Verohallinto
PL 325
00052 VERO

Eduskunnan hallintovaliokunta
HaV@eduskunta.fi

Lausunto

20.5.2026

Viite / Diaarinumero
HE 17/2026 vp

Asia

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt Verohallinnon kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esitykseen eduskunnalle rajat ylittävää sähköistä tunnistamista, luottamuspalveluita ja eurooppalaista digitaalista identiteettiä koskevaa EU:n asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi.

Lausunto

Kirjallisena lausuntona Eduskunnan hallintovaliokunnassa käsiteltävänä olevassa asiassa, esitän Verohallinnon puolesta kunnioittaen seuraavaa.

Esitettyjen muutosten vaikutukset

Digitaaliset lompakot muuttavat digitaalisen tunnistamisen ja sähköisen asioinnin mallin koko EU:ssa. Niiden avulla voi tunnistautua vahvasti, tehdä sähköisen allekirjoituksen ja jakaa virallisia tietoja (dokumentteja) turvallisesti.

Digitaaliset lompakot voivat tehostaa Verohallinnon toimintaa nopeuttamalla prosesseja, lisäämällä automaatiota sekä vähentämällä manuaalista käsittelyä ja paperiprosesseja etenkin rajat ylittävissä tilanteissa. Tulevaisuuden asiakashyötyinä voidaan nähdä myös reaaliaikaisuus, kun asiakkaat voivat vastaanottaa ja toimittaa tietoa lompakon todistuksina reaaliaikaisesti esimerkiksi metromatkan aikana.

Lompakoiden käyttöönotto edellyttää alkuvaiheessa investointeja digitaalisiin lompakoihin liittyvän osaamisen kehittämiseen ja järjestelmien integrointiin osaksi lompakkoekosysteemiä. European Business Wallet (EBW)-asetusehdotuksen mukaisesti yrityslompakko tulee eIDAS-asetuksen mukaisen eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakon rinnalle. EBW-asetusehdotuksen mukaan eIDAS-muutosasetuksen mukaista lompakkoa käyttäisivät jatkossa vain luonnolliset henkilöt.

EBW-asetusehdotuksessa on ehdotettu, että yrityslompakon käyttäjiä olisivat taloudelliset toimijat (economic operators) ja yrityslompakon omistajan tunnistetietona EBWOID (European Business Wallet Owner Identification Data). Tältä osin EBW-asetusehdotus vastaakin Verohallinnon aiemmassa lausunnossaan esille nostamaan toiveeseen laajentaa lompakon käyttöä myös yksityisiin elinkeinonharjoittajiin ja muihin yksiköihin, jotka eivät ole kaupparekisteriin merkittyjä oikeushenkilöitä. Suomessa on pelkästään yksityisiä elinkeinonharjoittajia yli 250 000. Lisäksi Verohallinnon arvonlisäverovelvollisten rekisteriin on merkitty yli 400 000 verovelvollista, jotka eivät ole oikeushenkilöitä, vaikka harjoittavatkin arvonlisäverotusta koskevan sääntelyn mukaista taloudellista toimintaa ja joilla on yritys- ja yhteisötunnus.

Sähköinen puolesta asiointi, ulkomaiset toimijat ja attribuuttitodistukset

Suomi.fi-valtuudet tukevat nykyisin hyvin Verohallinnon kotimaisten asiakkaiden puolesta-asiointia, erityisesti viranomaisrekistereihin merkittyjen toimijoiden osalta. Verohallinto pitää tärkeänä, että myös rekisteröimättömät toimijat, kuten julkishallinnon organisaatiot ja kunnat, saatettaisiin virallisten rekisterien piiriin ja niiden tiedot pidettäisiin ajantasaisina. Keskitetty ja luotettava rekisteritieto on olennainen edellytys Suomi.fi-valtuuksien sujuvalle käyttöönotolle ja EUDI (European Digital Identity Wallet) -lompakoihin liittyvien valtuuksia koskevien attribuuttitodistusten (sähköisessä muodossa olevat vahvistetut tiedot) toimivuudelle.

