

HE 46/2026 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle tietosuojalain ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain seuraamussäännösten muuttamiseksi

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksellä ehdotetaan muutettavaksi tietosuojalakia ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia. Esityksessä ehdotetaan, että myös viranomaisille ja julkishallinnon elimille voitaisiin määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu tietosuojalainsäädännön rikkomisesta. Hallinnolliset seuraamusmaksut koskisivat pääsääntöisesti kaikkia viranomaisia eräin laissa säädettävien poikkeuksin. Esityksen tavoitteena on yhtenäistää tietosuojalainsäädännön rikkomiseen yksityissektorilla ja julkissektorilla sovellettava seuraamusjärjestelmä.

Viranomaisia ja julkishallinnon elimiä koskeville hallinnollisille seuraamusmaksuille säädettäisiin kiinteät enimmäismäärät, jotka olisivat huomattavasti alemmat kuin EU:n yleisessä tietosuojasetuksessa säädetyt seuraamusmaksujen enimmäismäärät. Lisäksi seuraamusmaksun määräämisessä olisi huomioitava viranomaisen koko ja taloudellinen asema. Seuraamusmaksuja koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät tilanteet, joissa viranomainen tai julkishallinnon elin luovuttaa henkilötietoja asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan yhteensovittamiseksi.

Tietosuojalakiin lisättäisiin säännökset, jotka koskevat rajoituksia rekisterinpitäjän velvollisuuteen ilmoittaa henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta rekisteröidylle. Tällä selkiytettäisiin säännöksiä, joiden rikkomisesta voidaan määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	8
2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö	8
2.1 Tietosuoja-asetus	8
2.1.1 Seuraamukset	8
2.1.2 Henkilötietojen tietoturvaloukkausta koskevan ilmoitusvelvollisuuden rajoittaminen	10
2.2 Rikosasioiden tietosuojadirektiivi	11
2.3 Toimielinten tietosuoja-asetus	11
3 Nykytila ja sen arviointi	12
3.1 Rahamääräiset seuraamukset julkissektorilla	12
3.2 Tietosuojalainsäädännön rikkomisesta määrättävät seuraamukset	16
3.2.1 Hallinnollinen seuraamusmaksu	16
3.2.2 Rangaistussäännökset	16
3.2.2.1 Tietosuojalaki	16
3.2.2.2 Rikosasioiden tietosuojalaki	19
3.2.3 Virkavelvollisuuden rikkominen	20
3.3 Tietosuojavaltuutetun käytettävissä olevat toimivaltuudet viranomaisten vastuulla olevien rikkomusten korjaamiseksi	22
3.4 Henkilötietojen tietoturvaloukkausta koskevan ilmoitusvelvollisuuden rajoittaminen	24
3.5 Ahvenanmaan maakuntalainsäädäntö	25
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	25
4.1 Keskeiset ehdotukset	25
4.2 Pääasialliset vaikutukset	26
4.2.1 Valtiontaloudelliset vaikutukset	27
4.2.2 Vaikutukset tietosuojavaltuutetulle	28
4.2.3 Vaikutukset tuomioistuimille	29
4.2.4 Vaikutukset Oikeusrekisterikeskukselle	30
4.2.5 Vaikutukset soveltamisalaan kuuluville viranomaisille	30
4.2.5.1 Lainmuutosten suorat ja välilliset vaikutukset	30
4.2.5.2 Yksittäisen seuraamusmaksun vaikutukset	35
4.2.6 Tietoyhteiskuntavaikutukset	45
4.2.7 Vaikutukset seuraamusjärjestelmän tehokkuuteen	46
4.2.8 Vaikutukset yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan	51
4.2.8.1 Seuraamuksia koskevat lainmuutokset	51
4.2.8.2 Henkilötietojen tietoturvaloukkausta koskevan ilmoitusvelvollisuuden rajoittaminen	52
4.2.9 Vaikutukset muiden perus- ja ihmisoikeuksien suojaan	52
4.2.9.1 Seuraamuksia koskevat lainmuutokset	52

4.2.9.2 Henkilötietojen tietoturvaloukkausta koskevan ilmoitusvelvollisuuden rajoittaminen	54
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	55
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	55
5.1.1 Seuraamusjärjestelmän valinta	55
5.1.1.1 Nykytilan säilyttäminen	55
5.1.1.2 Rikosoikeudellisten rangaistussäännösten täsmentäminen	56
5.1.1.3 Seuraamuksen kohdistaminen organisaatioon	58
5.1.2 Viranomaisia koskevan seuraamustason määrittäminen	60
5.1.2.1 Viranomaisen budjetin perusteella laskettu prosentuaalinen seuraamusmaksun määrä	60
5.1.2.2 Seuraamusmaksun kiinteä enimmäismäärä	61
5.2 Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot	63
6 Lausuntopalaute	67
7 Säännöskohtaiset perustelut	79
7.1 Tietosuojalaki	79
7.2 Laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä	92
8 Voimaantulo	99
9 Toimeenpano ja seuranta	99
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	99
LAKIEHDOTUKSET	118
1. Laki tietosuojalain muuttamisesta	118
2. Laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain muuttamisesta	120
LIITE	123
RINNAKKAISTEKSTIT	123
1. Laki tietosuojalain muuttamisesta	123
2. Laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain muuttamisesta	126

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaan ”hallitus toteuttaa kansallisen tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistuksen. [...] Kokonaisuudistuksen yhteydessä säädetään hallinnolliset sakot tietosuojaloukkauksista koskemaan julkista ja yksityistä sektoria yhtäläisesti.”

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (yleinen tietosuojasetus) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680 luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (rikosasioiden tietosuojadirektiivi) tulivat voimaan 5 päivänä toukokuuta 2016. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset oli annettava ja julkaistava viimeistään 6 päivänä toukokuuta 2018. Yleistä tietosuojasetusta alettiin soveltaa 25. toukokuuta 2018.

Yleistä tietosuojasetusta täydentää Suomessa tietosuojalaki (1050/2018). Tietosuojalaki sisältää muun muassa tarkemmat säännökset hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisestä. Lakia valmistellut työryhmä ei saavuttanut yksimielisyyttä siitä, pitäisikö laissa mahdollistaa seuraamusmaksun määrääminen viranomaiselle, ja hallituksen esityksessä (HE 9/2018 vp) ehdotettiin viranomaiset ja muut julkisoikeudelliset yhteisöt rajattavaksi hallinnollista seuraamusmaksua koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle. Esityksen perusteluista ilmenee, että raja ei koske niitä yksityisiä tahoja, jotka hoitavat perustuslain 124 §:n tarkoittamia julkisia hallintotehtäviä. Yleinen tietosuojasetus antaa jäsenvaltioille sääntelyliikkumavaraa sen osalta, voidaanko viranomaisille tai julkishallinnon elimille määrätä kyseisessä jäsenvaltiossa hallinnollisia seuraamusmaksuja ja missä määrin. Tässä hallituksen esityksessä yleisen tietosuojasetuksen 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.

Osa viranomaisten henkilötietojen käsittelystä kuuluu rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalaan. Rikosasioiden tietosuojadirektiivi on pantu täytäntöön lailla henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018, rikosasioiden tietosuojalaki). Rikosasioiden tietosuojadirektiivi jättää kansalliseen harkintaan sen, sovelletaanko direktiivissä tarkoitettuihin toimivaltaisiin viranomaisiin rikosoikeudellista vai hallinnollista seuraamusjärjestelmää. Direktiivin nojalla annettujen säännösten rikkomisesta määrättävien seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Myöskään rikosasioiden tietosuojalakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 31/2018 vp) ei ehdotettu hallinnollisia seuraamusmaksuja lakiehdotuksessa tarkoitettujen toimivaltaisten viranomaisten osalta. Yleisen tietosuojasetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin seuraamuksia koskevat säännökset on pantu täytäntöön keskeisiltä osin rikosoikeudellisilla rangaistussäännöksillä.

