OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
Neuvotteleva virkamies Kari Hämäläinen

15.5.2026

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa teemasta hallinnollista seuraamusmaksua koskeva sääntely ja muut hallinto-oikeudelliset näkökohdat.

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.

Esityksen pääasiallisena tavoitteena on toimeenpanna sähköisestä tunnistamisesta, sähköisistä luottamuspalveluista ja eurooppalaisesta digitaalisesta identiteetistä annettuun EU:n niin sanottuun eIDAS-asetukseen tehdyt muutokset. Keskeinen muutos koskee yhteistä lainsäädäntöä eurooppalaiselle digitaalisen identiteetin lompakolle. Kyseessä on lähtökohtaisesti mobiililaitteessa toimiva sovellus, jonka avulla käyttäjä voi osoittaa henkilöllisyytensä luotettavasti sähköisesti vastaavalla tavalla, kuin nykyisin vahvoilla sähköisillä tunnistusvälineillä osoitetaan. Lisäksi lompakon avulla on mahdollista hallinnoida itseään koskevia muita henkilötietoja sähköisten attribuuttitodistusten avulla, jotka ovat käytännössä sähköisessä muodossa olevia vahvistettuja tietoja. Lompakko mahdollistaisi myös hyväksytyn sähköisen allekirjoituksen tekemisen tai oikeushenkilöiden osalta hyväksytyn sähköisen leimaamisen.

Digi- ja väestötietoviraston tehtävänä olisi tarjota lompakko Suomessa. Tämä ei kuitenkaan rajoittaisi yksityisen sektorin toimijoiden mahdollisuuksia tarjota lompakkoa. Ehdotuksella luotaisiin oikeudellinen perusta digitaaliselle henkilöllisyystodistukselle, joka mahdollistaisi henkilötietojen luotettavan osoittamisen. Poliisi tai muu passi- ja henkilökorttilupaviranomainen myöntäisi oikeuden digitaaliseen henkilöllisyystodistukseen ja Digi- ja väestötietovirasto tarjoaisi sen lompakon kanssa yhteensopivana hyväksyttynä sähköisenä attribuuttitodistuksena.

Oikeusministeriö on antanut esitysluonnoksesta lausuntokierroksella lausunnon 27.8.2025 (VN/10855/2024-OM-57).

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

Oikeusministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Oikeusministeriö on aiemmin lausuntokierroksella antamassaan lausunnossa kiinnittänyt huomiota muun ohella seuraamusmaksuihin ja niiden määräämiseen viranomaisille, julkisen hallintotehtävän subdelegointiin sekä tiedonsaantioikeuksiin. Perustuslakivaliokunta on antanut esityksestä lausunnon PeVL 32/2026 vp. Koska perustuslakivaliokunta on lausunnossaan esittänyt käsityksiään seuraamusmaksuihin liittyvistä valtiosääntöisistä kysymyksistä, oikeusministeriö ei tässä lausunnossaan käsittele seuraamusmaksuja.

Oikeusministeriö toteaa, että esitykseen on sen sijaan jatkovalmistelun aikana tehty muutoksia sekä lisätty säännöksiä, jotka ovat hallinto-oikeudellisista näkökohdista relevantteja.

Subdelegointi

Oikeusministeriö viittaa esitysluonnoksesta aiemmin antamaansa lausuntoon, jossa se on huomauttanut arviointilaitosta avustavien ulkopuolisten henkilöiden osalta esitysluonnoksen jättävän epäselväksi, onko kyse hallintotehtävän edelleen siirtämisestä eli subdelegoinnista. Perustuslakivaliokunta ei ole esityksestä antamassaan lausunnossa arvioinut tätä kysymystä, mutta perustuslakivaliokunnan käytännössä julkisen hallintotehtävän edelleen siirtämiseen on suhtauduttu lähtökohtaisesti kielteisesti (esim. PeVL 26/2017 vp, PeVL 15/2018 vp). Ehdotonta kieltoa tällaiselle siirtämiselle ei kuitenkaan ole ollut osoitettavissa tilanteissa, joissa on kyse teknisluonteisesta tehtävästä ja joissa alihankkijaan kohdistuvat samat laatuvaatimukset ja vastaava valvonta kuin alkuperäiseen palveluntuottajaan (esim. PeVL 6/2013 vp, s. 4).

