Olli Mäenpää
25.3.2026

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys rajat ylittävää sähköistä tunnistamista, luottamuspalveluita ja eurooppalaista digitaalista identiteettiä koskevaa EU:n asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 17/2026 vp)

Esityksen tarkoituksena on täydentää kansallisella lainsäädännöllä sähköisestä tunnistamisesta, sähköisistä luottamuspalveluista ja eurooppalaisesta digitaalisesta identiteetistä vuonna 2014 annettuun eIDAS-asetukseen tehtyjä muutoksia. Sääntely liittyy keskeisesti eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakon käyttöönottoon ja sillä määriteltäisiin oikeudelliset perusteet digitaaliselle henkilöllisyystodistukselle. Lompakon avulla olisi mahdollista tunnistautua luotettavasti, hallinnoida itseään koskevia muita henkilötietoja ja tehdä hyväksytty sähköinen allekirjoitus.

Oikeus saada perusteltu päätös ja hakea muutosta

1. lakiehdotuksen 50 §:n 1 momentin mukaan lain 3 ja 5 §:ssä tarkoitetusta luonnollisen henkilön ja oikeushenkilön tunnistetietojen myöntämisestä digitaalisen identiteetin lompakoihin tai peruuttamisesta hakemuksen mukaisesti ei annettaisi hallintopäätöstä tai oikaisuvaatimusohjetta taikka ilmoitusta valituskiellosta. Sama koskee 2 momentin mukaan luottamuspalvelun tarjoamista eurooppalaiseen digitaalisen identiteetin lompakkoon tai tarjoamisen keskeyttämisestä taikka lopettamisesta palvelun vastaanottajan hakemuksen mukaisesti. Näihin ratkaisuihin ei myöskään saisi 52 §:n 2 momentin mukaan hakea muutosta valittamalla. 2. lakiehdotuksen 13 §:n mukaan tällaiset rajoitukset koskisivat myös digitaalisen henkilöllisyystodistuksen myöntämistä ja hyväksytyn sähköisen attribuuttitodistuksen peruuttamisesta

Sääntelyä on paikallaan arvioida siltä kannalta, että perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Ehdotetulla sääntelyllä poikettaisiin oikeudesta saada perusteltu päätös ja hakea muutosta päätökseen.

Ehdotettu sääntely koskee suoraan lain nojalla asiakkaan pyynnön mukaisesti toteutettavaa toimintaa, joka on luonteeltaan lähinnä tosiasiallista ja teknistä palvelun toteuttamista. Tällaista palvelua ei perustuslakivaliokunnan käytännössä ole pidetty julkisena hallintotehtävänä, kun palvelun tuottaa yksityinen toimija (PeVL 16/2009 vp, s. 2–3). Lisäksi säännösehdotukset on muotoiltu niin, että rajoitukset eivät koskisi tilannetta, jossa viranomainen ei voi toteuttaa asiakkaan pyyntöä. Oikeusturvan tarve kirjallisen hallintopäätöksen saamisen tai valituksen tekemisen muodossa on siten vähäinen. Kun myös otetaan huomioon, että perustuslain 21 §:n säännös ei estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia oikeusturvan takeisiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta oikeusturvatakeiden asemaa pääsääntönä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (esim. HE 309/1993 vp, s. 74), ehdotettua sääntelyä ei voida pitää ongelmallisena perustuslain 21 §:n kannalta.

3. lakiehdotuksen 11 §:n mukaan Digi- ja väestötietovirasto ei antaisi hallintopäätöstä, valitusosoitusta tai ilmoitusta valituskiellosta peruuttaessaan digitaalisen henkilöllisyystodistuksen hyväksytyn sähköisen attribuuttitodistuksen pykälän 2 momentin tilanteissa. Sääntely ei rajoittaisi perustuslain 21 §:ssä turvattuja oikeuksia, sillä ne kohdistuisivat poliisin päätökseen peruuttaa lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentin nojalla oikeus digitaaliseen henkilöllisyystodistukseen.

Henkilötietojen suoja

Yleisen tietosuoja-asetuksen yksityiskohtainen sääntely, jota tulkitaan ja sovelletaan EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien mukaisesti, muodostaa yleensä riittävän säännöspohjan myös perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (PeVL 50/2022 vp, kappale 4). Henkilötietojen suoja tulee turvata ensisijaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen ja kansallisen yleislainsäädännön nojalla (PeVL 14/2018 vp, s. 4-5). Asetuksen täytäntöönpanon yhteydessä toteutettavaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan yleistä tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia.

