

Uudistettu eIDAS-asetus - eurooppalaiset digitaalisen identiteetin lompakot

Eduskuntatunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla annettua EU:n asetusta ((EU) 910/2014) on muutettu eurooppalaisen digitaalisen identiteetin kehyksen vahvistamisen osalta ((EU) 1183/2024 (myöhemmin uudistettu eIDAS-asetus)). Valtioneuvosto antoi eduskunnalle U-kirjelmän komission ehdotuksesta eIDAS-asetuksen muuttamiseksi vuonna 2021 (U 41/2021 vp). Uudistettu eIDAS-asetus on tullut voimaan 20.5.2024.

Uudistetun eIDAS-asetuksen mukaan komissiolla on valtuus antaa asetusta täydentäviä täytäntöönpanoasetuksia. Komissio on käynnistänyt täytäntöönpanoasetusten valmistelun jäsenvaltioiden edustajista koostuvassa komission työtä avustavassa komiteassa syyskuussa 2024. Komissio on julkaissut viisi luonnosta täytäntöönpanoasetuksiksi ja komission odotetaan valmistelevan vielä useita muita täytäntöönpanoasetuksia. Uudistetun eIDAS-asetuksen mukaan komission tulee antaa ensimmäiset täytäntöönpanoasetukset viimeistään 21.11. 2024. Jäsenmaiden tulee tarjota lompakoita 24 kuukauden kuluessa siitä, kun nämä täytäntöönpanoasetukset on annettu.

Komission täytäntöönpanoasetusten valmistelun lisäksi EU:ssa on annettu useita sektori-kohtaisia lainsäädäntöaloitteita, joilla on yhteys uudistetun eIDAS-asetuksen mukaisiin lompakoihin. Lainsäädäntöaloitteet ovat kuitenkin valmisteluprosessin eri vaiheissa. Lisäksi EU:ssa ollaan parhaillaan muodostamassa uutta komissiota, jonka tulevaan työhön eIDAS-asetuksen mukaiset lompakot todennäköisesti liittyvät.

Suomen kanta

Suomi on muodostanut eIDAS-asetuksen valmisteluun aiemmin kannan U-kirjelmässä 41/2021 vp. Muodostettu kanta on relevantti myös asetuksen nojalla annettaviin täytäntöönpanoasetuksiin vaikuttamiseksi. Aiemmin muodostettuun kantaan on tässä kannassa viitattu soveltuvin osin.

Olemassa olevan Suomen kannan mukaisesti on tärkeää, että lompakkoa voivat käyttää laajasti yhteiskunnan eri jäsenet, kuten kansalaiset sekä yritykset. Lisäksi on tärkeää, että myös yksityisen sektorin toimijat voivat tarjota lompakoita ja niihin liittyviä palveluja.

Olemassa olevan kannan lisäksi Suomi pitää jatkossa myös tärkeänä, että eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakosta tulisi osa digitaalista perusinfrastruktuuria ja että sen varaan voitaisiin jatkossa kehittää muita yhteiskunnan digitaalisia palveluita. Eurooppalaisen digitaalisen identiteetin kehittäminen edellyttää jäsenvaltioilta, asiointipalveluilta sekä muilta palveluntarjoajilta resursseja ja siksi on tärkeää, että tätä kehitystyötä pyritään jatkossa hyödyntämään mahdollisimman täysimääräisesti sekä kansallisella että EU-tasolla.

Olemassa olevan Suomen kannan mukaisesti (U 41/2021 vp) Suomi kannattaa edelleen, että eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakon kehittämisessä edellytetään korkeaa turvallisuustasoa, sillä lompakko sisältää käyttäjästään paljon erilaisia henkilötietoja. Tietosuoja ja tietoturvallisuus tulee olla varmistettu korkealla tasolla. Täytäntöönpanoasetusten ja teknisten vaatimusten tarkemman määrittelyn näkökulmasta Suomi pitää kuitenkin lisäksi erittäin tärkeänä ja lompakoiden yleistymisen kannalta ratkaisevana, että lompakkoa on mahdollisimman helppo käyttää ja se on mahdollisimman saavutettava. Täytäntöönpanoasetusten valmistelussa tulisi pyrkiä löytämään tarkoituksenmukainen ja käyttöä edistävä tasapaino korkean turvallisuuden sekä käytettävyyden välillä.