Esityksen (s. 72) mukaan tästä näkökulmasta jatkovalmistelussa esityksen 1. lakiehdotuksen vaatimustenmukaisuuden arviointia ja vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksia koskevaa sääntelyä on selkiytetty lausuntopalautteessa edellytetyllä tavalla. Lisäksi vaatimustenmukaisuuden arviointia koskevaan sääntelyyn on tehty lausuntokierroksen jälkeen vahvistuneen komission täytäntöönpanoasetusten sääntelyn edellyttämiä muutoksia.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 26 §:n 3 momentin mukaan ”[v]aatimustenmukaisuuden arviointilaitos voi tehtävässään käyttää apunaan alihankkijaa, jonka työstä se vastaa kuin omastaan”. Esityksen säätämisjärjestysperustelujen (s. 169) mukaan vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksen tehtävää voidaan pitää perustuslain 124 §:ssä tarkoitettuna julkisena hallintotehtävänä. Myös vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksen alihankkijoiden voidaan katsoa käytännössä osallistuvan julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan kyse vaikuttaisi siten olevan julkisen hallintotehtävän subdelegoinnista. Oikeusministeriö pitää puutteena sitä, ettei asiaa ole tästä näkökulmasta tarkasteltu esityksen säätämisjärjestysperusteluissa.

Edellä viitattu perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 6/2013 vp) on koskenut passin toimittamista hakijalle myös toisen palveluntuottajan välityksellä. Kyseisessä tapauksessa subdelegointi on ollut mahdollista, koska passin toimittamistehtävä on ollut melko teknisluonteinen. Palveluntuottajalla ei ole ollut itsenäistä subdelegointioikeutta, vaan Poliisihallitus on erikseen hyväksynyt myös toisen palveluntuottajan. Lisäksi alihankkijaa koskivat lain nojalla samat laatu- ja muut vaatimukset kuin alkuperäistä palveluntuottajaa. Myös Poliisihallituksen valvonta kohdistui vastaavalla tavalla alihankkijaan. (PeVL 6/2013 vp, s. 4)

Oikeusministeriö toteaa, että hallintovaliokunnan olisi perusteltua tarkastella ehdotettua sääntelyä vielä subdelegoinnin näkökulmasta. Onko vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksen tehtävä säätämisjärjestysperusteluissa (s. 169–170) esitetysti teknisluonteinen, erityisesti kun otetaan huomioon myös esityksessä arviointilaitoksille ehdotettu valvontatehtävä? Subdelegointioikeus vaikuttaisi sääntelyn perusteella myös itsenäiseltä, eikä edellyttäisi toimivaltaisen viranomaisen hyväksyntää. Myös valvonnan ulottuminen alihankkijaan tulisi varmistaa.

Vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksen valvontatehtävä

Jatkovalmistelun aikana esitystä on muutettu siten, että 1. lakiehdotuksen 29 §:ään vaatimustenmukaisuuden arviointilaitokselle on lisätty valvontatehtävä. Pykälän 1 momentin mukaan ”[j]ollei eIDAS-asetuksesta tai sen nojalla säädetystä muuta johdu, vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksen on valvottava, että se, jolle se on myöntänyt vaatimustenmukaisuustodistuksen (vaatimustenmukaisuustodistuksen haltija) täyttää todistuksen saamisen edellytykset. Pykälän 3 momentin mukaan valvontatehtävänsä suorittamiseksi arviointilaitoksella on oikeus tehdä vaatimustenmukaisuustodistuksen haltijaa ja tämän tarjoamaa arvioinnin kohteena olevaa tuotetta tai palvelua koskeva tarkastus.

Oikeusministeriö toteaa, että kyseessä on arviointilaitokselle asetettava uusi merkittävä tehtävä, joka tosin vaikuttaisi säännöskohtaisten perustelujen (s. 104) mukaan johtuvan EU-lainsäädännöstä. Oikeusministeriö pitää merkittävänä puutteena sitä, ettei tätä arviointilaitoksen valvontatehtävää ole tarkasteltu esityksen säätämisjärjestysperusteluissa perustuslain 124 §:n näkökulmasta. Tehtävä kuitenkin vaikuttaisi poikkeavan melko paljon vaatimustenmukaisuuden arviointitehtävästä.