Ulkomaalaisten yritysten ja niiden edustajien osalta Suomi.fi-valtuuksien käyttöönotto on nykyisin koettu raskaana. Käyttöönotto edellyttää myös laajaa paperista asiakirjaselvitystä. Verohallinnon näkemyksen mukaan prosessin raskaus rajaa osan ulkomaisista toimijoista sähköisen asioinnin ulkopuolelle, mikä lisää tarvetta ylläpitää erillisiä asiointiratkaisuja ja kasvattaa siten omalta osaltaan Verohallinnon hallinnollista ja taloudellista kuormaa.

EUDI-lompakoiden attribuuttitodistukset edustusoikeudesta ja valtuuksista voisivat toteutuessaan helpottaa ulkomaalaisten yritysten sähköistä asiointia ja madaltaa sähköisten palveluiden käyttöönoton kynnystä. Attribuuttitodistusten vastaanottaminen ja käsittely edellyttäisi kuitenkin merkittävää järjestelmäkehitystä ja rahoitusta erityisesti tilanteessa, jossa kukin viranomainen vastaisi attribuuttien validoinnista ja tulkinnasta erikseen. Viranomaisten erilliset kehityshankkeet, jatkuvat ylläpito- ja käyttöönottokustannukset voisivat nousta kokonaisuutena huomattaviksi. Todisteiden vastaanottokyvykkyys voisi kuitenkin tuottaa pitkällä aikavälillä laajempia hyötyjä julkishallinnolle.

Digi- ja väestötietovirasto (DVV) voisi valtuutuksiin liittyen vastaanottaa ja käsitellä nykyisin vaadittavia asiakirjoja luotettaviin ja virallisesti tunnustettuihin rekistereihin pohjautuvina sähköisinä attribuuttitodistuksina. Tällöin attribuuttitodistus voisi korvata esimerkiksi ulkomaiselta toimijalta edellytetyn viranomaisen oikeaksi todistaman paperisen rekisteriotteen eikä yksittäisten viranomaisten tarvitsisi toteuttaa omiin asiointijärjestelmiinsä erillisiä ratkaisuja valtuuksien ja edustamisoikeuksien liittyvien attribuuttitodistusten vastaanottamiseksi ja käsittelemiseksi. Samalla se tukisi uudistetun eIDAS-asetuksen tavoitteita ja edistäisi ulkomaalaisten toimijoiden sähköistä asiointia. Suomi.fi-valtuudet säilyisivät kansallisena ja oikeusvarmana ratkaisuna, jonka päälle myös ulkomaisten toimijoiden asiointi voitaisiin rakentaa nykyistä kevyemmällä ja digitaalisemmalla menettelyllä.

Verohallinto suhtautuu myönteisesti siihen, että EUDI-lompakkoon voitaisiin tulevaisuudessa kehittää eri asiointirooleihin liittyviä erillisiä tunnistetietoja. Tällainen ratkaisu voisi selkeyttää puolesta-asiointia, vähentää virheellisiä tai keskeytyviä asiointitilanteita sekä keventää erillisten valtuusmenettelyjen tarvetta. Ratkaisu ei muuttaisi kansalliseen lainsäädäntöön perustuvia edustamis- tai asiointioikeuksia, vaan koskisi ainoastaan tunnistamisen ja asiointiroolin teknistä eriyttämistä, millä voisi olla myönteisiä vaikutuksia pitkällä aikavälillä myös viranomaisten asiointipalveluiden kustannustehokkuuteen.

