Valiokunnan lausunto PeVL 32/2026 vp– HE 17/2026 vp

Perustuslakivaliokunta

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

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle rajat ylittävää sähköistä tunnistamista, luottamuspalveluita ja eurooppalaista digitaalista identiteettiä koskevaa EU:n asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 17/2026 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- neuvotteleva virkamies Laura Kolinen, valtiovarainministeriö
- lainsäädäntöneuvos, yksikön päällikkö Maarit Huotari, valtiovarainministeriö
- professori Sakari Melander
- professori Tuomas Ojanen
- professori Tomi Voutilainen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Olli Mäenpää

HALLITUKSEN ESITYS

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.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian syksyllä 2026.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto PeVL 32/2026 vp

Esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohdat

(1) Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 11.4.2024 asetuksen (EU) 2024/1183 asetuksen (EU) N:o 910/2014 muuttamisesta eurooppalaisen digitaalisen identiteetin kehyksen vahvistamisen osalta (jäljempänä "asetus"). Asetuksella muutettiin alkuperäistä ns. eIDAS-asetusta siten, että osa sen alkuperäisistä artikloista jäi sellaisenaan voimaan, osaa muutettiin ja osa kumottiin. Keskeisin muutos oli kuitenkin uusien eurooppalaista digitaalista identiteettiä koskevien artiklojen lisääminen. Muutettu asetus on sellaisenaan jäsenvaltioissa sovellettavaa oikeutta. Asetus jättää kuitenkin eräissä asioissa jäsenvaltioille kansallista liikkumavaraa. Lisäksi muutetussa asetuksessa on joitain täydentävää kansallista lainsäädäntöä edellyttäviä velvoitteita jäsenvaltioille, kuten eurooppalaisen digitaalisen identiteetin lompakon tarjoaminen sekä kansallisen valvontaelimen ja kansallisen yhteyspisteen nimeäminen.

(2) 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 Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan 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). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Seuraamusmaksun määrääminen viranomaiselle

(3) Asetuksen 16 artiklassa säädetään luottamuspalvelun tarjoajia koskevista seuraamuksista. Sen 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä asetuksen rikkomiseen 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. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan asetuksen 16 artikla vaikuttaa jättävän jäsenvaltioille kansallista liikkumavaraa sen suhteen, miten seuraamukset jäsenvaltioissa toteutetaan.

(4) Luottamuspalvelun tarjoajana voisi esityksen (esim. s. 168) mukaan olla myös Digi- ja väestötietovirasto, vaikka se ei tyypillisesti tarjoa asetuksessa tarkoitettuja luottamuspalveluja. Näin ollen esityksen mukaan Digi- ja väestötietovirastolle ehdotetaan tehtäviä, joiden laiminlyönnistä seuraamuksena voisi olla seuraamusmaksu. Esityksen sisältämä 1. lakiehdotus ei

sisällä säännöstä, jonka mukaan lakiehdotuksessa tarkoitettua hallinnollista seuraamusmaksua ei voida määrätä viranomaiselle. Tällainen säännös on esimerkiksi tietosuojalain 24 §:n 4 momentissa ja datan hallinnan ja jakamisen valvonnasta annetun lain 22 §:n 3 momentissa. Käsiteltävänä olevassa esityksessä (s. 168) todetaan, että asetuksen valmistelun aikana siihen ei saatu sisällytettyä määräystä, jonka mukaan jäsenvaltio voisi kansallisesti säätää, että seuraamusmaksuja ei voida määrätä viranomaiselle. Esityksessä on todettu, että tämän vuoksi ei ole arvioitu olevan mahdollista säätää poikkeusta viranomaisille seuraamusmaksun määräämiseen liittyen. Esityksessä ei ole kuvattu tarkemmin, katsotaanko jonkin asetuksen artiklan kieltävän nimenomaisesti viranomaisia koskevan poikkeavan sääntelyn.