Asian eduskuntakäsittelyn yhteydessä hallintovaliokunta ja lakivaliokunta pitivät tarpeellisena seurata tietosuojalakea koskevassa hallituksen esityksessä ehdotetun seuraamusmaksujärjestelmän toimivuutta. Hallintovaliokunta puolsi mietinnössään hallituksen esityksessä ehdotettua viranomaistoiminnan rajaamista hallinnollisen seuraamusmaksun ulkopuolelle eräin tarkennuksin, huomioiden perustuslakivaliokunnan lausunnon. Mietinnössä kuitenkin todetaan, että toimintaympäristö julkisella sektorilla kehittyy monin tavoin, ja hallintovaliokunta pitää sen vuoksi tärkeänä, että ehdotettua seuraamusjärjestelmää koskevaa ratkaisua seurataan kiinnittäen huomiota muun ohella viranomaistoiminnan ja muun toiminnan väliseen rajanvetoon. (HaVM 13/2018 vp, s. 24; ks. myös LaVL 5/2018 vp, s.12)

Voimassa olevat tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain säännökset, joissa viranomaiset on rajattu tietosuojalaisissa hallinnollista seuraamusmaksua koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle, ovat perustuslakivaliokunnan nykyisen tulkintakäytännön mukaiset. Perustuslakivaliokunta katsoi tietosuojalakehdotusta koskevassa lausunnossaan, ettei seuraamusmaksusääntelyn ulottaminen viranomaistoimintaan ole ongelmatonta (PeVL 14/2018 vp, s. 20). Valiokunta kiinnitti erityistä huomiota muun muassa viranomaisia sitovaan hallinnon lainmukaisuusperiaatteeseen ja virkavastuuseen, sekä viranomaisen velvollisuuteen hoitaa lakisäätteiset tehtävänsä. Hallituksen esityksestä ilmenevien seikkojen lisäksi valiokunta piti yhteen perusoikeuteen kohdistuvaa seuraamusmaksua ongelmallisena myös perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. (PeVL 14/2018 vp, s. 20–21; HE 9/2018 vp, s. 56) Perustuslakivaliokunta on edelleen kiinnittänyt huomiota näihin näkökohtiin muiden esitysten käsittelyn yhteydessä (erit. PeVL13/2023vp; HE 70/2023 vp). Tässä esityksessä ehdotettu sääntely edellyttää siten perustuslakivaliokunnan arviointia.

Viranomaisten toimintaympäristö on kehittynyt tietosuojalain säätämisen jälkeen siten, että julkisia palveluita tarjotaan aiempaa laajemmin digitaalisesti. Vaikka viranomaisten henkilötietojen käsittelyn yleisen tietuoja-asetuksen mukaiset oikeusperusteet ovat rajallisempia kuin yksityissektorilla, henkilötietojen käsittely tapahtuu pitkälti samanlaisin keinoin kuin yksityissektorilla. Julkinen sektori myös ulkoistaa usein henkilötietojen käsittelyyn liittyviä tehtäviään yksityisen sektorin yrityksille. Yksityiset ja julkiset palveluntarjoajat voivat joissakin tilanteissa toimia samoilla markkinoilla, ja esimerkiksi terveyden- ja sosiaalihuollon palveluiden tarjoamisessa yksityiset voivat toimia julkisen sektorin lukuun. Toisaalta yksityissektorin toimijoille on EU-lainsäädännössä ja kansallisissa laeissa säädetty viime vuosien aikana aiempaa pidemmälle meneviä lakisäätteisiä velvoitteita käsitellä henkilötietoja ja luovuttaa rekisteröityjä koskevia tietoja viranomaiselle keskitettyihin rekistereihin tai tietojärjestelmiin, ja velvoitteiden laiminlyönnit on tyypillisesti sanktioitu. Yksityissektorin ja julkisen sektorin henkilötietojen käsittelyn rajat voivat tiedonluovutustilanteissa hämärtyä, eikä yksityisillä rekisterinpitäjillä ole juurikaan keinoja valvoa sitä, miten luovutettuja tietoja käsitellään viranomaisen tietojärjestelmissä ja luovutetaan edelleen muille viranomaisille tai yrityksille.

Yleisessä tietuoja-asetuksessa säädetty velvoitteet koskevat pääosin samansisältöisinä sekä yksityisen että julkisen sektorin rekisterinpitäjiä ja henkilötietojen käsittelijöitä. Myös rikosasioiden tietosuoja-direktiivi sisältää keskeisiltä osin vastaavat velvoitteet, jotka koskevat rikosasioissa toimivaltaisia viranomaisia. EU:n tietosuojalainsäädännön uudistuksen yhtenä tavoitteena on ollut niiden velvoitteiden harmonisointi, joiden rikkomisesta voidaan määrätä sanktioluontoinen seuraamus. Rikkomuksista määrättäviin seuraamuksiin on kuitenkin jätetty kansallista liikkumavaraa siltä osin kuin kyse on viranomaisista. Se, että tietosuojalainsäädännön rikkomisesta määräytyvät seuraamukset perustuvat eri säännöksiin ja määrätään erilaisilla kriteereillä, asettaa julkissektorin ja yksityissektorin rekisterinpitäjät ja henkilötietojen käsittelijät keskenään erilaiseen asemaan. Tämä koskee selvimmin tilanteita, joissa yksityiset hoitavat julkista hallintotehtävää taikka samaa tai samankaltaista tehtävää kuin

viranomaiset. Se, että yksityissektorin ja julkisen sektorin rekisterinpitäjät ja henkilötietojen käsittelijät ovat erilaisessa asemassa siltä osin kuin on kyse rekisterinpitäjän vastuun kohdentamisesta organisaatioon, voi heikentää rekisteröityjen luottamusta erityisesti, jos lainsäädännön rikkomista ilmenee myös julkissektorilla. Julkishallinnon asiakkaalla ei ole kuitenkaan tällaisessa tilanteessa mahdollisuutta rekisteröitynä itse valita, käyttääkö hän viranomaisen palvelua ja käsittelee viranomaisen hänen henkilötietojaan.

Julkisten palveluiden digitalisointia on pyritty vahvasti edistämään viimeisten kymmenen vuoden aikana. (Valtioneuvoston selonteko: Suomen digitaalinen kompassi, Valtioneuvoston julkaisuja 2022:65). Pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelmaan sisältyy myös nimenomaisena tavoitteena julkisen hallinnon tehostaminen digitalisaation ja teknologian hyödyntämisen avulla. Hallitusohjelman mukaan Suomi siirtyy asteittain digitaalisten palveluiden ensisijaisuuteen viranomaisasiointikanavana. Tämä mahdollistaa myös henkilötietojen käsittelyn aiempaa helpommin ja nopeammin, ja myös aiempaa laajemmin. Viranomaiset ja muut julkishallinnon toimijat lisäksi siirtävät henkilötietoja valtion rajojen yli sekä EU:n jäsenvaltioiden viranomaisille että yrityksille, ja myös kolmansiin maihin. Luottamus henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuteen on keskeistä, kun julkisia palveluita digitalisoidaan aiempaa laajemmin ja arkaluonteisten ja muiden henkilötietojen automatisoitu käsittely lisääntyy viranomaistoiminnassa. Luottamuksen lisääminen tietoverkossa tapahtuvaan asiointiin on myös ollut yksi keskeisistä tavoitteista EU:n tietosuojalainsäädännön uudistuksen taustalla.

Henkilötietojen käsittelyyn käytettävien tietojärjestelmien ja muiden järjestelmien julkisia hankintoja koskevien säännösten rikkomisesta on mahdollista määrätä seuraamusmaksu hankintayksikölle. Se, että hallinnollinen seuraamusmaksu olisi mahdollinen julkissektorilla tietosuojalainsäädännön rikkomisesta, olisi omiaan kannustamaan henkilötietojen tietoturvallisen käsittelyn velvoitteiden huomioimista tarkemmin esimerkiksi järjestelmähankinnoissa.

