

18.5.2026

Perustuslakivaliokunta 20.5.2026; HE 46/2026 vp (Hallituksen esitys eduskunnalle tietosuojalain ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain seuraamussäännösten muuttamiseksi)

Hallituksen esityksellä ehdotetaan muutettavaksi tietosuojalakia (1050/2018) ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia (1054/2018, rikosasioiden tietosuojalaki). Esityksessä ehdotetaan, että viranomaisille ja julkishallinnon elimille voitaisiin määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu tietosuojalainsäädännön rikkomisesta. Hallinnolliset seuraamusmaksut koskisivat pääsääntöisesti kaikkia viranomaisia eräin laissa säädettävien poikkeuksien. Samalla täydennettäisiin voimassa olevia tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain rangaistussäännöksiä. Niitä sovellettaisiin viranomaistoiminnassa ensisijaisesti muihin kuin rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän vastuulla oleviin tekoihin ja laiminlyönteihin, sekä tuomioistuimiin ja viranomaisiin, jotka jäisivät seuraamusmaksuja koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle.

Julkissektorin rekisterinpitäjien ja henkilötietojen käsittelijöiden organisaatioon ei ole myöskään mahdollista kohdistaa muuta sanktioluontoista seuraamusta, kuten yhteisösakkoa, tietosuojalainsäädännön rikkomisesta. Sen sijaan yksittäisiä viranhaltijoita koskee laaja rikosoikeudellinen virkavastuu. Julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille hallinnollinen seuraamusmaksu on jo nykyisin mahdollinen voimassa olevan tietosuojalain 24 §:n mukaisesti.

Esityksen tavoitteena on yhtenäistää tietosuojalainsäädännön rikkomiseen yksityissektorilla ja julkissektorilla sovellettava seuraamusjärjestelmä. Ehdotetuilla lainmuutoksilla varmistettaisiin tarkoituksenmukainen EU-oikeuden täytäntöönpano siten, että seuraamus voitaisiin kohdistaa rikkomuksesta vastuussa olevaan rekisterinpitäjään tai henkilötietojen käsittelijään silloin, kun rikkomus on ensisijaisesti sen vastuulla yksittäisen viranhaltijan sijasta. Tämä ei estäisi rikosoikeudellisen virkavastuun toteutumista silloin, kun kyseessä olisi yksittäisen viranhaltijan vastuulla oleva tahallinen tai tuottamuksellinen teko tai laiminlyönti.

Tietosuojalakiin lisättäisiin myös säännökset, jotka koskevat rajoituksia rekisterinpitäjän velvollisuuteen ilmoittaa henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta rekisteröidylle. Tällä selkiytettäisiin kyseisiä säännöksiä, joiden rikkominen kuuluisi hallinnollisten seuraamusmaksujen soveltamisalaan. Tässä esittelymuistiossa keskitytään hallinnollisia seuraamusmaksuja koskeviin ehdotuksiin, joihin liittyy merkittävämpiä perustuslain tulkintaa koskevia näkökohtia.

Postiosoite**Postadress**

Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite**Besöksadress**

Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin**Telefon**

0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi**Fax**

09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet**E-post, internet**

kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

Hallituksen esityksen taustaa koskevassa jaksossa tuodaan esiin se, että viranomaisten toimintaympäristö on kehittynyt tietosuojalain säätämisen jälkeen siten, että julkisia palveluita tarjotaan aiempaa laajemmin digitaalisesti. Käsittelytilanteet ovat usein samanlaisia ja henkilötietojen käsittely tapahtuu pitkälti samanlaisin keinoin kuin yksityissektorilla. Lisäksi erityisesti julkista hallintotehtävää hoitavat ovat nykyisessä seuraamusjärjestelmässä erilaisessa asemassa kuin samoja tai samankaltaisia tehtäviä hoitavat viranomaiset. Näistä esimerkkeinä ovat sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden tarjoajat sekä yliopistot ja korkeakoulut, joista kaksi säätiömuotoista yliopistoa ja ammattikorkeakoulut ovat jo nykyisin seuraamusmaksujen soveltamisalassa. Hallituksen esityksen tarkoituksena on varmistaa kaikkien rekisterinpitäjien ja henkilötietojen käsittelijöiden yhdenveroinen kohtelu seuraamusjärjestelmässä, sekä yhdenmukainen tietosuojarekisteröityjen kannalta.

Hallituksen esityksen taustalla on lisäksi ennen kaikkea juridinen arviointi, jonka perusteella esityksessä katsotaan, että viranomaisia koskeva voimassa oleva rikosoikeudelliseen virkavastuuseen perustuva järjestelmä ei riitä tietosuojalainsäädännön kontekstissa. Arvioinnin tukena on käytetty kattavaa dataa perustuvaa selvitystyötä.

1. Ehdotetun sääntelyn suhde perustuslakiin

Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:n mukaisen yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan sekä 12 §:n turvaaman asiakirjajulkisuuden ja sananvapauden kannalta. Perustuslain 10 §:n mukaista suojaa täydentävät ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleis-sopimuksen (Euroopan ihmisoikeussopimus) 8 artiklan mukainen yksityiselämän suoja sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvattu yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa turvattu henkilötietojen suoja. Ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan on katsottu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä kattavan myös henkilötietojen suojan. Perusoikeuskirjan 11 artiklassa säädetään sananvapauden ja tiedonvälityksen vapaudesta. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artikla suojaa sananvapautta.

