



Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto valtiovarainministeriölle hallituksen esityksen luonnoksesta rajat ylittävää sähköistä tunnistamista, luottamuspalveluita ja eurooppalaista digitaalista identiteettiä koskevaa EU:n asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi

eIDAS-asetusta täydentävää lainsäädäntöä koskevan esitysluonnoksen perusteella saa käsityksen asian taustasta, tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista. Esitysluonnoksessa on tunnistettu ehdotetun sääntelyn kannalta keskeiset kohderyhmät. Vaikutuksia on käsitelty monipuolisesti ja pääosin perusteellisesti.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet

- i) Esityksessä olisi hyvä selkeyttää sitä, onko esimerkiksi edunvalvojan sallittua käyttää eurooppalaista digitaalisen identiteetin lompakkoa sellaisen henkilön puolesta, joka ei esimerkiksi vamman tai sairauden vuoksi kykene sitä itse käyttämään. Miten käytännössä tapahtuisi edunvalvojan valtuuttaminen käyttämään digitaalisen identiteetin lompakkoa toisen henkilön puolesta?
- ii) Esityksessä olisi hyvä tuoda esille esityksen mahdollisia myönteisiä vaikutuksia sellaisille henkilöille, joille digitaalisen identiteetin lompakko voi avata mahdollisuuden vahvaan sähköiseen tunnistautumiseen Suomessa ilman, että henkilöllä tarvitsee olla asiakkuutta suomalaisessa pankissa tai suomalaista matkapuhelinliittymää.

1. Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Tässä esitettävä kuvaus on suora lainaus esitysluonnoksen ”esityksen pääasiallinen sisältö” -jaksosta:

”Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki rajat ylittävästä sähköisestä tunnistamisesta, sähköisistä luottamuspalveluista ja eurooppalaisesta digitaalisesta identiteetistä sekä uusi laki digitaalisesta



henkilöllisyystodistuksesta ja ehdotetaan muutettavaksi lakia vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja luottamuspalveluista. Lisäksi ehdotetaan muutettavaksi 27 muuta lakia, joita koskevat muutokset ovat pääasiassa lakiviittauksia koskevia ja muita teknisiä muutoksia.

Esityksen pääasiallisena tavoitteena on toimeenpanna sähköisestä tunnistamisesta, sähköisistä luottamuspalveluista ja eurooppalaisesta digitaalisesta identiteetistä annettu EU:n niin sanottu eIDAS-asetus. Toimeenpantavassa asetuksessa on kyse muutosasetuksesta, jolla on muutettu alkuperäistä eIDAS-asetusta. Keskeinen muutos on yhteinen lainsäädäntö eurooppalaiselle digitaalisen identiteetin lompakolle. Kyseessä on lähtökohtaisesti mobiililaitteessa toimiva sovellus, jonka avulla käyttäjä voi osoittaa henkilöllisyytensä luotettavasti sähköisesti vastaavalla tavalla, kuin nykyisin vahvoilla sähköisillä tunnistusvälineillä osoitetaan. Lisäksi lompakon avulla on mahdollista hallinnoida itseään koskevia muita henkilötietoja sähköisten attribuuttitodistusten avulla, jotka ovat käytännössä sähköisessä muodossa olevia vahvistettuja tietoja. Lompakko mahdollistaisi myös hyväksytyn sähköisen allekirjoituksen tekemisen tai oikeushenkilöiden osalta hyväksytyn sähköisen leimaamisen. Lompakon käyttöönotto olisi käyttäjille vapaaehtoista.

Digi- ja väestötietoviraston tehtävänä olisi tarjota eurooppalainen digitaalisen identiteetin lompakko Suomessa. Tämä ei kuitenkaan rajoittaisi yksityisen sektorin toimijoiden mahdollisuuksia tarjota lompakkoa. Lisäksi Digi- ja väestötietovirasto myöntäisi lompakkoon henkilöllisyyden osoittamisen mahdollistavat luonnollisen henkilön tunnistetiedot väestötietojärjestelmään perustuen. Oikeushenkilöiden tunnistetiedot myöntäisi Patentti- ja rekisterihallitus kaupparekisteriin perustuen. Esityksen mukaan Liikenne- ja viestintäviraston tehtävänä olisi valvoa lompakon tarjoajia ja niiden tarjoamia lompakoita. Lisäksi se ylläpitäisi lompakkoon luottavien osapuolten rekisteriä. Liikenne- ja viestintävirasto olisi lisäksi toimivaltainen viranomainen määräämään hallinnollisia seuraamusmaksuja luottamuspalvelun tarjoajille.

