EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 3.6.2021
COM(2021) 290 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla annetun asetuksen (EU) N:o 910/2014 (eIDAS-asetus) arviointi

{SEC(2021) 229 final} - {SWD(2021) 130 final}

1. JOHDANTO

Tässä kertomuksessa esitellään sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla annetun asetuksen (EU) N:o 910/2014[1], jäljempänä 'eIDAS-asetus', arvioinnin tulokset. Asetuksen 49 artiklassa edellytetään, että komissio tarkastelee uudelleen tämän asetuksen soveltamista ja arvioi erityisesti, olisiko tämän asetuksen tai sen tiettyjen säännösten soveltamisalaa asianmukaista muuttaa, ottaen huomioon tämän asetuksen soveltamisesta saatu kokemus sekä tekninen, markkinoihin liittyvä ja oikeudellinen kehitys[2]. Lisäksi kertomukseen olisi liitettävä tarvittaessa lainsäädäntöehdotuksia.

Oheen liitetyssä komission yksiköiden valmisteluasiakirjassa on esitetty yksityiskohtaisempaa näyttöä ja analyysiä esitettyjen havaintojen tueksi.

1.1. eIDAS-järjestelmä

Vuonna 2014 annetun eIDAS-asetuksen myötä EU lähti uusille urille ottamalla käyttöön ensimmäiset rajat ylittävät puitteet luotetuille digitaalisille identiteeteille ja luottamuspalveluille, jotka nyt tunnustetaan ja joita noudatetaan maailmanlaajuisesti. eIDAS-asetuksen tavoitteena oli tarjota kaikille EU:n kansalaisille mahdollisuudet käyttää julkisia palveluja koko EU:ssa heidän kotimaassaan myönnetyn sähköisen identiteetin avulla. Sillä pyrittiin lisäämään luottamusta sähköisiin transaktioihin sisämarkkinoilla tarjoamalla yhteinen perusta turvalliselle ja saumattomalle sähköiselle vuorovaikutukselle kansalaisten, yritysten ja viranomaisten välillä sekä parantamalla näin julkisten ja yksityisten verkkopalvelujen, sähköisen liiketoiminnan ja sähköisen kaupankäynnin toimivuutta EU:ssa. Asetuksella kumottiin sähköisiä allekirjoituksia koskevista yhteisön puitteista annettu direktiivi 1999/93/EY, joka kattoi periaatteessa vain sähköiset allekirjoitukset.

Asetuksen oikeusperustan, Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 114 artiklan, mukaisesti sillä pyrittiin poistamaan sisämarkkinoiden toiminnan nykyiset esteet edistämällä jäsenvaltioiden lainsäädännön lähentämistä, erityisesti sähköisen tunnistamisen, todentamisen, allekirjoitusten ja niihin liittyvien luottamuspalvelujen rajat ylittävää vastavuoroista tunnustamista ja hyväksymistä, kun se on tarpeen sähköisten menettelyjen tai transaktioiden käyttämiseksi ja toteuttamiseksi.

Ennen asetuksen voimaantuloa turvallisia, luotettavia ja helppokäyttöisiä sähköisiä transaktioita varten ei ollut olemassa kokonaisvaltaisia rajat ylittäviä ja eri alat kattavia EU:n puitteita, jotka kattaisivat sähköisen tunnistamisen, todentamisen ja luottamuspalvelut. Komission 4. kesäkuuta 2012 antamassa ehdotuksessa (COM(2012) 238 final) ja siihen

---

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 910/2014, annettu 23 päivänä heinäkuuta 2014, sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisiin transaktioihin liittyvistä luottamuspalveluista sisämarkkinoilla ja direktiivin 1999/93/EY kumoamisesta, *EUVL L 257*, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0910&from=EN

[2] "Komissio tarkastelee uudelleen tämän asetuksen soveltamista ja antaa Euroopan parlamentille ja neuvostolle kertomuksen viimeistään 1 päivänä heinäkuuta 2020. Komissio arvioi erityisesti, olisiko tämän asetuksen tai sen tiettyjen säännösten, mukaan lukien 6 artikla, 7 artiklan f alakohta sekä 34, 43, 44 ja 45 artikla, soveltamisalaa asianmukaista muuttaa, ottaen huomioon tämän asetuksen soveltamisesta saatu kokemus sekä tekninen, markkinoihin liittyvä ja oikeudellinen kehitys."

liitetyssä vaikutustenarvioinnissa (SWD(2012) 135 final) määritettiin seuraavat neljä yleistä tavoitetta:

- Varmistetaan digitaalisten sisämarkkinoiden kehittäminen.
- Edistetään keskeisten rajat ylittävien julkisten palvelujen kehittämistä.
- Tuetaan ja vahvistetaan kilpailua sisämarkkinoilla.
- Lisätään käyttäjäystävällisyyttä (kansalaisten ja yritysten kannalta).

