LAUSUNTO PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä 17/2026 vp. Esitän valiokunnalle lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

(1) Hallituksen esityksen pääasiallisena tarkoituksena on panna täytäntöön sääntely, joka johtuu nk. eIDAS-asetukseen tehdyistä muutoksista.

(2) Hallituksen esitys sisältää pääosin kattavat ja yksityiskohtaiset säätämisjärjestysperustelut. Minulla ei ole huomioitavaa sääntelyn suhteesta perustuslain 124 §:n, 80 §:n, 81 §:n sekä perustuslain 10 §:n tietojen luovuttamista koskevan sääntelyvaatimusten suhteesta hallituksen esityksen lakiehdotuksiin.

(3) Hallituksen esityksellä on vaikutuksia jossain määrin vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutumiseen, joten se on merkityksellinen perustuslain 6 §:n suhteen. Ehdotukset sisältävät poikkeuksia myös perustuslain 21 §:ssä säädettyyn jokaisen oikeuteen saada perusteltu päätös. Ehdotus sisältää myös hallinnollisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä, jonka suhdetta on tarvetta vielä arvioida suhteessa perustuslakivaliokunnan kannanottoihin nähden. Sääntelyllä on merkitystä myös elinkeinovapauden kannalta tosiasiallisesti, koska ehdotuksessa esitetään viranomaiselle tehtävää, jossa olisi jatkossa tarkoitus olla markkinatarjontaa. *Lähtökohdiltaan osaksi viranomaisen toimintaa ei tulisi säätää palvelujen tuottamista, jossa palvelun tuottaminen perustuu markkinasääntelyyn, johon tavoitteena on luoda kilpaillut markkinat.*

2. Vammaisten henkilöiden oikeudet

(4) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 14 §:n 1 momentin mukaan eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakon käyttäjän on käytettävä lompakkoa huolellisesti eikä hän saa luovuttaa sitä toisen käyttöön. Käyttäjän velvollisuus alkaa, kun hän on ottanut lompakon käyttöön.

(5) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen perusteluissa on esitetty perusteita sille, että digitaalista lompakon käyttöä ei voida mahdollistaa käytettäväksi vammaisen henkilön avustajan toimesta laissa säädettynä vaihtoehtona. Perusteluissa esitetään tulkintoja siitä, missä tilanteessa ei katsottaisi lompakon antamista avustajalle. Perustelut on sidottu muun muassa kohtuullisiin mukautuksiin. Tältä osin on kuitenkin syytä kiinnittää huomiota siihen, että yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 15 §:ssä tarkoitetut kohtuulliset mukautukset koskevat yksittäisen henkilön tarpeista lähteviä mukautuksia esimerkiksi tietyssä yksittäisessä asiointitilanteessa. Sen sijaan digitaalisten välineiden esteettömyyttä taikka verkkosivujen ja mobiilisovellusten saavutettavuutta koskevat lakisääteiset vaatimukset on toteutettava ennalta yleisesti ottamaan huomioon kaikkia välineiden tai palvelujen käyttäjiä koskevat erityiset tarpeet.

(6) Perustuslakivaliokunta on todennut lausuntokäytännössään, että ehdotetun kaltainen sääntely muodostuu ongelmalliseksi suhteessa YK:n vammaisyleissopimukseen ja erityisesti siihen sisältyvien yhdenvertaisuusperiaatetta koskevan 5 artiklan, esteettömyyttä ja saavutettavuutta koskevan 9 artiklan sekä itsenäistä elämää ja osallisuutta yhteisössä koskevan 19 artiklan kanssa. Vammaisyleissopimuksen määräysten voidaan valiokunnan mielestä katsoa edellyttävän, että vammaisen henkilön avustajan tulee voida avustaa vammaisen henkilön pyynnöstä välineen käyttämisessä ilman, että tätä pidettäisiin välineen oikeudettomana luovuttamisena tai käyttönä. Sääntely muodostuu tällaisenaan ongelmalliseksi myös perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta, jonka mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan muun muassa vammaisuuden perusteella. *Sääntelyssä oleva ilmeinen ongelma olisi ratkaistavissa siten, että vammainen*