Verohallinnossa sähköinen asiointi (OmaVero) perustuu vahvaan tunnistamiseen. Verohallinnon sähköisiin palveluihin tunnistaudutaan Suomi.fi-tunnistuksen kautta. Veroilmoituksen sähköinen allekirjoittaminen (käytännössä vahva sähköinen tunnistaminen) on Verohallinnon hallinnassa ja näin sen tulisi olla jatkossakin. Velvoite hyväksyä eurooppalainen digitaalinen identiteettilompakko (EUDI-lompakko) tunnistusvälineenä ei lähtökohtaisesti edellyttäisi Verohallinnolta ensi vaiheessa muutoksia asiointipalveluiden rajapinnoille.

Rajat ylittävien käyttäjien henkilöllisyyden linkitys

Esityksen mukaan DVV:n tehtävänä olisi yhdistää rajat ylittävien käyttäjien identiteetti tilanteissa, joissa henkilöllä on jo suomalainen henkilötunnus väestötietojärjestelmässä. Tältä osin ei vielä ole tiedossa mitä muutostarpeita tämä ensivaiheessa aiheuttaa Verohallinnon asiointipalveluille.

Esityksestä ei ilmene, miten toimitaan rajat ylittävissä tilanteissa, joissa henkilöllä ei ole suomalaista henkilötunnusta. Verotuksen oikeellisuuden ja yhdenmukaisuuden varmistaminen sekä tehokas verovalvonta edellyttävät, että rajat ylittävien asiakkaiden sähköisen tunnistamisen lisäksi asiakkaan identiteetti voidaan luotettavasti yhdistää niihin olemassa oleviin tunnisteisiin, joita Verohallinto käyttää veroasioinnissa. Tällaisia tunnisteita ovat henkilötunnuksen lisäksi esimerkiksi keinohenkilötunniste, TIN-tunniste (Tax Identification Number) sekä toisen valtion henkilönumero tai -tunnus. EUDI-lompakosta saatavat PID-tiedot tulisikin pystyä yhdistämään Verohallinnon järjestelmässä jo olevaan tunnisteeseen.

Henkilöllisyyden linkittämistä ei tulisi ratkaista viranomaiskohtaisesti tilanteissa, joissa henkilöllä ei ole suomalaista henkilötunnusta. Erillisten viranomaiskohtaisten ratkaisujen kehittäminen ei ole tarkoituksenmukaista eikä kustannustehokasta. Verohallinnon aikomuksena ei siten ole toteuttaa tähän omaa erillistä ratkaisua. Verohallinto katsoo, että kyseessä on laajempi kansallinen kysymys, joka tulisi selvittää kansallisessa toimeenpanossa ja toteuttaa viranomaisten yhteisenä ja keskitettynä ratkaisuna. Tavoitteena tulisi olla malli, jonka avulla henkilötunnukseton henkilö voidaan luotettavasti yhdistää johonkin Suomen viranomaisten tiedossa jo olevaan identiteettiin esimerkiksi TIN-tunnisteeseen tai ulkomaiseen henkilötunnisteeseen. Yhtenäinen kansallinen ratkaisu parantaisi sekä tiedon laatua että viranomaisten toiminnan tehokkuutta.

Lompakon PID-tiedot ulkosuomalaisille ja ulkomaalaisille

Esityksessä ei ole täsmällisesti määritelty, kenelle EUDI-lompakkoon sisältyvät henkilöllisyyden osoittamisen mahdollistavat luonnollisen henkilön tunnistetiedot (PID-tiedot) voidaan myöntää. Esityksen mukaan DVV myöntäisi PID-tiedot väestötietojärjestelmään perustuen, mutta esityksessä ei esimerkiksi selvennetä, voidaanko tiedot myöntää kaikille väestötietojärjestelmään merkityille ulkosuomalaisille ja ulkomaalaisille henkilöille vai ainoastaan niille, joille on rekisteröity kotikunta Suomessa.