Vaikka monia asetuksen tavoitteista on saavutettu ja siitä on tullut keskeinen tekijä sisämarkkinoiden edistämisessä useilla aloilla (esimerkiksi rahoituspalveluissa ja tietojen saatavuuden ja uudelleenkäytön mahdollistamisessa hallinnollisissa menettelyissä), siihen liittyy joitakin rajoituksia: kansallisia sähköisen tunnistamisen järjestelmiä koskevan ilmoitusvelvoitteen puuttuminen, vähäinen määrä attribuutteja (henkilötietojen osia), jotka voidaan luotettavasti luovuttaa kolmansille osapuolille, säädöksen keskittyminen julkiseen sektoriin ja se, ettei siinä anneta yksityisille tahoille selkeitä kannustimia kansallisten sähköisen tunnistamisen järjestelmien käyttöön. Lisäksi eurooppalainen sähköisten identiteettien ekosysteemi jakautuu erilaisiin kansallisiin sääntely-ympäristöihin, digitaalisen hallinnon tasoihin ja kulttuureihin, ja luottamus julkisia laitoksia kohtaan vaihtelee sen sisällä.

1.2. Tausta

Digitaalisen identiteetin tarjoaminen on muuttumassa perusteellisesti. Esimerkiksi pankit, sähköisten viestintäpalvelujen tarjoajat ja yleishyödylliset laitokset, joista osa on lain mukaan velvollinen keräämään tunnisteattribuutteja, hyödyntävät menettelyjään voidakseen tarjota todennettua tunnistamista. Internetin välityspalvelujen tarjoajat, mukaan lukien merkittävät sosiaalisen median alustat ja internetselaimet[3], toimivat käytännössä digitaalisten identiteettien portinvartijoina ja tarjoavat BYOI-ratkaisuja (*bring your own identity* eli tuo oma henkilöllisyytesi), joiden avulla käyttäjät voivat todentaa henkilöllisyytensä kolmansien osapuolten verkkosivustoilla ja palveluissa käyttäjäprofiilinsa avulla. Tämä on kätevää, mutta hintana on luovutettujen henkilötietojen hallinnan menettäminen, koska nämä sähköisen tunnistamisen keinot on irrotettu todennetusta fyysisestä identiteetistä, mikä vaikeuttaa petosten ja kyberturvallisuusuhkien torjumista. Suuri enemmistö EU:n kansalaisista haluaisi käyttöönsä suojatun digitaalisen identiteetin, jota he voisivat käyttää verkkopalveluissa[4]. Vaikka digitaalisen identiteetin tulevaisuudesta onkin olemassa monia erilaisia näkemyksiä, valtioiden keskeistä roolia kaikkien laajamittaisten digitaalisen tunnistamisen ekosysteemien kehittämisessä on harkittava asianmukaisesti.

Käyttäjät odottavat nykyään saumattomia verkkokokemuksia, mobiilisovelluksia ja kertakirjautumisratkaisuja, joita voidaan käyttää julkisen ja yksityisen sektorin verkkopalveluissa ja jotka kattavat kaikki tunnistamiseen liittyvät käyttötapaukset nimettömästä kirjautumisesta aina verkkoalustaan, jolla on käytössä suojattu tunnistautuminen sähköistä terveydenhuoltoa tai sähköisiä pankkipalveluja varten. Suojatusta verkkotunnistautumisesta ja tunnisteattribuuttien vaihdosta on tulossa yhä tärkeämpää, kun identiteetin kannalta arkaluontoisten ja yksilöllisten palveluiden määrä kasvaa. Mahdollisuudesta tunnistautua digitaalisesti tulee tärkeä sosiaalisen osallisuuden tekijä ja digitaalisen identiteetin tarjoamisesta strateginen etu.

