankkia esim. pankin tai puhelinoperaattorin asiakkuus.

Muutos siten helpottaisi kolmannen maan kansalaisen pääsyä asiointiin viranomaisessa ja muutakin asiointia, edellyttäen tosin, että tunnistusvälityspalvelun tarjoajat välittäisivät lompakkoon perustuvia tunnistustapahtumia (lakiehdotus 2, ehdotuksen 12 e §). Tunnistusvälityspalvelun tarjoajalla tarkoitettaisiin palveluntarjoajaa, joka välittää vahvan sähköisen tunnistamisen tunnistustapahtumia sähköiseen tunnistukseen luottavalle osapuolelle. Jää siten nähtäväksi, miten kolmannen maan kansalainen voi lompakkoa käytännössä hyödyntää vahvaan sähköiseen tunnistamiseen.

Lausuntopalvelu.fi 5/6 Tunnistuslakia koskeissa 12 e §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan perustellen, että ”Käytännössä siis eurooppalaiset digitaalisen identiteetin lompakot ja niiden tarjoajat jäävät luottamusverkoston ulkopuolelle. Tästä syystä olisi tarpeen säätää erikseen tunnistusvälityspalvelun tarjoajien oikeudesta välittää lompakkoon perustuvia tunnistustapahtumia.

Sääntely olisi luonteeltaan mahdollistavaa, eikä lompakkoon perustuvan tunnistamisen välittäminen olisi tunnistusvälityspalvelun tarjoajien velvollisuus vastaavalla tavalla kuin luottamusverkostossa olevien tunnistusvälineiden

osalta.” ja ”Tämä johtuu siitä, että eIDAS-muutosasetuksen mukaisille lompakoille ja niiden tarjoajille ei lähtökohtaisesti voida asettaa kansallisia lisävaatimuksia, jollaisia tunnistuslain tunnistuspalvelun tarjoajia ja luottamusverkostoa koskevat säännökset olisivat.” Esityksen mukaan lompakkoon voitaisiin liittää erilaisia sähköisiä attribuuttitodistuksia, joilla voisi (tulevaisuudessa, kun näitä on saatavilla) osoittaa esim. ajo-oikeuden, tutkintotodistuksen, pätevyyden taikka esim. jopa kuntosalijäsenyyden tms. Attribuuttitodistuksena tulisi olemaan myös sähköinen henkilöllisyystodistus, jonka osalta on huomattava, että se ei kuitenkaan kelpaisi rajat ylittävään liikkumiseen samalla tavalla kuin fyysinen henkilöllisyystodistus, mikä olisi pienoinen epäkohta, mutta olisi todennäköisesti ajan kanssa korjattavissa oleva asia, jos asiaan liittyvää EU-sääntelyä muutettaisiin.

Kolmannen maan kansalaisten osalta esityksessä olisi erinomaista, että heidänkin olisi mahdollista saada sähköisen henkilöllisyystodistuksen attribuuttitodistus lompakkoonsa. Tämä edellyttäisi, että heille on myönnetty aiemmin henkilökorttilain 14 §:n mukaisesti ulkomaalaisen henkilökortti. Käytännössä sama tilanne olisi ilmeisesti myös oleskeluluvan osalta, jotta se voisi olla attribuuttitodistuksena, että se edellyttäisi sitä koskevan EU-sääntelyn muuttamista (Neuvoston asetus (EY) N:o 1030/2002). Jos oleskelulupa olisi sähköinen attribuuttitodistus lompakossa puhelimessa, muuttaisi se oleskeluluvan saaneen ulkomaalaisen maahantuloa, kun fyysisen oleskelulupakortin toimittaminen ja pitkäaikaisen viisuminen myöntäminen jäisivät tarpeettomina pois tai niiden käyttö ainakin vähenisi.