Oikeusministeriössä on aiemmin arvioitu rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan yleisen lainsäädännön tarvetta, 21.3.2017 asetetun työryhmän puitteissa (Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen, [työryhmän mietintö](#), Mietintöjä ja lausuntoja 52/2018, jäljempänä OM:n julkaisu 52/2018). Työryhmä päätyi kuitenkin selvitystyönsä ja saamansa palautteen perusteella arvioon, jonka mukaan hallinnollisia sanktioita koskevalle yleislainsäädännölle ei ollut riittäviä perusteita ja edellytyksiä, kun otetaan erityisesti huomioon seuraamusjärjestelmien moninaisuus ja niiden toimeenpanoon laajasti kohdistuvat EU-oikeudelliset velvoitteet sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen jatkuvasti kehittyvä oikeuskäytäntö. Työryhmän selvityksessä ei erityisesti ole käsitelty tarvetta tai mahdollisuutta viranomaisille määrättäviä seuraamusmaksuja tai muita rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevaan yleissääntelyyn.

Yleinen tietosuoja-asetus ja rikosasioiden tietosuojadirektiivi koskevat viranomaisia laajemmin kuin useimmat muut EU-säädökset, ja velvoitteet ovat viranomaisten ja yritysten osalta pääosin samansisältöisiä. Tietosuojasäädökset myös edellyttävät nimenomaisesti rikkomusten ja laiminlyöntien sanktiointia, mutta eivät edellytä, että viranomaiselle voitaisiin määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu. Yksittäisiin EU-säädöksiin sisältyy kuitenkin seuraamusmaksuja koskevia säännöksiä, jotka eivät vaikuttaisi sisältävän kansallista sääntelyliikkumavaraa viranomaisten sulkemiseksi niiden ulkopuolelle. Lisäksi kansallisesta lainsäädännöstä löytyy jo useita esimerkkejä viranomaisille määrättävistä rahamääräisistä seuraamuksista. Yksityissektoriin verrattuna hallinnollinen seuraamusmaksu tai laiminlyöntimaksu on kuitenkin edelleen mahdollinen viranomaisten osalta vain harvoissa

yksittäistapauksissa (ks. tarkemmin jakso 3). Siten tietosuojalainsäädännön mukaisen seuraamusjärjestelmän kehittäminen omana kokonaisuutena on perusteltua ilman tarvetta laajempaan viranomaisiin kohdistettavien seuraamusten tarkasteluun. Esityksen tarkoituksena on myös nimenomaisesti tietosuojalainsäädännön mukaisen sanktiointivelvoitteen täytäntöönpano nykytilasta poikkeavalla tavalla, eikä sen tarkoituksena ole toimia laajemmin esimerkkinä viranomaisia koskeville seuraamuksille. Tästä huolimatta hallituksen esityksessä ehdotettavat muutokset voivat johtaa keskusteluun sanktioista ainakin muiden liikkumavaraa sisältävien EU-säädösten täytäntöönpanon osalta tai laajemminkin.

Oikeusministeriössä laadittiin hallitusohjelman mukaisen hankkeen esiselvitystyönä [arviomuistio](#) (Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2024:28), joka oli lausuntokierroksella 28.11.2024 – 24.1.2025. Arviomuistiossa selvitetään yleisen tietosuojasetuksen sekä tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain mukaisen seuraamusjärjestelmän toimivuutta kokonaisuutena soveltamiskäytännön valossa, huomioiden erityisesti viranomaistoiminnan. Arviomuistiossa ja sen johtopäätöksissä tarkastellaan lisäksi sitä, mitä näkökohtia, erityisesti valtiosääntöisiä edellytyksiä, tulisi huomioida arvioitaessa mahdollisuutta laajentaa hallinnolliset seuraamusmaksut koskemaan viranomaisia.

Arviomuistiosta ilmenee, että viranomaisten osalta on yksityissektoriin verrattuna ilmennyt laiminlyöntejä melko usein, huomioiden julkishallinnon rekisterinpitäjien ja henkilötietojen käsittelijöiden pienemmän lukumäärän. Huomautuksen antaminen erottuu viranomaisiin kohdistetuista korjaavista toimenpiteistä selkeästi runsaslukuisimpana, vaikka tietosuojavaltuutetulta saatujen tietojen mukaan sen määräämisen kynnyksellä viranomaisten osalta on ollut melko korkea. Tämä selittyy pitkälti huomautuksen laajalla käyttöalalla, ja sillä, että huomautuksen antaminen tulee usein kyseeseen muiden toimivaltuuksien rinnalla. Huomautuksia annettiin arviomuistiossa tarkastellulla ajanjaksolla viranomaistoimijoille yhteensä 68, kun yksityissektorin toimijoille niitä annettiin yhteensä 163. Samalla ajanjaksolla seuraamuskollegio on käsitellyt yksityissektorin osalta hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevia asioita yhteensä 23, joista 21 asiassa on määrätty seuraamusmaksu. Viranomaisille annetut huomautukset ovat Suomessa koskeneet erilaisia henkilötietojen käsittelyyn liittyvien toimintatapojen puutteita. Huomautuksen antaminen viranomaiselle on tullut kyseeseen esimerkiksi henkilötietojen tietoturvaloukkauksia koskevissa asioissa ja rekisteröidyn oikeuksien toteuttamista koskevissa asioissa. Tietoturvaloukkauksesta ilmoittamista koskevien määräysten antaminen oli tarkastellulla ajanjaksolla toiseksi käytetyin toimivaltuus viranomaisten osalta. Määräys saattaa käsittelytoimet lainmukaisiksi oli samalla ajanjaksolla kolmanneksi käytetyin viranomaisiin kohdistuva toimivaltuus. (ks. tarkemmin arviomuistion s. 29–31 sekä alaviite 42)

Arviomuistiosta ilmenee, että viranomaisia koskevista toimenpiteistä ei ole mahdollista vetää johtopäätöstä siitä, miten usein niiden perusteena olleissa rikkomuksissa tai laiminlyönneissä olisi ollut kyse niin vakavasta tietosuojalainsäädännön rikkomisesta, että seuraamusmaksu olisi ollut mahdollinen. Tietosuojavaltuutetun toimenpiteiden tarkastelun ja kansainvälisen vertailun valossa on kuitenkin mahdollista, että seuraamusmaksu olisi joissakin yksittäistapauksissa voinut tulla kyseeseen, vaikka tarkastelluissa valtioissa viranomaisille määrättyjen seuraamusmaksujen lukumäärät ovat olleet huomattavasti pienempiä kuin yksityissektorilla.

Arviomuistiossa ja sitä koskevassa lausuntopalautteessa on tunnistettu eräitä valtiosääntöisiä ja viranomaisten toimintaan liittyviä ongelmia, joita hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevien säännösten laajentamiseen koskemaan viranomaisia liittyisi. Näistä keskeisimmät liittyvät viranomaisten toiminnan lainalaisuuteen ja budjettisidonnaisuuteen sekä perusoikeuksien keskinäiseen punnintaan. Arviomuistiosta käy toisaalta ilmi myös eräitä ongelmia, joita liittyy siihen, että viranomaisia koskee henkilökohtaiseen rikosoikeudelliseen virkavastuuseen

perustuva seuraamusjärjestelmä. Niiden korjaaminen olisi mahdollista joko täydentämällä rikosoikeudellista seuraamussääntelyä tai ulottamalla hallinnolliset seuraamusmaksut koskemaan viranomaisia ja julkishallinnon elimiä. Hallituksen esityksessä ehdotetaan hallitusohjelman mukaisesti seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn kehittämistä, huomioiden EU:n tietosuojalainsäädännön velvoitteisiin liittyvän rekisterinpitäjän vastuun ja tietosuojalainsäädännön mukaisen sanktiointivelvoitteen.

1.2 Valmistelu

EU-säädöksen valmistelu ja täytäntöönpano

Euroopan komissio antoi ehdotuksensa yleiseksi tietosuoja-asetukseksi ja rikosasioiden tietosuojadirektiiviksi 27 päivänä tammikuuta 2012. Komission aloitteet perustuivat laajoihin, vuosina 2009—2011 järjestettyihin kuulemiskierroksiin sekä vaikutustentarviointiin. Direktiivi- ja asetusehdotuksia käsiteltiin neuvostossa samanaikaisesti vuosina 2012—2016. Säädökset annettiin huhtikuussa 2016.

