

TIO Rantio Jenni(LVM), Kolinen
Laura(LVM)

18.09.2020

JULKINEN

Asia

Suomen EU-ennakkovaikuttaminen - eIDAS-asetuksen uudelleenarviointi

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla annetun EU-asetuksen (myöhemmin eIDAS-asetus) tarkoitus on lisätä luottamusta sähköisten transaktioiden ja liiketoimien tekemiseen sisämarkkinoilla. Asetus on tullut voimaan 17.9.2014 ja sitä on sovellettu 1.7.2016 alkaen.

Asetuksen 49 artiklan ensimmäisen kohdan mukaan komissio tarkastelee uudelleen asetuksen soveltamista ja antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen viimeistään 1.7.2020. Komission on arvioitava erityisesti, olisiko asetuksen tai sen tiettyjen säännösten soveltamisalaa asianmukaista muuttaa, ottaen huomioon asetuksen soveltamisesta saatu kokemus sekä tekninen, markkinoihin liittyvä ja oikeudellinen kehitys. Kertomukseen liitetään artiklan toisen kohdan mukaan tarvittaessa lainsäädäntöehdotuksia.

Komissio on käynnistänyt edellä mainitun uudelleenarviointia koskevan julkisen kuulemisen artiklassa säädettyä myöhemmin heinäkuussa 2020. Kuuleminen on avoinna 2.10.2020 asti. Suomi osallistuu julkiseen kuulemiseen toimittamalla tässä perusmuistiossa esitetyt näkemykset, joilla vastataan komission julkaisemaan kyselyyn. Muistiossa esitellään eIDAS-asetuksen uudelleenarviointiin liittyviä huomioita ja näkemyksiä asetuksen kehittämiseksi.

Suomen kanta

Suomi pitää eIDAS-asetuksen uudelleenarviointia tärkeänä ja kannattaa pyrkimystä edistää entistä paremmin jäsenvaltioiden rajat ylittävää sähköistä asiointia ja liiketoimintaa. Yhteisestä eIDAS-sääntelykehikosta huolimatta identiteetin rekisteröintitavat jäsenvaltioiden viranomaisten ylläpitämiin rekistereihin vaihtelevat, samoin kuin käytössä olevat sähköisen tunnistamisen menetelmät, tunnistusvälineiden kirjo ja niitä koskeva kansallinen sääntely. Suomi pitää tärkeänä eIDAS-sääntelyn tosiasiallista toimivuutta, jotta rajat ylittävä sähköinen asiointi ja liiketoiminta olisi mahdollista. Rajat ylittävä sähköinen tunnistautuminen ja sähköisten asiakirjojen käyttö on keskeistä myös joidenkin muiden EU-säädösten toimeenpanon ja toimivuuden kannalta. Toimimattomalla rajat ylittävällä sähköisellä tunnistamisella voisi olla

negatiivisia heijastusvaikutuksia muun muassa sisämarkkinoiden toimintaan ja elinkeinoelämän kehittämiseen.

Suomi pitää kannatettavana, että eIDAS-järjestelmän toimivuuden parantamiseksi sähköisten tunnistus- ja luottamuspalveluiden vaatimuksia ja kriteerejä yhdenmukaistettaisiin nykyistä enemmän. Yhdenmukaistaminen tulisi kuitenkin toteuttaa riittävän joustavalla tavalla, jotta sääntely ei muodostuisi tulevaisuudessa esteeksi jatkuvasti kehittyville teknologioille ja uudelle sähköiselle asiointille. Luottamuspalveluiden osalta eIDAS-sääntely sisältää jo nykyisin useita asetuksenantovaltuuksia komissiolle, joita Suomen näkemyksen mukaan tulisi hyödyntää yhdenmukaistamisessa. Alemmanasteisen sääntelyn lisäksi erilaisten standardien ja ohjeiden kehittäminen voisivat tarjota riittävän joustavan, mutta toisaalta ennakoitavan keinon tunnistus- ja luottamuspalveluiden kriteerien ja vaatimusten yhdenmukaistamiseksi. Standardit voisi tarvittaessa ottaa osaksi eIDAS-sääntelyä alemman asteisessa sääntelyssä.

