

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:

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Oikeusrekisterikeskukselta (ORK) lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle sähköisestä tunnistamisesta, luottamuspalveluista ja eurooppalaisesta digitaalisesta identiteetistä annettua EU:n asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi. ORK vastaa yli 60 erilaisen rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen täytäntöönpanosta. Lausuttavana olevan luonnoksen mukaan ORK vastaisi jatkossa myös uusien rajat ylittävästä sähköisestä tunnistamisesta, sähköisistä luottamuspalveluista ja eurooppalaisesta digitaalisesta identiteetistä annetun lain (1. lakiehdotus) mukaisten seuraamusmaksujen täytäntöönpanosta sakon täytäntöönpanosta annetun lain nojalla. Näistä seuraamuksista säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 36-40 §:ssä. Lisäksi ORK vastaisi 1. lakiehdotuksen nojalla maksettavaksi tuomittujen uhkasakkojen täytäntöönpanosta. Sekä seuraamusmaksujen määräämisestä että uhkasakkojen tuomitsemisesta maksettavaksi vastasi Liikenne- ja viestintävirasto. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian vuonna 2026.

ORK katsoo, että luonnoksessa hallituksen esitykseksi on otettu hyvin huomioon täytäntöönpanomenettelyn kannalta keskeiset asiat. 1. lakiehdotuksen 43 §:ssä säädettäisiin seuraamusmaksujen täytäntöönpanosta. Informatiivisen viittauksen ohella sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n 2 momenttia on esitetty muutettavaksi. ORK pitää uusien seuraamusten lisäämistä sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin tärkeänä. Sakon täytäntöönpanosta annetun lain nojalla täytäntöönpantavat uudet rangaistusluonteiset hallinnolliset seuraamukset on viime vuosina säännönmukaisesti lisätty 1 §:n 2 momenttiin. Uhkasakon osalta esitetyssä 34 §:ssä on viittaus uhkasakkolakiin. ORK pitää lakiviittaus perusteltuna ja välttämättömänä.

Kokonaisuudessaan 1. lakiehdotuksen 43 §:ssä säädettäisiin seuraavasti: ”Tämän lain nojalla määrätty hallinnollinen seuraamusmaksu pannaan täytäntöön noudattaen sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) säännöksiä. Seuraamusmaksu vanhene viiden vuoden kuluttua lainvoiman saaneen päätöksen tekemisestä. Seuraamusmaksu määrätään maksettavaksi valtiolle.” Useissa laeissa on säädetty rangaistusluonteisista hallinnollisista seuraamuksista ja niiden täytäntöönpanolaista. Hallituksen esityksessä eduskunnalle sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi on kuitenkin esitetty kumottavaksi useista laeista säännös seuraamusmaksun määräämisestä maksettavaksi valtiolle. Säännöstä on pidetty tarpeettomana. (HE 5/2025 vp mm. s. 92-94) Samalla useista laeista on esitetty kumottavaksi myös säännös seuraamusmaksujen vanhentumisesta viidessä vuodessa lainvoiman saaneen päätöksen antamisesta. Kumoamista on esitetty, koska sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin on esitetty yleistä säännöstä rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten raukeamisesta. (HE 5/2025 vp s. 24, 41, 82 ja 85) Sääntelyä on monien lakien osalta esitetty muutettavaksi siten, että lakiviittaus sakon täytäntöönpanosta annettuun lakiin kuuluisi seuraavasti: ”Tämän lain nojalla maksettavaksi määrätyn seuraamusmaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002).” (HE 5/2025 vp mm. s. 234, 241 ja 279) Sakon täytäntöönpanosta annetun lain muutokset on vahvistettu tulemaan voimaan 1.1.2026. Edellä mainitun perusteella ORK kiinnittää 43 §:n muotoiluun huomiota ja esittää, että pykälä muotoiltaisiin samalla tavoin kuin useat hiljattain muutetut muut lait, joissa näistä seuraamuksista on säädetty.

Luonnoksen mukaan 1. lakiehdotuksen 44 §:ssä säädettäisiin muutoksenhausta Liikenne- ja viestintäviraston päätökseen. Luonnoksen mukaan 1. lakiehdotuksen 44 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että: ”Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).” Luonnoksessa on perustellusti todettu, että oikeus hakea muutosta turvaa maksuvelvollisen oikeusturvan. Niin ikään luonnoksessa on todettu, että seuraamusmaksua koskeva päätös on täytäntöönpanokelpoinen vasta lainvoimaisena. ORK pitää ratkaisua perusteltuna ja se noudattaa 1.1.2026 voimaan tulevan sakon täytäntöönpanosta annetun lain 4 a §:n päälinjaa, jonka mukaan seuraamukset ovat täytäntöönpanokelpoisia ratkaisun tultua lainvoimaiseksi. (HE 5/2025 vp s. 39, 41 ja 105) ORK pitää perusteltuna myös sitä, että 1. lakiehdotuksen 41 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa on erikseen todettu, että: ”Koska rangaistusluonteiset seuraamusmaksut rinnastuvat ankaruudeltaan sakkorangaistukseen, ei niille ehdoteta perittävän viivästyskorkoa tai muuta viivästysseuraamusta.” Maininnalla on selventävä informatiivinen merkitys sekä maksuvelvollisille että maksuasioita käsittelevien eri viranomaisten henkilöstölle.