Sääntely on merkityksellistä myös 2 §:n mukaisen julkisen vallan käytön lainalaisuuden, 21 §:n turvaamisen hyvän hallinnon ja oikeusturvan takeiden sekä 22 §:n mukaisen perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamista koskevan velvoitteen kannalta. Perustuslain 21 §:n lisäksi oikeudesta hyvään hallintoon säädetään EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklassa.

Hallituksen esityksessä on huomioitu se, että perustuslakivaliokunta on viime vuosina toistuvasti kiinnittänyt huomiota siihen, että seuraamusmaksusääntelyn ulottaminen viranomaistoimintaan ei olisi valtiotasoisesti ongelmaton (PeVL 14/2018 vp, PeVL 13/2023 vp, PeVL 37/2021 vp). Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota muun muassa viranomaisia sitovaan hallinnon lainmukaisuusperiaatteeseen ja virkavastuuseen, sekä viranomaisen velvollisuuteen noudattaa hallinnon yleislakeja. Valiokunta lisäksi huomautti, että viranomaisille määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu olisi ongelmallinen myös perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Nämä perustuslakivaliokunnan kannanotot ovat edelleen merkityksellisiä. Perustuslain tulkintakäytäntöön on kiinnitetty erityistä huomiota ehdotettujen säännösten sisältämissä viranomaisia koskevissa rajauksissa ja mukautuksissa. Esityksessä niitä pidetään välttämättöminä viranomaisten toiminnan yksityissektorista poikkeavan luonteen huomioimiseksi.

Suomessa on kuitenkin voimassa useita lakeja, joiden mukaisesti viranomaiselle on jo mahdollista määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu tai muu rahamääräinen seuraamus. Näistä annetaan esimerkkejä hallituksen esityksen sisältämässä nykytilan kuvauksessa. Esimerkiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, hankintalaki) perusteella on mahdollista, että markkinaoikeus määrää hankintayksikkönä toimivalle viranomaiselle seuraamusmaksun eräistä lain säännösten rikkomuksista. Kyseinen laki ja myös sitä edeltänyt hankintalaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, mutta valiokunnan lausunnoissa ei ole nimenomaisesti arvioitu

hankintalain seuraamusmaksujärjestelmän soveltamista viranomaisiin (PeVL 49/2016 vp; PeVL 35/2009 vp). Suurin osa julkissektorin rekisterinpitäjistä ja henkilötietojen käsittelijöistä on myös hankintalaissa tarkoitettuja hankintayksiköitä. Esityksessä ehdotettujen seuraamusmaksujen kohdistaminen viranomaisille ei poikkeaisi oleellisesti siitä, miten ne kohdistuvat hankintalakia sovellettaessa.

Perustuslakivaliokunta on äskettäin antanut lausunnon (PeVL 32/2026 vp), joka on huomionarvoinen. Tässä esityksessä ehdotetut säännökset ja siihen liittyvä sääntelykonteksti poikkeavat kuitenkin kyseisestä asiayhteydestä oleellisesti. Yleinen tietosuoja-asetus ja rikosasioiden tietosuojadirektiivi koskevat viranomaisia laajalti. Tietosuojalainsäädännön velvoitteet ovat viranomaisten ja yritysten osalta pääosin samansisältöisiä, ja keskeisin osin identtisiä tietosuoja-asetuksessa ja rikosasioiden tietosuojadirektiivissä. Mainitussa lausunnossa valiokunta pitää valtiosääntöisesti ongelmallisena sitä, että sääntely, joka muodostaa virkavelvollisuuksia, joita virkamiehet tekevät virkatoiminaan, eivät välttämättä kuuluisi perustuslain 118 §:ssä säädetyn vastuun piiriin. Perustuslakivaliokunnan mielestä ei ole myöskään täysin ongelmatonta, jos hallinnollinen seuraamusmaksusääntely rajoittaisi virkamiehen henkilökohtaiseen virkavastuuseen perustuvaa järjestelmää. Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossa 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. (PeVL 32/2026 vp, kappale 7)

Keskeistä on huomioida, että tietosuojalainsäädännön sisältämät velvoitteet koskevat rekisterinpitäjää organisaationa, ja vastuu niiden noudattamisesta on ensisijaisesti rekisterinpitäjällä yksittäisen viranhaltijan sijasta. Nyt käsiteltävänä esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (kaksinkertaisen rangaistuksen kielto) nimenomaisesti katsotaan, että ehdotettu sääntely ei kuitenkaan vaikuttaisi virkavastuuseen niissä tilanteissa, joissa voidaan esimerkiksi osoittaa yksittäisen viranhaltijan toimineen virkavelvollisuuksiensa vastaisesti, joko tahallisesti tai tuottamuksellisesti. Sen sijaan sellaiset velvoitteet, joissa vastuu kuuluu rekisterinpitäjälle organisaationa, tarkoituksenmukaisempaa olisi, että seuraamus voidaan kohdistaa suoraan rekisterinpitäjän organisaatioon. Perustuslakivaliokunta kiinnittää edellä mainitussa lausunnossaan huomiota myös siihen, että kyseessä olevassa hallituksen esityksessä ei ole arvioitu sitä, riittäisikö virkarikosoikeudellinen sääntely. Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä asiaa on arvioitu, ja arvioinnissa on otettu huomioon asian kannalta merkityksellinen oikeuskäytäntö ja tietosuojavaletutetun ratkaisukäytäntö.