Olemassa olevan kannan mukaan Suomi pitää edelleen tärkeänä, että eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakkoon liittyvä sääntely, mukaan lukien asetuksen nojalla annettavat täytäntöönpanoasetukset, jättää tilaa teknologiselle kehitykselle ja innovaatioille. Vaikka käytettävät standardit ja tekniset vaatimukset on määriteltävä täytäntöönpanoasetuksissa tietyllä tarkkuudella yhteen toimivuuden varmistamiseksi, olisi kuitenkin jätettävä riittävästi tilaa myös uusille teknologisen kehityksen mahdollistamille ratkaisuille ja varauduttava tarpeen mukaan päivittämään täytäntöönpanoasetuksia. Tulevaisuudessa voi henkilöille ja yrityksille olla muitakin kuin mobiilipäätelaitteisiin perustuvia lompakoita ja niihin liittyvät palvelut voivat mahdollistaa automaation.

Olemassa olevan Suomen kannan mukaisesti Suomi pitää edelleen tärkeänä, että EU-sääntely ei aseta jäsenvaltioille tai muille palvelujen tarjoajille ristiriitaisia velvoitteita tai liiallista hallinnollista taakkaa. Komissio on suunnitellut antavansa noin 10 erillistä täytäntöönpanoasetusta eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakoihin liittyen. Näiden säädösten tulisi olla mahdollisimman hyvin yhteen sovitettuja ja niiden tulee muodostaa ymmärrettävä ja selkeä kokonaisuus. Komissio on lisäksi antanut useita lainsäädäntöehdotuksia eri sektoreilla, joissa viitataan lompakoihin ja uudistettuun eIDAS-asetukseen. Suomi pitää tärkeänä, että sektorikohtaisessa EU-sääntelyssä otetaan asianmukaisesti huomioon, että lompakon perusvaatimukset on asetettu uudistetussa eIDAS-asetuksessa, eikä niistä tulisi lähtökohtaisesti poiketa sektorikohtaisessa sääntelyssä.

Suomi pitää tärkeänä, että täytäntöönpanoasetusten valmistelulle varattaisiin riittävä aika siitakin huolimatta, että komissiolle on asetettu uudistetussa eIDAS-asetuksessa määräaika täytäntöönpanoasetusten antamiselle. Koska täytäntöönpanoasetusten voimaantulo käynnistää jäsenvaltioiden määräajan lompakoiden toteuttamiselle, olisi tärkeää, että asetukset sisältävät kaikki tähän tarvittavat tekniset määritykset.

Pääasiallinen sisältö

Komission täytäntöönpanoasetukset

Uudistetussa eIDAS-asetuksessa säädetään eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakoista. Käytännössä kyse on lähtökohtaisesti puhelimesta toimivasta sovelluksesta,

jonka avulla henkilö voi turvallisesti käyttää itseään koskevia tietoja ja sähköisiä todistuksia sekä allekirjoittaa hyväksytyjen sähköisten allekirjoitusten avulla. Asetus koskee lisäksi edelleen jäsenvaltioiden ilmoittamia eli notifioituja sähköisen tunnistamisen järjestelmiä, joilla voi tunnistautua toisen jäsenvaltioiden julkishallinnon palveluihin. Tunnistusvälineen avulla henkilö voi luotettavalla tavalla todentaa henkilöllisyytensä sähköisessä asiointissa. Lisäksi asetuksessa säädetään edelleen sähköisten luottamuspalveluiden vaatimuksista ja niiden tarjoajien velvollisuuksista. Luottamuspalveluiden tarkoitus on mahdollistaa luottamus sähköisiin asiakirjoihin ja sähköisiin prosesseihin.

Uudistetussa eIDAS-asetuksessa asetetaan eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakoiden keskeiset vaatimukset yleisellä tasolla. Kun kyse on lopulta myös hyvin teknisestä asiasta (lähtökohtaisesti mobiililaitteessa toimiva sovellus), komissiolle on annettu toimivalta säätää lompakon yksityiskohtaisemmista vaatimuksista, kuten viitestandardien vahvistamisesta. Näin uudistetun eIDAS-asetuksen sääntely on teknologianeutraalia ja mahdollistaa teknologista kehitystä.

