Prof. Sakari Melander
25.3.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Aluksi

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eräistä rajat ylittävän sähköisen asioinnin mahdollistavista palveluista sekä laki digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi useita muita lakeja. Esityksen pääasiallisena tavoitteena on antaa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2024/1183 asetuksen (EU) N:o 9102014 muuttamisesta eurooppalaisen digitaalisen identiteetin kehyksen vahvistamisen osalta (jäljempänä muutettu eIDAS-asetus) täydentävää kansallista sääntelyä.

Keskityn lausunnossani ehdotettuun hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaan sääntelyyn.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksessä ehdotetun sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

1. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/ 2017 vp, s. 4). Valiokunta on kuitenkin vakiintuneesti korostanut, että siltä osin kuin

EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä on otettava huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 8/2021 vp, s. 2, PeVL 9/2019 vp, s. 2, PeVL 1/2018 vp, s. 3). Tämän vuoksi valiokunta on painottanut, että hallituksen esityksissä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3 ja siinä mainitut lausunnot).

2. Esitys sisältää esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevat perustelut, joissa (s. 163–164) on selostettu esityksessä ehdotetun seuraamussääntelyn suhdetta asetuksen mahdollistamaan kansalliseen liikkumavaraan kansallista asetusta täydentävää lainsäädäntöä koskien sekä ehdotetun täydentävän kansallisen sääntelyn suhdetta perusoikeuksiin ja perustuslakivaliokunnan aikaisempaan lausuntokäytäntöön.

3. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (esim. PeVL 17/2012 vp, s. 6/I, PeVL 14/2013 vp, s. 2/I, PeVL 2/2017 vp, s. 4–5, PeVL 9/2018 vp, s. 2, PeVL 12/2019 vp, s. 8 ja PeVL 46/2021 vp, 12 kohta). Hallinnollisen seuraamuksen perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska seuraamuksen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kysymys on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (esim. PeVL 46/2021 vp, 12 kohta, PeVL 9/2018 vp, s. 2, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 4–5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II).

4. Valiokunnan käytännössä on katsottu, että vaikka perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat sääntelyn täsmällisyyttä koskevat vaatimukset eivät sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, tarkkuuden yleistä vaatimusta ei voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (esim. PeVL 46/2021 vp, 13 kohta, PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 57/2010 vp, s. 2/II). Tähän liittyen on huomattava, että valiokunta on käytännössään ulottanut blankorangaistussääntelyä koskevan käytäntönsä (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I) koskemaan myös hallinnollisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä (PeVL 10/2016 vp, s. 8).

5. Valiokunnan käytännössä on myös katsottu, että rangaistusluonteisia taloudellisia seuraamuksia koskevan sääntelyn on täytettävä sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 46/2021 vp, 16 kohta, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II). Edelleen valiokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, että sanktiot eivät saa menettelyn puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi eivätkä ne voi perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 57/2010 vp, s. 3–4 ja PeVL 4/2004 vp, s. 7/II).

6. Euroopan unionin oikeudesta johtuvien hallinnollisten seuraamusmaksujen suhteen valiokunta on todennut, että seuraamusmaksut voivat olla määrältään huomattavia, mikä voi muodostua oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmalliseksi (PeVL 18/2018 vp, s. 18). Kysymys oli EU:n yleiseen tietosuoja-asetukseen sisältyneiden seuraamusmaksusääntelyä koskeneiden velvoitteiden arvioinnista.

7. Lisäksi eduskunnan perustuslakivaliokunta on käytännössään edellyttänyt, että seuraamusmaksujen määräämistä koskevien asioiden käsittelyjärjestyksen tulee toteuttaa perustuslain 21 §:ssä edellytettyjen asianmukaisen käsittelyn sekä oikeusturvan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet. Käytännössä tämä merkitsee, että seuraamusmaksuasiat ovat hallintoasioita, joiden käsittelyssä tulee soveltaa hallintolakia (434/2003) ja oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia (808/2019). (PeVL 12/2019 vp, s. 10–11.)