henkilö voisi asioida jollakin muulla vastaavalla välineellä digitaalisissa palveluissa avustajan avustamana. Siten sääntelyssä tulisi olla tätä turvaavat suojamekanismit siten, että ainakin viranomaisten digitaalisissa palveluissa olisi tarjolla aina vaihtoehtoinen tapa asioida, jolloin digitaalisen identiteetin lompakko ei saisi olla ainoa digitaalinen tapa asioida viranomaisen kanssa.

(7) Lisäksi on syytä kiinnittää huomiota siihen, että *kansainvälisten sopimusten ja EU:n oikeuden väliset ristiriitaisuudet eivät ole ratkaistavissa pelkästään toteamalla, kuten hallituksen esityksessä, että sääntely ei mahdollista jonkin kansainvälisiin sopimuksiin perustuvan ihmisoikeuden toteuttamista lakisääteisesti.* Erityisesti tämä koskee tilanteita, joissa EU:n sääntely on ilmeisen ristiriitainen ihmisoikeuksia tukevien sopimusmääräysten kanssa. Merkitystä on myös sillä, että Euroopan unioni on vammaisten henkilöiden yleissopimuksen yksi sopimusosapuoli.

3. Digitaalisen henkilötodistuksen rekisterinpitäjyys

(8) Hallituksen esityksen 3. lakiehdotuksen 8 §:n mukaan poliisi pitää rekisteriä digitaalisista henkilöllisyystodistuksista.

(9) Perustuslakivaliokunta on eräissä yhteyksissä arvioinut rekisterinpitäjyyttä viranomaisten toimivallan käyttöä koskevien sääntelyvaatimusten kannalta katsottuna (esim. PeVL 7/2019 vp ja PeVL 62/2018 vp).

(10) Perustuslakivaliokunta on perusoikeuskytkentäisen sääntelyn yhteydessä pitänyt välttämättömänä, että toimivaltainen viranomainen ilmenee laista yksiselitteisesti tai muuten täsmällisesti tai että ainakin viranomaisten toimivaltasuhteiden lähtökohdat samoin kuin toimivallan siirtämisen edellytykset ilmenevät laista riittävän täsmällisesti (esim. PeVL 19/2009 vp ja PeVL 21/2009 vp). Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Tästä syystä viranomaisten väliset toimivaltasuhteet on käytävä selvästi ilmi kustakin laista.

(11) Oikeuskäytännön mukaan poliisin yksiköt ovat julkisuuslain tarkoittamia erillisiä viranomaisia (KHO 2024:98). Poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 1 §:ssä säädetyn perusteella poliisihallinto koostuu Poliisihallituksesta, joka on keskushallintoviranomainen sekä valtakunnallisista yksiköistä, joita ovat keskusrikospoliisi ja Poliisiammattikorkeakoulu sekä paikallishallintoviranomaisista, jotka ovat poliisilaitoksia. Lisäksi poliisiyksiköihin kuuluu Suojelupoliisi, joka on sisäministeriön alainen yksikkö.