(5) Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan kansallista liikkumavaraa seuraamusmaksua koskevassa sääntelyssä kaventaa 16 artiklan 2 kohta, joka velvoittaa jäsenvaltiot varmistamaan, että hyväksyttyjen ja ei-hyväksyttyjen luottamuspalvelun tarjoajien osalta asetuksen velvoitteiden rikkomisesta seuraamuksena on hallinnollinen seuraamusmaksu. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että asetuksessa ei ole kuitenkaan tarkemmin yksilöity, minkä asetuksen velvoitteiden rikkomiseen tulisi liittää mahdollinen seuraamusmaksu. Asetuksen lähtökohtana vaikuttaa valiokunnan saaman selvityksen mukaan olevan, että kaikkien asetuksen velvoitteiden noudattamatta jättämiseen tulisi luottamuspalvelun tarjoajien osalta liittää seuraamusmaksu. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan asetuksen voidaan kuitenkin katsoa jättävän kansallista liikkumavaraa siten, että jäsenvaltion on yksilöitävä, mihin asetuksen velvoitteisiin liitetään viranomaisen toimivalta määrätä seuraamusmaksu.

(6) Perustuslakivaliokunnan mukaan seuraamusmaksusääntelyn ulottaminen viranomaistoimintaan ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmatonta. Perustuslakivaliokunta arvioi viranomaisille kohdistettaviin seuraamusmaksuihin liittyviä kysymyksiä esimerkiksi lausunnossa PeVL 14/2018 vp. Tuolloin arvioidussa hallituksen esityksessä säännöstä viranomaisten seuraamusmaksujen poissuljennasta perusteltiin sillä, että viranomaiselle määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu on yleisen oikeusjärjestyksemme kannalta vieras menettely. Perustuslakivaliokunta totesi, että oikeusjärjestys kohdistaa julkishallintoon muita erityisvaatimuksia, jotka osaltaan perustelevat tätä sääntelyratkaisua (PeVL 14/2018 vp, s. 20) Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että viranomaisia sitoo perustuslain 2 §:n 3 momentin mukainen hallinnon lainmukaisuusperiaate, ja viranomaisten on noudatettava hallinnon yleislakeja. Virkamiehen asemaan kuuluu perustuslain 118 §:n mukaisesti 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).

(7) Perustuslakivaliokunnan mielestä 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 välttämättä kuuluisi perustuslain 118 §:ssä säädetyn vastuun piiriin. Perustuslakivaliokunnan mielestä ei ole täysin ongelmatonta, jos hallinnollinen seuraamusmaksusääntely rajoittaisi virkamiehen henkilökohtaiseen virkavastuuseen perustuvaa järjestelmää. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun sääntelyn mukaisten virkavelvollisuuksien laiminlyönnit voivat olla viranomaistoiminnassa sellaisia, että ne kuuluvat virkarikossääntelyn piiriin, jolloin seuraamukset tulevat arvioitavaksi virkarikoksina, eikä asetuksen velvoitteiden rikkominen jäisi ilman seuraamuksia.

(8) Perustuslakivaliokunnan mielestä ei ole kuitenkaan EU-oikeudellisesti selvää ja yksiselitteistä, että muutettu asetus ehdottomasti kieltäisi säätämästä seuraamusmaksun määräämisestä viranomaiselle poikkeusta kansallisessa lainsäädännössä tai että asetus estäisi selvästi 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 asetus sittenkin mahdollistaisi kansallista liikkumavaraa tässä suhteessa (ks. myös PeVL 13/2023 vp, kappale 10).