Komissio on tähän mennessä julkaissut luonnokset täytäntöönpanoasetuksiksi lompakon sertifiointista, eheydestä ja ydintoiminnoista, protokollista ja rajapinnoista, luottamuskehiksestä sekä henkilön tunnistetiedoista ja sähköisistä attribuuttitodistuksista. Komissiolta odotetaan lisäksi täytäntöönpanoasetuksia lompakon tietoturvaloukkauksista, luottavien osapuolten rekisteröinnistä, sähköisten attribuuttitodistusten verifiointista, sertifioidujen lompakoiden luettelosta sekä henkilöllisyyden linkittämisestä. Komission täytäntöönpanoasetukset muodostavat merkityksellisen osan eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakoiden sääntelyä.

Sähköiset todistukset

Lompakoiden keskeisin uusi ominaisuus suhteessa aiempaan eIDAS-sääntelyyn ovat sähköiset attribuuttitodistukset (myöhemmin *sähköiset todistukset* tai *todistukset*), joiden avulla voidaan luotettavasti osoittaa henkilöön liittyvää ominaispiirrettä, laatua, oikeutta, tai lupaa sähköisessä muodossa. Esimerkkejä näistä ovat erilaiset tutkintotodistukset, ammattipätevyyttä osoittavat luvat, tai erilaiset valtuudet ja valtuutukset. Todistuksia voivat laskea liikkeelle sekä yksityisen että julkisen sektorin toimijat eri varmuustasoilla. Sähköiset todistukset mahdollistavat sen, että tiedon alkuperä, eheys, ajantasaisuus, ja luottamuksellisuus voidaan aina varmistaa, ja henkilöt itse päättävät mitä tietoja haluavat osoittaa asiointipalveluille joko sähköisessä tai käyntiasiointissa. Sähköisiä todistuksia koskevat tiukat vaatimukset yksityisyydensuojasta siten, että liikkeelle laskevat tahot eivät voi seurata miten ja missä henkilöt todistuksiaan käyttävät.

Sähköiset todistukset voivat laajasti hyödynnettyinä edistää varmennettujen, henkilöihin liittyvien tietojen tietoturvallista ja yksityisyydensuojan huomioivaa rajat ylittävää tiedonvaihtoa. Näiden tavoitteiden edistämiseksi ollaan eIDAS-asetukseen liittyvissä täytäntöönpanoasetuksissa luomassa hallintamallia, jonka avulla eri toimijat, kuten jäsenmaat, voivat ilmoittaa komissiolle yhtenäisessä muodossa muun muassa tiedot todistuksiin liittyvistä luottamusmalleista, tiedollisen yhteensopivuuden menettelytavoista, ja todistusten tietosisällöistä. Toteutuessaan tällainen malli edistäisi rajat ylittävää yhteensopivuutta ja lompakoiden laajaa hyödynnettävyyttä, mutta hallintamallin tehokas käyttö edellyttää, että sitä ylläpidetään ja kehitetään jatkuvaluontoisesti. Samalla tulee varmistua siitä, että sähköisiin todistuksiin ja niitä hyödyntäviin luottaviin osapuoliin liittyvä standardointityö etenee ja taata se, että esimerkiksi lompakot ja luottavat osapuolet voivat tehokkaasti hyödyntää eri tyyppisiä sähköisiä todistuksia palveluissaan.

Yhtenä keskeisenä ratkaisumallina rajat ylittävän yhteensopivuuden edistämiseksi komissio on antanut useita lainsäädäntöaloitteita, joissa jäsenmaita tultaisiin velvoittamaan

tuottamaan eri tyyppisiä henkilöihin liittyviä todistuksia lompakoihin. Esimerkkejä tällaisista lainsäädäntöaloitteista ovat uudistettu ajokorttidirektiivi (COM/2023/127 final) ja ehdotus direktiiviksi digitaalisten välineiden ja prosessien käytön laajentamisesta ja parantamisesta yhtiöoikeuden alalla (COM/2023/177, ns. digidirektiivi 2). Uudistetussa ajokorttidirektiivissä luotaisiin puitteet tuottaa ajo-oikeustieto niin kutsuttuna mobiiliajokorttina lompakkoon, kun taas digidirektiivi 2:ssa määritellään oikeushenkilöihin liittyvä niin sanottu EU-yhtiötodistus, joka voitaisiin tallentaa oikeushenkilön lompakkoon. Molemmissa tapauksissa lainsäädäntö loisi puitteet rajat ylittävästi yhteensopiville sähköisille todistuksille ja säännöt niiden käyttämiselle, toteuttamiselle ja tietosisällölle eli hallintamalleille.