Hallituksen esityksessä muodostettu arvio on, että tietosuojalainsäädännön kontekstissa rikosoikeudellinen virkavastuu ei riitä varmistamaan, että sanktiot kohdistuvat oikeaan tahoon. Tämä heikentää myös seuraamussääntelyn rikkomuksia ennalta estävää vaikutusta. Rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään liittyy käsiteltävänä olevassa esityksessä esiin nostettuja puutteita, joita ei ole arvioitu tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain valmistelun ja säätämisen yhteydessä. Hallituksen esityksen taustalla olevassa esiselvityksessä ja lainvalmistelun yhteydessä rikosoikeudellista ja hallinnollista seuraamusjärjestelmää arvioidaan ensimmäisen kerran samanaikaisesti kokonaisuutena suhteessa tietosuojalainsäädännön velvoitteisiin.

Hallituksen esityksessä muodostetun arvion mukaan ehdotettu sääntely on kansallisen liikkumavaran puitteissa ja perustuslain tulkintakäytännön valossa mahdollista, edellyttäen että sääntelyssä varmistetaan tarvittavin rajauksin se, että vaikutukset viranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitamiselle ja perusoikeuksien järjestelmälle kokonaisuutena jäävät mahdollisimman vähäisiksi, eivätkä heikennä perustuslain 21 §:n mukaisia oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeita.

2. Ehdotetut rajaukset ja kansallisen liikkumavaran käyttö

Viranomaisia ja julkishallinnon elimiä koskeville hallinnollisille seuraamusmaksuille säädettäisiin kiinteät enimmäismäärät, jotka olisivat huomattavasti alemmat kuin EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa

säädetyt seuraamusmaksujen enimmäismäärät. Hallituksen esityksessä arvioidaan, että viranomaisien osalta rikkomuksia ennalta estävään vaikutukseen riittää yksityissektorilla sovellettavia seuraamusmaksujen enimmäismääriä selvästi alemmat enimmäismäärät. Tämä johtuu viranomaisten toiminnan budjettisidonnaisuudesta. Ehdotetuissa enimmäismäärissä on kuitenkin huomioitu se, että osa viranomaisista on kooltaan suuria ja taloudellisesti hyvässä asemassa, ja enimmäismäärien tulee olla niiden kannalta riittävän korkeat ennalta estävän pelotevaikutuksen aikaansaamiseksi. Julkista hallintotehtävää hoitavien yksityisten osalta ehdotetut säännökset tekisivät seuraamusmaksusääntelystä nykyistä kohtuullisempaa. Ehdotuksen mukaan julkista hallintotehtävää hoitavia yksityisiä koskisivat samat seuraamusmaksujen enimmäismäärät kuin viranomaisia, kun nykytilassa ne määräytyvät suoraan yleisen tietosuoja-asetuksen perusteella.

Lisäksi seuraamusmaksun määrästä päätettäessä olisi nimenomaisesti varmistuttava siitä, että seuraamusmaksu on oikeassa suhteessa viranomaisen kokoon ja taloudelliseen asemaan sekä rikkomuksen vakavuuteen. Esityksen perusteluista ilmenee tarkoitus siitä, että taloudelliselle asemalle tulee antaa yhtä suuri painoarvo kuin rikkomuksen vakavuudelle. Taloudellisen aseman selvittämiseksi eivät riitä viranomaisen budjetin suuruus ja henkilökunnan lukumäärä, vaan merkitystä tulisi antaa tosiasialliselle taloudelliselle kantokyvyille. Oikeasuhteisuuden lisäksi seuraamusmaksun osalta edellytetään, että sen tulisi olla viimesijainen keino rikkomiseen puuttumiseksi. Viranomaisen budjetista jopa 70–80 % voi muodostua viranomaisen toimintaan liittyvistä pakollisista lakisääteisistä menoista, kuten palkanmaksu. Huomioiden vaatimuksen viranomaisen taloudellisen aseman huomioimisesta, esityksessä arvioidaan seuraamusmaksujen jäävän yleisesti hyvin alhaiselle tasolle. Tätä arviota tukee myös yhteisösakon soveltamiskäytäntö sekä esimerkiksi Ruotsin oikeuskäytäntö julkissektorilla määräytyistä seuraamusmaksuista. Ehdotetuilla rajauksilla varmistettaisiin, että mahdollinen seuraamusmaksu ei estäisi tai häiritä kohtuuttomasti viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamista.