(9) Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan asetus vaikuttaa mahdollistavan kansallista liikkumavaraa tässä suhteessa. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan kansallisesti on mahdollista tulkita, että rikosoikeudellinen virkavastuu riittää turvaamaan asetuksen edellyttämän sanktioinnin. Tämän vuoksi hallintovaliokunnan on lisättävä 1. lakiehdotukseen nimenomainen säännös, jonka mukaan seuraamusmaksua ei voida määrätä viranomaiselle (PeVL 13/2023 vp, 10 kohta). Tällainen muutos on edellytyksenä esityksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Ne bis in idem -kiellon huomioiminen seuraamusmaksujen määräämisessä

(10) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotukseen sisältyy säännösehdotuksia hallinnollisista seuraamusmaksuista. Seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä säädetään ehdotetussa 48 §:ssä. Pykälän 2 momentin mukaan seuraamusmaksua ei voida määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa, eikä myöskään sille, jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio. Momentilla toteutetaan ne bis in idem -kieltoa. Oikeus olla tulematta syytetyksi tai tuomituksi toistamiseen saman teon perusteella (ne bis in idem) on perustuslaissa turvattu osana perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettuja oikeusturvatakeita. Lisäksi ne bis in idem -kielto sisältyy EU:n perusoikeuskirjaan ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen (PeVL 31/2026 vp, kappaleet 4—8). Perustuslakivaliokunnan mukaan ne bis in idem -kielto on huomioitava myös hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisessä (PeVL 9/2012 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on asetettu jossain määrin EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä omaksuttua

tiukempi tulkinta siitä, milloin samanaikaiset rinnakkaiset menettelyt ovat kiellettyjä (PeVL 31/2026 vp, kappaleet 10—17).

(11) Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan (s. 167), että kaksoisrangaistavuuden kiellon soveltumista tulee harkita hallinnollisten seuraamusten näkökulmasta esimerkiksi silloin, kun toimijan epäillään rikkoneen nyt käsillä olevassa asetuksessa säädettyä sekä mahdollisesti myös kyberturvallisuuslakia tai tietosuojavaltuutetun valvoman yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiä. Perusteluissa todetaan myös, että asetuksessa ei rajoiteta NIS 2 -direktiivin taikka yleisen tietosuoja-asetuksen soveltumista. Perustelujen mukaan säännösten tavoitteet voivat olla osittain päällekkäisiä ja tästä syystä päällekkäisten menettelyjen mahdollisuutta eri säännöstöjen nojalla ei voida täysin sulkea pois.

(12) Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, että ne bis in idem -kieltoa tulee noudattaa asianmukaisesti myös ehdotetun 1. lakiehdotuksen mukaisten seuraamusmaksujen määräämisessä. Ehdotetun lain mukaisten seuraamusmaksujen määräämisessä voi lain perustelujen valossa tulla arvioitavaksi ehdotetun seuraamuksen suhde muiden lakien mukaisiin hallinnollisiin seuraamuksiin. Perustuslakivaliokunnan mielestä ei nyt käsillä olevassa sääntely-yhteydessä ole täysin ongelmatonta, että ne bis in idem -kiellon toteutumisen turvaaminen jäisi ehdotuksen mukaan arvioitavaksi yksittäisessä tapauksessa ilman ehdotettuun lakiin sisältyvää nimenomaista säännöspohjaa.

(13) Arvioidessaan ehdotusta sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvontalain ja kilpailulain mukaisten seuraamusmaksujen suhdetta valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että lakiehdotuksessa ehdotettiin poistettavaksi voimassa olevan lain säännös, jonka mukaan maksua ei voida määrätä myöskään sille, jolle samasta teosta tai laiminlyönnistä on määrätty kilpailulaissa tarkoitettu seuraamusmaksu. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että kaksoisrangaistavuuden kiellon on katsottava kattavan myös samaa tekoa koskevat rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset, joten muutettavaan lakiin oli syytä lisätä viittaus kilpailulaissa tarkoitettuun seuraamusmaksuun. Valiokunta katsoi, että säännös oli asianmukaista muotoilla siten, että se kattaa tilanteet, joissa on annettu asiaratkaisu seuraamusmaksun määräämistä koskevassa asiassa (PeVL 15/2014 vp, s. 2).