---

[3] Esimerkiksi Facebookin ja Googlen käyttäjät voivat käyttää tiliään kirjautuakseen Booking.com-palveluun tai ottaakseen yhteyden EU Login -palvelimeen: https://developers.facebook.com/docs/facebook-login/overview https://developers.google.com/identity/

[4] Erityiseurobarometri 503: Suhtautuminen digitalisaation vaikutukseen jokapäiväiseen elämään, joulukuu 2019, ks. https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/SPECIAL/surveyKy/2228

Euroopan komission puheenjohtaja ilmoitti 16. syyskuuta 2020 pitämässään unionin tilaa koskevassa puheessa komission tavoitteesta tarjota kaikille EU:n kansalaisille turvallinen ja luotettu digitaalinen identiteetti: *”Haluamme säännöt, joiden keskiössä ovat ihmiset. (...) Tähän sisältyy muun muassa valta omien henkilötietojen suhteen, mikä toteutuu edelleen aivan liian harvoin. Aina kun jokin sovellus tai verkkosivusto pyytää meidän luomaan uuden digitaalisen identiteetin tai kirjautumaan helposti jonkin suuren verkkoalustan kautta, emme alkuunkaan tiedä, mitä meitä koskeville tiedoille tapahtuu. Sen takia komissio aikoo piakkoin ehdottaa suojattua eurooppalaista sähköistä henkilöllisyyttä. Sähköistä henkilöllisyyttä, johon voimme luottaa ja jota kaikki ihmiset voivat käyttää eri puolilla Eurooppaa esimerkiksi veroja maksaessaan tai polkupyörää vuokratessaan. Teknologiaa, jonka avulla voimme itse valvoa, mitä meitä koskevia tietoja käytetään ja miten.”*

Eurooppa-neuvosto antoi tukensa komission tavoitteelle ja kehotti 1. ja 2. lokakuuta 2020 antamissaan päätelmissä komissiota esittämään ehdotuksen eurooppalaista digitaalista tunnistamista koskevasta aloitteesta vuoden 2021 puoliväliin mennessä:

Eurooppa-neuvosto kehottaa päätelmissään ”*kehittämään EU:n laajuisen suojatun julkisen sähköisen tunnistamisjärjestelmän (e-ID) kehyksen, myös yhteentoimivat digitaaliset allekirjoitukset, jotta ihmiset voivat valvoa verkkohenkilöllisyyttään ja verkossa olevia tietojaan ja jotta heillä on pääsy julkisiin, yksityisiin ja rajatylittäviin digitaalisiin palveluihin. Se pyytää komissiota esittämään ehdotuksen eurooppalaista digitaalista tunnistamista koskevasta aloitteesta vuoden 2021 puoliväliin mennessä.”*

Sähköisen tunnistamisen avulla kansalaiset ja yritykset voivat verkossa asioidessaan todistaa, keitä he ovat. Luottamuspalvelut, kuten sähköiset allekirjoitukset, tekevät verkkotransaktioista turvallisempia, helppokäyttöisempiä ja tehokkaampia. eIDAS-asetus muodostaa ainoan rajat ylittävän kehyksen luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden luotetulle sähköiselle tunnistamiselle ja luottamuspalveluille. eIDAS-järjestelmä mahdollistaa julkisten palvelujen käyttämiseen tarvittavien virallisten sähköisten identiteettien rajat ylittävän tunnustamisen sillä ehdolla, että sähköiset tunnistusjärjestelmät on ilmoitettu eIDAS-järjestelmässä. eIDAS-järjestelmällä perustetaan myös EU:n markkinat rajojen yli tunnustetuille luottamuspalveluille, joilla on sama oikeudellinen asema kuin perinteisillä vastaavilla paperipohjaisilla prosesseilla.

2. ARVIOINNIN TÄRKEIMMÄT HAVAINNOT

Arvioinnin tärkeimmät havainnot voidaan tiivistää arviointiperusteiden mukaisesti seuraavien otsikoiden alle.

2.1. Vaikuttavuus

Sähköistä identiteettiä koskevat säännökset ovat johtaneet eIDAS-verkoston luomiseen. Verkoston tarkoituksena on antaa ilmoitetun sähköisen tunnistamisen järjestelmän haltijoille mahdollisuus käyttää julkisia verkkopalveluja yli rajojen. EU:n tasolla on saavutettu yhteentoimivuus, joka koskee vain rajallista määrää sähköisen tunnistamisen järjestelmiä[5].
eIDAS-asetuksella on onnistuttu saamaan aikaan oikeusvarmuus, joka koskee luottamuspalvelujen vastuuta, todistustaakkaa, oikeusvaikutuksia ja kansainvälisiä