(12) Siten poliisi ei ole viranomainen, vaan poliisihallinnon yksiköt ovat viranomaisia. Rekisterinpitäjyys onkin kohdistettava jollekin poliisihallinnon yksikölle. Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019) 11 §:n mukaan poliisi saa käsitellä henkilötietoja myös lupahallintoon liittyvien tehtävien ja sellaisten poliisille laissa erikseen säädettyjen valvontatehtävien suorittamiseksi, jotka eivät liity rikoksen ennalta estämiseen, paljastamiseen, selvittämiseen tai syyteharkintaan saattamiseen tai yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelemiseen tai tällaisten uhkien ehkäisemiseen. Mainitun lain 60 §:n mukaan lain 2 luvussa tarkoitetun henkilötietojen käsittelyn, kuten lupahallinnon (11 §), rekisterinpitäjänä toimii Poliisihallitus. Nyt lausuttavana olevassa hallituksen esityksen perusteluissa todetaan vain, että digitaalisten henkilöllisyystodistusten ”rekisterin pitäjäksi” ehdotetaan yksinomaan poliisia. *Esityksen jatkokäsittelyssä on tarpeen vielä selvittää, onko 3. lakiehdotuksen vuoksi tarpeen tehdä jotain sääntelymuutoksia henkilötietojen käsittelystä poliisitoimesta annettuun lakiin tai 3. lakiehdotukseen, jotta toimivaltaiseen viranomaiseen kohdistuva rekisterinpitäjyys olisi selvää lainsäädännössä. Rekisterinpitäjyys pitäisi ilmetä yksiselitteisesti kussakin sääntely-yhteydessä ilman useamman lain samanaikaista tulkintaa. Tällä on merkitystä myös perusoikeussidonnaisen sääntelyn selkeydelle, jota perustuslakivaliokunta on korostanut eri yhteyksissä.*

4. Hyvä hallinto ja oikeusturva

(13) Hallituksen esityksen 3. lakiehdotuksessa (laki digitaalisesta henkilöllisyystodistuksesta) ehdotetaan poikkeuksia hallintopäätöksen antamiseen hakemusasiassa. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa viranomaisessa. Kuten edellä todettu perusoikeussidonnaisessa sääntelyssä toimivaltainen viranomainen tai sen määräytymisen perusteista on säädettävä lailla. Lakiehdotuksen 7.1 §:n mukaan ”Myöntäessään digitaalisen henkilöllisyystodistuksen perusteena olevan asiakirjan, poliisi tai muu toimivaltainen viranomainen myöntää samalla oikeuden saada käyttöön digitaalinen henkilöllisyystodistus”. Lakiehdotuksesta ei ilmene selkeästi, ketkä ovat toimivaltaisia viranomaisia myöntämään digitaalisen henkilöllisyystodistuksen. Ehdotuksessa ”poliisi” viitannee poliisihallinnosta annetun lain tarkoittamiin poliisin yksiköihin, joilla on lupahallinnon tehtäviä. Ehdotuksessa viitatut ”muut viranomaiset” jäävät perustelujen varaan. Valtiosääntöiset laintasoiset sääntelyvaatimukset (PL 2.3 § ja 80 §) tarkoittavat sitä, että toimivaltaisesta viranomaisesta on säädettävä laissa eikä sen perusteluissa (ks. tästä myös ks. PeVL 60/2024 vp, PeVL 88/2022 vp, PeVL 6/2026). *Lakiehdotuksen mainittua säännöstä tulisi täsmentää ainakin ”muiden viranomaisten” osalta.*

(14) Hallituksen esityksen

a. 1. lakiehdotuksen 50 §:n mukaan ”Poiketen siitä, mitä hallintolaissa säädetään, tämän lain 3 ja 5 §:ssä tarkoitetusta luonnollisen henkilön ja oikeushenkilön tunnistetietojen myöntämisestä tai peruuttamisesta hakemuksen mukaisesti ei anneta hallintopäätöstä tai oikaisuvaatimusohjetta taikka ilmoitusta valituskiellosta. Poiketen siitä, mitä hallintolaissa sekä väestötietojärjestelmästä ja Digi- ja väestötietoviraston varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 68 §:ssä säädetään, luottamuspalvelun tarjoamisesta eurooppalaiseen digitaalisen identiteetin lompakkoon tai tarjoamisen keskeyttämisestä taikka lopettamisesta palvelun vastaanottajan hakemuksen mukaisesti ei anneta hallintopäätöstä tai oikaisuvaatimusohjetta taikka ilmoitusta valituskiellosta”.
b. 3. lakiehdotuksen 13 §:n mukaan ”Poiketen siitä, mitä hallintolaissa (434/2003) säädetään, tämän lain 7 §:n 1 momentissa tarkoitetusta oikeuden myöntämisestä digitaaliseen henkilöllisyystodistukseen ei anneta hallintopäätöstä tai valitusosoitusta taikka ilmoitusta valituskiellosta. Poiketen siitä, mitä hallintolaissa säädetään, tämän lain 11 §:n 2 momentin nojalla tehdystä hyväksytyn sähköisen attribuuttitodistuksen peruuttamisesta ei anneta hallintopäätöstä tai valitusosoitusta taikka ilmoitusta valituskiellosta.”