8. Lisäksi eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut, että seuraamusmaksusääntelyn ulottaminen viranomaistoimintaan ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmatonta. Viranomaiselle määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu on valiokunnan mukaan yleisen oikeusjärjestyksemme kannalta vieras menettely. Viranomaisia sitoo hallinnon lainmukaisuusperiaate, ja viranomaisten on noudatettava hallinnon yleislakeja. Virkamiehen asemaan kuuluu virkavastuu työssä tehdyistä virheistä. Viranomaisen toiminnasta voidaan tehdä myös hallintokantelu ylemmälle viranomaiselle. Viranomaisten toiminta on lisäksi budjettisidonnaista, jolloin rahamääräisen seuraamuksen vaikutus ei ole samanlainen kuin yksityisellä sektorilla. Viranomaisen on kaikissa tilanteissa hoidettava lakisääteiset tehtävänsä. Lisäksi valiokunnan mukaan viranomaiselle määrättävä seuraamusmaksu olisi tietyissä sääntely-yhteyksissä ongelmallinen perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (PeVL 14/2018 vp, s. 20). Sittemmin perustuslakivaliokunta on EU-sääntelyn valmisteluvaiheeseen liittyen korostanut tarvetta riittävän kansallisen liikkumavaran varmistamiseksi sen huomioon ottamiseksi, että Suomessa ei voida määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja viranomaisille, sillä viranomaisille voidaan määrätä ainoastaan rikosoikeudellisia seuraamuksia (PeVL 37/2021 vp, 40 kohta). Myöhemminkin valiokunta on korostanut edellä mainitun kannan merkitystä (PeVL 13/2023 vp, 10 kohta).

9. Esityksessä ehdotettu hallinnollisia seuraamusmaksuja koskeva sääntely pääosin täyttää edellä mainitut eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä tällaiselle sääntelylle asetetut edellytykset. Tietyiltä osin ehdotettuun sääntelyyn voidaan kuitenkin kiinnittää kriittisiä huomioita. Lisäksi esityksessä ehdotetaan sääntelyä, jonka perusteella hallinnollinen seuraamusmaksu voitaisiin määrätä myös viranomaiselle.

Esityksessä ehdotetun hallinnollisen seuraamusmaksusääntelyn tarkkarajaisuus ja täsmällisyys

10. Esityksen sisältämässä 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi hallinnollista seuraamusmaksusääntelyä sellaisten muutetun eIDAS-asetuksen velvoitteiden rikkomisesta, jotka on asetuksessa ilmaistu riittävän tarkasti ja jotka eivät sisällä avoimia tai laadullisia kriteerejä (HE, s. 165). Muutetun eIDAS-asetuksen seuraamuksia koskeva 16 artikla on soveltamisalaltaan yleinen artiklan 1 kappaleen sanktiointivelvoitteen koskiessa käytännössä asetusta kokonaisuudessaan. Ei ole EU-oikeudellisesti yksiselitteistä, onko esityksessä tältä osin omaksuttu sääntelyratkaisu mahdollinen, joskin vastaava sääntelyratkaisu on omaksuttu myös eräissä muissa yhteyksissä (ks. esim. HE 70/2023 vp, s. 105, jossa todetun mukaisesti digipalveluasetuksen (EU) 2022/2065 katsottiin jättävän kansallista liikkumavaraa siten, että jäsenvaltion oli mahdollista yksilöidä, mihin asetuksen velvoitteisiin liitetään viranomaisen toimivalta määrätä seuraamuksia, ja HE 46/2025 vp, esim. s. 96, 168 ja 170, jossa on katsottu, että asetuksen 99(10) kohdan sallima kansallinen liikkumavara mahdollistaa vain sellaisten asetuksessa määriteltyjen tekojen ja laiminlyöntien sanktioinnin, joihin ei sisälly avoimia tai laadullisia kriteereitä).

11. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on tällaisessa sääntely-yhteydessä kuitenkin edellyttänyt, että seuraamusmaksuja koskevassa sääntelyssä täytetään kansalliset valtiosääntöiset reunaehdot asianmukaisesti (PeVL 33/2025 vp, 6–18 kohta ja PeVL 10/2026 vp, 7 kohta).