Hallintovaliokunnan tulisi varmistua siitä, että perustuslain 124 §:n edellytykset täyttyvät myös vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksen valvontatehtävän osalta. Valvontatehtävän tulee perustuslain 124 §:n mukaan olla tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä se saa muun ohella vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä ei voida delegoida.

Tarkoituksenmukaisuusarvioinnissa tulee oikeusministeriön mielestä ottaa huomioon muun ohella ehdotettu sääntely Liikenne- ja viestintäviraston valvontatehtävän osalta, ja varmistaa, ettei tehtävät muodostuisi päällekkäisiksi. Ehdotetun 29 §:n 3 momentin mukaan arviointilaitos voi suorittaa myös tarkastuksia. Tältä osin oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että sääntely vaikuttaisi väljemmältä kuin 37 §:ssä ehdotettu liikenne- ja viestintäviraston tarkastuksista säädetty pykälä. Kyseisessä pykälässä kiellettäisiin muun ohella pääsy pysyväisluonteiseen asumiseen tarkoitettuihin tiloihin. Perustuslakivaliokunnan mukaan kotirauhan piiriin kohdistuvien tarkastusvaltuuksien on katsottu merkitsevän oikeutta puuttua merkittävällä tavalla perustuslaissa jokaiselle turvattuun kotirauhan suojaan eikä tällaista valtuutta voida näin ollen antaa yksityiselle tavallisella lailla (esim. PeVL 40/2002 vp).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös 1. lakiehdotuksen 30 §:ään, jonka mukaan vaatimustenmukaisuuden arviointilaitos voi kehottaa vaatimustenmukaisuustodistuksen haltijaa korjaamaan puutteita, peruuttaa vaatimustenmukaisuustodistus määräajaksi tai kokonaan taikka myöntää se rajoitettuna. Arviointilaitos voisi siten antaa velvoittavia määräyksiä ja määrätä hallinnollisia seuraamuksia. Tältä osin tulee ottaa huomioon myös oikeusturvaa koskevia vaatimuksia. Tältä osin 1. lakiehdotuksen 51 §:ssä säädetäänkin oikaisuvaatimusmahdollisuudesta arviointilaitoksen päätökseen.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt erityisesti hallinnollisten sanktioiden, esimerkiksi seuraamusmaksujen määräämistä merkittävänä julkisen vallan käyttönä, jota voidaan antaa vain viranomaiselle (Ks. esim. PeVL 14/2013 vp, s. 2, PeVL 57/2010 vp, PeVL 18/2007 vp, PeVL 45/2006 vp, PeVL 55/2005 vp, PeVL 32/2005 vp.).

Viranomaisen lakisääteisten tehtävien priorisointi

Esityksen 1. lakiehdotukseen on jatkovalmistelussa lisätty myös uusi 34 §, jonka 1 momentissa säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston tehtävien priorisoinnista. Säännöksen mukaan viranomainen voisi asettaa sille tässä laissa säädetyt tehtävät tärkeysjärjestykseen sen mukaan, mikä merkitys tehtävällä on tässä laissa tai eIDAS-asetuksessa taikka niiden nojalla annetuissa säännöksissä tai määräyksissä säädettyjen tai määrättyjen velvollisuuksien noudattamisen kannalta.

Säännösehdotuksen säännöskohtaiset perustelut (s. 108–109) ovat varsin suppeat. Niissä todetaan muualla lainsäädännössä olevan vastaavia priorisointisäännöksiä.

Oikeusministeriön mielestä ehdotettu säännös olisi ainakin jossain määrin poikkeuksellinen, minkä lisäksi se saattaisi olla mahdollisesti myös EU-oikeuden vastainen (erit. EU-oikeuden tehokkuusperiaate). Säännöstä ei voida perustella myöskään muuhun lainsäädäntöön sisältyvillä eri kontekstissa olevilla säännöksillä. Ehdotettu säännös vaikuttaisi myös mahdollistavan Liikenne- ja viestintäviraston tehtävien varsin vapaan priorisoinnin.

