

Lausunto

26.08.2025

Asia: VN/10855/2024

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle sähköisestä tunnistamisesta, luottamuspalveluista ja eurooppalaisesta digitaalisesta identiteetistä annettua EU:n asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi

Lausunnonantajan lausunto

Huomiot rajat ylittävän sähköisen tunnistamisen, sähköisten luottamuspalvelujen ja eurooppalaisen digitaalisen identiteetin kansallisesta sääntelystä:

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 24 §:ssä säädettäisiin kansallisen solmupisteen vaatimuksenmukaisuuden arvioinnista. Säännöksen 2 momentin viittaussäännöksen mukaan muun ulkoisen arviointielimen toimintaan sovellettaisiin 22 §:n vaatimuksia. Ehdotetussa 22 §:ssä säädettäisiin vaatimustenmukaisuuden arviointilaitoksen toiminnasta, sen 1 momentissa hallinnon yleislakien soveltamisesta ja laitoksen henkilöstön rikosoikeudellisesta virkavastuusta, ja 2 momentissa laitoksen mahdollisuudesta käyttää apunaan organisaation ulkopuolista henkilökuntaa ja arviointilaitoksen vastuusta apuna käytettyjen henkilöiden työstä. Sääntämisympäristöperusteluiden (s. 103) mukaan ehdotetussa 24 §:ssä tarkoitetun muun ulkoisen arviointilaitoksen toimintaa ei ole pidettävä julkisena hallintotehtävänä. Viittaus 22 §:ään jää epäselväksi. Viittaus on myös ongelmallinen rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen kannalta. Vastaavaa ongelmallista viittaustekniikkaa on käytetty ehdotuksen 26 ja 27 §:ssä.

Perustelujen (s. 65) mukaan ehdotettu sääntely vastaisi voimassa olevan lain (laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä luottamuspalveluista) 31 §:ssä säädettyä Digi- ja väestötietoviraston velvollisuutta. Tästä huolimatta katson, että asian jatkovalmistelussa olisi aiheellista ainakin perusteluissa selventää kansallista solmupistettä ylläpitävän Digi- ja väestötietoviraston roolia ja vastuuta mitä tulee ehdotetussa 24 §:ssä säädettyihin Digi- ja väestötietoviraston tehtäviin.

Tässä yhteydessä totean oikeusasiamies Petri Jääskeläisen päätöksen 23.12.2024 (EOAK/7568/2023), jossa oli kysymys tunnistautumisen kärkeä oikeuden sähköiseen asiointipalveluun ja myös ohjeistuksen antamisesta eIDAS-tunnistukseen liittyvissä tulkinvaraisissa ja epäselvissä soveltamistilanteissa.

Julkista hallintotehtävää hoitaviin arviointilaitoksiin sovellettaisiin 22 §:n 1 momentin mukaan eräitä hallinnon yleislakeja. Pidän tällaista viittausta tarpeettomana. Se saattaa myös johtaa vastakkaispäätelmiin muiden kuin mainittujen hallinnon yleislakien soveltumattomuudesta. Kuten sääntämisyjärjestysperusteluissa (s. 102) on tuotu esiin, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä yleislakeihin viittaamisen tarpeettomuus on todettu nimenomaisesti hallinnon yleislakien osalta. Viittausta hallinnon yleislakeihin ei enää nykyisin ole perustuslain 124 §:n takia välttämätöntä sisällyttää lakiin, koska hallinnon yleislakeja sovelletaan niiden soveltamisalansa mukaisesti (mm. PeVL 8/2014 vp). Tästä poikkeuksena julkisuuslaki, jonka soveltuminen rajoittuu julkisen vallan käyttöön. Mikäli arviointilaitoksen hoitamaan julkiseen hallintotehtävään on tarkoitus soveltaa julkisuuslakia kokonaisuudessaan, tulee viittauksen olla aineellinen. Ehdotetussa säännöksessä on sinänsä asianmukaisesti huomioitu rikosoikeudellinen virkavastuu. Laillisuusperiaatteen näkökulmasta kuitenkin viittaus ”tässä pykälässä tarkoitettuja tehtäviä hoitaessaan” jää liian epätasmalliseksi.