Seuraamusmaksuja koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät tilanteet, joissa viranomainen tai julkishallinnon elin luovuttaa henkilötietoja asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan yhteensovittamiseksi. Tämä raja koskisi myös julkista hallintotehtävää hoitavia yksityisiä. Hallituksen esityksessä ja sitä edeltävässä esiselvityksessä on arvioitu, että julkisuusperiaate olisi se perusoikeus, joka olisi tyypillisimmin vastakkain henkilötietojen suojan kanssa. Ehdotetulla rajauksella varmistettaisiin julkisuusperiaatteen toteutuminen ja samalla sillä edistettäisiin sananvapauden toteutumista. Valmistelun aikana ei tunnistettu muita niin ilmeisiä riskejä perusoikeuksien keskinäiselle punninnalle, että pidemmälle menevät rajaukset olisivat tarpeen. Esityksessä kiinnitetään huomiota (Euroopan komission vaikutustenarvioinnin tavoin) siihen, että henkilötietojen suoja on perusoikeus, joka samalla tukee myös useiden muiden perusoikeuksien toteutumista.

Voimassa olevan tietosuojalain säännökset eivät mahdollista hallinnollisen seuraamusmaksun määrittämistä viranomaisille ja julkishallinnon elimille yleisen tietosuoja-asetuksen säännösten rikkomisesta. Tietosuojalain 24 §:ssä on käytetty yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 7 kohdan mukaista kansallista liikkumavaraa viranomaisten osalta. Kyseisen kohdan mukaan kukin jäsenvaltio voi asettaa sääntöjä siitä, voidaanko viranomaisille tai julkishallinnon elimille määrätä kyseisessä jäsenvaltiossa hallinnollisia seuraamusmaksuja ja missä määrin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 58 artiklan 2 kohdan mukaisia korjaavia toimivaltuuksia. Tätä liikkumavaraa ehdotetaan käytettäväksi voimassa olevasta tietosuojalaista poiketen siten, että viranomaisille voitaisiin määrätä pääsääntöisesti hallinnollinen seuraamusmaksu tietosuojalainsäädännön rikkomisesta sekä tietosuojalain että rikosasioiden tietosuojalain nojalla. Soveltamisalaan ehdotetaan kuitenkin eräitä viranomaiskohtaisia poikkeuksia. Niitä tilanteita, joissa seuraamusmaksu ei olisi mahdollinen, koskisivat nykytilaa vastaavasti tietosuojalain 26 §:n rangaistussäännökset.

Rikosasioiden tietosuojalakiin ei ole myöskään sisällytetty säännöksiä, joilla mahdollistettaisiin hallinnollinen seuraamusmaksu siinä tarkoitetuille toimivaltaisille viranomaisille lain säännösten rikkomisesta. Lailla on pantu täytäntöön rikosasioiden tietosuojadirektiivin 57 artikla, joka jättää sovellettavan seuraamusjärjestelmän kansalliseen harkintaan. Direktiivin johdanto-osasta ilmenee, että

seuraamusjärjestelmä voi olla hallinnollinen tai rikosoikeudellinen. Lain 61 § sisältää tietosuojalakia vastaavan sisältöiset rangaistussäännökset. Viranhaltijoiden osalta sovellettaviksi tulevat lisäksi erityisesti rikoslain säännökset virkavelvollisuuden rikkomisesta. Kummankin lain rangaistussäännöksiin liittäisiin viittaukset niihin.

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 7 kohdan mukainen viranomaisia koskeva liikkumavara on laaja ja mahdollistaa muun ohella sen, että julkissektori voidaan määrittää kansallisen oikeusjärjestelmän mukaisesti. Hallituksen esityksessä käytetään yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisen liikkumavaran käyttämisen vuoksi asetuksen mukaista käsiteparia ”viranomaiset ja julkishallinnon elimet”, joita käytetään myös tietosuojalakiin ehdotettavissa säännöksissä. Yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisella ”julkishallinnon elimen” käsitteellä tarkoitetaan kokonaisuutena niitä julkisoikeudellisia yhteisöjä, jotka eivät ole viranomaisia ja jotka on rajattu tietosuojalaissa hallinnollista seuraamusmaksua koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle, sekä julkista hallintotehtävää hoitavia yhteisöjä, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä. Nykyisin julkista hallintotehtävää hoitavat yksityiset ovat jo seuraamusmaksujen soveltamisalassa, mutta esityksessä ehdotetaan, että ne rinnastettaisiin seuraamusmaksusääntelyssä viranomaisiin. Tämän arvioidaan olevan mahdollista tietosuoja-asetuksen ja EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa. Myös EU:n tuomioistuimen tulkintakäytännössä julkishallinnolle on annettu laaja merkitys (esim. asia C-413/15, tuomio (suuri jaosto) 10.10.2017, 33–35 kohta). Soveltamisalaan kuuluvat viranomaiset ja julkishallinnon elimet täsmennettäisiin tarkemmin tietosuojalakiin sisällytettävässä säännöksen sisäisessä määritelmässä. Rikosasioiden tietosuojalakiin ehdotettavat seuraamusmaksusäännökset koskisivat sen soveltamisalaan kuuluvia rikosasioissa toimivaltaisia viranomaisia.