Suomi pitää tärkeänä turvallisen sähköisen asiointin sekä sähköisen liiketoiminnan edistämistä myös yksityisellä sektorilla. Suomi suhtautuu kuitenkin varauksellisesti siihen, että asetus koskisi kokonaisuudessaan myös yksityisen sektorin sähköisiä asiointipalveluita ja että esimerkiksi jäsenvaltioiden viranomaisille tulisi velvoite tuottaa kansallinen solmupiste myös yksityisille asiointipalveluille. Suomi pitää erittäin tarpeellisena, että eIDAS-asetuksen soveltamisalan mahdollista laajentamista yksityiselle sektorille vielä selvitettäisiin ennen sääntelytoimiin ryhtymistä. Erityisesti tulisi selvittää soveltamisalan laajentamisen taloudellisia ja muita vaikutuksia eIDAS-solmupisteen ylläpitäjälle ja sähköisille asiointipalveluille sekä sääntelystä johtuvia vastuita ja niiden jakautumista.

Suomi pitää tärkeänä, että asetus tulevaisuudessakin mahdollistaa myös yksityisen sektorin tarjoamien tunnistuspalveluiden notifiointin komissiolle ja siten niiden käytön rajat ylittävässä tunnistamisessa. Suomi suhtautuu myönteisesti sellaisten vaihtoehtojen selvittämiseen, jotka lisäävät yksityisen sektorin tunnistuspalvelujen hyödyntämistä sisämarkkinoilla rajat ylittävästi. Tällainen vaihtoehto olisi esimerkiksi yksityisen sektorin tunnistuspalvelujen mahdollisuus hankkia hyväksyntä tunnistusmenetelmälleen, kuten luottamuspalvelut voivat nykyisin tehdä.

Luottamuspalveluita koskevan sääntelyn osalta Suomi suhtautuu myönteisesti mahdollisuuteen selvittää uusien luottamuspalveluiden lisäämistä asetuksen soveltamisalaan. Selvityksessä tulisi ottaa huomioon mitkä ovat luottamuspalveluiden käyttäjien ja tarjoajien tarpeet. Lisäksi nykyisin markkinoilla tarjottavien luottamuspalveluiden asemaa ja määritelmiä olisi hyvä tarkastella, jotta varmistettaisiin, että sääntelyn soveltamisala vastaa markkinoiden tarpeita. Sääntelyn tulisi muodostaa selkeä kokonaisuus, jotta sen soveltamisen reunaehdot erilaisiin markkinoilla tarjottaviin luottamuspalveluihin ja niiden kokonaisuuksiin, erityisesti allekirjoitus- ja leimapalveluihin, olisi nykyistä selkeämpää.

Suomi suhtautuu myönteisesti ajatukseen selvittää yhteistä eurooppalaista digitaalista henkilöllisyyttä (EUID), mutta sen tulisi ainoastaan täydentää kansallisia identiteetin hallinnan menetelmiä ja ottaa huomioon erilaiset nykyisin käytössä olevat kansalliset väestötieto- ja tunnistusjärjestelmät sekä niihin tehdyt investoinnit ja kansalliset markkinapiirteet.

Suomi pitää lisäksi kannatettavana sitä, että eIDAS-asetuksessa pyritäisiin täydentämään EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen mahdollistamassa laajuudessa sähköisessä

tunnistamisessa ja asiointissa tarvittavien henkilötietojen käsittelyperusteita. Tällä voitaisiin Suomen näkemyksen mukaan sujuvoittaa tunnistuspalvelujen tarjontaa. Suomi pitää lisäksi tärkeänä, että henkilön omien tietojen jakamisen mahdollisuus digitaalisessa toimintaympäristössä eli niin sanottu OmaData-periaate toteutuisi Euroopassa. Jatkovalmistelussa sääntelyvaihtoehdoista tulisi tehdä huolellinen arvio niiden vaikutuksista henkilötietojen suojaan ja muihin perusoikeuksiin.

Pääasiallinen sisältö

eIDAS-asetuksen avulla pyritään lisäämään luottamusta sähköisten transaktioiden ja liiketoimien tekemiseen sisämarkkinoilla. Toimiva sähköinen asiointi ja verkossa tapahtuva liiketoiminta edellyttävät osapuolten luottamusta toistensa identiteetteihin ja sähköisiin asiakirjoihin. eIDAS-asetus koskee ensinnäkin jäsenvaltioiden ilmoittamia eli notifioituja sähköisen tunnistamisen järjestelmiä, joilla voi tunnistautua toisen jäsenvaltioiden julkishallinnon palveluihin. Sähköinen tunnistaminen on keino vahvistaa osapuolten luottamusta, sillä tunnistusvälineen avulla henkilö voi luotettavalla tavalla todentaa identiteettinsä sähköisessä asiointissa. Toiseksi asetuksessa säädetään sähköisten luottamuspalveluiden vaatimuksista ja niiden tarjoajien velvollisuuksista. Luottamuspalveluiden tarkoitus on mahdollistaa luottamus sähköisiin asiakirjoihin ja sähköisiin prosesseihin.