(15) Perustuslain 21 §:n mukaan hyvän hallinnon takeisiin kuuluu oikeus saada perusteltu päätös ja oikeus hakea muutosta. Perustuslain esitöiden (309/1993 vp, 74) mukaan perustuslain mainittu säännös ei estäisi säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia hyvän hallinnon takeisiin. Edellytyksenä tälle on kuitenkin se, että poikkeukset eivät muuta oikeuden asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa (PeVL 5/2006 vp, PeVL 12/2002 vp). Perustuslakivaliokunta on lähtenyt hyvän hallinnon takeiden sääntelyssä siitä, että oikeussuojan tarvetta voi ilmetä myös silloin, kun viranomainen tekee myönteisen päätöksen (PeVL 43/1998 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan viranomaisen päätöksenteon yleisen valvonnan kannalta on tärkeää, että asiasta tehdään asianmukainen päätös (PeVL 10/2006 vp). Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että oikeuteen saada perusteltu päätös ei ole asianmukaista tehdä poikkeusta siinäkään tapauksessa, että päätös on ilmoittajan kannalta myönteinen. Tuolloin perustuslakivaliokunta totesi, että lain säätämisjärjestyksen käyttämisen edellytyksenä on sääntelyn muuttaminen niin, että myös rekisteriin merkitsemisestä annetaan viranomaisen päätös (PeVL 10/2012 vp). Lisäksi rekisteristä poistamista on arvioitu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä rinnasteisena luvan peruuttamiselle (esim. PeVL 56/2002 vp).

(16) Hallintopäätöksen tekemiseen liittyy myös perustuslain 118 §:ssä tarkoitettu virkatoimi, josta virkamies kantaa vastuun. Virkatoimet on pystyttävä todentamaan mm. laillisuusvalvontatarkoituksiin. Puolestaan jos päätös tehdään automaattisesti, tulee siinä

noudattaa hallintolain käyttöalasäännöksiä sekä käyttöönotossa tiedonhallintalakia, jossa on säädetty virkavastuun kohdentumisesta automaattisessa ratkaisumenettelyssä. Hallintolain 53 g §:n 2 momentin mukaan ”jos asiassa ei muun lain perusteella anneta hallintopäätöstä, 1 momentissa tarkoitetut tiedot sekä tieto automaattisen ratkaisun perusteena olevista tiedoista on kuitenkin annettava asianosaiselle muulla tavoin viimeistään asian käsittelyn päättyessä”. Siten näissäkin tilanteissa asianosaiselle on annettava tieto päätöksen tekemisestä sekä siihen liittyvistä muista seikoista.

(17) Hallinnossa on käytössä erilaisia hallintoasioita, joissa asiankäsittely päättyy rekisterimerkinnän tekemiseen. Tällaisissakin tilanteissa voi kuitenkin muodostua tilanteita, joissa rekisterimerkintään voi liittyä oikeussuojan tarvetta. Lähinnä oikeussuojatarvetta ei ole tilanteissa, joissa henkilön tekemä ilmoitus rekisteröidään sellaisenaan viranomaisen rekisteriin ilman viranomaisen rekisteröintiedellytysten arviointia ja siten sen nimenomaista ratkaisua. Nyt lausuttavana olevassa asiassa ei ole kysymys tällaisesta rekisteröintitoimesta.