Edelleen 22 §:n 2 momentin mukaan arviointilaitos voisi tehtävässään käyttää apunaan organisaation ulkopuolisia henkilöitä. Mikäli nämä henkilöt hoitaisivat julkista hallintotehtävää, kyse olisi julkisen hallintotehtävän subdelegoinnista, johon on lähtökohtaisesti suhtauduttava kielteisesti. Jatkovalmistelussa on aiheellista selvittää, onko tarkoituksena ehdottaa mahdollisuutta julkisen hallintotehtävän subdelegointiin ja miten tämän arvioidaan olevan yhteensopiva perustuslain 124 §:n sekä subdelegointia koskevan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kanssa.

Ehdotetussa 30 §:ssä säädettäisiin Liikenne- ja viestintäviraston oikeudesta luovuttaa salassapitosäännösten estämättä tietoja tietosuoja-asetuksen ja NIS 2 -direktiivin mukaisesti toimivaltaisille viranomaisille. Kansallisesti kyseiset toimivaltaiset viranomaiset on määritelty tietosuojalaissa sekä kyberturvallisuuslaissa. Tiedonluovutussäätelyltä edellytettävän täsmällisyysvaatimuksen vuoksi säännöstä on aiheellista tarkentaa viittaamalla kyseisiin kansallisiin viranomaisiin, ja mikäli kyse on muiden jäsenvaltioiden viranomaisista, tämä tulisi käydä säännösperusteisesti ilmi. Sama koskee ehdotetussa 32 §:n 3 momentissa säädettyä.

Seuraamuksia ja seuraamusmaksua koskeva sääntely on mielestäni huolellisesti valmisteltu. Huomioni kiinnittyy kuitenkin 42 §:n 3 momenttiin, jonka tarkoituksena on kaksoisrangaistavuuden kiellon vuoksi estää tietosuoja-asetuksen tai kyberturvallisuusasetuksen kanssa päällekkäisten seuraamusmaksujen määrääminen. Sen mukaan seuraamusmaksua ei voida määrätä sille, jolle on määrätty samasta teosta yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa tai kyberturvallisuuslain (124/2025) 35 §:ssä tarkoitettu hallinnollinen seuraamusmaksu. Vastaava kysymys on ollut esillä muun muassa tekoälyasetuksen kansallisessa täytäntöönpanossa. eIDAS-asetuksessa ei ilmeisesti säädetä sen nojalla määrättävien seuraamusmaksujen sekä tietosuoja-asetuksen ja kyberturvallisuusasetuksen mukaisten seuraamusmaksujen välisestä suhteesta tai edellytetä tästä säädettäväksi kansallisesti kaksoisrangaistavuuden kiellon vuoksi. On merkillepantavaa, että EU-lainsäätäjä on nimenomaisesti edellyttänyt näiden kaikkien tekojen rikkomisen sanktiointia.

EIS 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa säädetty kaksoisrangaistavuuden kieltö tulee huomioida riippumatta siitä, sisällytetäänkö sitä koskeva säännös kansalliseen täytäntöönpanolakiin. Ne bis in idem -periaate saa sisältönsä keskeisesti Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä (ks. erit. bpost (C-117/2020), jossa tuomioistuin katsoi, että perusoikeuskirjan 50 ja 52.1 artikla eivät ole esteenä samasta teosta määrätylle toiselle seuraamusmaksulle. Se korosti, että ”menettelyillä pyritään toisiaan täydentäviin päämääriin, jotka liittyvät kyseessä olevan saman rangaistavan teon eri ulottuvuuksiin.” (Ks. tarkemmin tuomion kohdat 50–51).

Nähdäkseni ehdotettua 42 §:n 3 momenttia tulisi perustella tarkemmin sen tarpeellisuuden, EU-oikeuden tehokkaan täytäntöönpanon sekä unionin oikeuskäytännön näkökulmasta.