[5] Asetuksen sähköistä tunnistamista koskevan osan tultua voimaan syyskuussa 2017 yhteensä 14 jäsenvaltiota on ilmoittanut vähintään yhden sähköisen tunnistamisen järjestelmän ja neljä jäsenvaltiota on jo ilmoittanut useita järjestelmiä. Tähän mennessä on ilmoitettu yhteensä 19 sähköisen tunnistamisen järjestelmää: https://ec.europa.eu/cefdigital/wiki/display/CEFDIGITAL/Country+overview

näkökohtia, mutta joitakin kysymyksiä on vielä avoinna. Luottamuspalvelujen saatavuus ja käyttöönotto EU:ssa on lisääntynyt eIDAS-asetuksen käyttöönoton jälkeen, mutta jäsenvaltioiden ja eri luottamuspalvelujen välillä on eroja.

Joistakin saavutuksista huolimatta asetuksen vaikuttavuuspotentiaalia ei ole hyödynnetty kokonaan. Sähköisen tunnistamisen järjestelmiä on ilmoitettu vain rajallinen määrä, mikä rajoittaa niiden EU:n kansalaisten määrää, jotka voivat käyttää ilmoitettua sähköisen tunnistamisen järjestelmää (59 prosenttia väestöstä). Ilmoitettujen sähköisen tunnistamisen järjestelmien hyväksyntä on vähäistä, koska kaikki eIDAS-solmupisteet eivät ole toiminnassa, vain rajallinen määrä julkisia palveluja tarjoaa eIDAS-ilmoitusta tai on yhteydessä infrastruktuuriin ja tekniset virheet estävät käyttäjiltä tehokkaan todentamisen.

Luottamuspalvelujen osalta asetuksen tavoite pysyä teknologianeutraalina on johtanut vaatimusten monenlaiseen tulkintaan jäsenvaltioissa, mikä johtuu myös siitä, että täydentäviä täytäntöönpanosäädöksiä ei ole hyväksytty. Ei voida päätellä, että tasapuoliset toimintaedellytykset olisi saavutettu kaikilta osin EU:n tasolla. eIDAS-asetuksella on kuitenkin luotu vahvat puitteet, joita voidaan täydentää tarvittavilla standardeilla ja vaatimuksilla markkinoiden nykyisen hajanaisuuden ja valvontaelinten ja vaatimustenmukaisuuden arviointilaitosten tulkinnoissa esiintyvien erojen vähentämiseksi sekä valvontaelinten välisen yhteistyön vahvistamiseksi.

2.2. Tehokkuus

Perustason arviointi osoittaa, että kvantifioitavat kustannukset ovat olleet tähän mennessä suuremmat kuin hyödyt. Sähköisen tunnistamisen alalla tämä johtuu vähäisestä käytöstä, jossa hyödyt eivät ole toteutuneet.

Keskeiset sidosryhmät, joille eIDAS-asetuksen sähköistä tunnistamista koskeva osa on tuottanut kustannuksia ja hyötyjä, ovat kansalliset viranomaiset, eIDAS-solmupisteiden ylläpitäjät, sähköisten identiteettien tarjoajat ja palveluntarjoajat. Luottamuspalvelujen osalta tärkeimmät sidosryhmät, joihin on kohdistunut suurin osa kustannuksista ja hyödyistä, ovat akkreditointi-, vaatimustenmukaisuuden arviointi- ja valvontaelimet sekä hyväksytyt ja ei-hyväksytyt luottamuspalvelujen tarjoajat.

Yksittäisten sidosryhmien hyödyistä huomattava osa on odotettavissa olevia hyötyjä (diskontattu tuleviksi hyödyiksi), joten niitä tuskin voidaan määrittää. Toistuvat hallintokustannukset luottamuspalvelujen alalla ovat vähäisiä ja liittyvät pääasiassa vaatimustenmukaisuuden varmistamiseen. Yksittäisten sidosryhmien hyödyistä huomattava osa on tässä vaiheessa vain hypoteettisia (diskontattu tuleviksi hyödyiksi) ja tuskin määritettävissä. Luottamuspalvelujen tarjoajat kirjaavat hyödyt tulojen muodossa, mikä johtuu luottamuspalvelujen tarjoamisesta muissa EU-maissa ja markkinapohjan laajentamisesta.