Digitaalisen identiteetin lompakko perustuisi tietojen itsehallittavuuden periaatteelle, joka antaa käyttäjälle mahdollisuuden päättää lompakossaan olevien tietojen käytöstä. Lisäksi digitaalisen henkilöllisyystodistuksen käyttöönotto olisi vapaaehtoista. Asetuksen ja sitä täydentäväksi ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa tukevan aiheellisella tavalla henkilön tiedollista itsemääräämisoikeutta ja erityisesti henkilötietojen suojaa hänen henkilötietojensa käsittelyssä (ks. esim. PeVL 3/2024 vp, kappale 8). Ehdotetussa sääntelyssä on myös otettu huomioon yleisessä tietosuoja-asetuksessa biometristen tietojen ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelylle asetetut edellytykset.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaan erityisiä henkilötietoryhmiä koskevaan käsittelyyn kuuluu muun muassa biometristen tietojen käsittely henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten. Yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan kappaleessa 51 todetaan kuitenkin, että valokuvien käsittelyä ei olisi automaattisesti

katsottava henkilötietojen erityisryhmien käsittelyksi, koska valokuvat kuuluvat biometristen tietojen määritelmään ainoastaan siinä tapauksessa, että niitä käsitellään erityisin teknisin menetelmin, jotka mahdollistavat luonnollisen henkilön yksilöllisen tunnistamisen tai todentamisen.

Tältä kannalta voidaan todeta, että digitaalisena henkilöllisyystodistuksena käytettävässä hyväksytyssä sähköisessä attribuuttitodistuksessa käyttäjän kasvokuva luovutettaisiin digitaalisessa muodossa käyttäjän itsensä käytettäväksi eurooppalaiseen digitaalisen identiteetin lompakkoon. Kuvaa käytettäisiin käyttäjän tunnistamiseen käyntiasioinnin yhteydessä. Kasvokuvaan perustuvassa tunnistamisessa ei kuitenkaan käytettäisi teknisiä menetelmiä, vaan se perustuisi aina luonnollisen henkilön aistinvaraisesti tekemien havaintojen pohjalta tekemään arvioon. Valokuvien käsittelyssä ei siten olisi kysymys yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa tarkoitetusta biometristen tietojen käsittelystä henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten.

Tarkastusoikeus

Muutosasetuksen 20 artiklan 2 kohdan mukaan valvontaelin voi milloin tahansa tehdä hyväksytyille luottamuspalvelun tarjoajille tarkastuksia sen vahvistamiseksi, että ne ja niiden tarjoamat hyväksytyt luottamuspalvelut täyttävät tässä asetuksessa säädetyt vaatimukset. Tätä välittömästi sovellettavaa sääntelyä täydentäen 1. lakiehdotuksen 37 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirastolla olisi oikeus tehdä eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakon tarjoajaa ja sen tarjoamaa lompakkoa, vaatimustenmukaisuuden arviointilaitosta ja sertifioijaa sekä näiden toimintaa, luottamuspalvelun tarjoajaa ja sen tarjoamaa luottamuspalvelua sekä mainittujen lukuun toimivia koskeva tarkastus. Tarkastus voitaisiin tehdä tässä laissa tai sen nojalla annetuissa määräyksissä taikka eIDAS-asetuksessa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä säädettyjen velvollisuuksien noudattamisen valvomiseksi.

Ehdotettua tarkastustoimivaltaa on aiheellista arvioida siltä kannalta, että jokaisen kotirauha on perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan turvattu. Pykälän 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat eli siten myös esimerkiksi sellaiset elinkeinonharjoittajan toimitilat, jotka sijaitsevat hänen asunnossaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan kotirauhan piiriin ulottuvat tarkastukset eivät kuitenkaan välttämättä vaaranna kotirauhan suojan varsinaista ydintä silloin, kun tarkastukset kohdistuvat tiloihin, joissa harjoitetaan elinkeino- tai ammattitoimintaa (ks. esim. PeVL 30/2025 vp, kappale 6).

Liikenne- ja viestintäviraston oikeus tehdä tarkastuksia kohdistuisi luottamuspalvelujen tarjoajaan ja sen palvelujen asetuksenmukaisuuteen sekä täydentävän lainsäädännön noudattamiseen. Asetus ei kuitenkaan määrittele tai perustele vel-

voitetta ulottaa valvontaelimen tarkastustoimivalta myös kotirauhan piiriin kuuluviin tiloihin. Liikenne- ja viestintäviraston tarkastusoikeus olisi siten tämän kansallisen liikkumavaran puitteissa ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden vuoksi syytä rajata siten, että se ei kohdistu kotirauhan suojan piiriin kuuluviin tiloihin (ks. vastaavasti PeVL 30/2025 vp, kappale 11).