Sähköisen asioinnin ja lompakon kehittäminen tulevaisuudessa

Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöksellä (EU) 2022/2481 perustetussa digitaalinen vuosikymmen 2030 -politiikkaohjelmassa vahvistetaan EU:n digitalisaatiotavoitteet, joista yksi on eurooppalainen digitaalinen identiteetti. Tulevan komission osalta komissaariehdokas Virkkusen Mission Letter -asiakirjaan on kirjattu, että komissaari on vastuussa julkisen sektorin digitaalisen infrastruktuurin toteuttamisesta ja erityisesti eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakon hyötyjen toteuttamisesta ja sen varmistamisesta, että yritykset voivat hyödyntää kehitettyjä ratkaisuja prosessiensa nopeuttamiseksi, yksinkertaistamiseksi sekä hallinnollisten kulujen laskemiseksi. Uusi komissio pitää siis todennäköisesti tärkeänä, että lompakoita toteutetaan jäsenvaltioissa täysimääräisesti ja niiden varaan on mahdollista rakentaa muuta kehitystyötä tulevaisuudessa.

On kuitenkin tärkeää huomata, että eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakko ei välttämättä tule ratkaisemaan kaikkia rajat ylittävään sähköiseen tunnistamiseen ja asiointiin liittyviä haasteita. Suomessa, kuten muissakin pohjoismaissa ja Baltian maissa sähköinen tunnistautuminen ja asiointi julkisen hallinnon palveluihin edellyttää tyypillisesti kansallista henkilötunnusta. Uudistettu eIDAS-asetus ei kuitenkaan edellytä, että lompakon tulisi sisältää pysyvää ja yksilöivää tunnistetta lompakon käyttäjästä. Tästä huolimatta uudistettu eIDAS-asetus pyrkii ratkaisemaan haastetta velvoittamalla jäsenvaltiot kehittämään niin kutsutun henkilöllisyyden linkittämisen toiminnallisuuden. Siinä toisesta maasta sähköisesti asioimaan saapuva henkilö linkitetään luotettavasti ja tietoturvallisesti henkilöstä jo olemassa oleviin kansallisiin tietoihin (Suomessa henkilötunnukseen) ja estetään näin tuplahenkilöllisyyksien syntyminen. Suomen näkökulmasta pysyvä yksilöivä tunnistus lompakossa mahdollistaisi henkilöllisyyden linkittämisen mahdollisimman käyttäjäystävällisesti ja kustannustehokkaasti.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 290 artiklan 1 kohdan mukaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttävässä säädöksessä voidaan siirtää komissiolle valta antaa muita kuin lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttäviä, soveltamisalaltaan yleisiä säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyn säädöksen tiettyjä, muita kuin sen keskeisiä osia (delegoidut säädökset). Lisäksi SEUT 291 artiklan 2 kohdan mukaan, jos unionin oikeudellisesti velvoittavat säädökset edellyttävät yhdenmukaista täytäntöönpanoa, kyseisillä säädöksillä siirretään täytäntöönpanovaltaa komissiolle (täytäntöönpanoasetukset). Komission toimivalta antaa nyt kyseessä olevat täytäntöönpanoasetukset perustuu tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä hyväksyttyyn Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen eli uudistettuun eIDAS-asetukseen. Delegoitu säädösvalta perustuu uudistetun eIDAS-asetuksen 5 c artiklan 8 kohtaan sekä 24 b kohtaan. Toimivalta antaa täytäntöönpanoasetukset perustuu asetuksen 5 a artiklan 23 ja 24 kohtaan, 5 b artiklan 11 kohtaan, 5 c artiklan 6 kohtaan, 5 d artiklan 7