Hallituksen esityksen valmistelu

Oikeusministeriö asetti 16.4.2025 työryhmän, jonka tehtävänä on valmistella luonnos tietosuojalainsäädännön rikkomiseen liittyvien seuraamussäännösten tarkistamista koskevaksi hallituksen esitykseksi. Työryhmän laatimasta luonnoksesta järjestettiin laaja lausuntokierros 2.10.–13.11.2025. Työryhmä on kuullut valmistelun yhteydessä muita ministeriöitä esityksestä arvioiduista yksittäisen seuraamusmaksun vaikutuksista viranomaisiin. Hallituksen esityksen luonnosta ja edellä mainittua arviomuistiota koskevat lausunnot ja muut hankkeeseen liittyvät asiakirjat ovat saatavilla oikeusministeriön verkkosivustolta ja valtioneuvoston verkkosivustolta tunnuksella [OM127:00/2023](https://www.om.fi/OM127:00/2023).

Hallituksen esityksen luonnos on käsitelty Kunta- ja aluetalouden neuvottelukunnan kokouksessa 18.11.2025.

2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

2.1 Tietosuoja-asetus

2.1.1 Seuraamukset

Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa säädetään hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisen yleisistä edellytyksistä. Hallinnollinen seuraamusmaksu määrätään tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan mukaisesti kunkin yksittäisen tapauksen olosuhteiden perusteella asetuksen 58 artiklan 2 kohdan a—h ja j alakohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden lisäksi tai niiden sijasta.

Kun päätetään hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisestä ja seuraamusmaksun määrästä, kussakin yksittäisessä tapauksessa on otettava asianmukaisesti huomioon 83 artiklan 2 kohdassa luetellut seikat. Näitä ovat rikkomuksen luonne, vakavuus ja kesto, mukaan lukien rekisteröityjen lukumäärä ja heille aiheutuneen vahingon suuruus; rikkomuksen tahallisuus tai tuottamuksellisuus; rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän toteuttamat toimet rekisteröidyille aiheutuneen vahingon lieventämiseksi; rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän vastuun aste, rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän mahdolliset aiemmat vastaavat rikkomukset; yhteistyön määrä valvontaviranomaisen kanssa rikkomuksen

korjaamiseksi ja sen mahdollisten haittavaikutusten lieventämiseksi; henkilötietoryhmät, joihin rikkomus vaikuttaa; tapa, jolla rikkomus tuli valvontaviranomaisen tietoon, valvontaviranomaisen aiemmin määräämien toimenpiteiden noudattaminen; 40 artiklan mukaisten hyväksytyjen käytäntöjen tai 42 artiklan mukaisten hyväksytyjen sertifiointimekanismien noudattaminen; ja mahdolliset muut tapaukseen sovellettavat raskauttavat tai lieventävät tekijät.

Artiklan 3 kohta sisältää rajoitussäännöksen, jonka mukaan hallinnollisen seuraamusmaksun kokonaismäärä ei saa ylittää vakavimmasta rikkomuksesta määrättyä seuraamusmaksua, jos rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä rikkoo samoissa tai toisiinsa liittyvissä käsittelytoimissa tahallaan tai tuottamuksellisesti useita tämän asetuksen säännöksiä. Artiklan 4 ja 5 kohdassa säädetään tarkemmin hallinnollisen seuraamusmaksun suuruudesta.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4 kohdan mukaan asetuksen eräiden säännösten rikkomisesta määrätään hallinnollinen seuraamusmaksu, joka on suuruudeltaan enintään 10 000 000 euroa, tai jos kyseessä on yritys, kaksi prosenttia sen edeltävän tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta sen mukaan, kumpi näistä on suurempi. Tällainen seuraamusmaksu määrätään rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän 8, 11, 25–39 ja 42 ja 43 artiklan mukaisten velvollisuuksien rikkomisesta, sertifiointielimen 42 ja 43 artiklan mukaisten velvollisuuksien rikkomisesta sekä 41 artiklan 4 kohdassa tarkoitettujen valvontaelimen velvollisuuksien rikkomisesta.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 5 kohdan mukaan asetuksen eräiden muiden säännösten rikkomisesta voidaan määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu, joka on enintään 20 000 000 euroa, tai jos kyseessä on yritys, neljä prosenttia sen edeltävän tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta sen mukaan, kumpi näistä määristä on suurempi. Tämä 5 kohdan mukainen seuraamusmaksu, joka on merkittävästi 4 kohdan mukaista seuraamustasoa korkeampi, voidaan määrätä yleisen tietosuoja-asetuksen 5, 6, 7 ja 9 artiklassa tarkoitettujen käsittelyn peruseriaatteiden rikkomisesta, suostumuksen edellytykset mukaan luettuna, sekä rekisteröityjen 12–22 artiklan mukaisten oikeuksien rikkomisesta. Tällainen seuraamusmaksu voidaan määrätä myös asetuksen 44–49 artiklan sekä asetuksen IX luvun mukaisesti hyväksytystä jäsenvaltion lainsäädännöstä johtuvien velvollisuuksien rikkomisesta. Seuraamusmaksu voidaan määrätä lisäksi valvontaviranomaisen 58 artiklan 2 kohdan nojalla antaman määräyksen tai väliaikaisen tai lopullisen rajoituksen tai tietovirtojen keskeyttämismääräyksen noudattamatta jättämisestä tai 58 artiklan 1 kohdan mukaista pääsyn antamista koskevan velvollisuuden rikkomisesta.

Asetuksen 83 artiklan 6 kohdassa säädetään erikseen 58 artiklan 2 kohdassa tarkoitettua valvontaviranomaisen määräyksen noudattamatta jättämisestä määrättävästä seuraamusmaksusta, joka on enintään 20 000 000 euroa, tai jos kyseessä on yritys, neljä prosenttia sen edeltävän tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta sen mukaan, kumpi näistä määristä on suurempi.

Asetuksen 83 artiklan 7 kohdan mukaisesti jäsenvaltiot voivat asettaa sääntöjä siitä, voidaanko viranomaisille tai julkishallinnon elimille määrätä kansallisesti hallinnollisia seuraamusmaksuja ja missä määrin. Suomi on käyttänyt tätä nimenomaista kansallista liikkumavaraa siten, että tietosuoja-asetuksen hallinnollisia seuraamusmaksuja ei ole mahdollista kohdistaa tietosuojaalain 24 §:n 4 momentissa mainittuihin viranomaisiin ja julkishallinnon elimiin.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artikla sisältää lisäksi menettelyllisiä säännöksiä. Sen 8 kohdassa säädetään siitä, että valvontaviranomaisen tämän artiklan mukaisten valtuuksien käyttöön sovelletaan unionin oikeuden ja jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti asianmukaisia

menettelytakeita, muun muassa tehokkaita oikeussuojakeinoja ja asianmukaista prosessia. Tämä kohta on pantu täytäntöön tietosuojalain 24 §:ssä. Lähtökohtaisesti hallinnollisen seuraamusmaksun määrää tietosuoja-asetuksen nojalla valvontaviranomainen. Artiklan 9 kohdan mukaan kuitenkin, jos jäsenvaltion oikeusjärjestelmässä ei säädetä hallinnollisista seuraamusmaksuista, artiklaa voidaan soveltaa niin, että seuraamusmaksun panee vireille toimivaltainen valvontaviranomainen ja sen määräävät toimivaltaiset kansalliset tuomioistuimet siten, että samalla varmistetaan, että nämä oikeussuojakeinot ovat tehokkaita ja niillä on vastaava vaikutus kuin valvontaviranomaisten määräämillä hallinnollisilla seuraamusmaksuilla. Artiklan 9 kohta ei koske Suomea.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 84 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä asetuksen rikkomisesta aiheutuvista seuraamuksista erityisesti niitä tilanteita varten, joihin ei sovelleta 83 artiklan mukaisia hallinnollisia seuraamusmaksuja, sekä toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi. Tällaisten seuraamusten on kohdan mukaan oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Tällaisten seuraamusten luonne olisi määriteltävä jäsenvaltion lainsäädännössä, ja ne voisivat asetuksen johdanto-osan 152 kappaleen mukaan olla joko rikosoikeudellisia tai hallinnollisia. Tietosuoja-asetuksen 84 artikla on pantu täytäntöön tietosuojalain 26 §:n säännöksillä, jossa viitataan yksittäisiin sovellettaviksi tuleviin rikoslain säännöksiin. Lisäksi henkilötietojen käsittelyyn liittyvien tekojen tai laiminlyöntien osalta sovellettavaksi voivat tulla erityisesti virkarikoksia koskevat rikoslain säännökset.