(18) Hallituksen esityksen 3. lakiehdotuksen 5 §:ssä on asetettu ehtoja digitaalisen henkilöllisyystodistuksen saamiselle. Siten kysymys ei ole pelkästään ilmoitusasiasta, vaan hakemusasiasta, vaikka digitaalisen henkilöllisyystodistuksen saaminen on varsin teknisluonteinen. *Perustuslain 21 §:n kannalta sopusointuisempaa olisi, että digitaalisen henkilöllisyystodistuksen saamisesta ilmoitettaessa asianosaiselle annettaisiin tiedot siitä, mitä oikeuksia ja velvollisuuksia hänellä on henkilöllisyystodistuksen käytössä sekä miten päätös digitaalisen henkilöllisyystodistuksen myöntämisestä on tehty. Tällöin hänen oikeuksiensa rajoittamisesta valituskiellolla tulisi antaa tiedoksi.* Tältä osin on syytä korostaa, ettei sääntelyn kohteena ole sellainen ilmoitusluonteinen asia, johon ei sisälly mitään varsinaista virkatoimia. Myös sillä, että menettely osin vaikuttaisi olevan hallintotoimintaa lähellä olevaa, ei nähdäkseni muodosta perustetta poiketa hyvän hallinnon takeiden ytimeen kuuluvista vaatimuksista, kun otetaan huomioon perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö. Tässä yhteydessä olisi perusteltua, että hallintolaista säädettäisiin poikkeus siitä, mitä viranomaisen ratkaisu pitää sisällään, jolloin se annettaisiin asianosaiselle tiedoksi viranomaisen päätöksenä erityislakiin perustuen.

5. Seuraamusmaksut

(19) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi seuraamusmaksuista. Seuraamusmaksu voitaisiin määrätä luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle. Lakiehdotuksen 47 §:n mukaan seuraamusmaksu voidaan määrätä luonnolliselle henkilölle enintään 5 000 000 euron suuruisena. Siten järjestelmä on hyvin ankara (PeVL 15/2016 vp). 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).

(20) Rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamusmaksut ovat perustuslain kannalta rinnastettu rikosoikeudellisiin seuraamuksiin (ks. esim. PeVL 28/2014 vp). Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä tästä syystä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Lisäksi laissa on täsmällisesti säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista. *Tältä osin hallituksen esitys täyttää perustuslaista johtuvat sääntelyvaatimukset.*

(21) Tietosuoja-asetuksen kansallisen täytäntöönpanon yhteydessä ilmaistun perustuslakivaliokunnan kannanoton mukaan 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). Tämä koskee tilanteita, joissa seuraamusmaksu on suuri ja sanktio siten ankara (PeVL 12/2019 vp). Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt täysin ongelmattomana sitä, että alle 100 000 euron suuruisen seuraamusmaksun

määrääminen voisi jäädä viranomaisissa yksittäisen virkamiehen ratkaisun varaan ja on pitänyt alle 100 000 euronkin seuraamusmaksuja sellaisina, että ne tulisi käsitellä monijäsenisessä toimielimessä, kuten seuraamuslautakunnassa tai seuraamuskollegiossa (PeVL 22/2025 vp). Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen mukaan Liikenne- ja viestintävirasto on toimivaltainen määräämään seuraamusmaksut. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan seuraamusmaksun määräisi kuitenkin Liikenne- ja viestintävirastosta annetun lain (935/2018) 7 a §:ssä tarkoitettu seuraamuskollegio, jonka tehtävänä on määrätä viraston toimivaltaan kuuluva seuraamusmaksu silloin, kun se on suuruudeltaan yli 100 000 euroa. *Siten sääntely ei vastaa perustuslakivaliokunnan vaatimuksia seuraamusmaksun määräämistavasta.*