Poliisihallitus tuottaisi eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakon kanssa yhteensopivan digitaalisen henkilöllisyystodistuksen.

Lisäksi ehdotetaan kansallisista tarpeista johtuvia sähköisen asioinnin ja vahvan sähköisen tunnistamisen käytön turvallisuutta lisääviä sekä lainsäädännön ajantasaistamiseksi tarpeellisia muutoksia vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista annettuun lakiin.

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian vuonna 2026.”



2. Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksesta saa käsityksen asian taustasta, tavoitteista ja keskeisistä ehdotuksista. Asiaan liittyvää EU-sääntelyä on kuvattu niin, että esitysluonnoksesta saa käsityksen muutetun eIDAS-asetuksen keskeisestä sisällöstä. Lisäksi esityksen valmistelua on kuvattu seikkaperäisesti, mutta tiiviisti.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu seikkaperäisesti esityksen olennaisia vaikutuksia. Esitysluonnoksen mukaan esityksen vaikutukset riippuvat siitä, miten laajasti eurooppalainen digitaalisen identiteetin lompakko otetaan käyttöön ja miten paljon markkinatoimijat tuottavat hyväksytyjä sähköisiä attribuuttitodistuksia. **Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen**, että esitysluonnoksen vaikutustenarviointia koskevassa jaksossa on osin tekstiä, joka ei ole vaikutustenarviointia vaan digitaalisen lompakon toteutustavan arviointia.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu kattavasti muita toteuttamisvaihtoehtoja ja perusteltu, miksi muut vaihtoehdot eivät ole tarkoituksenmukaisia. **Arviointineuvosto ehdottaa**, että toteuttamisvaihtoehtoja olisi hyvä peilata esityksessä selostettuihin muiden maiden suunnittelemiin tai toteuttamiin eIDAS-asetukseen liittyviin täytäntöönpanotoimiin, jos se on mahdollista.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on tiivis, mutta informatiivinen kuvaus muiden maiden suunnittelemista tai toteuttamista eIDAS-asetukseen liittyvistä täytäntöönpanotoimista. Kuvauksessa ilmenee, että eri jäsenmaat ovat hieman eri vaiheissa lompakkosovellusten kehittämisessä ja käyttöönotossa. Muiden maiden täytäntöönpanotoimien kuvauksessa olisi hyvä tuoda esille se, millaisia hyötyjä tai haittoja kuvatuilla toimilla tai muilla vastaavilla järjestelmillä on saavutettu, jos näistä on saatavilla tutkimustietoa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu kattavasti keskeinen lausuntopalaute ja se, millä tavalla lausuntopalaute on otettu huomioon esityksen jatkovalmistelussa.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan digitaalisen identiteetin lompakon toteuttaminen voi vähentää jonkin verran nykyisiin vahvan sähköisen tunnistamisen tunnistusvälineisiin perustuvan tunnistamisen välittämistä, jos lompakko otetaan laajasti käyttöön ja muiden vahvan sähköisen tunnistamisen välineiden käyttö vähenee.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on arvioitu yritysvaikutuksia eri näkökulmista, esimerkiksi tunnistusvälineiden sekä tunnistusvälityspalveluiden tarjoajien näkökulmasta.



Arviointineuvosto pitää ymmärrettävänä sitä, että tämäntyyppisen teknologian kehitykseen sidoksissa olevan esityksen yrityksiin kohdistuvia vaikutuksia pidemmällä aikavälillä voi olla haastavaa arvioida.

Esitysluonnoksen mukaan Digi- ja väestöviraston tehtävänä olisi tuottaa digitaalisen identiteetin lompakko Suomessa. Tämä ei kuitenkaan rajoittaisi yksityisen sektorin toimijoiden mahdollisuuksia tarjota lompakkoa. Esitysluonnoksessa todetaan myös, että digitaalisen identiteetin lompakon käyttöönotto olisi käyttäjille vapaaehtoista. **Arviointineuvosto katsoo,** että esityksessä olisi hyvä tarkentaa sitä, mitä hyötyjä ehdotetusta sääntelystä olisi esimerkiksi sellaisille yrityksille, jotka eivät tällä hetkellä pysty tarjoamaan lompakkoa, mutta harkitsevat lompakkosovellusten tarjoamista kuluttajille pidemmällä aikavälillä.

eIDAS-asetuksen mukaan kunkin jäsenvaltion on tarjottava vähintään yksi eurooppalainen digitaalisen identiteetin lompakko 24 kuukauden kuluessa Euroopan komission täytäntöönpanoasetusten voimaantulosta. Esitysluonnoksessa on päädytty arvioon, että eIDAS-asetuksen vaatimukset täyttävälle digitaalisille lompakoille ei ole toimivaa markkinaa asetuksen vaatimassa määräjassa, minkä vuoksi Digi- ja väestöviraston tehtävänä olisi tarjota eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakko.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esitysluonnoksessa on arvioitu Digi- ja väestöviraston tehtävää lompakon tarjoajana kilpailu- ja valtioneukisääntelyn näkökulmasta.

