



15.5.2026

Hallintovaliokunnalle

Valtiovarainministeriön asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle rajat ylittävää sähköistä tunnistamista, luottamuspalveluita ja eurooppalaista digitaalista identiteettiä koskevaa EU:n asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 17/2026 vp)

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikossa mainitussa asiassa. Valtiovarainministeriö toteaa lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa.

1. Tausta

Esityksen taustalla on EU:n nk. eIDAS-asetuksen muuttaminen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2024/1183 asetuksen (EU) N:o 910/2014 muuttamisesta eurooppalaisen digitaalisen identiteetin kehityksen vahvistamisen osalta). eIDAS-asetuksen tavoitteena on lisätä luottamusta sähköiseen asiointiin ja liiketoimintaan sisämarkkinoilla. Käytännössä se sääntelee kolmea kokonaisuutta: sähköisten tunnistusvälineiden ilmoittamista komissiolle rajat ylittävään käyttöön, luottamuspalveluja ja eurooppalaista digitaalisen identiteetin lompakkoa (myöhemmin *lompakko*).

Sähköisten tunnistusvälineiden ilmoittamista sekä luottamuspalveluja koskeva sääntely on jo pääosin sisältynyt alkuperäiseen eIDAS-asetukseen. Sähköisten tunnistusvälineiden avulla henkilö voi osoittaa henkilöllisyytensä sähköisesti luotettavasti ja turvallisesti. Suomessa tarjolla olevia tunnistusvälineitä ovat esimerkiksi pankkien tarjoamat pankkitunnukset ja teleyritysten mobiilivarmenne sekä Digi- ja väestötietoviraston kansalaisvarmenne. Näistä kuitenkin vain kansalaisvarmenne on ilmoitettu rajat ylittävään käyttöön. Luottamuspalveluilla tarkoitetaan puolestaan palveluja, joilla mahdollistetaan luottamusta sähköisiin asiakirjoihin ja prosesseihin. Luottamuspalveluja ovat esimerkiksi sähköisen allekirjoituksen luomiseen liittyvät palvelut sekä tietyt muut varmenteet. eIDAS-asetuksen muuttamisen yhteydessä sen soveltamisalaan lisättiin uusia luottamuspalveluja, kuten sähköiset attribuuttitodistukset (myöhemmin *sähköiset todistukset*).

Keskeisin eIDAS-asetukseen tehty muutos oli eurooppalaista digitaalisen identiteetin lompakkoa koskevan lainsäädännön lisääminen asetukseen. Lompakko on lähtökohtaisesti mobiililaitteessa toimiva sovellus, jonka avulla käyttäjä voi tunnistautua sähköisesti, hallinnoida itseään koskevia henkilötietoja sähköisten todistusten avulla sekä tehdä hyväksytyn sähköisen allekirjoituksen.

Lompakon käyttöönotto on käyttäjille vapaaehtoista ja maksutonta. eIDAS-asetus edellyttää, että jokaisessa jäsenvaltiossa tarjotaan vähintään yksi lompakko 24. joulukuuta 2026 mennessä.

eIDAS-asetus on sellaisenaan jäsenvaltioissa sovellettavaa oikeutta, mutta se jättää eräissä asioissa jäsenvaltioille kansallista liikkumavaraa tai edellyttää muutoin kansallista täydentävää lainsäädäntöä. Jäsenvaltioiden on esimerkiksi nimettävä valvova viranomainen ja keskitetty yhteyspiste, säädettävä asetuksen rikkomisesta luottamuspalvelun tarjoajille määrättävistä seuraamusmaksuista ja säädettävä lompakon tarjoamisen mahdollistavista tehtävistä. Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi näistä asioista. Luonnos hallituksen esitykseksi on valmisteltu valtiovarainministeriön 26.4.2024 asettamassa lainsäädäntötyöryhmässä (VM059:00/2024).

2. Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki eräistä rajat ylittävän sähköisen asioinnin mahdollistavista palveluista (myöhemmin *eIDAS-laki*, 1. lakiehdotus) ja ehdotetaan muutettavaksi lakia vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja luottamuspalveluista (617/2009, myöhemmin *tunnistuslaki*, 2. lakiehdotus). Lompakon keskeisistä ominaisuuksista ja vaatimuksista säädetään eIDAS-asetuksessa ja sen nojalla annetuissa komission täytäntöönpanoasetuksissa. Kansallisessa eIDAS-laissa säädettäisiin lähinnä lompakon tarjoamiseen liittyvistä tehtävistä ja edellytyksistä sekä asetuksen valvonnasta ja seuraamuksista. Lisäksi eIDAS-lakiin siirrettäisiin tunnistuslaista jo olemassa olevaa sääntelyä, jolla on aiemmin täydennetty alkuperäistä eIDAS-asetusta.

Lompakon tarjoamiseen liittyvän eIDAS-asetuksen veloitteen täyttämiseksi esityksessä ehdotetaan, että Digi- ja väestötietoviraston tehtävänä olisi tarjota lompakko Suomessa. Lompakoita voisivat lisäksi tarjota myös yksityisen sektorin toimijat, sillä asetus ei rajoita lompakoiden määrää jäsenvaltioissa eikä sitä, tarjoaako lompakon julkinen vai yksityinen toimija. Digi- ja väestötietovirasto myöntäisi luonnollisille henkilöille lompakkoon myös henkilöllisyyden osoittamisen mahdollistavat tunnistetiedot väestötietojärjestelmään perustuen. Patentti- ja rekisterihallitus myöntäisi vastaavat tiedot oikeushenkilöille. Esityksessä ehdotetaan myös molemmille virastoille edellä mainittuihin tehtäviin liittyvää rekisterisääntelyä.

Esityksessä ehdotetaan kansallisen liikkumavaran käyttämistä liittyen lompakon lähdekoodin luovuttamiseen sekä lompakon avulla tehdyn sähköisen allekirjoituksen maksuttomuuteen. Lisäksi ehdotetaan, että lompakon itsenäinen käyttöönotto olisi mahdollista 13 vuotta täyttäneelle. Asetuksessa ei määritellä lompakon käytölle ikärajaa, vaan se on jätetty jäsenvaltioiden kansallisen liikkumavaran piiriin. Esityksessä ehdotetaan sääntelyä myös lompakon käyttäjän velvollisuuksista, jotka olisivat vastaavat kansallisten tunnistusvälineiden käyttäjän velvollisuuksien kanssa.

Liikenne- ja viestintävirasto ylläpitäisi eIDAS-asetuksen edellyttämällä tavalla rekisteriä lompakon luottavista osapuolista eli niistä asiointipalveluista, joissa lompakkoa voi käyttää. Lisäksi virasto olisi jatkossakin eIDAS-asetuksen valvova viranomainen ja laissa säädettäisiin tähän tehtävään liittyvistä toimivaltuuksista, kuten tiedonsaantioikeudesta. eIDAS-laissa säädettäisiin asetuksen edellyttämällä tavalla hallinnollisista seuraamusmaksuista, joita Liikenne- ja viestintävirasto voisi määrätä luottamuspalvelun tarjoajille asetuksessa säädettyjen vaatimusten vastaisesta toiminnasta. Ehdotettavat seuraamusmaksujen enimmäismäärät olisivat alimmat eIDAS-asetuksen sallimat enimmäismäärät. Liikenne- ja viestintävirasto olisi myös lompakon vaatimustenmukaisuuden osoittamiseen liittyvän kansallisen sertifiointijärjestelmän omistaja.

Digi- ja väestötietovirasto toteuttaisi henkilöllisyyden linkittämisen keskitetysti Suomessa. Palvelu olisi ensivaiheessa saatavilla viranomaisille ja julkista hallintotehtävää hoitaville, mutta myöhemmässä vaiheessa myös yksityisen sektorin toimijoille. eIDAS-asetus edellyttää palvelun toteuttamista ja siinä on kyse jo olemassa olevien tietojen yhdistämisestä muista jäsenvaltioista tunnistautuviin henkilöihin. Kyse ei siis olisi uusien henkilöiden rekisteröimisestä.

Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksista, niiden nimeämisestä ja ilmoittamisesta komissiolle sekä niiden suorittamasta vaatimustenmukaisuuden arvioinnista.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi uusi laki digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta (3. lakiehdotus). Digitaalinen henkilöllisyystodistus olisi ensimmäinen lompakon kanssa yhteensopiva sähköinen todistus Suomessa. Lisäksi tunnistuslakiin tehtäisiin kansallisista tarpeista johtuvia sähköisen asioinnin ja vahvan sähköisen tunnistamisen käytön turvallisuutta lisääviä sekä lainsäädännön ajantasaistamiseksi tarpeellisia muutoksia.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian syksyllä 2026.