Ehdotettujen julkissektorilla sovellettavien seuraamusmaksuja koskevien säännösten sisältämä rikkomusten sanktiointi vastaisi voimassa olevien tietosuoja-asetuksen säännösten sisältämää sanktiointia. Tällä varmistettaisiin seuraamussääntelyn yhtenäisyys ja johdonmukaisuus. Sanktioinnin tarkkarajaisuuden kannalta on keskeistä huomioida, että se muodostuu usean säännöksen kokonaisuudesta. Tietosuoja-asetuksen sisältämä sanktiointisäännös on sanamuodoltaan yleinen, mutta sanktioinnin sisältö täsmentyy säännöksissä, joissa säädetään artiklakohtaisesti seuraamusmaksun enimmäismäärästä. Viranomaisille voitaisiin määrätä seuraamusmaksu samojen artiklojen rikkomisesta kuin yksityissektorilla, pois lukien sellaiset velvoitteet, jotka eivät koske ollenkaan viranomaisia. Rikosasioiden tietosuojalakiin ehdotetaan lisättäväksi samansisältöinen sanktiointi, joka muodostuisi kahden pykälän kokonaisuudesta. Seuraamusmaksu voitaisiin määrätä rikosasioissa toimivaltaisille viranomaisille tietosuoja-asetuksen artikloja vastaavien rikosasioiden tietosuojalain säännösten rikkomisesta siltä osin kuin velvoitteet sisältyvät direktiiviin.

Viranomaisille määrättäisiin seuraamusmaksu myös samoin aineellisin edellytyksin kuin yksityissektorin rekisterinpitäjille ja henkilötietojen käsittelijöille. EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että kansallista liikkumavaraa ei ole seuraamusmaksun määrittämiseen sovellettavien aineellisten edellytysten osalta. Se, että tietosuoja-asetuksessa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus säätää poikkeuksista suhteessa viranomaisiin ja julkishallinnon elimiin kyseisissä jäsenvaltioissa ja vaatimuksista, jotka koskevat sitä menettelyä, jota valvontaviranomaisten on noudatettava hallinnollista seuraamusmaksua määrätessään, ei merkitse kuitenkaan millään tavalla sitä, että jäsenvaltioilla olisi myös toimivalta säätää tällaisten poikkeusten ja luonteeltaan menettelyllisten vaatimusten lisäksi aineellisista edellytyksistä, joita on noudatettava, jotta rekisterinpitäjän voidaan katsoa olevan vastuussa ja tälle voidaan määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu mainitun 83 artiklan nojalla. (C-683/21, Nacionalinis visuomenės sveikatos centras, tuomio 5.12.2023, kohdat 68 ja 69, C-807/21, Deutsche Wohnen, tuomio 5.12.2023, kohdat 45 ja 48.) Hallinnollisten seuraamusmaksujen osalta EU:n tuomioistuin on katsonut, että yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisen rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän vastuun lähtökohtana on se, että hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan kohdistaa muiden toimenpiteiden lisäksi tai asemesta rekisterinpitäjään tai henkilötietojen käsittelijään. Lisäksi se on katsonut, että hallinnollinen seuraamusmaksu tulee voida kohdistaa suoraan rekisterinpitäjän organisaatioon ilman, että säännösten rikkomisessa vastuussa olevaa henkilöä on tarpeen osoittaa. (Ks. C-807/21, Deutsche

Wohnen, tuomio 5.12.2023, kohdat 44, 46 ja 51) Lähtökohtaisesti kuitenkin vain asetuksen säännösten sellaiset rikkomiset, joihin rekisterinpitäjä syyllistyy tuottamuksellisesti, eli tahallaan tai huolimattomuudesta tehdyt rikkomiset, voivat johtaa hallinnollisen seuraamusmaksun määräämiseen rekisterinpitäjälle (C-683/21, Nacionalinis visuomenės sveikatos centras, tuomio 5.12.2023, kohta 73). Joissakin, ei kuitenkaan kaikissa tilanteissa rekisterinpitäjä voi joutua vastuuseen myös henkilötietojen käsittelijän rikkomuksista (tuomion kohdat 84 ja 85).

Huomionarvoista on, että EU:n tuomioistuimen linjaukset koskevat hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämistä. Niistä ei voi johtaa suoria johtopäätöksiä siitä, mitä edellyttäisiin sanktioinnilta silloin, kun kyse on rikosoikeudellisesta seuraamusjärjestelmästä. Sen kannalta merkityksellisiä ovat hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa esiin tuodut valtiosääntöiset edellytykset. EU:n tietosuojalainsäädännön tavoitteille ja tarkoitukselle annetaan esityksessä kuitenkin painoarvoa. Erityisen merkityksellistä on se, että osa velvoitteista on sisällöltään sellaisia, että niiden osoittaminen yksittäisten viranhaltijoiden vastuulle ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista. Tällaisia velvoitteita voi liittyä esimerkiksi organisaation sisäänrakennettuun ja oletusarvoiseen tietosuojaan sekä tietoturvallisuutta ja riskien arviointia koskeviin velvoitteisiin. Hallituksen esityksen lähtökohtana on, että tietosuojalainsäädännön kontekstissa myös viranomaisten osalta tarkoituksenmukaisinta on, että seuraamus voidaan tarvittaessa kohdistaa suoraan organisaatioon. Hallituksen esityksessä on arvioitu seuraamusmaksujen vaihtoehtona yhteisösakkoa. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluista ilmenevistä syistä sen laajentamista koskemaan tietosuojalainsäädäntöä ja rikkomusten kriminalisointia ei kuitenkaan pidetä perusteltuna. Jäljempänä esitetään tiiviisti oikeuskäytännöstä ilmenevät seikat, jotka tukevat hallituksen esityksessä omaksuttua ratkaisua.

Hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevien lainmuutosten lisäksi hallituksen esityksessä ehdotetaan korjattavaksi samalla voimassa olevissa tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain rangaistussäännöksissä havaittu puute. Nämä lainmuutokset ovat välttämättömiä. Rangaistussäännöksissä mainituissa rikoslain säännöksissä ei ole kyse tietosuojalainsäädännön velvoitteiden rikkomisen kriminalisoinnista, lukuun ottamatta rajallisia tietosuojarikoksen soveltamistilanteita, joista oikeuskäytäntöä ei juurikaan ole. Rangaistussäännöksissä ei ole myöskään viittausta virkavelvollisuuden rikkomista koskeviin rikoslain säännöksiin. Viranhaltijoiden vastuulla olevat tietosuojalainsäädännön rikkomukset voisivat kuitenkin tulla rangaistavaksi lähinnä virkavelvollisuuden rikkomisena, edellyttäen että teon tai laiminlyönnin rangaistavuuden edellytykset muutoin täyttyisivät. Säännösten täydentäminen on tarpeen, koska ehdotettujen seuraamusmaksujen soveltamisalan ulkopuolelle jäisi esityksen mukaan edelleen muutama viranomaisen ja tuomioistuimet. Se, että seuraamus kohdistuisi ensisijaisesti organisaatioon, ei myöskään poistaisi viranhaltijan henkilökohtaista vastuuta, jos kyse olisi selkeästi yksittäisen henkilön tahallisesta tai tuottamuksellisesta rikkomuksesta. Huomioiden seuraamusten erilaisen kohdentumisen ja rikoslain säännösten erilaisen soveltamisalan sekä sen, että virkarikoksia koskevilla rikoslain säännöksillä suojataan eri oikeushyvä kuin seuraamusmaksuja koskevilla säännöksillä, kaksinkertaisen rangaistuksen mahdollisuutta (ne bis in idem -vaikutus) ei pidetä esityksessä todennäköisenä.

3. Ehdotetun sääntelyn riittävyys

Hallituksen esityksessä on arvioitu kattavasti ehdotettuun sääntelyyn liittyviä valtiosääntöisiä näkökohtia, jotka liittyvät edellä mainittujen perustuslain säännösten tulkintaan. Ehdotettujen säännösten arvioidaan kokonaisuutena varmistavan sen, että tietosuojalainsäädännön rikkomisesta viranomaiselle määrättävä seuraamusmaksu ei estä tai kohtuuttomasti haittaa viranomaisen lakisäateisten tehtävien hoitamista. Ehdotetut tietosuojalain 24 ja 24 a §:n ja rikosasioiden tietosuojalain 51 §:n ja 58 a–58 c §:n säännökset kuitenkin poikkeaisivat perustuslakivaliokunnan edellä mainitusta tulkinnasta siten, että hallinnollinen seuraamusmaksu voitaisiin jatkossa kohdistaa viranomaisiin. Koska perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut sen olevan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista useasta syystä, perustuslakivaliokunnan näkemys on tarpeen ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyydestä.

Ehdotetuissa viranomaisille määrättäviä hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevissa säännöksissä nojaututtaisiin pääosin yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa säädettyihin yksityiskohtaisiin seuraamusmaksun määräämisen edellytyksiin. Ensimmäisen lakiehdotuksen 24 a §:n 1 momentti sisältäisi aineellisen viittaussäännöksen, jolla varmistettaisiin 83 artiklan 1–3 kohdan soveltaminen. Ehdotetussa pykälässä säädettäisiin lisäksi nimenomaisesti vaatimuksesta varmistua seuraamusmaksun määrästä päätettäessä siitä, että se on oikeassa suhteessa viranomaisen kokoon ja taloudelliseen asemaan sekä rikkomuksen tai laiminlyönnin vakavuuteen. Viranomaisia koskevat seuraamusmaksut olisivat myös mahdollisia samojen 83 artiklassa nimenomaisesti mainittujen säännösten rikkomisesta kuin yksityissektorin rekisterinpitäjille ja henkilötietojen käsittelijöille. Rikosasoiden tietosuojalakiin lisättäisiin vastaavan sisältöiset säännökset. Lisäksi kummassakin laissa korostettaisiin seuraamusmaksun viimesijaisuutta. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan säännökset on kirjoitettu täsmällisesti ja niistä käy selvästi ilmi niiden rikkomisen rangaistavuus. Siten tietosuojalainsäädännön rikkomisen rangaistavuuden kannalta ehdotetut säännökset täyttäisivät nykyistä paremmin yksityiskohtaisuuden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset kuin nykytila, jossa viranhaltijoiden osalta tekojen ja laiminlyöntien rangaistavuus perustuu virkarikoksia koskevaan blankosäätelyyn.