Asetus perustuu yhteentoimivuudelle ja vastavuoroiselle tunnistamiselle. Kansallinen tunnistusmenetelmä (julkisen tai yksityisen tuottama) voidaan notifioida EU:n komissiolle eIDAS-asetuksen mukaisesti. Notifioitua tunnistusmenetelmää on mahdollista käyttää muiden jäsenvaltioiden julkishallinnossa asioimiseen, esimerkiksi ruotsalaisella notifioidulla tunnistusvälineellä voisi tunnistautua Suomen julkishallinnon palveluihin, kuten verohallinnon sähköisiin palveluihin. Teknisesti tämä toteutetaan jäsenvaltioiden teknisen verkoston (niin sanottujen kansallisten solmupisteiden) kautta. Läheskään kaikki jäsenvaltiot eivät kuitenkaan ole notifioineet omaa tunnistusvälinettään. eIDAS-asetuksen käytännön merkitys on tämän vuoksi jäänyt vähäisemmäksi kuin on tavoiteltu. eIDAS-asetus mahdollistaa myös sähköisen tunnistusvälineen hyödyntämisen toisen jäsenvaltion yksityisen sektorin palveluihin. Kyseistä mahdollisuutta ei toistaiseksi ole EU-jäsenvaltioissa hyödynnetty johtuen mm. hankalista vastuu- ja kustannuskysymyksistä.

Sähköisiä luottamuspalveluja ovat muun muassa sähköisen allekirjoituksen varmenne, validointi ja säilyttäminen sekä sähköinen aikaleima ja verkkosivujen todentamisen varmenne. Tiettyjen eIDAS-asetuksessa määriteltyjen luottamuspalveluiden ja niiden vaatimustenmukaisuuden arvioinnin vaatimukset säädetään harmonisoidusti asetuksessa. Kansalliset valvontaviranomaiset vahvistavat ja julkaisevat näiden vaatimusten mukaisesti hyväksytyt luottamuspalvelut. Haasteena on käytännössä ollut, että sääntelyn soveltaminen markkinoilla nykyisin tarjottaviin palvelukokonaisuuksiin ei ole selvää. Suomessa esimerkkinä on usein noussut esiin sähköisten allekirjoitusten palvelukokonaisuudet.

Kansallisesti sähköisiä tunnistuspalveluja säännellään vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetussa laissa (617/2009) (myöhemmin tunnistuslaki). Suomessa vahvan sähköisen tunnistamisen lainsäädäntöä ja palveluita on kehitetty pitkäjänteisesti markkinaehtoisuudelle perustuen. Vahvan sähköisen tunnistuspalvelun tarjoajat, jotka täyttävät tunnistuslain vaatimukset ja ovat tehneet lain mukaisen ilmoituksen toimintansa aloittamisesta Liikenne- ja viestintävirastolle, muodostavat suoraan tunnistuslain nojalla sähköisen tunnistamisen luottamusverkoston. Sähköiset asiointipalvelut, kuten verkkokaupat ja julkishallinnon

sähköiset palvelut, hankkivat vahvaa sähköistä tunnistamista asiointipalveluunsa keskitetysti luottamusverkostosta.

Kansallinen luottamusverkosto-sääntely ei perustu eIDAS-asetukseen, mutta sääntely ei toisaalta ole ristiriidassa asetuksen tai sen tavoitteiden kanssa. Kansalliset sähköisen tunnistamisen vaatimukset ovat yhdenmukaisia eIDAS-asetuksen vaatimusten kanssa. Toistaiseksi Suomi ei ole notifiointia sähköisen tunnistamisen välinettä eIDAS-järjestelmässä.

Komission eIDAS-asetusta koskeva julkinen kuuleminen koskee sekä sähköistä tunnistamista että luottamuspalveluja. Komissio on julkiseen kuulemiseen liittyvissä materiaaleissa hahmotellut eIDAS-sääntelyn kehittämiseksi kolme eriasteista vaihtoehtoa. Nämä päävaihtoehdot eivät välttämättä sulje toisiaan pois. Lopulta valittava ratkaisu saattaa sisältää elementtejä useasta vaihtoehdoista. Julkisessa kuulemisessa esitetään näihin päävaihtoehtoihin liittyviä tarkentavia kysymyksiä ja tiedustellaan käsityksiä siitä, onko eIDAS-asetuksella saavutettu sääntelylle asetettuja tavoitteita ja mitkä voisivat olla sääntelyn tulevaisuuden kehityssuunnat.