Tässä vaiheessa on haastavaa arvioida esityksen vaikutuksia erityisesti ulkomaisten ja rajat ylittävien asiakkaiden sähköiseen asiointiin koska PID-tietojen myöntämismenettelyt jäävät jatkovalmistelun varaan. PID-tietojen myöntämiseen liittyy avoimia kysymyksiä ja siten ei ole vielä mahdollista esittää arviota siitä, missä määrin EUDI-lompakko voisi käytännössä korvata tai täydentää nykyisiä tunnistamisen ja puolesta-asioinnin ratkaisuja Verohallinnossa.

Verohallinto pitää tärkeänä, että jatkovalmistelussa täsmennettäisiin PID-tietojen myöntämisen edellytyksiä ja käytännön menettelyjä eri asiakasryhmien osalta.

EU-sääntely ja kansallinen täydentävä lainsäädäntö

Eurooppalaiseen digitaaliseen identiteettiin ja EUDI-lompakkoon liittyvä kansallinen täytäntöönpano kytkeytyy useisiin voimassa oleviin ja voimaan tuleviin EU-säädöksiin ja aloitteisiin, kuten uudistettuun eIDAS-asetukseen, digidirektiivin mukaiseen EU-valtakirjaan, Single Digital Gateway -asetukseen, Faster-direktiiviin

ja EU-yhtiötodistusta koskevaan sääntelyyn sekä näihin liittyviin attribuuttitodistuksiin.

Edellä mainitut EU-säädökset ja niiden vaikutukset olisi hyvä huomioida säädösvalmistelussa. Verohallinnolle eniten tulkinnallisia tilanteita voi aiheuttaa SDG-asetuksen (EU) 2018/1724 tulkinta yhdessä eIDAS-sääntelyn kanssa. SDG-asetus asettaa viranomaisille vaatimuksia tarjota rajat ylittävää sähköistä asiointia. Muun EU sääntelyn osalta esimerkiksi Faster direktiivin (EU) 2025/50 yhtenä ehdotettuna ratkaisuna sähköiselle kotipaikkatodistukselle on lompakkoon myönnettävä attribuuttitodistus verotuksellisesta kotipaikasta. Lisäksi direktiivissä (EU) 2025/25 on esitetty harmonisoitua EU-yhtiötodistusta lompakon attribuuttitodistuksena.

Verohallinto on sääntelyn toimeenpanon yhteydessä tuonut esille, että verotuksen oikeellisuuden ja yhdenmukaisuuden varmistaminen sekä tehokas verovalvonta edellyttävät, että rajat ylittävien asiakkaiden sähköisen tunnistamisen lisäksi Verohallinnon kanssa asioivan asiakkaan identiteetti tulee pystyä yhdistämään niihin tunnisteisiin, joita Verohallinto käyttää veroasioinnissa. Tällaisia tunnisteita ovat henkilötunnuksen lisäksi esimerkiksi keinohenkilötunniste, TIN-tunnisteet (Tax Identification Number) ja toisen valtion henkilönumero tai -tunnus. Myös eIDAS-tunniste tulisi pystyä yhdistämään tällaiseen Verohallinnon järjestelmässä jo olevaan tunnisteeseen.

Esityksen mukaan DVV:n tehtävänä olisi yhdistää rajat ylittävien käyttäjien identiteetti niissä tapauksissa, joissa henkilöillä on Suomessa henkilötunnus. Esityksessä ei kuitenkaan tarkenneta, miten toimitaan rajat ylittävässä asioinnissa silloin, kun henkilöllä ei ole suomalaista henkilötunnusta. Tältä osin toivottavaa olisikin jonkinlainen yhteinen ratkaisu, jossa henkilö pyrittäisiin yhdistämään johonkin Suomen viranomaisten tiedossa olevaan identiteettiin.

Verohallinto katsoo, että edellä mainittujen sääntelykokonaisuuksien ja niihin perustuvien teknisten ratkaisujen yhteensovittaminen on välttämätöntä tulkintaepävarmuuksien, päällekkäisten menettelyjen ja rinnakkaisten tunnistamis- ja valtuusratkaisujen välttämiseksi viranomaisasioinnissa.