(14) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntely ei turvaa riittävällä tavalla ne bis in idem -kiellon toteutumista 1. lakiehdotuksen mukaisten seuraamusmaksujen määräämisessä. Hallintovaliokunnan on muutettava lakiehdotusta siten, että säädösperusteisesti turvataan, että samasta teosta ei voi tulla määrätyksi useampaa rangaistusluonteista hallinnollista seuraamusmaksua. Tällainen muutos on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunta voi esimerkiksi lisätä 1. lakiehdotuksen 48 §:ään momentin, jossa säädetään nimenomaisesti siitä, että seuraamusmaksua ei voida määrätä sille, jolle on määrätty samasta teosta muun lain mukainen hallinnollinen seuraamusmaksu.

Seuraamusmaksusääntelyn täsmällisyys

(15) Seuraamusmaksuista ehdotetaan säädettäväksi 1. lakiehdotuksen 6 luvussa. Esityksen perustelujen (s. 165) mukaan 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan säädettäväksi hallinnollista

seuraamusmaksusääntelyä sellaisten asetuksen velvoitteiden rikkomisesta, jotka on asetuksessa ilmaistu riittävän tarkasti ja jotka eivät sisällä avoimia tai laadullisia kriteerejä. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan ei ole EU-oikeudellisesti yksiselitteistä, onko esityksessä tältä osin omaksuttu sääntelyratkaisu mahdollinen, joskin vastaava sääntelyratkaisu on omaksuttu myös eräissä muissa yhteyksissä (esim. HE 70/2023 vp, s. 105, ja HE 46/2025 vp, esim. s. 96, 168 ja 170). Perustuslakivaliokunta on tällaisessa sääntely-yhteydessä kuitenkin edellyttänyt, että seuraamusmaksuja koskevassa sääntelyssä täytetään kansalliset valtiosääntöiset reunaehdot asianmukaisesti (PeVL 33/2025 vp, kappaleet 6—18 ja PeVL 10/2026 vp, kappale 7).

(16) 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, kappale 10, PeVL 46/2021 vp, kappale 13, 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). Lisäksi perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti katsonut, että EU-säädöksissä määriteltyjen tekojen ja laiminlyöntien sanktiointiin ei voi sisältyä avoimia kriteerejä (PeVL 10/2026 vp, kappale 7 ja PeVL 33/2025 vp, kappale 11).

(17) Esityksen 1. lakiehdotuksen 43 §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi määrätä seuraamusmaksun ei-hyväksytylle luottamuspalvelun tarjoajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö 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.

(18) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetun säännöksen ilmaisu "tarvittaessa muille asiaankuuluville toimivaltaisille viranomaisille" ei täytä seuraamussääntelyltä edellytettyä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta. Hallintovaliokunnan on täsmennettävä tältä osin sääntelyä. Sääntelyn täsmällisyyttä arvioitaessa on lisäksi otettava huomioon, että 1. lakiehdotuksen 43 §:ssä sanktioitu toiminta voi liittyä myös asetuksen 19 a artiklan nojalla annetuissa säännöksissä säädetyn velvollisuuden rikkomiseen tai laiminlyöntiin, minkä vuoksi sanktioidun käyttäytymisen alan selvittäminen voi muodostua vaikeaksi. Sama ilmaisua "tarvittaessa muille asiaankuuluville toimivaltaisille viranomaisille" koskeva huomio koskee myös 1. lakiehdotuksen 44 §:n 4 kohdan d alakohtaa.

(19) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 43 §:ssä ja 44 §:n 4 kohdan d alakohdassa käytetään ilmaisua "yleisölle, jos se on yleisen edun mukaista". Perustuslakivaliokunnan mielestä ensin mainitun ehdotetun säännöksen suhteen ilmaisu muodostuu täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta ongelmalliseksi, koska yleisölle ilmoittamisen laiminlyönnin sanktioinnin edellytyksenä näyttää 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. Hallintovaliokunnan on täsmennettävä tältä osin 1. lakiehdotuksen 43 §:ää.