2.3. Merkityksellisyys

Sähköisen tunnistamisen ekosysteemi on muuttunut perusteellisesti sen jälkeen, kun eIDAS-asetus otettiin käyttöön, ja yksityisten tunnistuspalvelujen tarjoajien merkitys on kasvanut. Kun otetaan huomioon digitaalisten transaktioiden lisääntyminen, kaikilla EU:n kansalaisilla olisi oltava käytössään turvallinen ja yhteentoimiva digitaalinen identiteetti. Tällä hetkellä näin ei ole. eIDAS-järjestelmän oikeudellisen kehyksen tavoitteet ovat edelleen merkityksellisiä alun perin määriteltyjen ongelmien ratkaisemiseksi. Niitä ovat erityisesti

tarve varmistaa markkinoiden hajanaisuuden vähentäminen varmistamalla luottamuspalvelujen rajat ylittävä ja eri alat kattava yhteentoimivuus yhteisten standardien avulla. eIDAS-asetuksen nykyinen soveltamisala ja painopiste eli EU:n jäsenvaltioiden ilmoittamat sähköisen tunnistamisen järjestelmät ja julkisten verkkopalvelujen käytön mahdollistaminen vaikuttavat liian rajallisilta.

Eräät keskeiset seikat, jotka estävät käyttäjiä ja yksityisen sektorin palveluntarjoajia ottamasta järjestelmiä käyttöön, ovat estäneet sääntelykehyksen täysimääräisen hyödyntämisen. Vaikka eIDAS-ratkaisuihin on viitattu useissa alakohtaisissa EU:n säädöksissä, eIDAS-asetus ei ole vielä vastannut tiettyjen alojen tarpeisiin (esimerkiksi koulutuksen, pankkitoiminnan, matkustamisen ja ilmailun aloilla). Yksi nykyisen kehyksen rajoitteista näiden alakohtaisten tarpeiden osalta on alakohtaisten erityisattribuuttien puuttuminen.

Keskeinen ongelma on eIDAS-järjestelmän kyky pysyä ajan tasalla luottamuspalvelujen alan teknologian uusimmasta kehityksestä. Luottamuspalvelujen luetteloa laajentamalla, erityisesti ottamalla käyttöön sähköiseen arkistointiin liittyvä luottamuspalvelu, siirrettäviä valtuustietoja tukeva luottamuspalvelu ja sähköisiin tilikirjoihin liittyvä luottamuspalvelu, otettaisiin huomioon useita käyttötapauksia ja tarjottaisiin kansalaisille ja yrityksille mahdollisuus todistaa digitaalisesti, keitä he/ne ovat, tai todistaa attribuuttinsa/ominaisuutensa ilman fyysisiä asiakirjoja.

2.4. Johdonmukaisuus

Arviointi osoittaa, että asetuksen sähköistä tunnistamista koskevaa osaa tukee yleisesti ottaen johdonmukainen järjestelmä, jossa sähköiset identiteetit tunnustetaan vastavuoroisesti ilmoitusten ja vertaisarvioinnin perusteella. Luottamuspalvelujen puitteet tarjoavat johdonmukaisen valvontajärjestelmän luottamuspalveluille. On kuitenkin havaittu tiettyjä seikkoja, jotka vaikuttavat asetuksen sisäiseen johdonmukaisuuteen.

Sähköisten identiteettien osalta eIDAS-järjestelmässä vahvistetun ilmoitus- ja vertaisarviointijärjestelmän tarkoituksena oli saada aikaan yhteisymmärrys sähköisen tunnistamisen järjestelmän tarjoamasta luotettavuustasosta, mutta käytännön toteutuksen arviointi osoittaa, että näin ei aina ole. Vaikka asetuksessa kannustetaan joustavuuteen ja teknologianeutraaliuteen, yhteisymmärrystä siitä, mikä on korotettu ja korkea luotettavuustaso, ei edelleenkään ole saavutettu. Keskittyminen julkisiin palveluihin on ristiriidassa sen kanssa, että käyttäjä voi rajoittaa lähetettyjen tietojen määrän tietyssä palvelussa tapahtuvan todentamisen edellyttämään vähimmäismäärään, koska vähimmäistiedot lähetetään aina henkilön tunnistamiseksi. Nykyisen eIDAS-järjestelmän täytäntöönpano ei anna käyttäjälle mahdollisuutta helpottaa yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisten tietojen minimointia ja tietosuojaa koskevien periaatteiden täytäntöönpanoa oletusarvoisesti määräämällä, mitä tietoja jaetaan ja kenen kanssa.