3. Keskeiset vaikutukset

Lompakko perustuu niin kutsutulle tietojen itsehallittavuudelle. Tämä tarkoittaa, että lompakon käyttäjä voi kerätä lompakkoonsa eri tahoilta itseään koskevia sähköisiä todistuksia ja tämän jälkeen jakaa niitä itse erilaisissa asiointitilanteissa. Käytännössä henkilöt voivat päättää itse entistä paremmin omien henkilötietojensa käytöstä ja siten lompakko edistää käyttäjien tiedollista itsemääräämisoikeutta yhteiskunnassa ja tekee henkilötietojen käsittelystä läpinäkyvämpää. Samanaikaisesti tietojen itsehallittavuus siirtää vastuuta henkilötietojen käsittelyn turvallisuudesta henkilölle itselleen. Lompakko lisäisi myös yleisesti eri ihmisryhmien mahdollisuuksia asioida sähköisesti omassa asiassaan, sillä lompakko on asiakkuudesta riippumaton tunnistusväline ja sen voisivat ottaa käyttöön itsenäisesti 13-vuotta täyttäneet.

Lompakko on lähtökohtaisesti hyvin tietoturvallinen ja siltä edellytetään kaikista korkeimpien vaatimusten täyttämistä eIDAS-asetuksen mahdollistamasta kolmesta tasosta. Lompakko voi lisäksi vähentää henkilötietojen väärinkäyttöä, sillä sitä koskevat tekniset vaatimukset ja toimintaperiaatteet tekevät henkilötietojen yhdistelystä vaikeampaa. Lisäksi lompakon sertifiointi ja valvonta luovat lähtökohtaisesti erittäin luotettavan ja turvallisen toimintaympäristön. Lompakko edistäisi myös tietosuojaa erityisesti siinä hyödynnettävän uudenlaisen teknologian vuoksi.

Lompakon toteuttamisella on vaikutuksia nykyisiin tunnistuspalvelun tarjoajiin. Tunnistusvälineiden tarjoajille arvioidaan aiheutuvan lompakon toteuttamisesta sekä neutraaleja että negatiivisia vaikutuksia. Nykyisten tunnistusvälineiden käyttö voi tulevaisuudessa jäädä vähäisemmäksi, mikä voi vaikuttaa kiinnostukseen investoida nykyisiin tai uusiin tunnistusvälineisiin. Tunnistusvälityspalveluiden osalta lompakon ja sähköisten todistusten toteuttamisen arvioidaan lisäävän liiketoimintamahdollisuuksia, mutta edellyttävän joitain uusia teknisiä kyvykkyyksiä ja integraatioita. Lopulliset vaikutukset ovat kuitenkin riippuvaisia siitä, kuinka laajasti lompakkoa otetaan käyttöön. Lompakon käyttöönotto on käyttäjille vapaaehtoista.

Digi- ja väestötietoviraston asemaa lompakon tarjoajana ei pidetä ongelmallisena kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta. Esityksen valmistelussa teetettiin selvitys yksityisen sektorin palveluntarjoajien suunnitelmista tuottaa lompakko eIDAS-asetuksessa säädetyssä määrääjässä. Selvityksen tulosten perusteella markkinatoimijat ovat lompakon tuottamisesta mahdollisesti kiinnostuneita lähinnä pitkällä aikavälillä. Selvityksen perusteella markkinoiden toiminnan arvioidaan olevan lähivuosien aikana puutteellista. Tavanomaista markkinatoimintaa ei siis olisi ja tarjolle ei tulisi yksityisen sektorin toimesta määrääjässä eIDAS-asetuksen vaatimukset täyttäviä lompakoita (*markkinapuute*). eIDAS-asetuksen mukaisen veloitteen toteutumisen varmistamiseksi Digi- ja väestötietoviraston tehtävä olisi tarjota lompakko. Markkinoiden kehitystä ja markkinapuutteen jatkumista seurattaisiin sen perusteella, mitkä lompakot Liikenne- ja viestintävirasto on ilmoittanut Euroopan komissiolle 1. lakiehdotuksen 33 §:n 2 kohdan perusteella.