Säätämisyjärjestysperusteluissa 1. lakiehdotusta on arvioitu perustuslaissa turvatus yhdenvertaisuuden näkökulmasta (s. 92–94). Perusteluissa on tuotu esiin, että perustuslakivaliokunta on aiemmin pitänyt vastaavaa sääntelyä, joka sisältyy nyt ehdotettaviin 11 §:ään ja 12 §:n 1 momentin 1 kohtaan ongelmallisena YK:n vammaisyleissopimuksen sekä perustuslain 6 §:n 2 momentin kannalta (PeVL 83/2022 vp). Esitysluonnoksen perustelujen mukaan nyt kysymyksessä olevan ehdotuksen valmistelussa on kuitenkin arvioitu olevan oikeudellisesti kyse erilaisesta tilanteesta. Perustelujen mukaan ehdotetun sääntelyn valmistelussa on kuitenkin huomioitu EU-oikeuden mahdollistamissa rajoissa myös PeVL 89/2022 vp:ssä esitetyt kannanotot. Säätämisyjärjestysperusteluissa esitetyn mukaan voidaan arvioida, että ehdotettu lainsäädäntö ei olisi perustuslaissa säädetyn yhdenvertaisuuden tai vammaisyleissopimuksen vastainen.

Perustuslakivaliokunnan edellä tarkoitettu lausunto ja nyt ehdotettavat lainkohdat huomioon ottaen katson, että hallituksen esityksestä olisi perusteltua aikanaan saada perustuslakivaliokunnan lausunto.

Huomiot koskien digitaalista henkilöllisyystodistusta:

Selvyiden vuoksi voisi olla aiheellista 3. lakiehdotuksen 2 §:n määritelmiin lisätä, mitä kyseisessä laissa tarkoitetaan sähköisellä attribuuttitodistuksella.

Lakiehdotuksesta jää epäselväksi, miten ehdotetussa 8 §:ssä tarkoitettu sähköisen attribuuttitodistuksen ajantasaisuuden varmistaminen (esim. päivitykset) käytännössä tapahtuu.

Ehdotetussa 14 §:ssä säädettäisiin, että digitaalisen henkilöllisyystodistuksen hakemuksesta myöntämisestä tai ehdotetun 10 §:n 1 momentin nojalla tehdystä peruuttamisesta ei annettaisi hallintopäätöstä tai valitusosoitusta. Asian ratkaiseminen ei myöskään edellyttäisi asianosaisen kuulemistä. Lisäksi 17 §:ssä säädettäisiin valituskielloista. Säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 87) todetaan, että digitaalisen henkilöllisyystodistuksen myöntäminen ja peruuttaminen tapahtuisi

ilman hallintopäätöstä. Nähdäkseni sinänsä asiassa hallintopäätös tehdään (asia ratkaistaan), mutta ilmeisesti tavoitteena on säätää siitä, että tästä ei tehtäisi hallintolain edellyttämää perusteltua ja kirjallista hallintopäätöstä, joka annettaisiin tiedoksi asianosaiselle. Perusteluiden valossa säännöksen tarpeellisuus jää kyseenalaiseksi. Ehdotettua ei myöskään ole käsitelty lainkaan luonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa perustuslain 21 §:n kannalta. Lisäksi perusteluista ei ilmene, miten valmistelussa on arvioitu sitä, miten henkilö saa tiedon tilanteesta, jossa todistus myönnetään tai se peruutetaan (vrt. yleislainsäädännön tiedoksiantosäännökset).

Huomiot kansallisen vahvan sähköisen tunnistamisen turvallisuutta parantavista muutoksista:

-

Huomiot koskien kansallista ekosysteemikuvausta:

Kuvauksessa todetaan (s. 9), että merkittävä osa julkishallinnon palveluita edellyttää nykyisellään vahvaa tunnistamista, joten niiden osalta tunnistaminen tulisi edelleen perustumaan henkilötunnukseen. Myös tietojen itsehallittavuutta koskevassa kohdassa (s. 5) on maininta henkilötunnukseen perustuvasta henkilön tunnistamisesta.

Katson, että terminologiaa on tässä aiheellista täsmentää, sillä henkilötunnuksen käyttötarkoitus on henkilön yksiselitteinen yksilöinti. Henkilötunnus yksilöi haltijansa, mutta henkilötunnuksen avulla ei voida tunnistaa sen käyttäjää.

Arjola-Sarja Terhi

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - Apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin