

Olli Mäenpää

20.5.2026

Perustuslakivaliokunnalle

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

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta hallituksen esityksen keskeisenä sisältönä on tietosuojalain seuraamusmaksusääntelyn muuttamista koskeva ehdotus. Sen mukaan lakiin lisättäisiin säännös, jonka mukaan myös viranomaisille ja julkishallinnon elimille voitaisiin määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu yleisen tietosuoja-asetuksen rikkomisen johdosta. Rikosasioiden tietosuojalakia ehdotetaan vastaavasti muutettavaksi niin, että seuraamusmaksu voitaisiin kyseisen lain nojalla määrätä myös laissa tarkoitetuille toimivaltaiselle viranomaiselle.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa kiinnitetään huomiota siihen, että ehdotus poikkeaa tältä osin perustuslakivaliokunnan vakiintuneesta tulkintakäytännöstä, jossa valiokunta on todennut seuraamusmaksun kohdentamisen viranomaisiin olevan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista useasta syystä. Tämän vuoksi perustuslakivaliokunnan näkemys on tarpeen ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyydestä.

Seuraamusmaksun määrittäminen viranomaisille

Kansallisen liikkumavaran ala

Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. Perustuslakivaliokunta on myös painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (esim. PeVL 30/2026 vp, kapale 4).

Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa säädetään kyseisen asetuksen rikkomisesta määrättävän hallinnollisen seuraamusmaksun yleisistä edellytyksistä. Artiklan 7 kohdan mukaan: ”Kukin jäsenvaltio voi asettaa sääntöjä siitä, voidaanko viranomaisille tai julkishallinnon elimille määrätä kyseisessä jäsenvaltiossa hallinnollisia sakkoja ja missä määrin”. Asetuksen tältä osin määrittelemä kansallisen lainsäätäjän liikkumavara on siten laaja. Sen rajoissa voidaan voimassa olevan tietosuojalain 24 §:n 4 momentin mukaisesti edelleen säätää, että hallinnollista seuraamusmaksua ei voida määrätä viranomaisille. Yleinen tietosuoja-asetus ei edellytä

tämän laissa säädetyn rajoituksen kumoamista tai muuttamista. Perustuslakivaliokunta on tältä osin katsonut, että kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee suhtautua pidättyvästi ja rajata sellainen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 4-5).

Myöskään yleistä tietosuoja-asetusta tältä osin koskeva unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö ei rajoita kansallista liikkumavaraa tässä suhteessa, vaan tunnistaa sen itsenäisen merkityksen seuraamusmaksuvastuun soveltamisalan määrittelyssä. Tämä käy ilmi esityksen perusteluissa mainitusta unionin tuomioistuimen tuomiosta (C-807/21, Deutsche Wohnen, EUT 2023), jossa kiinnitetään tältä osin huomiota erikseen siihen, että yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 7 kohdan perusteella viranomaiset ja julkishallinnon elimet voidaan sulkea seuraamusmaksusääntelyn soveltamisalan ulkopuolelle (43 kohta).

Rikosasioiden tietosuojadirektiivi puolestaan jättää kansalliseen harkintaan sen, sovelletaanko viranomaisiin hallinnollista vai rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää. Unionin oikeus ei siten edellytä, että rikosasioiden tietosuojalakiin lisättäisiin säännökset hallinnollisen seuraamusmaksun määrittämisestä viranomaiselle.

Seuraamusmaksun kohdentaminen viranomaisiin

Perustuslakivaliokunta on useassa yhteydessä arvioinut mahdollisuutta kohdistaa seuraamusmaksusääntely myös viranomaistoimintaan. Arvioidessaan yleistä tietosuoja-asetusta täydentävän tietosuojalain säätämiseen johtanutta hallituksen esitystä valiokunta katsoi, että viranomaiselle määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu on yleisen oikeusjärjestyksemme kannalta vieras menettely, joten seuraamusmaksun kohdentaminen viranomaisiin ei olisi ollut sanotussa sääntelykontekstissa valtiosääntöisesti ongelmatonta. Valiokunta perusteli arviotaan useilla edelleen merkityksellisillä seikoilla.

Seuraamusmaksun tavoitteita viranomaistoiminnassa toteuttavat perustuslakiin perustuvat viranomaisia sitova hallinnon lainmukaisuusperiaate ja virkavastuu, velvollisuus noudattaa hallinnon yleislakeja sekä viranomaisen velvollisuus hoitaa lakisääteiset tehtävänsä. Virkamiehen asemaan kuuluu virkavastuu työssä tehdyistä virheistä. Viranomaisen toiminnasta voidaan tehdä myös hallintokantelu ylemmälle viranomaiselle. Viranomaisten toiminta on budjettisidonnaista, jolloin rahamääräisen seuraamuksen vaikutus ei ole samanlainen kuin yksityisellä sektorilla. Viranomaisen on kaikissa tilanteissa hoidettava lakisääteiset tehtävänsä. Valiokunnan arvion mukaan viranomaisille määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu olisi ongelmallinen myös perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta (PeVL 14/2018 vp, s. 20).

Valiokunnan käsityksen mukaan oli lisäksi ilmeistä, että vain yhden perusoikeuden turvaamisen laiminlyöntiin kohdistuvan määrältään varsin huomattavan seuraamusmaksun uhka olisi voinut vaarantaa perusoikeuksien keskinäisen punninnan

tasapainoisuuden viranomaistoiminnassa ja johtaa tuolloisessa sääntelykontekstissa keskeisen julkisuusperiaatteen toteutumisen kaventumiseen viranomaistoiminnassa (PeVL 14/2018 vp, s. 21).