Ehdotetut seuraamusmaksun suuruuden määräytymisen perusteita koskevat tietosuojalakiin lisättävät säännökset ja yleisen tietosuoja-asetuksen suoraan sovellettavat säännökset, sekä vastaavat rikosasoiden tietosuojalain säännökset täyttäisivät esityksessä muodostetun arvion mukaan kokonaisuutena perustuslain tulkintakäytännöstä ilmenevät vaatimukset sanktioiden oikeasuhteisuudesta. Perustuslakivaliokunnan arvio ehdotettujen viranomaisia koskevien mukautusten riittävydestä on kuitenkin tarpeen, huomioiden viranomaisten toiminnan yksityissektorista poikkeavan luonteen.

Esityksellä ei ehdoteta muutoksia tietosuojavaltuutetun toimiston organisaatioon, seuraamuskollegioon ja seuraamusmaksujen määräämistä koskevaan menettelyyn. Yleinen tietosuoja-asetus edellyttää nimenomaisesti, että hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen kuuluu tietosuojan valvontaviranomaisen toimivaltuuksiin. Valvontaviranomaista koskee myös yleisessä tietosuoja-asetuksessa ja rikosasoiden tietosuojadirektiivissä korostettu riippumattomuuden vaatimus. Se tarkoittaa muun ohella, että valvontaviranomaisen tulee olla riippumaton suhteessa paitsi poliittiseen päätöksentekoon, myös valvottaviin organisaatioihin. Tietosuojavaltuutettu valvoo koko yksityissektorin henkilötietojen käsittelyä sekä julkissektorin rekisterinpitäjiä ja henkilötietojen käsittelijöitä lukuun ottamatta tietosuojalain säädettyjä poikkeuksia ja Ahvenanmaan viranomaisia. Seuraamusmaksun määrää nykyisin tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutettujen muodostama collegio. Seuraamuskollegiossa noudatettaisiin voimassa olevaa tietosuojalain 24 §:ää vastaavasti esittelymenettelyä, jossa tietosuojavaltuutettu ei itse esittele seuraamusmaksuja koskevia ratkaisuja. Huomioiden jo aiemmin toteutetun tietosuojavaltuutetun riippumattomuutta korostavan lainmuutoksen (laki 29/2024; HE 31/2023 vp) ja hallituksen esityksessä ehdotetut viranomaisia koskevat rajaukset, nykyisen kollegiaalisen päätöksentekomenettelyn arvioidaan täyttävän perustuslain 21 §:n mukaisen hyvän hallinnon vähimmäistakeet.

Perustuslakivaliokunnan arvio ehdotetusta sääntelystä on tarpeen siitä, täyttävätkö ehdotetut säännökset seuraamusmaksujen määräämisestä viranomaisille julkisen vallan käytölle sekä oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeille asetetut vaatimukset, huomioiden merkittävän julkisen vallan käytön suhteessa viranomaisiin.

4. Virkarikosoikeudellisen sääntelyn riittämättömyys

Hallituksen esityksen taustalla on lisäksi esiselvityksen perusteella tehty juridinen arvio nykyisin sovellettavan virkarikosoikeudellisen sääntelyn riittävydestä. Oikeuskäytäntö ja tietosuojavaltuutetun ratkaisukäytäntö osaltaan perustelevat hallituksen esityksessä omaksuttua ratkaisua laajentaa hallinnolliset seuraamusmaksut koskemaan viranomaisten vastuulla olevia tietosuojalainsäädännön rikkomuksia. Hallituksen esityksen taustalla oleva esiselvitys osoitti, että niin sanottuja rekisteriurkintatapauksia

lukuun ottamatta rikosoikeudellisia tuomioita ei ole juurikaan kohdistettu viranhaltijoihin tai muihin julkista tehtävää hoitaviin henkilöihin tietosuojavelvoitteiden rikkomisesta. Tietosuojarikoksista tuomioita on annettu usein, ja niistä suurin osa koski julkissektoria. Tietosuojarikokseen voi syyllistyä vain henkilö, joka toimii muussa kuin rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän asemassa. Tietosuojalainsäädännön rikkominen voisi tulla rangaistavaksi erityisesti virkavelvollisuuden rikkomista koskevien rikoslain säännösten mukaisesti, mutta niitä koskevaa oikeuskäytäntöä ei juurikaan ole. Oikeuskäytännön puuttumiselle tietosuojalainsäädännön velvoitteiden rikkomisesta voi olla monia syitä, esimerkiksi se, että rikosoikeudellisen vastuun muodostumisen kynnys on korkea. Yleisten teon rangaistavuuden edellytysten tulee aina täytyä (tahallisuus tai tuottamus, tietoisuus). Toisaalta haasteita voi liittyä siihen, että rikoslaissa säädetyn virkavelvollisuuden rikkomisen osoittamiseksi on yleensä tarpeen, että kyseessä oleva virkavelvollisuus ilmenee selkeästi muusta laista, ja lisäksi on voitava osoittaa, kenen vastuulla velvoitteen noudattaminen on. Esiselvityksestä myös ilmenee, että virkarikosten osalta harvat erityisesti rekisterinpitoon liittyvät syytteet eivät ole oikeuskäytännön valossa menestyneet. Esiselvityksen valossa nykytilaan liittyy riskejä siitä, että viranomaisen organisaatiosta ei pystytä aukottomasti osoittamaan rikkomisesta vastuussa olevia viranhaltijoita.