(20) Esityksen 1. lakiehdotuksen 44 §:n 4 kohdan d alakohdassa 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. Hallintovaliokunnan on valtiosääntöisistä syistä syytä tarkentaa 43 ja 44 §:n sääntelyä.

Vammaisten henkilöiden oikeuksien toteutuminen

(21) 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. Hallituksen esityksen perusteluissa (esim. s. 157) on arvioitu ongelmia, joita on katsottu liittyvän siihen, että digitaalisen lompakon käyttö mahdollistettaisiin käytettäväksi vammaisen henkilön avustajan toimesta laissa säädettynä vaihtoehtona.

(22) Perustuslakivaliokunta on vastaavan kaltaista sääntelyä arvioidessaan (PeVL 83/2022 vp, kappaleet 5—10) todennut, että sääntely muodostui 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. Perustuslakivaliokunnan mukaan vammaisyleissopimuksen määräysten voitiin katsoa edellyttävän, että vammaisen henkilön avustajan tulee voida avustaa vammaisen henkilön pyynnöstä välineen käyttämisessä ilman, että tätä pidettäisiin välineen oikeudettomana luovuttamisena tai käyttönä (PeVL 83/2022 vp, kappale 8).

(23) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetun sääntelyn ongelmallisuutta voitaisiin vähentää esimerkiksi siten, että vammainen henkilö voisi asioida jollakin muulla vastaavalla välineellä digitaalisissa palveluissa avustajan avustamana. Valiokunnan mielestä sääntelyssä tulisi olla tätä turvaavat suojamekanismit siten, että ainakin viranomaisten digitaalisissa palveluissa olisi tarjolla aina vaihtoehtoinen tapa asioida, jolloin digitaalisen identiteetin lompakko ei olisi ainoa

digitaalinen tapa asioida viranomaisen kanssa. Hallintovaliokunnan on syytä arvioida mahdollisuuksia muuttaa sääntelyä tältä osin.

Muita seuraamusmaksuihin liittyviä kysymyksiä

(24) Perustuslakivaliokunta on aiemmin 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, kappale 8). Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston tulee EU-säädösten valmisteluvaiheessa kiinnittää vakavaa huomiota siihen, että seuraamussääntelyä koskevat velvoitteet pyritään sääntelyssä kohdistamaan vain sellaisten EU-säädöksissä määriteltyjen tekojen ja laiminlyöntien sanktiointiin, joihin ei sisälly avoimia kriteerejä.

(25) Perustuslakivaliokunta kehotti 2010-luvun alussa valtioneuvostoa selvittämään, onko hallinnollisia seuraamusmaksuja koskien tarvetta yhtenäisempään sääntelyyn ja ovatko nykyiset sääntelyratkaisut kaikilta osin perusteltuja (PeVL 17/2013 vp, PeVL 9/2012 vp). Oikeusministeriö on julkaissut vuoden 2018 lopussa työryhmäraportin "Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen" (oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 52/2018). Työryhmä päätyi siihen lopputulokseen, ettei tuolloin ollut riittäviä perusteita ja edellytyksiä yleislainsäädännölle. Perusteena tälle olivat seuraamusjärjestelmien moninaisuus ja niiden toimeenpanoon laajasti kohdistuvat EU-oikeudelliset velvoitteet sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen jatkuvasti kehittyvä oikeuskäytäntö.

(26) Perustuslakivaliokunnan mielestä ei ole täysin ongelmatonta, että rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusmaksujen käyttö on laajentunut jatkuvasti ja niitä koskeva sääntely on muuttunut edelleen monimutkaisemmaksi. Seuraamusmaksut voivat usein kohdistua myös luonnollisiin henkilöihin. Lisäksi niitä määräävät useat eri viranomaiset. Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston on syytä arvioida uudelleen mahdollisen rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan yleislainsäädännön tarvetta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

> *että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan viranomaisille määrättävistä seuraamusmaksuista ja ne bis in idem -kiellosta tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Valiokunnan lausunto PeVL 32/2026 vp

Helsingissä 12.5.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Onni Rostila ps
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Koskentausta