Säännöt, jotka koskevat luottamuspalvelujen tarjoajien arviointia asetuksen toiminnallisten vaatimusten nojalla hyväksynnän saamiseksi, osoittavat joitakin puutteita, sillä vaatimustenmukaisuuden arviointilaitosten roolia määritettäessä ei ole annettu riittävästi yksityiskohtaista tietoa niiden velvollisuuksista, vastuusta tai pätevyydestä. Joidenkin säännösten mukaan jää jäsenvaltioiden tehtäväksi tunnustaa tietyt tunnistamismenetelmät (kuten biometrinen todentaminen) kansallisella tasolla, mikä haittaa sääntelyyn liittyviä tasapuolisia toimintaedellytyksiä ja luo epävarmuutta.

2.5. EU:n tasolla saatava lisäarvo

eIDAS-asetuksella luotiin jäsenvaltioille kannustimia ottaa käyttöön kansallisia sähköisen tunnistamisen ratkaisuja, mutta sähköisen tunnistamisen puitteiden lisäarvo on osoittautunut rajalliseksi niiden vähäisen kattavuuden, käyttöönoton ja käytön vuoksi. Luottamuspalvelujen osalta asetus on tarjonnut yhteisen oikeudellisen kehyksen niiden käytölle, vähentänyt markkinoiden hajanaisuutta ja lisännyt niiden käyttöönottoa. Luottamuspalvelujen avulla julkishallinto pystyy nykyaikaistamaan ja digitalisoimaan palveluja sekä antamaan digitaalista näyttöä, mikä vähentää hallinnollista taakkaa.

Sähköisen tunnistamisen osalta asetuksen antamiseksi alun perin määritetyt tarpeet ovat edelleen merkityksellisiä, ja asetuksen kumoaminen johtaisi hajanaisuuteen ja kielteisiin seurauksiin muilla lainsäädäntöaloilla, jotka ovat riippuvaisia sähköisistä tunnistamisjärjestelmistä. Joillakin sääntelykehyksen mukautuksilla voitaisiin lisätä järjestelmän EU:n tason lisäarvoa (esimerkiksi helpottamalla luotettujen virallisten sähköisten identiteettien käyttöä yksityisellä sektorilla ja määrittämällä puitteet julkisen ja yksityisen sektorin tarjoamien erityisattribuuttien ja valtuustietojen vaihdolle). Luottamuspalvelujen osalta on edelleen olemassa joitakin kansallisen tulkinnan ja/tai asetuksen kanssa ristiriitaisen kansallisen lainsäädännön aiheuttamia esteitä, jotka rajoittavat luottamuspalvelujen käyttöönottoa.

3. EIDAS-JÄRJESTELMÄN TARKISTAMINEN

eIDAS-asetus on olennainen tekijä edistettäessä sisämarkkinoita useilla aloilla (esimerkiksi pankkialalla tiettyjen rahanpesun vastaisten sääntöjen[6] noudattamisen helpottamiseksi vaadittujen tietojen toimittamiseksi; maksupalveludirektiivi[7] perustuu eIDAS-luottamuspalveluihin, kuten eSeals ja QWAC (Qualified Website Authentication Certificates), joiden avulla tunnistetaan kolmansien osapuolten verkkosivustojen aitous; eIDAS-järjestelmään perustuvat sähköiset identiteetit ovat edellytys virallisten todistusten vaihdolle rajojen yli; ja järjestelmä on yhden kerran periaatteen onnistuneen täytäntöönpanon ja toiminnan kannalta olennainen edellytys vuodesta 2023 alkaen[8]). Luottamuspalvelujen puitteet tunnustetaan kansainvälisesti, ja ne muodostavat perustan säännösluonnokselle[9], josta odotetaan tulevan luottamuspalveluja sähköisessä kaupankäynnissä koskeva YK:n mallilaki vuonna 2021 sekä mallilaki meneillään olevia WTO:n sisäisiä sähköistä kaupankäyntiä koskevia neuvotteluja[10] varten.

Paljon on kuitenkin muuttunut sen jälkeen, kun eIDAS-asetus hyväksyttiin vuonna 2014. Puitteet perustuvat kansallisiin sähköisen tunnistamisen järjestelmiin, joiden yhteydessä noudatetaan monenlaisia standardeja, ja siinä keskitytään suhteellisen pieneen osaan kansalaisten ja yritysten sähköiseen tunnistamiseen liittyvistä tarpeista: julkisten palvelujen

---

6 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/849, annettu 20 päivänä toukokuuta 2015, rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta.