Vaikka varmojen johtopäätösten tekeminen esiselvityksessä oli mahdotonta, selvityksen valossa pystyttiin arvioimaan, että viranomaisten vastuulla olevat rikkomukset ja laiminlyönnit tulevat tehokkaammin ilmi tietosuojavaltuutetun valvonnan yhteydessä. Hallituksen esityksessä arvioidaan myös nykyisin tietosuojavaltuutetun käytettävissä olevien toimenpiteiden riittävyyttä. Viranomaiset ovat rikkoneet lakia verrattain usein, kun huomioidaan yksityissektorin rekisterinpitäjien ja henkilötietojen käsittelijöiden suurempi lukumäärä. Vaikka viranomaisten vastuulla olevien rikkomusten vakavuus ei yleensä ilmene tietosuojavaltuutetun päätöksistä, tietosuojavaltuutetun ratkaisukäytännöstä on havaittavissa, että viranomaiset ovat rikkoneet tietosuojalainsäädännön velvoitteita hyvin erilaisissa tilanteissa. (HE, s. 22-24) Sama koskee ratkaisukäytännön valossa yksityissektoria. Kokonaisuutena rikosoikeudellisia tuomioita koskevan oikeuskäytännön puuttuminen ja tietosuojavaltuutetun ratkaisut herättävät kysymyksiä siitä, missä määrin voimassa oleva viranomaisia koskeva seuraamusjärjestelmä toimii tietosuojalainsäädännön kontekstissa.

Esiselvityksen aikana havaittiin myös puute virkarikosoikeudellisen sääntelyn kattavuudessa. Keskeinen puute tietosuojavelvoitteiden rikkomisen rangaistavuuden kannalta on se, että voimassa olevat virkavelvollisuuden rikkomista koskevat säännökset eivät kata viranomaiseen työsuhteessa olevia henkilöitä. Joissakin tapauksissa tällaisten henkilöiden osuus henkilöstöstä voi olla merkittäväkin. Koska oikeusministeriössä on käynnissä erillinen virkarikossääntelyä koskeva hanke, hallituksen esityksessä ei oteta kantaa kyseisen puutteen korjaamiseen. Edellä mainittu rangaistussäännösten täsmennys on välttämätön. Lisäksi hallituksen esityksessä arvioidun mukaisesti rangaistussäännösten täsmennys ja mahdollinen myöhempi virkavelvollisuuden rikkomista koskevien säännösten soveltamisalan laajennus eivät riitä korjaamaan sitä, että sanktioluontoiset seuraamukset tietosuojalainsäädännön rikkomuksista julkissektorilla eivät nykyisin kohdistu siihen tahoon, joka on vastuussa velvoitteiden noudattamisesta.

Tietosuoja-säädökset edellyttävät nimenomaisesti rikkomusten ja laiminlyöntien sanktiointia, mutta eivät edellytä, että viranomaiselle voitaisiin määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu. Sanktioluontoisten jälkikäteisten seuraamusten tulee olla käytettävissä niiden korjaavien toimivaltuuksien lisäksi, joista säädetään yleisessä tietosuoja-asetuksessa ja rikosasioiden tietosuojadirektiivissä. Hallituksen esityksessä muodostetun arvion mukaan tietosuojalainsäädännön kontekstissa hallinnollinen seuraamusmaksu olisi tarkoituksenmukaisin seuraamus myös viranomaisten ja muiden julkishallintoa edustavien rekisterinpitäjien ja henkilötietojen käsittelijöiden vastuulla olevista rikkomuksista.

Hallituksen esityksessä on huomioitu erityisesti se, että tietosuojalainsäädännön velvoitteet ovat viime kädessä rekisterinpitäjän vastuulla, ja joissakin tilanteissa rekisterinpitäjän lukuun toimivalla henkilötietojen käsittelijällä. Keskeistä on huomioida, että tietosuojalainsäädännön mukainen käsittelijä ei tarkoita yksittäistä viranhaltijaa tai muuta työntekijää. Rekisterinpitäjällä on myös osoittamisvelvollisuus

siitä, että velvoitteita on noudatettu. Tietosuojalainsäädännön kontekstissa tarkoituksenmukaisinta on, että hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan kohdistaa muiden toimenpiteiden lisäksi tai asemesta rekisterinpitäjään tai henkilötietojen käsittelijään ilman, että kyseessä oleva rikkominen olisi voitava ensin lukea yksilöidyn luonnollisen henkilön syyksi.

Silloin, kun kyse on sellaisista organisaation toiminnassa tyypillisesti toteutetuista teoista, joiden osoittaminen yksittäisen henkilön vastuulle on vaikeaa, rangaistusluontoiset seuraamukset kohdentuvat viranomaisten osalta epätarkoituksenmukaisella tavalla. Henkilökohtaiseen rikosoikeudelliseen vastuuseen perustuva seuraamusjärjestelmä voi myös näyttäytyä poikkeuksellisen ankarana yksittäisiä viranhaltijoita kohtaan silloin, kun tietosuojalainsäädännön rikkominen on selvästi organisaation vastuulla.