2.3 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on tunnistettu ehdotetun sääntelyn kannalta keskeiset ihmisryhmät ja arvioitu näihin kohdistuvia vaikutuksia. Tällaisia ihmisryhmiä ovat esimerkiksi lapset ja nuoret, ulkosuomalaiset ja vammaiset henkilöt.

Arviointineuvosto tuo esille, että ehdotetun sääntelyn piirissä voi olla sellaisia ihmisryhmiä, jotka saattavat tarvita avustajaa digitaalisen identiteetin lompakon käyttöönotossa ja sen käytössä. Ehdotettu sääntely sisältäisi kiellon luovuttaa lompakon toisen henkilön käyttöön. Jos lompakon olisi kuitenkin itse luovuttanut toisen henkilön käyttöön, lompakon luovuttanut henkilö vastaisi lompakon käytöstä.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa olisi hyvä selkeyttää sitä, onko esimerkiksi edunvalvojan sallittua käyttää digitaalisen identiteetin lompakkoa sellaisen henkilön puolesta, joka ei esimerkiksi vamman tai sairauden vuoksi kykene sitä itse käyttämään. Miten käytännössä tapahtuisi edunvalvojan valtuuttaminen käyttämään digitaalisen identiteetin lompakkoa toisen henkilön puolesta?

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa olisi hyvä tuoda esille esityksen mahdollisia myönteisiä vaikutuksia sellaisille henkilöille, joille digitaalisen identiteetin lompakko voi avata mahdollisuuden vahvaan sähköiseen tunnistautumiseen Suomessa ilman, että henkilöllä tarvitsee olla asiakkuutta suomalaisessa pankissa tai suomalaista matkapuhelinliittymää. Tällaisesta voisivat hyötyä ulkosuomalaisten lisäksi esimerkiksi väliaikaisesti maassa oleskeluvalla olevat ulkomaalaiset henkilöt.



Ehdotetun sääntelyn mukaan muun muassa Digi- ja väestövirastolle sekä Liikenne- ja viestintävirastolle annettaisiin eräitä uusia tehtäviä. **Arviointineuvosto katsoo**, että esitysluonnoksessa on arvioitu eri viranomaisiin kohdistuvia vaikutuksia sekä esitetty arvioita tarvittavista lisäresursseista tehtävien hoitamiseen.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä sitä, että esitysluonnoksessa on arvioitu vaikutuksia esimerkiksi tiedonhallintaan, tietoyhteiskuntaan ja tietosuojaan. Esitysluonnoksessa on myös arvioitu rajat ylittäviä vaikutuksia kansalaisille ja yrityksille, mikä on myönteistä.

3. Lainsäädännön arviointineuvoston lausuma

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu eIDAS-asetusta täydentävää lainsäädäntöä koskevasta hallituksen esityksestä (hankenumero: VM059:00/2024), jonka valtiovarainministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 5.12.2025. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 13. tammikuuta 2026

Eeva-Liisa Inkeroinen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Essi Römpötti

Johtava asiantuntija, lainsäädännön arviointineuvoston sihteeri

Yhteystiedot:

Valtioneuvoston kanslia
PL 23, 00023 Valtioneuvosto
vnk.fi
p. 0295 16001



Liite 1 Arviointineuvoston käyttämät standardilausumat

5. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää kiitettävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvostolla on vain vähäisiä lisäysehdotuksia hallituksen esitysluonnokseen.

4. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos täyttää hyvin lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimukset. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitysluonnosta täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

3. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa tyydyttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

2. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa välttävästi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjetta. Hallituksen esitysluonnoksessa on olennaisia puutteita ja esitysluonnosta tulee korjata neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1. Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnoksen puutteet ovat niin merkittäviä, ettei esitysluonnos täytä lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen vaatimuksia. Hallituksen esitysluonnoksen pohjalta ei pysty muodostamaan riittävää ja perusteltua käsitystä esityksestä, eikä sen taloudellisista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Ilman puutteellisuuksien korjaamista on vakavasti harkittava, voiko hallituksen esityksen antaa eduskunnan käsiteltäväksi.*

* Viimeinen virke jätetään pois niissä tilanteissa, kun esitystä ei käytännössä voida vetää pois.