Tuomas Ojanen
25.3.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Pääasiallinen sisältö ja lausunnon ala

1. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki eräistä rajat ylittävän sähköisen asioinnin mahdollistavista palveluista ja uusi laki digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta sekä muutettaviksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja luottamuspalveluista annettua lakia sekä 27:ää muuta lakia, joita koskevat muutokset ovat pääasiassa lakiviittauksia koskevia ja muita teknisiä muutoksia.
2. Esityksen säätämisjärjestysjakson (s. 154-174) mukaan lakiehdotuksilla ”on merkitystä perustuslain 6 §:n, 8 §:n, 10 §:n, 15 §:n, 18 §:n, 21 §:n, 80 §:n, 81 §:n sekä 124 §:n kannalta.”(s. 154) Säätämisjärjestysjaksosta ilmenevillä perusteilla lakiehdotukset voidaan hallituksen mielestä käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Esitys sisältää kuitenkin hallituksen mukaan ehdotuksen, jonka mukaan seuraamusmaksu voitaisiin määrätä myös luottamuspalvelua tarjoavalle viranomaiselle. Hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon. (s. 174)
3. Seuraava on arvio esityksessä ehdotetusta sääntelystä vain siltä osin kuin seuraamusmaksu voitaisiin määrätä luottamuspalvelua tarjoavalle viranomaiselle.

Seuraamusmaksun määrääminen luottamuspalvelua tarjoavalle viranomaiselle

4. Seuraamussääntelyä ja niihin liittyvää kansallista liikkumavaraa muutetun ns. eIDAS-asetuksen puitteissa sekä hallinnollisia seuraamuksia koskevia valtiosääntöisiä edellytyksiä ja viranomaisia koskevia seuraamuksia on tarkasteltu verraten laajasti ja seikkaperäisesti esityksen säätämisjärjestysjakson alajakson 12.5 alajaksoissa 12.5.1-3.
5. Kuten esityksestäkin ilmenee, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on katsottu, että seuraamusmaksusääntelyn ulottaminen viranomaistoimintaan ei ole valtiosääntöisesti ongelmatonta (ks. PeVL 14/2018 vp). Valiokunta viittasi tuolloisessa hallituksen esityksessä omaksuttuun kantaan, jonka mukaan viranomaiselle määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu on 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 budjettisidonnaista, jolloin rahamääräisen seuraamuksen vaikutus ei ole samanlainen kuin yksityisellä sektorilla.

Viranomaisen on kaikissa tilanteissa hoidettava lakisääteiset tehtävänsä (PeVL 14/2018 vp, s. 20).

6. Perustuslakivaliokunnan tuoreemmassa lausuntokäytännössä 2020-luvulla on toistettu lausunnossa PeVL 14/2018, s. 20 sanotun merkitystä (ks. PeVL 13/2023 vp, kappaleet 7-10). Lisäksi arvioidessaan valtioneuvoston kirjelmää ehdotuksesta niin sanotuksi tekoälyasetukseksi perustuslakivaliokunta painotti sen merkitystä, 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).
7. Nyt käsillä olevan hallituksen esityksen mukaan muutetun eIDAS-asetuksen valmistelun aikana asetukseen ei saatu sisällytettyä säännöstä, jonka mukaan jäsenvaltio voi kansallisesti säätää siitä, ettei seuraamusmaksuja voida määrätä viranomaiselle. Tästä syystä esityksessä ei ole arvioitu olevan mahdollista säätää poikkeusta viranomaisille seuraamusmaksun määräämiseen liittyen.
8. Viranomaiset eivät esityksen mukaan tyypillisesti tarjoa eIDAS-asetuksessa tarkoitettuja luottamuspalveluja tai hyväksyttyjä luottamuspalveluja. Kuitenkin esimerkiksi Digi- ja väestötietovirasto tarjoaa varmenteita ja on tältä osin esityksen mukaan hyväksytty luottamuspalveluntarjoaja. Esityksen mukaan ”haasteellisena luottamuspalvelun tarjoajana määritelmän kannalta voidaan pitää sitä, että eIDAS-asetuksen mukaan luottamuspalvelun tarjoajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka tarjoaa yhtä tai useampaa luottamuspalvelua joko hyväksyttynä tai ei-hyväksyttynä luottamuspalvelun tarjoajana.” (HE, s. 168)
9. Lisäksi esityksen säätämisjärjestysjakson mukaan seuraamusmaksusääntelyn ulottamisessa viranomaistoimintaan on ”huomioitava, että oikeusministeriössä on käynnistetty hanke hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisestä tietosuojalainsäädännön rikkomuksista julkissektorilla (https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM127:00/2023). Hankkeessa valmistellaan hallituksen esitystä, jolla on tarkoitus muuttaa lakeja sen mahdollistamiseksi, että hallinnollinen seuraamusmaksu tietosuojalainsäädännön rikkomisesta voidaan määrätä myös viranomaiselle tai julkishallinnon elimelle. Hallituksen esitys on ollut lausuntokierroksella vuoden 2025 lopussa ja hankkeen sivuilla on ilmoitettu hallituksen esityksen arvioiduksi esittelyviikoksi 15/2026.” (HE, s. 168)
10. Muutetun eIDAS-asetuksen 16 artiklassa säädetään luottamuspalvelun tarjoajia koskevista seuraamuksista. Sen 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä asetuksen rikkomisesta sovellettavista seuraamuksista. Näiden on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että jos luottamuspalvelun tarjoajat rikkovat asetusta, niille määrätään hallinnollinen sakko. Artiklassa on lisäksi asetettu vähimmäisvaatimus kansallisesti määrättävien hallinnollisten sakkojen enimmäismäärälle.
11. Muutetun eIDAS-asetuksen 16 artikla jättää näin ollen jäsenvaltioille kansallista liikkumavaraa sen suhteen, miten seuraamukset jäsenvaltioissa toteutetaan. Jäsenvaltiot voivat lähtökohtaisesti itse päättää, toteutetaanko

seuraamukset hallinnollisina seuraamuksina vai rikosoikeudellisina rangaistuksina.

12. Kansallista liikkumavaraa kaventaa kuitenkin 16 artiklan 2 kohta, joka velvoittaa jäsenvaltiot varmistamaan, että hyväksyttyjen ja ei-hyväksyttyjen luottamuspalvelun tarjoajien osalta asetuksen velvoitteiden rikkomisesta seuraamuksena on hallinnollinen seuraamusmaksu. Asetuksessa ei ole kuitenkaan tarkemmin yksilöity, minkä asetuksen velvoitteiden rikkomiseen tulisi liittää mahdollinen seuraamusmaksu. Asetuksen lähtökohtana kuitenkin on, että kaikkien asetuksen velvoitteiden noudattamatta jättämiseen tulisi luottamuspalveluntarjoajien osalta liittää seuraamusmaksu. Asetuksen voidaan kuitenkin katsoa jättävän kansallista liikkumavaraa siten, että jäsenvaltion on yksilöitävä, mihin asetuksen velvoitteisiin liitetään viranomaisen toimivalta määrätä seuraamusmaksu.
13. Selvää sinänsä on, että *jos* muutettu eIDAS-asetus selvästi ja yksiselitteisesti kieltää säätämästä seuraamusmaksun määräämisestä viranomaiselle poikkeusta, tällaisesta poikkeuksesta ei voida säätää kansallisessa lainsäädännössä syistä, jotka yhtäältä liittyvät asetusten EU-oikeudellisiin ominaispiirteisiin SEUT 288.2 artiklan mukaisesti ja EU-oikeuden etusijaperiaatteeseen sekä toisaalta perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen lausuntokäytäntöön siitä, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 13 ja PeVL 20/2017 vp, s. 6), eikä suomalaisessa lainsäädännössä tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 15/2018 vp, s. 49, PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 26/2017 vp, s. 42).
14. Nähdäkseni ei ole kuitenkaan EU-oikeudellisesti selvää ja yksiselitteistä, että muutettu eIDAS-asetus ehdottomasti kieltäisi säätämästä seuraamusmaksun määräämisestä viranomaiselle poikkeusta kansallisessa lainsäädännössä (tai että asetus estäisi sen, että kansallisessa lainsäädännössä jätettäisiin säännösperusteisesti ulottamasta seuraamusmaksun määräämistä viranomaiselle). Se seikka, ettei asetukseen sen valmisteluvaiheessa saatu sisällytettyä nimenomaista säännöstä siitä, että jäsenvaltio voi kansallisesti säätää siitä, ettei seuraamusmaksuja voida määrätä viranomaiselle, ei välttämättä vielä tarkoita sitä, etteikö nyt arvioitavalla sääntelyllä toimeenpantava muutettu eIDAS-asetus sittenkin mahdollistaisi kansallista liikkumavaraa tässä suhteessa (ks. myös PeVL 13/2023 vp, kappale 10).