Seuraamusmaksut

Seuraamusmaksun perusteet, määrä ja oikeasuhtaisuus

Muutosasetuksen 16(2) artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että jos hyväksytyt ja ei-hyväksytyt luottamuspalvelun tarjoajat rikkovat tätä asetusta, niille määrätään hallinnollinen sakko. Kansallista liikkumavaraa sisältyy sen määrittelyyn, mihin asetuksen velvoitteisiin kohdistetaan toimivalta määrätä tällainen seuraamusmaksu. Tältä osin voidaan pitää sääntelyn tarkkuuden kannalta asianmukaisena kansallisen liikkumavaran käyttöä 1. lakiehdotuksen 42-46 §:n mukaan niin, että seuraamusmaksua ei kohdisteta sellaisten velvoitteiden rikkomiseen, joita ei ole asetuksessa ilmaistu riittävän tarkasti tai jotka sisältävät laadullisia tai avoimia kriteereitä menettelylle (esim. PeVL 10/2026 vp, kappale 7).

Muutosasetuksen 16(2) artiklan mukaan hallinnollisten sakkojen enimmäismäärä on vähintään 5 Me, jos luottamuspalvelun tarjoaja on luonnollinen henkilö tai yritys. Yritykselle määrättävän seuraamusmaksun enimmäismäärä voi olla myös yksi prosentti sen maailmanlaajuisesta vuotuisesta kokonaisliikevaihdosta. Näiltä osin asetukseen ei sisälly kansallista liikkumavaraa. Lakiehdotuksen 47 §:n mukaan seuraamusmaksu olisi vähintään 1 000 euroa, jos seuraamusmaksu määrätään luonnolliselle henkilölle, ja muussa tapauksessa vähintään 10 000 euroa. Enimmäismäärä olisi matalin asetuksen sallima enimmäismäärä.

Luonnolliselle henkilölle olisi näin ollen lakiehdotuksen mukaan – asetuksen edellyttämällä tavalla – mahdollista määrätä vähintään 1000 euron ja enintään 5 miljoonan euron suuruinen seuraamusmaksu. Seuraamusmaksun enimmäismäärä vaikuttaa seuraamuksen oikeasuhtaisuuden vaatimuksen (esim. PeVL 37/2021 vp, PeVL 15/2016 vp, s. 5) kannalta erittäin korkealta. Korkean seuraamusmaksun enimmäismäärän tarkoituksena on ennaltaehkäistä erityisesti suurten ja monikansallisten toimijoiden tekemiä rikkomuksia, mitä voidaan sinänsä pitää perusteltuna. Luonnolliset henkilöt voinevat kuitenkin vain poikkeuksellisesti olla tällaisia toimijoita. Erityisesti tältä kannalta arvioituna oikeasuhtaisuuden vaatimus korostaa lakiehdotuksen 47 §:n edellyttämää kokonaisarviointia ja 48 §:n määrittelemän seuraamusmaksun määräämättä jättämisen perusteita sekä niitä sovellettaessa huomioon otettavien seikkojen merkitystä määrättäessä seuraamusmaksu luonnolliselle henkilölle.

Seuraamusmaksu viranomaiselle

Muutosasetuksen 16(2) artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että jos hyväksytyt ja ei-hyväksytyt luottamuspalvelun tarjoajat rikkovat tätä asetusta,

niille määrätään hallinnollinen sakko. Luottamuspalvelun tarjoajana voisi esityksen mukaan olla myös Digi- ja väestötietovirasto, vaikka se ei tyypillisesti tarjoa asetuksessa tarkoitettuja luottamuspalvelujapalveluja. Muutosasetuksen 16(2) artikla edellyttää siten, että seuraamusmaksu voidaan määrätä myös Digi- ja väestötietovirastolle, jos se palvelun tarjoajana rikkoo asetusta.