7 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/2366, annettu 25 päivänä marraskuuta 2015, maksupalveluista sisämarkkinoilla, direktiivien 2002/65/EY, 2009/110/EY ja 2013/36/EU ja asetuksen (EU) N:o 1093/2010 muuttamisesta sekä direktiivin 2007/64/EY kumoamisesta.

8 Yhden kerran periaate sallii vuodesta 2023 alkaen julkishallinnon käyttää uudelleen ja jakaa tietoja ja asiakirjoja, jotka henkilöt ovat jo toimittaneet, avoimesti ja suojatusti (tietoja, menettelyjä sekä neuvonta- ja ongelmanratkaisupalveluja saataville tarjoavan yhteisen digitaalisen palveluväylän perustamisesta 2 päivänä lokakuuta 2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1724 14 artikla, EUVL L 295, 21.11.2018).

9 https://undocs.org/en/A/CN.9/WG.IV/WP.167.

10 Ks. esimerkiksi UNCITRAL-toimikunnan työryhmän IV / sähköinen kaupankäynti kokousasiakirjat, kokous 6.–9. huhtikuuta 2021: https://uncitral.un.org/en/working_groups/4/electronic_commerce

rajat ylittävään suojattuun saatavuuteen. Palvelut, joita puitteilla säädellään, koskevat lähinnä niitä kolmea prosenttia EU:n väestöstä[11], jotka asuvat eri jäsenvaltiossa kuin missä he ovat syntyneet.

Sittemmin yhteiskunnan kaikkien toimintojen digitalisaatio on lisääntynyt dramaattisesti. Etenkin covid-19-pandemian vaikutus digitalisaation vauhtiin on ollut hyvin voimakas. Tämän seurauksena sekä julkisten että yksityisten palvelujen tarjonta on muuttumassa yhä digitaalisemmaksi. Kansalaisten ja yritysten odotuksena on saavuttaa korkea turvallisuustaso ja helppokäyttöisyys kaikessa verkkotoiminnassa, kuten veroilmoitusten tekemisessä, ulkomaiseen yliopistoon kirjoittautumisessa, pankkitilin avaamisessa tai lainan hakemisessa etäpalveluna, auton vuokraamisessa, yrityksen perustamisessa toiseen jäsenvaltioon, internetmaksujen todentamisessa, verkkotarjouskilpailuun osallistumisessa ja monissa muissa asioissa.

Tämän seurauksena verkossa tunnistamiseen ja todentamiseen sekä digitaaliseen tiedonvaihtoon, joka liittyy henkilöllisyyteen, attribuutteihin tai pätevyyteen ja on suojattua ja jonka tietosuojan taso on korkea, liittyvien keinojen kysyntä on lisääntynyt merkittävästi[12]. Tämä on käynnistänyt siirtymisen kohti kehittyneitä ja helppokäyttöisiä ratkaisuja, joiden avulla voidaan integroida käyttäjän erilaisia todennettavissa olevia tietoja ja todistuksia. eIDAS-asetuksen nykyisten rajoitusten vuoksi tähän kysyntään ei voida tällä hetkellä vastata asetuksella säädellyillä sähköisen tunnistamisen keinoilla ja luottamuspalveluilla. Yksityisen sektorin eIDAS-järjestelmän ulkopuolella kehittämät tunnistamis- tai todentamiskeinot vastaavat tähän haasteeseen vain osittain. Vaikka ne tarjoavat käyttäjäystävällisiä kolmannen osapuolen todentamispalveluita (joissa käytetään esimerkiksi Facebook- tai Google-tiliä eri palveluihin kirjautumiseen), niitä käytetään yleisesti sääntelemättömissä yksityisissä verkkopalveluissa, jotka eivät edellytä korkeaa tietoturvatasoa. Ne eivät voi tarjota samantasoista oikeusvarmuutta, tietosuojaa ja yksityisyyttä, pääasiassa siksi, että ne eivät ole ulkopuolisten takaamia eivätkä voi tarjota linkkiä luotettuun ja suojattuun viranomaisten sähköisen tunnistamisen järjestelmään.