kohtaan, 5 e artiklan 5 kohtaan, 11 a artiklan 3 kohtaan, 12 artiklan 6 ja 8 kohtaan, 19 a artiklan 2 kohtaan, 20 artiklan 4 kohtaan, 21 artiklan 4 kohtaan, 24 artiklan 1 c ja 5 kohtaan, 28 artiklan 6 kohtaan, 29 a artiklan 2 kohtaan, 30 artiklan 3 kohtaan, 32 artiklan 3 kohtaan, 33 artiklan 2 kohtaan, 34 artiklan 2 kohtaan, 36 artiklan 2 kohtaan, 38 artiklan 6 kohtaan, 42 artiklan 2 kohtaan, 44 artiklan 2 ja 2 b kohtaan, 45 artiklan 2 kohtaan, 45 d artiklan 5 kohtaan, 45 f artiklan 6 ja 7 kohtaan, 45 j artiklan 2 kohtaan, 46 a artiklan 7 kohtaan sekä 46 e artiklan 7 kohtaan. Asetuksen 48 artiklan 1 kohdan mukaan komissiota avustaa komitea. Täytäntöönpanoasetukset hyväksytään asetuksen 48 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua tarkastusmenettelyä noudattaen. Tarkastusmenettelyllä puolestaan tarkoitetaan asetuksen (EU) N:o 182/2011 5 artiklassa tarkoitettua menettelyä, jonka mukaan komitea antaa lausunnon ehdotuksesta täytäntöönpanoasetukseksi. Lausunto voi olla puoltava tai kieltävä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

-

Kansallinen valmistelu

Viestintäjaoston (EU-19) kirjallinen menettely 7.-11.10.2024
Kilpailukykyjaoston (EU-8) kirjallinen menettely 7.-11.10.2024

Eduskuntakäsittely

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) N:o 910/2014 muuttamisesta eurooppalaisen digitaalisen identiteetin kehityksen vahvistamisen osalta (U 41/2021 vp) on käsitelty suuressa valiokunnassa ja hallintovaliokunnassa joulukuussa 2021.

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.

Nyt kyseessä olevat täytäntöönpanoasetukset olisivat suoraan sovellettavia asetuksia, eivätkä siten edellyttäisi itsenäisiä täytäntöönpanotoimia. Niiden sisältö vaikuttaa kuitenkin merkittävästi eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakon teknisiin vaatimuksiin. Valtiovarainministeriössä on parhaillaan käynnissä hanke uudistetun eIDAS-asetuksen kansallisesta täytäntöönpanosta, jossa EU-sääntelyn sisältö tullaan huomioimaan ja jossa valmistellaan tarvittava kansallinen täydentävä sääntely.

Täytäntöönpanoasetuksia koskevat ehdotukset eivät kuulu eduskunnan toimivallan alaan, koska ne eivät kuulu Suomessa lainsäädännön alaan. Täytäntöönpanoasetukset sisältävät lähtökohtaisesti hyvin teknisiä säännöksiä tai toistavat uudistetun eIDAS-asetuksen säännöksiä. Komission toimivalta antaa täytäntöönpanoasetukset on käsitelty U-kirjelmässä U 41/2021 vp.

Taloudelliset vaikutukset

Komissio on eIDAS-asetuksen muuttamista koskevan ehdotuksen yhteydessä antanut asiaa koskevan EU-tason vaikutusarvion (SWD/2021/124 final). Taloudellisten vaikutusten osalta suurimpien kustannusten odotetaan kohdistuvan esimerkiksi lompakkosovel-

lusten tarjoajille ja valvovalle viranomaiselle. Taloudellisia vaikutuksia pystytään arvioimaan kansallisesta näkökulmasta kattavammin sen jälkeen, kun komissio on antanut kaikki lompakon toteuttamiseen tarvittavat täytäntöönpanoasetukset. Tarkemmat taloudelliset vaikutukset tullaan arvioimaan hallituksen esityksessä, joka laaditaan eIDAS-asetusta täydentävästä kansallisesta sääntelystä. Hallituksen esitys laaditaan valtiovarainministeriön Uudistetun eIDAS-asetuksen kansallisen täytäntöönpanon hankkeen lainsäädäntötyöryhmässä.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

Komission täytäntöönpanoasetuksia koskevan julkisen kuulemisen aineistot:
https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14337-European-Digital-Identity-Wallets-certification_en

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

erityisasiantuntija Laura Kolinen, valtiovarainministeriö, p. 029 553 0403
asiantuntija Anna-Riikka Pouttu, valtiovarainministeriö, p. 029 553 0057

VAHVA-tunnus

EU/36/2024

Liitteet

Viite