Tältä osin voidaan todeta, että perustuslakivaliokunta on katsonut, että seuraamusmaksusääntelyn ulottaminen viranomaistoimintaan ei ole valtiosääntöisesti ongelmatonta (ks. PeVL 14/2018 vp, PeVL 13/2023 vp). Vastaavasti valiokunta on yleensä valmisteltavana olevaa EU-lainsäädäntöä arvioidessaan painottanut, että hallinnollisten sanktioiden osalta tulisi pyrkiä varmistamaan riittävä kansallinen liikkumavara erityisesti sen huomioimiseksi, että Suomessa ei voida määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja viranomaisille, sillä viranomaisille voidaan määrätä ainoastaan rikosoikeudellisia seuraamuksia (PeVL 37/2021 vp, kappale 40). Valiokunta on lisäksi edellyttänyt, että seuraamusmaksuja koskevassa sääntelyssä täytetään kansalliset valtiosääntöiset reunaehdot asianmukaisesti (PeVL 33/2025 vp, kappaleet 6-18).

Välittömästi sovellettavaan EU-oikeuden eIDAS-asetukseen ei sisälly EU-lainsäädännön melko yleistä erityissäännöstä, jonka mukaan kansallisella lailla voidaan sulkea viranomaiset pois seuraamusmaksun soveltamisalasta. Tämä muodostaa vastaavasti rajoituksen kansalliselle liikkumavaralle säädettäessä asetusta täydentävää lainsäädäntöä. Koska asetuksen soveltamisalaa ei ole mahdollista rajoittaa kansallisella lailla, tällaista seuraamusmaksun kohteita rajoittavaa sääntelyä ei siten ole mahdollista myöskään lisätä asetusta täydentävään lakiin. Digitaalista identiteettiä koskevaan asetukseen tältä osin sisältyvä sääntely ei tältä osin kuitenkaan poista tai heikennä niitä valtiosääntöoikeudellisia argumentteja, joiden perusteella perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään pitänyt viranomaiselle määrättävää hallinnollista seuraamusmaksua yleisen oikeusjärjestyksemme kannalta vieraana menettelynä, joka ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmaton.

Seuraamusmaksun määrääminen

Toimivalta seuraamusmaksun määräämiseen kuuluisi 42-46 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirastolle. Sitä koskevan virastolain 7 a §:n mukaan virastossa on seuraamuskollegio, jonka tehtävänä on määrätä viraston toimivaltaan kuuluva seuraamusmaksu silloin, kun se on suuruudeltaan yli 100 000 euroa. Koska luonnolliselle henkilölle ja oikeushenkilölle määrättävän seuraamusmaksun enimmäismäärä olisi muutosasetuksen 16(2) artiklan mukaan 5 Me, määräämistoimivalta kuuluisi yleensä seuraamuskollegiolle. Tämä vastaa sitä perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaista arviota, että yleensä ainakin 100 000 euron ylittäviä seuraamusmaksuja koskevat asiat tulee käsitellä monijäsenisessä toimielimessä.

Julkiset hallintotehtävät

Esityksessä määritellään asetuksen ja sen nojalla annettujen säännösten sekä lakiehdotuksen ja sen nojalla annettujen määräysten toimeenpanoon liittyviä tehtäviä tietoturvallisuuden arviointilaitokselle, vaatimustenmukaisuuden arviointilaitokselle ja sen käyttämälle alihankkijalle sekä sertifioijalle. Tällaiset tehtävät sisältävät julkisen hallintotehtävän hoitamista (esim. PeVL 43/2000 vp, PeVL 16/2002 vp ja PeVL 180/2000 vp). Kysymys on teknistä erityisosaamista vaativista arviointitehtävistä, joiden antamista viranomaiskoneiston ulkopuoliselle perustuslakivaliokunta on eri yhteyksissä pitänyt perustuslain 124 §:n kannalta tarpeellisena tehtävien tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi. Hallinnon yleislakeja sovelletaan tällaisiin tehtäviin niiden soveltamisalaa koskevien säännösten mukaisesti. Julkisuuslain soveltamista koskeva erityissäännös lakiehdotuksen 31 §:ssä on tältä kannalta perusteltu. Rikosoikeudellisesta virkavastuusta säädettäisiin erikseen 32 §:ssä. Sääntely mukautuu perustuslain 124 §:n puitteisiin.

Ehdotetun sääntelyn keskeisenä kohteena olevaa luottamuspalvelun tarjoamista ei ole perusteltua pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Kysymys on palvelusta, jota voivat tarjota myös yksityiset toimijat ja johon ei perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan liity julkiselle hallintotehtävälle luonteenomaisia piirteitä, vaikka sillä onkin merkitystä erilaisten oikeustoimien tekemisessä (PeVL 16/2009 vp, s. 2–3).