2.1.2 Henkilötietojen tietoturvaloukkausta koskevan ilmoitusvelvollisuuden rajoittaminen

Rekisterinpitäjän on yleisen tietosuoja-asetuksen 34 artiklan mukaan ilmoitettava tietoturvaloukkauksesta rekisteröidylle ilman aiheutonta viivytystä, kun henkilötietojen tietoturvaloukkaus todennäköisesti aiheuttaa korkean riskin luonnollisten henkilöiden oikeuksille ja vapauksille. Rekisteröidylle annettavassa ilmoituksessa on kuvattava selkeällä ja yksinkertaisella kielellä henkilötietojen tietoturvaloukkauksen luonne ja annettava ainakin yleisen tietosuoja-asetuksen 33 artiklan 3 kohdan b, c ja d alakohdassa tarkoitettut tiedot ja toimenpiteet (34 artiklan 2 kohta). Kyseiset tiedot kattavat tietosuojavastaavan nimen ja yhteystiedot tai muun yhteyspisteen lisätietojen saamiseksi, kuvauksen henkilötietojen tietoturvaloukkauksen todennäköisistä seurauksista, kuvauksen toimenpiteistä, joita rekisterinpitäjä on ehdottanut tai jotka se on toteuttanut henkilötietojen tietoturvaloukkauksen johdosta, sekä tarvittaessa myös tiedot toimenpiteistä mahdollisten haittavaikutusten lieventämiseksi.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 34 artiklan 3 kohdassa säädetään edellytyksistä, joiden täyttyessä ilmoitusta rekisteröidylle ei vaadita. Sitä ei vaadita, jos rekisterinpitäjä on toteuttanut asianmukaiset tekniset ja organisatoriset suojatoimenpiteet ja henkilötietojen tietoturvaloukkauksen kohteena oleviin henkilötietoihin on sovellettu kyseisiä toimenpiteitä. Näillä toimenpiteillä tarkoitetaan erityisesti toimenpiteitä, joiden avulla henkilötiedot muutetaan muotoon, jossa ne eivät ole sellaisten henkilöiden ymmärrettävissä, joilla ei ole lupaa päästä tietoihin, kuten salausta. (34 artiklan 3 kohdan a alakohta) Ilmoitusta ei myöskään vaadita, jos rekisterinpitäjä on toteuttanut jatkotoimenpiteitä, joilla varmistetaan, että rekisteröidyn oikeuksiin ja vapauksiin kohdistuva korkea riski ei enää todennäköisesti toteudu (34 artiklan 3 kohdan b alakohta). Ilmoituksen tekemistä ei myöskään vaadita silloin, jos se vaatisi kohtuutonta vaivaa. Tällaisissa tapauksissa on käytettävä julkista tiedonantoa tai vastaavaa toimenpidettä, jolla rekisteröidylle tiedotetaan yhtä tehokkaalla tavalla. (34 artiklan 3 kohdan c alakohta)

Yleisen tietosuoja-asetuksen 34 artiklan mukaisen ilmoitusvelvollisuuden soveltamisalaa voidaan rajoittaa kansallisessa lainsäädännössä tietosuoja-asetuksen 23 artiklan mukaisesti, jos kyseisessä rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide, ja jos rajoitus täyttää jonkin 23 artiklan 1 kohdassa säädetyistä rajoittamisen perusteista. Kyseisen liikkumavaran puitteissa annettavan lainsäädännön on lisäksi sisällettävä tarpeen mukaan eräitä 23 artiklan 2 kohdassa mainittuja erityisiä säännöksiä.

Kuten edellä olevasta jaksosta 2.1.1 ilmenee, yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4 kohdan mukaisesti myös asetuksen 34 artiklan säännösten rikkomisesta voidaan määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu. Tässä tapauksessa se on suuruudeltaan enintään 10 000 000 euroa, tai jos kyseessä on yritys, kaksi prosenttia sen edeltävän tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta sen mukaan, kumpi näistä on suurempi.

2.2 Rikosasioiden tietosuojadirektiivi

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 57 artiklan mukaisesti jäsenvaltioiden on vahvistettava säännöt tämän direktiivin nojalla annettuihin säännöksiin kohdistuvien rikkomisten johdosta määrättävistä seuraamuksista ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Artiklaan liittyvästä johdanto-osan 89 kappaleesta lisäksi ilmenee, että seuraamuksia tulisi voida määrätä direktiiviä rikkoville julkis- tai yksityisoikeudellisille luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille. Direktiivi sisältää kansallisen liikkumavaran siltä osin, minkälaista seuraamusjärjestelmää sovelletaan.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivi koskee vain siinä tarkoitettuja toimivaltaisia viranomaisia, eikä myöskään rikosasioiden tietosuojalain säännöksiä sovelleta yksityisoikeudellisiin oikeushenkilöihin rekisterinpitäjinä. Henkilötietojen käsittelijä voi kuitenkin myös rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla olla yksityinen toimija, ja direktiivi mahdollistaa henkilötietojen siirtämisen suoraan kolmannessa maassa olevalle yksityiselle vastaanottajalle siinä säädetyin edellytyksin.

2.3 Toimielinten tietosuoja-asetus

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1725 luonnollisten henkilöiden suojelusta unionin toimielinten, elinten ja laitosten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta sekä asetuksen (EY) N:o 45/2001 ja päätöksen N:o 1247/2002/EY kumoamisesta (jäljempänä *toimielinten tietosuoja-asetus*) sisältää säännökset, joita sovelletaan kaikkien unionin toimielinten ja elinten suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn. Säännökset ovat pitkälti samansisältöiset kuin yleisen tietosuoja-asetuksen säännökset. Toimielinten tietosuoja-asetus sisältää kuitenkin erilliset rikosasioiden tietosuojadirektiiviä vastaavat säännökset, jotka koskevat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen kolmannen osan V osaston 4 tai 5 luvun soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa toteuttavien unionin elinten ja laitosten suorittamaa operatiivisten henkilötietojen käsittelyä. Niiden käsittelyyn sovelletaan ainoastaan toimielinten tietosuoja-asetuksen 3 artiklaa ja IX lukua.

Toimielinten tietosuoja-asetuksen 66 artikla sisältää säännökset hallinnollisista seuraamusmaksuista (hallinnolliset sakot), joita Euroopan tietosuojavaltuutettu voi määrätä unionin toimielimelle tai elimelle kunkin yksittäisen tapauksen olosuhteiden mukaisesti, jos unionin toimielin tai elin ei noudata Euroopan tietosuojavaltuutetun 58 artiklan 2 kohdan d–h

ja j alakohdan mukaista määräystä. (66 artiklan 1 kohta). Seuraamusmaksuilla kerätyt varat otetaan unionin yhteiseen talousarvioon.