Oikeusministeriön mielestä säännös ei ole ongelmitta sovitettavissa muun muassa perustuslain 2.3 §:n oikeusvaltioperiaatteeseen, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Säännös saattaisi muodostua merkitykselliseksi myös perustuslain 21 §:n oikeusturvaperusoikeussäännöksen kanssa ja muun ohella hyvän hallinnon takeita koskevan vaatimuksen kanssa. Perustuslain 21 §:ssä säädetään jokaisen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä. Edelleen hallintolain 7 § edellyttää asian käsittelemistä siten, että viranomainen huolehtii yhtäältä palveluiden asianmukaisuudesta, ja toisaalta tehtävien tuloksellisesta suorittamisesta. Sinänsä on selvää, että näiden ja muiden laissa säädettyjen oikeudellisten reunaehtojen puitteissa viranomainen voi ilman nimenomaista lainsäännöstäkin järjestää toimintansa tehokkaaksi katsomallaan tavalla. Esityksessä säännöstä ei ole arvioitu muun ohella näistä näkökulmista.

Oikeusministeriö katsoo, ettei tällaisella säännöksellä voida vapauttaa viranomaista sen vastuusta huolehtia lakisääteisistä tehtävistään. Säädettäessä viranomaiselle uusia tehtäviä, tulee niiden osalta huolehtia myös riittävästä resursoinnista. Myös perustuslakivaliokunta on esitystä koskevassa lausunnossaan todennut, joskin toisessa asiayhteydessä, että viranomaisen on kaikissa tilanteissa hoidettava lakisääteiset tehtävänsä (PeVL 32/2026 vp, kappale 6).

Oikeusministeriö pitäisi perusteltuna, että hallintovaliokunta arvioisi ehdotetun säännöksen tarpeellisuutta edellä mainituista näkökulmista.

Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja

Kuten esityksessä on asianmukaisesti arvioitu, esitykseen sisältyy EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen (EU) 2016/679 (jäljempänä yleinen tietosuoja-asetus) soveltamisalaan kuuluvaa henkilötietojen käsittelyä koskevia säännösehdotuksia. Esitettävää sääntelyä on arvioitu asianmukaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen kansallisen liikkumavaran sekä yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa koskevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa. Oikeusministeriön

hallituksen esityksen luonnoksesta esittämät huomiot on huomioitu hyvin esityksen jatkovalmistelussa. Oikeusministeriö tuo esiin henkilötietojen käsittelyn oikeusperustaan liittyvän epäselvyyden esityksen mukaisessa eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakon käyttöönotossa alaikäiselle.

Esityksen 1. lakiehdotuksen 10 §:n mukaan eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakon voi ottaa itsenäisesti käyttöön kolmetoista vuotta täyttänyt ja tätä nuorempi henkilö voi ottaa lompakon käyttöön huoltajan suostumuksella. Esitysluonnoksen perusteluihin on asianmukaisesti sisällytetty arvio esitettävän sääntelyn suhteesta yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain säännöksiin, joissa on kyse tietoyhteiskunnan palveluihin liittyvään lapsen suostumukseen sovellettavista edellytyksistä.

Esityksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan, kun yksityisen sektorin tarjoajat tarjoaisivat lompakkoa, olisi siihen liittyvä henkilötietojen käsittelyperuste pykälässä viitattu yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettu suostumus. Kun käsittelyperusteena olisi suostumus, yksityisen sektorin toimijat voisivat tarjota eurooppalaista digitaalisen identiteetin lompakkoa lähtökohtaisesti 13-vuotiaille ja tätä nuoremman lapsen osalta yksityisen sektorin toimijan olisi tarkistettava, että lapsella on vanhempien suostumus.