Komissio sitoutui helmikuussa 2020 Euroopan digitaalisen tulevaisuuden rakentamista koskevassa strategiassaan[13] tarkistamaan eIDAS-asetusta sen vaikuttavuuden parantamiseksi, sen soveltamisen laajentamiseksi yksityiselle sektorille ja luotettujen digitaalisten identiteettien saamiseksi kaikille EU:n kansalaisille ja yrityksille. Tämän tarkistuksen kiireellisyys kävi selvästi ilmi covid-19-pandemian puhjetessa. Häiriöt julkisten ja yksityisten fyysisten palvelujen saatavuudessa sekä äkillinen tarve kaikentyyppisten julkisten ja yksityisten palvelujen saavutettavuudelle ja käytettävyydelle verkossa paljastivat eIDAS-asetuksen rajoitukset odotettujen hyötyjen tarjoamisessa kansalaisille, yrityksille ja viranomaisille kuusi vuotta sen hyväksymisen jälkeen. Tarkistetulla ja vahvistetulla eIDAS-asetuksella voitaisiin vastata markkinoiden ja yhteiskunnan uusiin vaatimuksiin vastaamalla viranomaisten luotettuihin sähköisiin identiteetteihin liittyvien ratkaisujen tarpeisiin. Samalla voitaisiin vastata myös tarpeisiin, jotka liittyvät julkisen ja yksityisen sektorin toimittamiin attribuutteihin ja valtuustietoihin. Kaikkia näitä käyttäjä hallinnoisi kokonaisuudessaan, ja ne tunnustettaisiin kaikkialla EU:ssa sekä julkisten että yksityisten palvelujen käytön yhteydessä.

---

[11] https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_citizens_living_in_another_Member_State_-_statistical_overview

[12] Esimerkiksi Italiassa digitaalisen identiteetin julkisen järjestelmän SPID:n (otettiin käyttöön vuonna 2016) käyttäjiä oli vuoden 2019 lopussa noin 5 miljoonaa. Tällä hetkellä aktiivisia käyttäjiä on yli 18 miljoonaa (ks. https://avanzamentodigitale.italia.it/it/progetto/spid), ja määrä kasvaa tasaisesti noin miljoonan käyttäjän verran kuukaudessa. SPID:tä käytettiin noin 55 miljoonaa kertaa koko vuonna 2019 mutta noin 32,4 miljoonaa kertaa pelkästään helmikuussa 2021.

[13] Euroopan komissio (2020): Euroopan digitaalisen tulevaisuuden rakentamista koskeva strategia.

Tämä tukisi monia olemassa olevia tai ehdotettuja sääntelykehyksiä, joilla vahvistetaan EU:n sisämarkkinoita.

4. PÄÄTELMÄT

Yleisesti ottaen eIDAS-asetus on edistänyt sisämarkkinoiden kehittämistä edelleen. Se on luonut perustan tunnistamis- ja luottamuspalvelumarkkinoiden kehittämiselle EU:ssa ja tukenut suojattujen digitaalisten transaktioiden alati kasvavaa tarvetta. Tulevaisuudennäkymät ovat kuitenkin muuttuneet tavoitteiden ja käyttäjien odotusten kannalta, joten eIDAS-asetusta on syytä parantaa sen vaikuttavuuden, tehokkuuden, johdonmukaisuuden ja merkityksellisyyden osalta, jotta voidaan saavuttaa uudet poliittiset tavoitteet, täyttää käyttäjien odotukset ja vastata markkinoiden kysyntään ottaen huomioon myös viimeaikainen kehitys digitalisaation alalla.

Markkinoilla on syntymässä uusi toimintaympäristö, jossa painopiste on siirtynyt jäykkien digitaalisten identiteettien tuottamisesta ja käytöstä kyseisiin identiteetteihin liittyvien attribuuttien tuottamiseen ja niiden luotettuun käyttöön. Nämä valmiudet tarjoavien sähköisten identiteettiratkaisujen kysyntä on kasvanut. Ne lisäävät sekä yksityisen että julkisen sektorin palvelujen tehokkuutta kaikkialla EU:ssa ja lisäävät luottamusta näihin palveluihin, jotka taas ovat riippuvaisia tarpeesta tunnistaa ja todentaa käyttäjät suurella varmuudella.

Nykyisellä eIDAS-asetuksella ei voida vastata näihin markkinoiden uusiin tarpeisiin. Tämä johtuu sen rajoittumisesta julkiseen sektoriin, siitä, että verkossa toimivien yksityisten palveluntarjoajien on hankalaa liittyä järjestelmään, järjestelmän riittämättömästä saatavuudesta kaikissa jäsenvaltioissa sekä siitä, ettei se tue joustavasti monenlaisia käyttötapauksia.