Esityksessä ei ole ehdotettu resursointia lisämäärärahaesityksillä valtion vuoden 2026 talousarvioon. Ehdotettujen uusien tehtävien hoitamiseen liittyy useita käytännön epävarmuustekijöitä, minkä vuoksi täysin luotettavaa arviota tulevista vaikutuksista resursseihin on vaikea antaa. Täytäntöönpanosta vastaavat viranomaiset ovat kuitenkin nostaneet esiin, että ehdotetut uudet tehtävät aiheuttavat tarpeita lisätä resursointia. Tarkempaa tietoa resurssitarpeista voi kuitenkin kattavammin ja luotettavimmin olla saatavilla vasta, kun uusien palveluiden tarjoamisesta ja tehtävien toteuttamisesta on alkanut kertyä käytännön kokemusta. Resursointia tulisi ensisijaisesti mahdollistaa viranomaisten nykyisiä tehtäviä tehostamalla ja toimintaa sopeuttamalla.

4. Aluehallintouudistukseen liittyvä virheen korjaus

Maa- ja metsätalousministeriön aiemmin esittelemän hallituksen esityksen HE laeiksi tiettyjen Euroopan unionin ja kansallisten maatalouden tukien toimeenpanosta annetun lain 10 §:n, Euroopan unionin suorista viljelijätuista annetun lain 6 ja 8 §:n ja eräistä maaseudun kehittämisen korvauksista annetun lain 5 §:n muuttamisesta (HE 178/2025 vp) eduskuntakäsittelyn yhteydessä havaittiin liian myöhään, että tiettyjen Euroopan unionin ja kansallisten maatalouden tukien toimeenpanosta annetun lain 10 §:n 1 momentin 3 ja 5 kohtaan on jäänyt maininta elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksesta, jotka pitäisi muuttaa elinvoimakeskuksiksi. Edellä mainittua lakia ehdotetaan muutettavaksi käsillä olevassa HE:ssä 17/2026 vp (19. lakiehdotus). Valtiovarainministeriö esittää hallintovaliokunnalle maa- ja metsätalousministeriön pyynnöstä, että kyseistä lakia muutettaisiin hallituksen esityksen 17/2026 vp eduskuntakäsittelyssä seuraavasti (lisäykset keltaisella ja poistot yliviivauksilla):

19. Laki tiettyjen Euroopan unionin ja kansallisten maatalouden tukien toimeenpanosta annetun lain **10 ja** 12 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan tiettyjen Euroopan unionin ja kansallisten maatalouden tukien toimeenpanosta annetun lain (1334/2022) **10 §:n 1 momentin 3 ja 5 kohta sekä** 12 §:n 1 momentti, **sellaisena kuin niistä on 10 §:n 1 momentin 5 kohta laissa** **308/2026**, seuraavasti:

10 §

Kunta

Kunta tekee päätöksen:

3) kansallisten tukien lain 6 §:ssä tarkoitetun tuen myöntämisestä, jollei toimivalta kuulu tämän lain 6 §:n 2 momentin mukaan Ruokavirastolle tai 7 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan **elinvoimakeskukselle** ~~elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskukselle~~ taikka 9 §:n 1 momentin mukaan Ahvenanmaan valtionvirastolle;

5) eräistä maaseudun kehittämisen korvauksista annetun lain 5–8 §:n mukaisen korvauksen myöntämisestä, jollei toimivalta kuulu tämän lain 6 §:n 2 momentin mukaan Ruokavirastolle tai 7 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan **elinvoimakeskukselle** ~~elinkeinokeskukselle~~;

12 §

Tuen hakeminen

Tukea koskeva hakemus tehdään sähköisesti verkkopalvelussa, joka on osa ruokahallinnon tietovarannosta annetussa laissa (560/2021) tarkoitettua ruokahallinnon tietovarantoa. Hakija tai hakijat tunnustetaan vahvalla sähköisellä tunnistamisella vahvasta sähköisestä tunnistamisesta annetun lain (617/2009) mukaisesti. Mitä tässä laissa säädetään tukea koskevasta hakemuksesta, koskee myös tukea koskevaa ilmoitusta.

Laura Kolinen
neuvotteleva virkamies