Arvioidessaan ehdotusta tekoälyasetukseksi valiokunta painotti sen merkitystä, että hallinnollisten sanktioiden osalta tulisi pyrkiä varmistamaan riittävä kansallinen liikkumavara erityisesti sen huomioimiseksi, että Suomessa ei voida määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja viranomaisille, sillä viranomaisille voidaan määrätä ainoastaan rikosoikeudellisia seuraamuksia (PeVL 37/2021 vp, kappale 40; PeVL 13/2023 vp, kappale 9). Perustuslakivaliokunta on lisäksi yleisesti edellyttänyt, että seuraamusmaksuja koskevassa sääntelyssä täytetään kansalliset valtiosääntöiset reunaehdot asianmukaisesti (PeVL 33/2025 vp, kappaleet 6-18).

Arvioidessaan verkon välityspalvelujen valvontaa koskevaa lakiesitystä perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnossaan PeVL 13/2023 vp huomiota siihen, että digipalveluasetuksen EU-valmistelussa asetukseen ei saatu sisällytettyä säännöstä, jonka mukaan jäsenvaltio voi kansallisesti säätää siitä, ettei seuraamusmaksuja voida määrätä viranomaiselle. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan voi siten ilmetä tilanteita, joissa kansalliselle viranomaiselle määrätään hallinnollinen seuraamusmaksu. Perustuslakivaliokunta painotti lausunnossaan edelleen näiden näkökohtien merkitystä. Liikenne- ja viestintävaliokunnan oli siksi syytä varmistua liikkumavaran alasta sekä asetuksen sen mahdollistaessa muutettava ja rajattava sääntelyä (kappale 10). Liikenne- ja viestintävaliokunta rajoitti mietinnössään lisäselvityksen perusteella seuraamusmaksun soveltamisalaa perustuslakivaliokunnan lausuntoa vastaavasti (LiVM 9/2023).

Perustuslakivaliokunta on lisäksi hiljattain arvioinut erikseen seuraamusmaksun määräämistä viranomaiselle digitaalista identiteettiä koskevaa lainsäädäntöä arvioivassa lausunnossaan (PeVL 32/2026 vp, kappaleet 3-9). Valiokunta viittasi aikaisempiin perusteluihinsa ja kiinnitti erikseen huomiota siihen, 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. Valiokunnan mielestä ei ole täysin ongelmatonta, jos hallinnollinen seuraamusmaksusääntely rajoittaisi virkamiehen henkilökohtaiseen virkavastuuseen perustuvaa järjestelmää. Valiokunta kiinnitti vielä 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.

Valiokunta viittasi lausunnossaan lisäksi saamansa selvitykseen, jonka 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. Tällainen muutos oli edellytyksenä esityksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (kappale 9).

Yhteenvetona voidaan todeta, että perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä seuraamusmaksun kohdistamista viranomaisiin on valiokunnan esittämin monipuolisin perustein pidetty valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena ja erikseen ongelmallisena myös perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta. Nämä valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat ovat edelleen relevantteja myös hallituksen esityksen käsittelyssä. Toisaalta myöskään tietosuojaa koskeva EU-sääntely tai sitä koskeva oikeuskäytäntö ei ole tältä osin muuttunut, vaan jäsenvaltio voi EU-oikeuden edelleen päättää itsenäisesti, onko perusteita kohdentaa seuraamusmaksu viranomaisiin.

Hallituksen esityksen keskeisenä sisältönä on mahdollistaa seuraamusmaksun määrääminen viranomaiselle yleisen tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojalain rikkomisesta. Edellä selostetuista syistä 1. lakiehdotuksen 24 a §:ää sekä 2. lakiehdotuksen 58 b §:n 1 ja 2 momenttia ja 58 c §:n 2 ja 3 momenttia ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Säättämisyjärjestysongelmia ei muilta osin lakiehdotuksiin.

Virkavastuuseen perustuvan seuraamussääntelyn kehittäminen

Esityksessä ja sen perusteena olevassa selvityksessä tuodaan esiin erilaisia perusteltuja kehittämistarpeita tietosuojaan kohdistuvassa seuraamusjärjestelmässä. Arvioita olisi mahdollista hyödyntää kehitettäessä kokonaisvaltaisesti virkavastuuseen perustuvaa seuraamussääntelyä ja sen tehokkuutta.

Tietosuojan turvaamiseen liittyvän virkavastuusääntelyn kehittämisessä olisi kuitenkin välttämätöntä ottaa tasapainoisesti huomioon muutkin informaatioon kohdistuvat perusoikeudet kuin tietosuoja, jotta vältettäisiin etusijan antaminen yhdelle perusoikeudelle. Kehittämisessä olisi siten arvioitava virkavastuuseen perustuvan seuraamusjärjestelmän toimivuutta, johdonmukaisuutta ja tehostamista myös ainakin julkisuuden ja sananvapauden turvaamisessa. Niitä koskevaa lainsäädäntöä on mahdollista tarpeen mukaan täydentää virkavastuuta koskevalla tarkemmalla sääntelyllä.

Lisäksi kehittämisen kohteita on löydettävissä muun muassa rikoslain sisältämästä aineellisesta sääntelystä, joka koskee erityisesti tietosuojarikoksen tunnusmerkistöä, sekä rikosoikeudellisen virkavastuun perusteiden ja soveltamisalan määrittelystä. Perustuslakivaliokunta on myös kiinnittänyt rikosoikeudellisen virkavastuusääntelyn johdonmukaisuuden kehittämistarpeeseen (PeVL 17/2021 vp, kappale 82). Samoin hallinnollisesti toteutettavan virkavastuun kehittämistarpeita olisi samassa yhteydessä paikallaan selvittää.