Ilman selkeää kansallista kokonaisnäkemystä riskinä on, että eri EU-säädöksiin perustuvat ratkaisut kehittyvät toisistaan irrallisiksi, mikä osaltaan heikentäisi asioinnin yhdenmukaisuutta, lisäisi viranomaisten hallinnollista kuormitusta ja vaikeuttaisi Verohallinnon sähköisten palvelujen hallittua kehittämistä.

Lisäksi lainsäädännössä olisi hyvä huomioida, että viranomaisten välinen riittävä tietojen vaihto lompakoiden väärinkäytöstilanteissa on turvattu sekä viranomaisille on turvattu riittävät keinot puuttua väärinkäytöksiin.

Riippuvuudet muista toimijoista ja vaikutusten arvioinnin haasteet

Eurooppalaiseen digitaaliseen identiteettiin ja EUDI-lompakkoon perustuvan tunnistamis- ja asiointimallin toteuttaminen on vahvasti riippuvaista Verohallinnon ulkopuolisista ratkaisuista ja toimijoista. Verohallinto on erityisesti riippuvainen DVV:n kansallisista ratkaisuista, markkinaehtoisista lompakkotoimijoista sekä EU:n teknisistä täytäntöönpanosäädöksistä ja spesifikaatioista. Lisäksi EUDI-lompakon turvallinen hyödyntäminen edellyttää kansallisesti yhdenmukaista ratkaisua identiteettien yhdistämiseksi Verohallinnon käyttämiin tunnisteisiin.

Lompakon käyttöönotto olisi käyttäjille vapaaehtoista. Oikeushenkilön digitaalinen lompakko on jätetty markkinatoimijoiden vastuulle Suomessa. Ehdotettu ratkaisu jättää epävarmaksi sen tuleeko oikeushenkilöiden käyttöön digitaalinen lompakkoratkaisu ja jos tulee, niin millä aikataululla.

Verohallinto toteaa, että esityksen vaikutusten arviointiin liittyy tässä vaiheessa avoimia kysymyksiä erityisesti sellaisten asiakasryhmien osalta, joilla ei ole suomalaista henkilötunnusta. Vaikutusten laajuus ja ajoittuminen riippuvat pitkälti muiden toimijoiden ratkaisuista ja niiden etenemisestä suhteessa Verohallinnon järjestelmäkehitykseen. Verohallinnon toivomuksena on, että kansallisia ratkaisuja pystyttäisiin hyödyntämään eikä kehityskulku vaarantaisi niitä.

Kustannukset

Lompakoiden käyttöönotto edellyttää alkuvaiheessa investointeja digitaalisiin lompakoihin liittyvän osaamisen kehittämiseen ja järjestelmien integrointiin osaksi lompakkoekosysteemiä. Hallituksen esityksessä on todettu, että lompakon käyttöönotto ja erityisesti käyntiasiointi tulevat aiheuttamaan asiointipalveluille kustannuksia ja järjestelmämuutoksia sekä tarvetta henkilöstön kouluttamiseen.

Verohallinnon arvion mukaan ehdotetun lainsäädännön toimeenpano tulee aiheuttamaan Verohallinnolle kustannuksia muun muassa yleisen viestinnän ja neuvonnan tuottamisessa, sähköisten palveluiden teknisistä päivityksistä ja ohjeista sekä integraatio- ja rajapintaratkaisuista. Myös attribuuttitodistusten vastaanottaminen tulee aiheuttamaan kustannuksia. Tässä vaiheessa kustannusten tarkempaa määrää on haastavaa arvioida.

Erityisasiantuntija Mika Luttinen

Verohallinto
Esikunta- ja oikeusyksikkö
Opastinsilta 12
Helsinki

www.vero.fi
puh. 029 512 000