Seuraamusmaksujen määrä on porrastettu hieman yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksistä poikkeavalla tavalla. Jos unionin toimielin tai elin rikkoo velvoitteita, joista säädetään toimielinten tietosuoja-asetuksen 8, 12, 27–35, 39, 40, 43, 44 ja 45 artiklassa, määrätään 66 artiklan 1 kohdan mukaisesti hallinnollinen sakko, joka on enintään 25 000 euroa jokaista rikkomista kohden ja yhteensä enintään 250 000 euroa vuodessa. (66 artiklan 2 kohta) Jos unionin toimielin tai elin rikkoo seuraavia säännöksiä, määrätään 1 kohdan mukaisesti hallinnollinen sakko, joka on enintään 50 000 euroa jokaista rikkomista kohden ja yhteensä enintään 500 000 euroa vuodessa: a) 4, 5, 7 ja 10 artiklassa tarkoitettujen käsittelyn peruseriaatteen, suostumuksen edellytykset mukaan lukien; b) rekisteröityjen 14–24 artiklan mukaiset oikeudet; c) 46–50 artiklassa tarkoitettujen henkilötietojen siirrot kolmannessa maassa olevalle vastaanottajalle tai kansainväliselle järjestölle. (66 artiklan 3 kohta) Jos unionin toimielin tai elin rikkoo samoissa tai toisiinsa liittyvissä tai jatkuvissa käsittelytoimissa useita asetusten säännöksiä tai asetuksen samaa säännöstä useita kertoja, hallinnollisen sakon kokonaismäärä ei saa ylittää vakavimmasta rikkomisesta määrättyä sakkoa. (66 artiklan 4 kohta)

Asetuksen johdanto-osan 81 kappaleessa korostetaan sitä, että seuraamusmaksu on tarkoitettu viimesijaiseksi sanktioksi. Seuraamusmaksun määräämisen edellytyksenä on yleisestä tietosuoja-asetuksesta poiketen, että unionin toimielin tai elin kieltäytyisi noudattamasta valtuutetun antamaa määräystä. Seuraamusmaksujen enimmäismäärät ovat myös alemmat kuin yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisten seuraamusmaksujen enimmäismäärät, joissa on huomioitu erityisesti liikevaihdoltaan suuret yritykset. Komission ehdotuksesta (COM(2017) 8 final) ilmenee, että seuraamusmaksujen enimmäismäärien osalta komissio on tarkastellut mallina yksittäisissä jäsenvaltioissa sovellettuja seuraamusmaksujen määriä. Yleisen tietosuoja-asetuksen tavoin toimielinten tietosuoja-asetuksessa korostetaan seuraamusmaksun oikeasuhteisuuden vaatimusta. Huomionarvioista on, että Euroopan tietosuojavaltuutettu on riippumaton luonnollinen henkilö, jota avustaa sihteeristö. Seuraamusmaksun määräämiseen sovellettavalle menettelylle ei ole toimielinten asetuksessa asetettu erityisiä vaatimuksia kollegiaalisesta menettelystä. Unionin toimielimille ja elimille määrättäviä seuraamusmaksuja koskevassa hallinnollisessa menettelyssä olisi kuitenkin noudatettava unionin oikeuden yleisiä periaatteita. Toimielinten tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 81 kappaleen mukaan seuraamusmaksujen tavoitteena olisi oltava seuraamusten määrääminen unionin toimielimelle tai elimelle, pikemmin kuin yksittäiselle henkilölle, tämän asetuksen noudattamatta jättämisestä, tämän asetuksen tulevien rikkomisten ehkäiseminen ja henkilötietojen suojaan perustuvan toimintakulttuurin edistäminen unionin toimielimissä ja elimissä. Unionin toimielinten ja elinten virkamiesten ja muun henkilöstön tahalliset ja tuottamukselliset rikkomukset käsiteltäisiin asetuksen 69 artiklan mukaisesti kurinpitomenettelyssä tai muilla toimenpiteillä.

3 Nykytila ja sen arviointi

3.1 Rahamääräiset seuraamukset julkissektorilla

Suomen oikeusjärjestelmässä on poikkeuksellista se, että viranomaiselle voidaan määrätä seuraamusmaksu. Lainsäädännöstä kuitenkin löytyy muutama esimerkki rahamääräisen seuraamuksen mahdollistavasta laista, joista kahta sovelletaan laajalti viranomaisiin ja muihin julkisyhteisöihin. Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, hankintalaki) perusteella on mahdollista, että markkinaoikeus määrää hankintayksikkönä toimivalle viranomaiselle seuraamusmaksun eräistä lain säännösten rikkomuksista. Seuraamusmaksu voidaan määrätä myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksestä. Seuraamusta

määrätessään markkinaoikeuden on otettava huomioon hankintayksikön virheen tai laiminlyönnin laatu ja valituksen kohteena olevan hankinnan arvo. Seuraamusmaksun määrä ei saa ylittää kymmentä prosenttia hankinta- tai käyttöoikeussopimuksen arvosta. Lisäksi laissa edellytetään markkinaoikeuden ottavan huomioon sen, että seuraamusten yhteisvaikutus ei saa muodostua hankintayksikön tai sen sopimuspuolen kannalta kohtuuttomaksi.

Hankintalain soveltamisalaan kuuluvat 1) valtion, hyvinvointialueiden, hyvinvointiyhtymien, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset; 2) evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset; 3) valtion liikelaitokset; 4) julkisoikeudelliset laitokset; sekä 5) mikä tahansa hankinnan tekijä silloin, kun se on saanut hankinnan tekemistä varten tukea yli puolet hankinnan arvosta 1–4 kohdassa tarkoitettulta hankintayksiköltä. Hankintayksikön määritelmä on laaja. Seuraamusmaksun määräämisen lähtökohtana ei ole oikeushenkilöllisyys, vaan se, mikä yksikkö katsotaan hankintayksiköksi. Vanhan hankintalain esitöissä HE 190/2009 vp on arvioitu seuraamusten kohdentamista sellaisissa tilanteissa, joissa hankintayksikkönä toimiva ei ole oikeushenkilö eikä myöskään erillinen viranomainen. Jos tällainen hankintayksikön toimintaan osallistuu jokin hankintayksiköksi katsottava taho, seuraamus voitaisiin kohdistaa tähän, jos tuo taho on vastannut käytännössä tällaisen hankintayksikön toiminnasta (s. 74). Jos puolestaan hankintayksikön määrittelyä ei ole tehty viranomaisen sisäisen toiminnan järjestämistä koskevissa säännöissä, ratkaistaan toimivaltainen hankintayksikkö sillä perusteella, mille viranomaiselle hankintaan tarkoitettu määräraha on kohdennettu (Voutilainen – Määttä, Julkisten hankintojen sääntely, 3. uudistettu painos, 2023, s.19–20)

Viranomaisia koskevasta kiinteästä rahamääräisestä hallinnollisesta seuraamuksesta on Suomessa säädetty myös vuokratyöhön ja alihankintasopimukseen sovellettavassa, tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetussa laissa (1233/2006, tilaajavastuulaki), joka koskee yritysten lisäksi laajalti julkisyhteisöjä. Siinä säädetään kuitenkin hallinnollisen seuraamusmaksun sijasta laiminlyöntimaksusta, joka on määrältään vähintään 2 000 euroa ja enintään 20 000 euroa. Jos laiminlyöntimaksu määrätään korotettuna, sen määrä on vähintään 20 000 euroa ja enintään 65 000 euroa. Tilaajavastuulain perusteluissa ei ole kiinnitetty huomiota viranomaisien toiminnan yrityksistä poikkeavaan luonteeseen, eikä tehty sen perusteella eroa laiminlyöntimaksun enimmäismäärän osalta. Laiminlyöntimaksua koskevien perustelujen mukaan se on tarkoitettu uhkasakon korvaavaksi tehosteeksi, jonka määrää työsuojeluviranomainen.

Tilaajavastuulain mukaisen laiminlyöntimaksun suuruutta määrättäessä otetaan huomioon selvitysvelvollisuuden rikkomisen aste, laatu ja laajuus sekä tilaajan ja tämän sopimuspuolen välisen sopimuksen arvo. Teon astetta, laatua ja laajuutta arvioitaessa otettaisiin perustelujen mukaan esimerkiksi huomioon, mitä osioita selvitysvelvollisuuden piiriin kuuluvien tietojen hankinnasta on laiminlyöty ja tilaajan oman toiminnan tahallisuuden tai huolimattomuuden aste. Arvioon vaikuttaisi myös se, onko kysymyksessä pienyritys, jolla on muutama työntekijä, vai tilaaja, jolla on satoja työntekijöitä. Myös sopijaosapuolten välisen sopimuksen arvolla olisi merkitystä. Jos sopimusosapuoli laiminlyö työnantajavelvoitteen, sopimuksen hinta on myös tilaajalle pääsääntöisesti alempi. Näin arvoltaan suuremmissa hankinnoissa tilaajalle voi syntyä enemmän etuja kuin arvoltaan alemmissa sopimuksissa. Laiminlyöntimaksua alentavana tekijänä otetaan huomioon tilaajan pyrkimys estää tai poistaa laiminlyönnin vaikutukset ja sitä korottavana tekijänä tilaajan laiminlyönnin toistuvuus, suunnitelmallisuus ja muut olosuhteet. Laiminlyöntimaksu voidaan jättää määräämättä tai määrätä maksettavaksi vähimmäismäärää pienempänä, jos tekoa voidaan pitää vähäisenä ja maksun määräämättä jättäminen tai määrääminen vähimmäismäärää pienempänä on kohtuullista olosuhteet huomioon ottaen. (HE 114/2006 vp, s. 30)

Verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 3 luvussa säädetään verotukseen liittyvien sivullisen tiedonantovelvollisuuden ja sivulliselle säädettyjen velvoitteiden laiminlyönnistä määrättävistä laiminlyöntimaksuista. Luvun 18 § sisältää säännökset viranomaisen yleisestä tiedonantovelvollisuudesta, joka koskee eräitä pykälässä mainittuja rekisteriviranomaisia. Luvun 20 §:ssä säädetään siinä mainittuja viranomaisia koskevasta erityisestä tiedonantovelvollisuudesta, joka koskee verotuksen tai muutoksenhaun kannalta tarpeellisia valtion, hyvinvointialueen ja kunnan viranomaisen sekä muun julkisyhteisön hallussa olevia tietoja. Laiminlyöntimaksua on porrastettu siten, että maksu on vähäisten laiminlyöntien osalta 2 000 euroa ja olennaisten laiminlyöntien osalta 5 000 euroa. Jos tiedonantovelvollinen on tiedonantovelvollisuuden täyttämiseksi tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta antanut olennaisesti väärän ilmoituksen, muun tiedon tai asiakirjan taikka ei ole lainkaan antanut ilmoitusta tai on tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta laiminlyönyt olennaisesti muun tämän luvun mukaisen velvoitteen osittain tai kokonaan, tiedonantovelvolliselle voidaan määrätä enintään 15 000 euron suuruinen laiminlyöntimaksu. Laiminlyöntimaksun määrää Verohallinto ja se tilitetään valtiolle.

Työtaturma- ja ammattitautilain (459/2015) 182 §:ssä säädetään työnantajaa koskevasta vakuuttamisvelvollisuuden laiminlyöntimaksusta, joka koskee myös julkissektorin työnantajia. Laiminlyöntimaksu on enintään kolme kertaa kohtuulliseksi katsottavaa vakuutusmaksua vastaava määrä. Laiminlyöntimaksun suuruutta määrättäessä otetaan huomioon laiminlyöntiajan pituus, laiminlyönnin tahallisuus ja toistuvuus sekä vakuuttamatta jääneen työn määrä ja riski. Pykälä sisältää luonnollisen henkilön osalta rajoituksen. Tapaturmavakuutuskeskus tekee Valtiokonttorille hakemuksen laiminlyöntimaksun määräämisestä. Valtiokonttorin päätöksestä voi valittaa tapaturma-asioiden muutoksenhakulautakuntaan.

Hankintalakia lukuun ottamatta niissä tilanteissa, joissa viranomaiselle on mahdollista määrätä rahamääräinen hallinnollinen seuraamus, kyseessä on laiminlyöntimaksu. Sen taso on myös hyvin alhainen verrattuna rikoslain mukaiseen yhteisösakkoon tai muiden lakien nojalla määrättäviin rahamääräisiin seuraamuksiin, jotka ovat mahdollisia julkishallinnon toimijoille.

Joidenkin EU:n säädösten tai niiden täytäntöönpanosäännösten osalta voi joskus tulla sovellettavaksi valvontatilanne, jossa laiminlyöntimaksua tuntuvampi hallinnollinen seuraamusmaksu olisi mahdollinen myös julkissektorilla, mutta soveltamistilanteet ovat rajallisia. Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen ennalta estämisestä annetussa laissa (444/2017, rahanpesulaki) säädetään rikemaksusta ja hallinnollisesta seuraamusmaksusta. Tämän seuraamussääntelyn soveltamisalaan kuuluu jokseenkin harvinainen julkishallinnon toimijoita koskeva rahanpesulain soveltamistilanne, joka koskee julkisia oikeusavustajia. Sääntely tulee sovellettavaksi hyvin harvoin julkisten oikeusavustajien osalta. Sääntely tulee sovellettavaksi, jos julkinen oikeusavustaja ottaa hoitaakseen yksityisoikeudellisen toimeksiannon, esimerkiksi kiinteistökaupan. Rikemaksu ei perustu EU-oikeuteen, vaan se on sisällytetty lainsäädäntöön seuraamusjärjestelmän kohtuullistamiseksi tilanteissa, joissa ei ole kyse seuraamusmaksun alaisesta vakavasta, toistuvasta tai järjestelmällisestä lain säännösten rikkomisesta. Rikemaksun suuruus perustuu kokonaisarviointiin, ja siinä on huomioitu erikseen oikeushenkilöt ja luonnolliset henkilöt. Rikemaksun suuruutta arvioitaessa on otettava huomioon menettelyn laatu, laajuus ja kestoaika. Oikeushenkilölle määrättävä rikemaksu on vähintään 1 000 euroa ja enintään 100 000 euroa. Luonnolliselle henkilölle määrättävä rikemaksu on vähintään 500 euroa ja enintään 10 000 euroa. Hallinnollinen seuraamusmaksu voi puolestaan olla sekä oikeushenkilön että luonnollisen henkilön osalta enintään joko kaksi kertaa niin suuri kuin teolla tai laiminlyönnillä saavutettu hyöty, jos se on määritettävissä, tai miljoona euroa, sen mukaan kumpi on korkeampi silloin, kun kyse on muusta ilmoitusvelvollisesta kuin luotto- tai rahoituslaitoksesta, kuten julkisesta oikeusavustajasta.

Vaikka lain soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa on kyse yksityisoikeudellisista toimeksiannoista, muodollisesti julkinen oikeusavustaja on virkasuhteessa myös näissä tilanteissa. Rahanpesulain nojalla korkein mahdollinen rahamääräinen seuraamus lain rikkomisesta olisi tämän harvinaisemman julkishallintoon kuuluvan soveltamistilanteen osalta miljoona euroa, jota voidaan pitää huomattavan suurena luonnollisen henkilön tapauksessa.

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, eIDAS-muutosasetus). Vaikka asetus jättää jäsenvaltioille kansallista liikkumavaraa, hallinnollisen seuraamusmaksun (hallinnollinen sakko) määräämistä luottamuspalvelun tarjoajille koskevat säännökset eivät sisällä nimenomaista mainintaa viranomaisista. Valtiovarainministeriössä on käynnissä lainsäädäntöhanke (VM059/2024), jossa asetetun työryhmän tarkoituksena on arvioida tarvittavat lainsäädäntömuutokset ja laatia hallituksen esityksen muotoon ehdotus lainsäädännöksi, joka on välttämätöntä uudistetun eIDAS-muutosasetuksen velvoitteiden kansalliseksi toteuttamiseksi. Lausuntokierroksella olleessa hallituksen esityksen luonnoksessa (s. 101) todetaan, että uudistetun eIDAS-muutosasetuksen valmistelun aikana asetukseen ei saatu sisällytettyä säännöstä, jonka mukaan jäsenvaltio voi kansallisesti säätää siitä, ettei seuraamusmaksuja voida määrätä viranomaiselle. Tästä syystä luonnoksessa katsotaan, että poikkeuksen säätäminen viranomaisille seuraamusmaksun määräämiseen liittyen ei ole mahdollista. Hallinnollisen seuraamusmaksun enimmäismäärät määräytyvät eIDAS-muutosasetuksessa eri tavalla kuin yleisen tietosuoja-asetuksen säännösten mukaiset enimmäismäärät. eIDAS-muutosasetuksessa säädetty seuraamusmaksun enimmäismäärä on vähintään a) 5 000 000 euroa, jos luottamuspalvelun tarjoaja on luonnollinen henkilö; tai b) 5 000 000 euroa tai yksi prosentti sen yrityksen maailmanlaajuisesta vuotuisesta kokonaisliikevaihdosta, johon luottamuspalvelun tarjoaja kuului rikkomisvuotta edeltävänä tilikautena, sen mukaan, kumpi näistä määristä on suurempi, jos luottamuspalvelun tarjoaja on oikeushenkilö. Muutosasetukseen liittyvä hallituksen esitys on annettu eduskunnalle (HE 17/2026 vp).