(22) Sanktioluonteisten hallinnollisten seuraamusten tulee perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan täyttää myös sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 39/2017 vp ja PeVL 28/2014 vp). Oikeasuhtaisuuden kannalta merkittäviä ovat paitsi säännökset sanktioiden euromääräisestä suuruudesta myös säännökset seuraamuksen suuruuden määräytymisessä huomioon otettavista seikoista ja seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä. Valiokunnan mielestä myös sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta on perusteltua, että seuraamusmaksuja koskevissa säännöksissä ilmenee nimenomaisesti niiden määräämisen olevan harkinnanvaraista (PeVL 12/2019 vp). *Tätä vaatimusta hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksessa ilmentää erityisesti 47 §:ssä säädetty kokonaisarviointiin perustuva harkinta. Suhteellisuusvaatimusta tukee se, että viranomainen voi jättää vähäisissä asioissa seuraamuksen määräämättä. Tätä onkin syytä soveltaa matalalla kynnyksellä luonnollisiin henkilöihin.*

(23) Hallituksen esityksen säätämisjärjestysperustelujen 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 tässä esityksessä ei ole arvioitu olevan mahdollista säätää poikkeusta viranomaisille seuraamusmaksun määräämiseen liittyen”. *Sääntely on merkityksellinen viranomaistoiminnalle, koska hallituksen esityksessä ehdotetaan Digi- ja väestötietovirastolle tehtäviä, joiden laiminlyönnistä seuraamuksena voisi olla seuraamusmaksu.*

(24) Lähtökohtaisesti hallinnollinen seuraamusmaksujärjestelmä on kohdennettu yksityiselle sektorille sellaiseen toimintaan, josta esimerkiksi yritys saa taloudellista hyötyä, jonka tavoittelussa se rikkoo lakia. Hallinnollisia seuraamusmaksuja koskeva *järjestelmä korostaa nimenomaan yksityisen sektorin taloudelliseen toimintaan liittyvää riskinkantoa myös seuraamuksista, jotka liittyvät lainvastaiseen toimintaan taloudellisen edun tavoittelussa. Tällaisista lähtökohdista viranomaistoimintana hoidettaviin tehtäviin markkinasääntelyn sanktiojärjestelmä ei ole yhteensopiva.*

(25) *Merkitystä on myös sillä, että perustuslain 118 §:n mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Valtiosääntöisesti olisi ongelmallista, että sääntely, joka muodostaa virkavelvollisuuksia, joita virkamiehet tekevät virkatoiminaan, eivät kuuluisi perustuslain 118 §:ssä säädetyn vastuun piiriin. Laaja hallinnollisen seuraamusmaksujärjestelmän käyttö viranomaistoiminnassa olisi omiaan rapauttamaan perustuslain 118 §:ssä säädetyn virkamiehen henkilökohtaiseen virkavastuuseen perustuvan järjestelmän.*

(26) Hallituksen esityksen perusteella hallinnollinen seuraamusmaksujärjestelmä ei vaikuta olevan edes sovelias. Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 47 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi seuraamusmaksun suuruudesta. Tämän perusteella seuraamusmaksu voidaan määrätä luonnolliselle henkilölle, jos hän toimii luottamuspalvelun tarjoajana. Lisäksi seuraamusmaksu voidaan määrätä oikeushenkilölle.

(27) *Kuitenkaan laissa ei ole säännöksiä siitä, miten viranomaiselle määrättävä seuraamusmaksu määräytyy. Esimerkiksi Digi- ja väestötietovirasto ei ole itsenäinen oikeushenkilö, vaan osa valtion oikeushenkilöä. Tällaisessa asetelmassa seuraamusmaksu ei voisi ainakaan määräytyä liikevaihdon perusteella, joskin samaan säännökseen sisältyy myös nk. enimmäismäärää koskeva säännös. Siten seuraamusmaksun suuruutta koskeva lainkohta on puutteellinen ja korostaakin sitä, että lakiehdotuksen jatkokäsittelyssä tulisikin arvioida, voidaanko viranomaiset jättää viranomaistehtävien osalta seuraamusmaksujärjestelmän ulkopuolelle, koska viranomaistehtävillä ei ole voitontavoitteluun liittyvää taloudellista luonnetta, jota olisi tarpeen sanktioida*

taloudellisilla seuraamusmaksuilla. Toisaalta laiminlyönnit voivat olla viranomaistoiminnassa sellaisia, että ne kuuluvat virkarikossääntelyn piiriin.