Luonnoksen mukaan rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia voitaisiin määrätä myös viranomaisille. Asiaa käsiteltäessä on viitattu mm. perustuslakivaliokunnan lausuntoihin PeVL 14/2018 vp ja PeVL 13/2023 vp. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan mm. todennut, että viranomaiselle määrättävä rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus on yleisen oikeusjärjestyksemme kannalta vieras menettely ja että seuraamusmaksusääntelyn ulottaminen viranomaistoimintaan ei ole valtiosääntöisesti ongelmallista. Kysymystä viranomaisille määrättävistä seuraamusmaksuista on käsitelty myös mm. hallituksen esityksessä eduskunnalle laiksi verkon välityspalvelujen valvonnasta ja eräiksi muiksi laeiksi (HE 70/2023 vp s. 109) sekä perustuslakivaliokunnan U-kirjelmään antamassaan lausunnossa PeVL 37/2021 vp. Viranomaisille määrättäviä rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia on käsitelty kattavasti myös

arviomuistiossa viranomaisia koskevista seuraamuksista tietosuojalainsäädännön rikkomisesta (Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2024:28) sekä arviomuistiosta annetuissa lukuisissa lausunnoissa. Sekä lausuttavana olevaan luonnokseen kirjatulla perusteluilla että edellä mainituissa lausunnoissa ja julkaisuissa mainituilla laajemmilla perusteilla, ORK ei kannata mahdollisuutta määrätä rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamusmaksuja viranomaisille. Näitä perusteita ovat mm. se, että viranomaisia sitoo hallinnon lainmukaisuusperiaate, virkahenkilön virkavelvollisuudet sekä virka- ja vahingonkorvausvastuu. Lisäksi viranomaiset toimivat budjettitaloudessa.

Suomen lainsäädännöstä löytyy muutamia säännöksiä, joiden nojalla rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus on mahdollista määrätä viranomaiselle. Sekä tilaajavastuulain mukaisesta laiminlyöntimaksusta että julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain mukaisesta seuraamusmaksusta on kuitenkin säädetty ennen perustuslakivaliokunnan lausuntoa PeVL 14/2018 vp. Lausuttavana olevassa luonnoksessa on todettu, että: ”Uudistetun 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.” Rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten ulottaminen viranomaisiin tässä yksittäisessä tapauksessa on Suomessa omaksutun rangaistussäätelyn yhdenmukaisuuden kannalta kuitenkin ongelmallista ja asiasta olisi nyt tarpeen saada uusi perustuslakivaliokunnan lausunto.

ORK:n täytäntöönpanotietojärjestelmää ollaan uudistamassa. Samalla on tarkoitus uudistaa myös täytäntöönpanoilmoituksen teko ORK:lle. Tarkoituksena on, että tulevaisuudessa hallinnollisen seuraamuksen (rangaistusluonteinen hallinnollinen seuraamus sekä uhkasakko) määrännyt viranomainen voisi tehdä ORK:lle täytäntöönpanoilmoituksen kehitteillä olevan ORK:n viranomaisportaalin kautta. Täytäntöönpanoilmoitus tehtäisiin viranomaisportaalin kautta suoraan ORK:n kehitteillä olevaan täytäntöönpanotietojärjestelmä Tapsaan. Sähköisen palvelun on määrä olla käytössä maaliskuussa 2026, joten myös 1. lakiehdotuksen mukaiset seuraamukset ilmoitettaisiin ORK:lle kehitteillä olevan palvelun kautta. Mikäli seuraamukset ilmoitettaisiin ORK:lle nykyisin käytössä olevan menettelyn mukaisesti, Liikenne- ja viestintäministeriö ilmoittaisi tiedot ORK:lle sakkoluettelolla ja täytäntöönpanoperustetta koskevat tiedot tallennettaisiin manuaalisesti ORK:n täytäntöönpanotietojärjestelmä Rajsaan.

Ilmoitustavasta riippumatta, jokainen uusi seuraamuslaji lisää ORK:n henkilötyön tarvetta täytäntöönpanovaiheessa muun muassa asiakasyhteydenottojen, täytäntöönpanoon liittyvien virhetilanteiden selvittämisen ja ulosottoon siirtyneiden saatavien valvonnan takia. Keskusteluissa oikeusministeriön kanssa on sovittu, että jokaisen uuden seuraamuslajin yhteydessä arvioidaan sen täytäntöönpanosta aiheutuvan lisähenkilötyön määrä, vaikka lisähenkilötyön määrä yhtä uutta seuraamuslajia kohti olisi vähäinen. Kun uusia seuraamuslajeja tulee jatkuvasti lisää, ORK:n lisähenkilötyön tarvetta on tarpeen arvioida pidemmällä aikajaksolla viraston tulosohjausmenettelyssä. Esitysluonnoksessa ei ole arvioitu, kuinka usein seuraamusmaksujen määräämiselle olisi tarvetta. Vuosittaista kappalemääräarviota esitykseen ei sisälly. Myöskään uhkasakkojen osalta esitysluonnokseen ei sisälly arviota vuosittain maksettavaksi tuomituista

tapauksista. Ilman arvioita vuosittain ORK:lle ilmoitettavista täytäntöönpanoperusteista, ORK ei pysty ottamaan tarkasti kantaa hallinnollisten seuraamusten vaikutuksista ORK:lle. Käytössä olevilla tiedoilla ja useiden aiemmin säädettyjen hallinnollisten seuraamusten täytäntöönpanokokemuksen perusteella arvioidaan nyt, että esitettyjen hallinnollisten seuraamusten takia ORK:lle syntyy lisähenkilöstön tarvetta vain vähäisissä määrin.

Huomiot koskien digitaalista henkilöllisyystodistusta:

-

Huomiot kansallisen vahvan sähköisen tunnistamisen turvallisuutta parantavista muutoksista:

-

Huomiot koskien kansallista ekosysteemikuvausta:

-

Kivinen Jussi
Oikeusrekisterikeskus

Pitkänen Tero
Oikeusrekisterikeskus