12. Vaikka perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat sääntelyn täsmällisyyttä koskevat vaatimukset eivät sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, tarkkuuden yleistä vaatimusta ei voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (esim. PeVL 33/2025 vp, 10 kohta, PeVL 46/2021 vp, 13 kohta, PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 57/2010 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on käytännössään myös ulottanut blankorangaistussääntelyä koskevan käytäntönsä (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I) koskemaan hallinnollisia seuraamuksia koskevaa sääntelyäkin (PeVL 10/2016 vp, s. 8). Tämä tarkoittaa, että säännösten edellyttämien valtuutusketjujen on oltava täsmällisiä, sanktioinnin edellytykset ilmaisevien aineellisten säännösten tulee olla kirjoitettu rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella, nämä säännökset käsittävästä normistosta tulee käydä ilmi niiden rikkomisen sanktiointi ja sanktioinnin sisältävässä säännöksessä on oltava jonkinlainen asiallinen luonnehdinta sanktioitavaksi tarkoitetusta teosta (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I).

13. Lisäksi perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti katsonut, että EU-säädöksissä määriteltyjen tekojen ja laiminlyöntien sanktiointiin ei voi sisältyä avoimia kriteerejä (PeVL 10/2026 vp, 7 kohta ja PeVL 33/2025 vp, 11 kohta).

14. Esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 43 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi määrätä seuraamusmaksun ei-hyväksytylle luottamuspalvelun tarjoajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö eIDAS-asetuksen 19 a artiklassa tai sen nojalla annetuissa säännöksissä säädetyn velvollisuuden ilmoittaa valvontaelimelle, tunnistettavissa oleville asianomaisille henkilöille, yleisölle, jos se on yleisen edun mukaista, ja tarvittaessa muille asiaankuuluville toimivaltaisille viranomaisille tietoturvaloukkauksista tai palvelun tarjoamisen tai mainitun artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden häiriöistä.

15. Ehdotetun säännöksen ilmaisu ”tarvittaessa muille asiaankuuluville toimivaltaisille viranomaisille” ei nähdäkseni täytä seuraamussääntelyltä edellytettyä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta. Sääntelyä olisi tältä osin täsmennettävä, vaikka muutetun eIDAS-asetuksen 19 a artiklan 1 kohdan b alakohdassa käytetään vastaavaa ilmaisua. Sääntelyn täsmällisyyttä arvioitaessa on lisäksi otettava huomioon, että 1. lakiehdotuksen 43 §:ssa sanktioitu toiminta voi liittyä myös eIDAS-asetuksen 19 a artiklan nojalla annetuissa säännöksissä säädetyn velvollisuuden rikkomiseen tai laiminlyöntiin, minkä vuoksi sanktioidun käyttäytymisen alan selvittäminen voi muodostua vaikeaksi. Ilmaisua ”tarvittaessa muille asiaankuuluville toimivaltaisille viranomaisille” käytetään myös 1. lakiehdotuksen 44 §:n d kohdassa ja edellä ilmaisun täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta esitetyt näkökohdat voidaan toistaa myös sitä koskien.

16. 1. lakiehdotuksen 43 §:ssä ja 44 §:n d kohdassa käytetään ilmaisua ”yleisölle, jos se on yleisen edun mukaista”. Ensin mainitun ehdotetun säännöksen suhteen ilmaisu muodostuu nähdäkseni täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta ongelmalliseksi, koska yleisölle ilmoittamisen laiminlyönnin sanktioinnin edellytyksenä näyttää ehdotetun säännöksen perusteella olevan, että yleisölle ilmoittaminen on yleisön edun mukaista. Tällöin epäselväksi jää, missä vaiheessa ja kenen toimesta tällainen yleisön edun mukaisuutta koskeva arviointi tehdään ja miten säännöksessä tarkoitettu ei-hyväksytyn luottamuspalvelun tarjoaja voi arvioida tätä yleisen edun

mukaisuutta sanktioitavan käyttäytymisen tapahtumahetkellä. 1. lakiehdotuksen 43 §:ää olisi tältä osin nähdäkseni täsmennettävä.

17. 1. lakiehdotuksen 44 §:n d kohdassa taas käytetään ilmaisua ”valvontaelimen pyynnöstä yleisölle, jos se on yleisen edun mukaista”. Kohdassa sanktioidaan näin esimerkiksi tietoturvaloukkauksista tai häiriöistä yleisölle ilmoittamisen laiminlyönti, jos valvontaelin on tällaista pyytänyt. Voinee näin olla, että kohdassa tarkoitettu valvontaelin on ennen yleisölle ilmoittamista koskevaa pyyntöään arvioinut, onko ilmoittaminen yleisen edun mukaista. Jos näin ei ole, epäselväksi myös tämän ehdotetun säännöksen perusteella jää, missä vaiheessa ja kenen toimesta tällainen yleisön edun mukaisuutta koskeva arviointi tehdään ja miten säännöksessä tarkoitettu hyväksytyn luottamuspalvelun tarjoaja voi arvioida tätä yleisen edun mukaisuutta sanktioitavan käyttäytymisen tapahtumahetkellä.

18. 1. lakiehdotuksen 45 ja 46 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu voitaisiin määrätä, jos säännöksissä tarkoitettu taho rikkoo tai laiminlyö eIDAS-asetuksen 24 artiklan 1 kohdassa säädetyn velvollisuuden varmistaa luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön henkilöllisyys ja mahdolliset muut attribuutit. Säännösten perusteella ei ole selvää, mitä ilmaisulla ”muut attribuutit” tarkoitetaan. Ilmaisua käytetään eIDAS-asetuksen 24(1) artiklassa. Muutetun eIDAS-asetuksen 3 artiklan 43 alakohdan mukaan ”attribuutilla” tarkoitetaan luonnollisen henkilön, oikeushenkilön tai esineen ominaispiirrettä, laatua, oikeutta tai lupaa. Kokonaisuudessaan ehdotettu sääntely jää tältä osin nähdäkseni epäselväksi ja sääntelyä olisi seuraamussääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden kannalta syytä täsmentää.

19. Eduskunnan perustuslakivaliokunta voisi lausunnossaan kiinnittää huomiota siihen, että jatkossa EU-säädösten valmisteluvaiheessa tulisi kiinnittää huomiota siihen, että seuraamussääntelyä koskevat velvoitteet pyritään EU-säädöksissä kohdistamaan vain sellaisten EU-säädöksissä määriteltyjen tekojen ja laiminlyöntien sanktiointiin, joihin ei sisälly avoimia kriteerejä.

Seuraamussääntelyn oikeasuhtaisuus ja oikeusturva

20. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että rangaistusluonteisia taloudellisia seuraamuksia koskevan sääntelyn on täytettävä sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 46/2021 vp, 16 kohta, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II). Valiokunnan lausuntokäytännössä on pidetty oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta arveluttavana sitä, että eräistä varsin vähäisinä pidettävistä laiminlyönneistäkin seuraavan laiminlyöntimaksun suuruuden ehdotettiin olevan vähintään 500 euroa (PeVL 58/2010 vp). Valiokunnan mielestä luonnolliselle henkilölle määrättävä viiden miljoonan euron seuraamusmaksu on vaikuttanut tähän nähden suhteellisen ankaralta seuraamukselta (PeVL 15/2016 vp, s. 5). Valiokunnan käytännössä seuraamusmaksua, jonka suuruudeksi ehdotettiin vähintään 500 euroa ja enintään 40 000 euroa, on pidetty suhteellisen suurena, etenkin siltä osin kuin sitä oli tarkoitus soveltaa myös luonnollisiin henkilöihin (PeVL 46/2021 vp, 16 kohta). Edelleen valiokunta on huomauttanut, että EU:n asetukseen perustuneet seuraamusmaksut, joiden enimmäismäärä määriteltiin joko kiinteän enimmäismäärän (20 000 000 euron) tai liikevaihtomallin (neljä prosenttia yrityksen vuotuisesta liikevaihdosta) perusteella, ovat olleet määrältään huomattavia ja ne voivat muodostua oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ongelmallisiksi, mikä korostaa oikeusturvalle asetettuja vaatimuksia (PeVL 14/2018 vp, s. 18).

21. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lisäksi katsonut, että EU:n tekoälyasetuksen edellyttämät seuraamusmaksujen huomattavat enimmäismäärät olisivat valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisia, jos niistä ehdotettaisiin säädettäväksi puhtaasti kansallisessa sääntely-yhteydessä. Sanotun asetuksen mukaan seuraamusmaksun on oltava enimmäismäärältään 7,5, 15 tai 35 miljoonaa euroa tai, jos seuraamusmaksu määrätään yrittäjälle, 1, 3 tai 7 prosenttia edeltävän tilikauden maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta sen mukaan, kumpi näistä vaihtoehdoista on suurempi (PeVL 33/2025 vp, 8 kohta). Valiokunta on tämän vuoksi painottanut, että EU-säännösehdotuksista neuvoteltaessa tulee kiinnittää aina vakavaa huomiota siihen, että erityisesti luonnollisiin henkilöihin kohdistuvien seuraamusmaksujen tulee olla enimmäismäärältään oikeasuhtaisia (PeVL 33/2025 vp, 8 kohta).

22. Esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 47 §:n 2 momentin mukaan seuraamusmaksu olisi suuruudeltaan vähintään 1 000 euroa ja enintään 5 000 000 euroa, jos seuraamusmaksu määrätään luonnolliselle henkilölle. Jos seuraamusmaksu määrätään oikeushenkilölle sen vähimmäismäärä olisi 10 000 euroa ja enimmäismäärä 5 000 000 euroa. Oikeushenkilön osalta seuraamusmaksun enimmäismäärä voisi määräytyä myös liikevaihtoperustaisesti. Ehdotetut enimmäismäärät perustuvat muutetun eIDAS-asetuksen 16(2) artiklaan, joka ei jätä seuraamusmaksun enimmäismäärien suhteen kansallista liikkumavaraa.

23. Nähdäkseni ehdotettu seuraamusmaksun enimmäismäärä muodostuu oikeasuhtaisuuden kannalta ongelmalliseksi etenkin siltä osin kuin ehdotettu sääntely mahdollistaa enimmäismäärältään 5 000 000 euron seuraamusmaksun määräämisen luonnolliselle henkilölle. Koska asetus ei kuitenkaan jätä tässä suhteessa liikkumavaraa, valiokunnan saattaisi olla oikeasuhtaisuuden kannalta tässäkin yhteydessä syytä painottaa, että EU-säännösehdotuksista neuvoteltaessa tulee kiinnittää aina vakavaa huomiota siihen, että erityisesti luonnollisiin henkilöihin kohdistuvien seuraamusmaksujen tulee olla enimmäismäärältään oikeasuhtaisia.

24. 1. lakiehdotuksessa tarkoitetut seuraamusmaksut määräisi Liikenne- ja viestintävirasto. Liikenne- ja viestintävirastosta annetun lain (935/2018) 7 a §:n 1 momentin mukaan Liikenne- ja viestintävirastossa on seuraamuskollegio, jonka tehtävänä on määrätä viraston toimivaltaan kuuluva seuraamusmaksu silloin, kun se on suuruudeltaan yli 100 000 euroa. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentävän lainsäädännön arvioimisen yhteydessä todennut, että asetuksen mukaisten seuraamusmaksujen määräämismenettelyn asianmukaisuutta, riippumattomuutta ja puolueettomuutta perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla turvaa se, että seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen säädetään monijäsenisen elimen toimivaltaan kuuluvaksi (PeVL 14/2018 vp, s. 19—20). Perustuslakivaliokunta on myös hiljattain todennut, että seuraamusmaksusääntelyn tai seuraamusmaksuihin liittyvän sääntelykokonaisuuden poikkeuksellinen monimutkaisuus ja vaikeaselkoisuus lisää tarvetta käsitellä monijäsenisessä toimielimessä seuraamusmaksuja koskevia asioita laajemmin kuin 100 000 euron ylittäviä seuraamusmaksuja koskevin osin (PeVL 33/2025 vp, 18 kohta ja PeVL 10/2026 vp, 11 kohta). Käsiteltävänä olevaan esitykseen liittyvää seuraamusmaksusääntelyä tai sääntelykokonaisuutta ei nähdäkseni voi pitää poikkeuksellisen monimutkaisena tai vaikeaselkoisena, minkä vuoksi ehdotettua sääntelyä voidaan seuraamusmaksujen määräämistoimivallan osalta pitää hyväksyttävänä.

Seuraamusmaksun määrääminen viranomaiselle

25. Esityksen sisältämä 1. lakiehdotus ei sisällä säännöstä, jonka mukaan lakiehdotuksessa tarkoitettua hallinnollista seuraamusmaksua ei voida määrätä viranomaiselle. Tällainen säännös on esimerkiksi tietosuojalain (1050/2018) 24 §:n 4 momentissa ja datan hallinnan ja jakamisen valvonnasta annetun lain (1148/2025) 22 §:n 3 momentissa.