Vastaavaa ikärajaa ehdotetaan esityksessä myös silloin, kun kyse on Digi- ja väestötietoviraston tarjoamasta digitaalisen identiteetin lompakosta. Esityksen säännöskohtaisten perusteluiden mukaan Digi- ja väestötietoviraston tarjotessa eurooppalaista digitaalisen identiteetin lompakkoa, olisi siihen liittyvä henkilötietojen käsittelyperuste puolestaan tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohta, jonka mukaan henkilötietojen käsittely on lainmukaista, kun se on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvollisuuden noudattamiseksi.

Esityksen 10 §:ään esitettävästä huoltajan suostumusta koskevasta sääntelystä sekä sitä koskevasta säännöskohtaisista perusteluista saa kuitenkin vaikutelman, että yksityisen sektorin toimijoiden lisäksi myös Digi- ja väestötietoviraston kohdalla lompakon käyttöönottoon alaikäiselle sovellettaisiin tietoyhteiskunnan palveluihin liittyvän lapsen suostumusta koskevia tietosuoja-asetuksen 8 artiklan ja tietosuojalain 5 §:n mukaisia edellytyksiä, vaikka henkilötietojen käsittelyn on sen kohdalla arvioitu perustuvan tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan. Tämän osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että tietosuoja-asetuksen 8 artiklan 1 kohdan mukaan artiklan mukaisia lapsen suostumusta koskevia edellytyksiä sovelletaan, kun sovelletaan 6 artiklan 1 kohdan a alakohtaa eli kun henkilötietoja käsitellään rekisteröidyn suostumuksen perusteella, kuten esityksessäkin on todettu.
Lisäksi olisi huomioitava, että tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 43 kappaleen mukaan, jotta voidaan varmistaa, että suostumus on annettu vapaaehtoisesti, suostumuksen ei pitäisi olla pätevä oikeudellinen peruste henkilötietojen käsittelylle sellaisessa erityistilanteessa, jossa rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välillä on selkeä epäsuhta. Johdanto-osan mukaan tämä koskee erityisesti tilannetta, jossa rekisterinpitäjänä on viranomainen ja jossa on sen vuoksi epätodennäköistä, että suostumus on annettu vapaaehtoisesti kaikissa kyseiseen tilanteeseen liittyvissä olosuhteissa. Lisäksi johdanto-osassa todetaan, ettei suostumusta katsota vapaaehtoisesti annetuksi, jos ei ole mahdollista antaa erillistä suostumusta eri henkilötietojen käsittelytoimille huolimatta siitä, että tämä on asianmukaista yksittäistapauksissa, tai jos sopimuksen täytäntöönpanon, mukaan lukien palvelun tarjoamisen, edellytyksenä on suostumuksen antaminen huolimatta siitä, että tällainen suostumus ei ole tarpeellista sopimuksen täytäntöön panemiseksi.

Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että myös arkaluonteisten henkilötietojen käsittely voi tietyin edellytyksin perustua myös viranomaistoiminnassa perustuslain

estämättä suostumukseen (PeVL 20/2020 vp s. 7–8). Oikeusministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että esityksen perusteella vaikuttaa siltä, että Digi- ja väestötietoviraston kohdalla henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdan sekä 6 artiklan 1 kohdan a kohdan mukaisia edellytyksiä. Vaikka henkilötietojen käsittelyn on katsottu voivan perustua useampiin 6 artiklassa tarkoitettuihin oikeusperusteisiin ei tämä saisi kuitenkaan johtaa siihen, että lainsäädäntö jättäisi epäselväksi, mitä oikeuksia rekisteröidyllä tietosuoja-asetuksen mukaan kulloinkin on (ks. tältä osin HaVM 13/2018 vp, s. 25).

Oikeusministeriö toteaa, että esityksen perusteella vaikuttaisi jäävän täsmentymättömäksi, mihin tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukaiseen käsittelyn oikeusperusteeseen henkilötietojen käsittely perustuisi alle 13-vuotiaan ottaessa käyttöön Digi- ja väestötietoviraston tarjoaman digitaalisen identiteetin lompakon. Valiokunnan olisi syytä varmistua siitä, että eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakon käyttöönottoa koskeva sääntely olisi tältä osin tietosuoja-asetuksen mukaista ja ettei lainsäädäntö jättäisi epäselväksi, mitä oikeuksia rekisteröidyllä olisi käytettävissä kyseisen käsittelyn osalta.