(28) *Lisäksi eIDAS-asetuksen 16 (2) artiklassa nimenomaisesti kohdennetaan seuraamusmaksuvastuu oikeushenkilölle, jollaisia esimerkiksi valtion viranomaiset eivät ole. Tällaisessa tilanteessa valtiota edustava viranomainen (Traficom) määräisi valtiota edustavalle toiselle viranomaiselle (DVV) seuraamusmaksun, jonka saajana on sama oikeushenkilö, joka maksun on määrännyt. Tällainen malli ei edistä niitä tavoitteita, joita hallinnollisella seuraamusmaksujärjestelmä on. Valtion viranomainen ei toimi luonnollisen henkilön ominaisuudessa, vaan sitä edustavat luonnolliset henkilöt. Toisaalta valtion viranomainen ei ole edellä todetusti myöskään oikeushenkilö. Siten eIDAS-asetus ei nähdäkseni nimenomaisesti ohjaa säätämään seuraamusmaksuista viranomaiskoneiston ydinalueelle kuuluville viranomaisille.*

(29) Sääntelyehdotusta voidaan pitää myös ongelmallisena, koska se mahdollistaa samasta teosta useamman lain perusteella eri viranomaispäätösten perusteella määrättävän hallinnollisen seuraamusmaksun. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kaksoisrangaistavuuden kielto kattaa myös samaa tekoa koskevat rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset (PeVL 17/2013 vp, PeVL 15/2014 vp). Toisaalta unionin oikeuskäytännössä on katsottu, että seuraamuksen määrääminen samasta menettelystä on mahdollinen tuomiossa mainittujen ehtojen täyttyessä (EUT C-27/22, C-117/20 sekä C151/20). *Tässä yhteydessä on kuitenkin huomioitava, että kansallisesti voidaan säätää seuraamusjärjestelmän yhteensovittamisesta.*

6. Muuta

(30) Hallituksen esityksessä ehdotetaan Digi- ja väestötietovirastolle tehtäviä, jotka ovat kuitenkin EU:n lainsäädännön perusteella markkinaehtoiseksi ja kilpailuilla markkinoilla toimiviksi toiminnoiksi. Tältä osin onkin syytä korostaa, että tällainen asetelma on omiaan nostamaan kynnystä yksityisille yrityksille kehittää markkinaehtoisesti eIDAS-asetuksen piiriin kuuluvia palveluja. Siten tällaisella ratkaisulla voi olla vaikutuksensa elinkeinovapauden toteutumiseen, kun yksityinen yritys kilpailee viranomaisena toimivan organisaation kanssa markkinoilla. Kysymys on siitä, miten valtio tukee valikoivasti omaa viranomaistoimintaansa valtiontuilla tuotekehityksessä. Tällainen asetelmassa viranomaistoiminta tulisi eriyttää riittävästi siitä toiminnasta, jota viranomainen harjoittaa kilpailuilla markkinoilla. Tällaista mallia on pidetty valtiosääntöisesti mahdollisena (PeVL 53/2010 vp). Valitettavasti lainvalmistelussa ei ole otettu huomioon riittävästi eIDAS-asetuksen tavoitteita, vaan on ryhdytty valmistelemaan sääntelyä, joka tulee luomaan viranomaistoiminnan suojiin toimintaa, joka kuuluu markkinoiden hoidettavaksi. Kuten perustuslakivaliokunta on toistuvasti todennut, että julkiset hallintotehtävät eivät kuulu elinkeinovapauden piiriin (esim. PeVL 20/2006 vp, PeVL 27/2012 vp). Toisaalta voidaan todeta, että elinkeinovapauden piiriin kuuluvat palvelut eivät kuulu julkisiin hallintotehtäviin.

24.3.2026

Tomi Voutilainen
julkisoikeuden professori, dosentti