Kiinnittäisin huomiota lakiehdotukseen 3 eli ehdotukseen säätää laki digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta. Lakiehdotuksen 1 ja 3 §:ssä säädettäisiin myös ulkomaalaisia koskien, mutta epäjohdonmukaisesti siten, että ehdotuksen 1 §:ssä kirjoitetaan ”Suomessa oleskelevalle ulkomaalaiselle” ja 3 §:n 4 momentissa ”Suomessa pysyvästi oleskelevalle ulkomaalaiselle”. Säännöskohtaisissa perusteluissa sanoitus on samoin. TEM ehdottaa, että sääntelyä ja säännöskohtaisia perusteluja tarkennettaisiin ottaen huomioon, että eIDAS-asetuksessa käytetään tältä osin sanoituksena johdonmukaisesti ”Unionin kansalaiset ja unionissa asuvat henkilöt”. Esitystä tulisikin siten täsmentää, missä tilanteessa lakia sovellettaisiin kolmannen maan kansalaiseen, kun hän on ottanut lompakon käyttöön eli milloin hänen katsotaan olevan ”unionissa asuva henkilö”. Käytännössä vaatimukset olisivat erilaiset lompakon ja sähköisen henkilöllisyystodistuksen osalta, joten asian selventäminen olisi perusteltua.

Lisäksi olisi hyvä, että esityksen vaikutuksia koskevassa osiossa (4.2.2.1 Ihmisryhmät), jossa nyt käsitellään yleisiä vaikutuksia, vaikutuksia lapsiin ja nuoriin, vaikutuksia ulkosuomalaisiin ja vaikutuksia vammaisiin henkilöihin, että siinä käsiteltäisiin myös vaikutuksia kolmannen maan kansalaisiin. Kun Maahanmuuttovirasto myöntää oleskeluluvan hakijalle oleskeluluvan, hakija yleensä tässä Lausuntopalvelu.fi 6/6 vaiheessa saa myös henkilötunnuksen, jolloin hakijan tiedot tulevat kirjatuksi väestötietojärjestelmään. Olisi hyvä, jos esityksessä kuvattaisiin, mikä olisi ja missä vaiheessa ulkomaalaisen mahdollisuus hakea tai saada eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakko, joka mahdollistaisi vahvan sähköisen tunnistamisen ja tietojen osoittamisen ilman tiliasiakkuutta pankissa ja ilman matkaviestinliittymän asiakkuutta. Sama koskisi myös esim. sähköisen henkilöllisyystodistuksen attribuuttitodistusta. Lisäksi kohdassa 4.2.2.5 Rajat ylittävät vaikutukset, joka kohta esityksessä on tyhjä, olisi hyvä kuvata yleisesti, mutta myös kolmannen maan kansalaisten ulkomaalaisten asemaa, jos he siirtyvät toisesta EU-jäsenvaltiosta Suomeen, kun heillä on eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakko jo olemassa.

Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa esityksessä tehtäviä kansallisista tarpeista johtuvia sähköisen asiain ja vahvan sähköisen tunnistamisen käytön turvallisuutta lisääviä sekä lainsäädännön ajantasaistamiseksi tarpeellisia muutoksia.

Lähinnä luonnollisen henkilön sähköistä tunnistamista, luottamuspalveluita ja digitaalista idlomapakkoa koskevana muutosasetuksena se luo samalla perustoiminnallisuudet ja -määritykset oikeushenkilöiden lompakkoratkaisuille ja tarvittavan ekosysteemin rakentumiselle sekä tätä kokonaisuutta koskevalle tulevalle lainsäädännölle.

Huomiot koskien digitaalista henkilöllisyystodistusta:

Työ- ja elinkeinoministeriön kommentit tähän kohtaan annettu ensimmäisen kysymyskohdan yhteydessä.

Huomiot kansallisen vahvan sähköisen tunnistamisen turvallisuutta parantavista muutoksista:

Työ- ja elinkeinoministeriön kommentit tähän kohtaan annettu ensimmäisen kysymyskohdan yhteydessä.

Huomiot koskien kansallista ekosysteemikuvausta:

Työ- ja elinkeinoministeriön kommentit tähän kohtaan annettu ensimmäisen kysymyskohdan yhteydessä.

Petteri Ohvo

Työ- ja elinkeinoministeriö