Ensimmäisessä komission kuvaamassa päävaihtoehdossa nykyistä eIDAS-asetusta tarkistettaisiin ja täydennettäisiin. Näillä kohdennetuilla muutoksilla parannettaisiin koko sääntelykehikon johdonmukaisuutta, yhdenmukaisuutta ja yhteentoimivuutta. Tässä vaihtoehdossa painopiste olisi pääasiassa erilaisten ohjeiden ja standardien laatimisessa. Kyse olisi harmonisoinnin edistämisestä lainsäädännöllisesti pehmein keinoin. Asetuksen vaikutukset koskisivat edelleen vain julkishallinnossa käytettäviä notifioituja tunnistusmenetelmiä.

Toisessa vaihtoehdossa eIDAS-asetuksen soveltamisala laajennettaisiin koskemaan myös yksityistä sektoria. Käytännössä tämä tarkoittaisi, että myös yksityisen sektorin tunnistusmenetelmän tuottajat voisivat hankkia EU-tasoisesta hyväksynnästä tunnistuspalvelulle. Tämä olisi eri asia kuin notifiointi ja edistäisi yksityisen sektorin tunnistusjärjestelmien edellytyksiä toimia sisämarkkinoilla. Lisäksi harkittaisiin tunnistuspalveluiden tarjoajien henkilötietojen käsittelyn sääntelyn tarkentamista, jotta asiointiin liittyvien tietojen suoja suhteessa tunnistamisessa tarvittaviin tietoihin olisi selkeä. Tämän lisäksi asetuksen nykyistä luottamuspalvelujen listaa laajennettaisiin uusiin luottamuspalveluihin, joilla mahdollistettaisiin muun muassa henkilön omien tietojen (esimerkiksi tutkintotodistusten) jakaminen rajat ylittävissä asioinnissa niin kutsutun Omadata-periaatteen mukaisesti.

Kolmannessa sääntelyvaihtoehdossa otettaisiin käyttöön eIDAS-järjestelmään perustuva eurooppalainen digitaalinen henkilöllisyys (EUid). EUid:n käyttöönotto olisi vapaaehtoista ja sen avulla kansalaiset voisivat käyttää julkisia ja yksityisiä sähköisiä palveluja jäsenvaltioissa. Keinoja ja vaihtoehtoja EUid:n toteuttamiseksi ei kuitenkaan ole komission materiaaleissa tarkasti määritelty. Kolmannessa vaihtoehdossa myös selvitetäisiin mahdollisuus velvoittaa jäsenvaltiot notifioimaan komissiolle kansalliset sähköiset tunnistusvälineet eIDAS-asetuksen mukaisesti.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

-

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

Viestintäjaoston (EU19) kirjallinen menettely 8.9.2020-14.9.2020

Perusmuistioluonnoksesta on lisäksi pyydetty kirjallisia kommentteja Liikenne- ja viestintäviraston ylläpitämältä eIDAS-sidosryhmäjakelulta 8.9.2020-14.9.2020

Eduskuntakäsittely

E-kirje 18.9.2020

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Kansallisesti sähköisiä tunnistus- ja luottamuspalveluja säännellään vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annetussa laissa (617/2009). eIDAS-asetus ei kuulu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) mukaan Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

Komissio on hahmotellut julkisen kuulemisen aineistossa erilaisia vaihtoehtoja sääntelyn kehittämiseksi. Kattavaa vaikutustenarviointia eri vaihtoehtoista ei ole tässä vaiheessa tehty. Vaikutuksia on mahdollista arvioida tarkemmin lopullisen ehdotuksen tarkennuttua.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Komission julkisen kuulemisen aineistot ja kysely: <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12528-European-Digital-Identity-EUid->

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Hallitusneuvos Jenni Rantio, liikenne- ja viestintäministeriö, p. 029 534 2075
Ylitarkastaja Laura Kolinen, liikenne- ja viestintäministeriö, p. 029 534 2023
Erityisasiantuntija Kimmo Mäkinen, valtiovarainministeriö, p. 029 553 0930

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