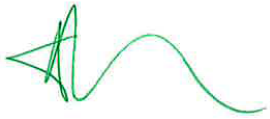
26. Edellä todetun mukaisesti perustuslakivaliokunta on katsonut, että seuraamusmaksusääntelyn ulottaminen viranomaistoimintaan ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmatonta. Viranomaiselle määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu on valiokunnan mukaan yleisen oikeusjärjestyksemme kannalta vieras menettely. Viranomaisia sitoo hallinnon lainmukaisuusperiaate, ja viranomaisten on noudatettava hallinnon yleislakeja. Virkamiehen asemaan kuuluu virkavastuu työssä tehdyistä virheistä. Viranomaisen toiminnasta voidaan tehdä myös hallintokantelu ylemmälle viranomaiselle. Viranomaisten toiminta on lisäksi budjettisidonnaista, jolloin rahamääräisen seuraamuksen vaikutus ei ole samanlainen kuin yksityisellä sektorilla. Viranomaisen on kaikissa tilanteissa hoidettava lakisääteiset tehtävänsä. Lisäksi valiokunnan mukaan viranomaiselle määrättävä seuraamusmaksu olisi tietyissä sääntely-yhteyksissä ongelmallinen perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (PeVL 14/2018 vp, s. 20). Sittemmin perustuslakivaliokunta on EU-sääntelyn valmisteluvaiheeseen liittyen korostanut tarvetta riittävän kansallisen liikkumavaran varmistamiseksi sen huomioon ottamiseksi, että Suomessa ei voida määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja viranomaisille, sillä viranomaisille voidaan määrätä ainoastaan rikosoikeudellisia seuraamuksia (PeVL 37/2021 vp, 40 kohta). Myöhemminkin valiokunta on korostanut edellä mainitun kannan merkitystä (PeVL 13/2023 vp, 10 kohta).

27. Käsiteltävänä olevassa esityksessä (s. 168) todetaan, että muutetun eIDAS-asetuksen valmistelun aikana siihen ei saatu sisällytettyä määräystä, jonka mukaan jäsenvaltio voisi kansallisesti säätää, että seuraamusmaksuja ei voida määrätä viranomaiselle. Esityksessä ei tämän vuoksi ole arvioitu olevan mahdollista säätää poikkeusta viranomaisille seuraamusmaksun määräämiseen liittyen. Esityksessä (s. 168) myös todetaan, että viranomaiset eivät tyypillisesti hoida eIDAS-asetuksessa tarkoitettuja luottamuspalveluja tai hyväksyttyjä luottamuspalveluja, mutta Digi- ja väestötietovirasto kuitenkin tarjoaa varmenteita ja on tältä osin hyväksytty luottamuspalveluntarjoaja.

28. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan edellä kohdassa 26 esittämät seuraamusmaksun määräämisestä viranomaiselle koskevat näkemykset ovat edelleen ajankohtaisia. Sääntelyä, joka mahdollistaa hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisen viranomaiselle, voidaan nähdäkseni edelleen samoin perustein pitää valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena.

29. Ehdotetun sääntelyn suhteen tulisi nähdäkseni ensisijaisesti varmistua siitä, salliiko muutettu eIDAS-asetus kansallista liikkumavaraa tässä suhteessa. Jos asetus kansallisen liikkumavaran tässä suhteessa mahdollistaa, 1. lakiehdotukseen olisi sisällytettävä nimenomainen säännös, jonka mukaan seuraamusmaksua ei voida määrätä viranomaiselle (PeVL 13/2023 vp, 10 kohta; ks. myös LiVM 9/2023 vp, s. 8, jossa edellä mainitun perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti rajattiin verkon välityspalveluista annetun lain sääntelyä siten, että siinä tarkoitettua seuraamusmaksua ei voida määrätä viranomaiselle). Jos taas katsotaan, että asetus ei hallinnollisten seuraamusmaksujen suhteen edellä mainittua rajausta mahdollista, olisi nähdäkseni arvioitava, olisivatko rikosoikeudellinen virkavastuu ja sen mahdollistamat rikosoikeudelliset seuraamukset kuitenkin riittäviä muutetun eIDAS-asetuksen seuraamuksia koskevan 16 artiklan kannalta.

Helsingissä 25.3.2026



Sakari Melander
rikosoikeuden professori