Edellä mainittujen hallinnollisten seuraamusten lisäksi rikoslaisissa säädetty yhteisösakko on mahdollinen rajallisesti myös viranomaisille, esimerkiksi työturvallisuusvelvoitteiden laiminlyönnistä. Yhteisösakko ei ole kuitenkaan mahdollinen silloin, kun viranomaisen tehtävässä on kyse julkisen vallan käyttämisestä. Suomessa oikeushenkilö voidaan tuomita yhteisösakkoon rikoslain 9 luvussa säädettyjen oikeushenkilön rangaistusvastuun edellytysten täytyessä. Yhteisösakon alin rahamäärä on luvun 5 §:n mukaan 850 euroa ja ylin 850 000 euroa. Yhteisösakon rahamäärän vahvistamiseen vaikuttavat oikeushenkilön huolellisuus- ja varovaisuusvelvollisuuden laiminlyönnin laajuus ja laatu taikka sen johdon osallisuus rikokseen tai rikoksen salliminen, sekä oikeushenkilön taloudellinen asema.

Yhteisösakkoa koskevissa rikoslain perusteluissa on kiinnitetty huomiota siihen, että oikeushenkilöt ovat erilaisessa asemassa taloudellisten seuraamusten kohteena. Perusteluissa katsotaan, että oikeushenkilön taloudellisella asemalla tulisi kokonaisuutena arvioiden olla yhtä olennainen merkitys yhteisösakon rahamäärää vahvistettaessa kuin oikeushenkilön velvollisuuksien moitittavuudella tai oikeushenkilön johdon osuudella rikokseen. Yhteisösakon suuruuteen vaikuttaa ensinnäkin oikeushenkilön koko, jota voidaan kuvata esimerkiksi sen vuotoisilla tuloilla tai henkilöstön määrällä. Merkitystä voi olla muillakin osoittimilla kuten taseen loppusummalla. Toiseksi taloudellisen aseman arvioinnin perusteena on oikeushenkilön vakavaraisuus, joka kertoo oikeushenkilön velkaantumistasesta ja kyvystä tulevassa toiminnassaan kestää taloudellisesti heikkoja ajanjaksoja. Esimerkiksi kunnan vakavaraisuus tulee esille verrattaessa sen ottamien lainojen kokonaismäärän ja rahastojen suuruutta verotuloihin tai asukasmäärään. Yhteisösakon määräämisessä huomioidaan myös oikeushenkilön toiminnan taloudellinen tulos. Yhteisösakkoa koskevien säännösten

perusteluista ilmenee, että viranomaisten osalta arvioinnissa taloudellisella tuloksella ei olisi kovin suurta merkitystä, koska ne eivät yleensä pyri tuottamaan voittoa. Huomioon voidaan kuitenkin ottaa esimerkiksi kunnan rahoituksen merkittävä yli- tai alijäämä sekä muutokset rahastoissa ja siirtomäärärahoissa. Taloudellisen tuloksen arvioinnin pohjana tulisi olla perustelujen mukaan tietoja taloudesta pidemmältä ajanjaksolta, vähintään tiedot yhden tilikauden tapahtumista. (HE 95/1993 vp, s. 43)

Edellä todettujen esimerkkien valossa oikeusjärjestelmästä ei seuraa sellaisenaan estettä sille, että tietosuojalainsäädännön rikkomiseen perustuvat hallinnolliset seuraamusmaksut ulotettaisiin koskemaan viranomaisia ja julkishallinnon elimiä. Niistä hankintalaki mahdollistaa merkittävinkin suuruiset seuraamusmaksut kaikille niille viranomaisille ja julkishallinnon elimille, jotka ovat laissa tarkoitettuja hankintayksiköitä. Asiaan kuitenkin liittyy valtiosääntöoikeudellisia näkökohtia, jotka on välttämätöntä ottaa huomioon, kun seuraamusmaksuja ehdotetaan säädettäväksi sääntelykontekstissa, johon liittyy perusoikeuksien yhteensovittamistilanteita.

3.2 Tietosuojalainsäädännön rikkomisesta määrättävät seuraamukset

3.2.1 Hallinnollinen seuraamusmaksu

Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan säännöksiä täydentävät tietosuojalain 24 §:n säännökset hallinnollisesta seuraamusmaksusta. Voimassa olevan 24 §:n 4 momentin mukaisesti seuraamusmaksua ei voida määrätä valtion viranomaisille, valtion liikelaitoksille, kunnallisille viranomaisille, itsenäisille julkisoikeudellisille laitoksille, eduskunnan virastoille, tasavallan presidentin kanslialle eikä Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle ja Suomen ortodoksiselle kirkolle eikä niiden seurakunnille, seurakuntayhtymille ja muille elimille. Hallituksen esityksen mukaan tässä yhteydessä itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen käsite kattaa myös yliopistolaitoksen. Valtion liikelaitokset on suljettu seuraamusmaksuja koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle sillä perusteella, että ne eivät enää toimi kilpailuilla markkinoilla, vaan tuottavat palveluita valtionhallinnon sisällä. Voimassa olevan 24 §:n perustelujen mukaan nykyinen 4 momentissa säädetty raja ei koske niitä yksityisiä tahoja, jotka hoitavat perustuslain 124 §:n tarkoittamia julkisia hallintotehtäviä (HE 9/2018 vp, s. 56).

Voimassa oleva soveltamisalan rajausta tarkoittaa sitä, että yksityiset rekisterinpitäjät ja henkilötietojen käsittelijät, jotka hoitavat samaa tai samankaltaista tehtävää kuin viranomaiset tai julkishallinnon elimet, ovat eriarvoisessa asemassa niiden kanssa. Tämä koskee erityisesti julkista hallintotehtävää hoitavia yhteisöjä, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä. Erilaisia seuraamuksia tietosuojavelvoitteiden rikkomisesta voidaan pitää epäkohtana myös tilanteissa, joissa viranomaisen rekisterinpitäjänä on sopimuksella antanut jonkin rekisterinpitäjän tehtävän yksityisen henkilötietojen käsittelijän hoidettavaksi. Tietosuoja-asetuksessa ja rikosasioiden tietosuojalaissa vastuu niiden säännösten noudattamisesta on rekisterinpitäjällä, mutta myös henkilötietojen käsittelijällä on velvollisuus huolehtia tietosuojalainsäädännön vaatimusten noudattamisesta. Lähtökohtaisesti olisi mahdollista, että samassa asiakokonaisuudessa viranomaisen saisi enintään huomautuksen, mutta sen lukuun toimivalle henkilötietojen käsittelijälle voitaisiin määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu.

3.2.2 Rangaistussäännökset

3.2.2.1 Tietosuojalaki

Yleisen tietosuoja-asetuksen 84 artikla on pantu täytäntöön tietosuojalain 26 §:n rangaistussäännöksillä. Niissä viitataan muun muassa tietosuojarikosta koskevaan rikoslain 38

luvun 9 §:ään. Edellä nykytilan kuvauksesta ilmenee, että tietosuojalain säätämisen yhteydessä säädetyn tietosuojarikoksen osalta tarkoituksena on ollut yleisen tietosuoja-asetuksen 84 artiklan mukaisesti, että tietosuojarikos koskee eri tilanteita kuin asetuksen 83 artikla. Tietosuojarikoksesta voidaan sitä koskevan rikoslain 38 luvun 9 §:n nojalla tuomita vain muu kuin rekisterinpitäjänä tai henkilötietojen käsittelijänä toimiva henkilö. Tämä rajoittaa pykälän soveltamisalaa. Tietosuojalain 26 §:n rangaistussäännöksiin sisältyy tietosuojarikosta koskevan rikoslain pykälän lisäksi myös viittauksia muihin rikoslain säännöksiin. Myöskään nämä rikoslain säännökset eivät koske niiden velvoitteiden rikkomista, joihin viitataan tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa. Virkasalaisuuden rikkomista lukuun ottamatta rikosnimikkeet koskevat myös yksityissektorilla toimivia henkilöitä.

Sen lisäksi, että tietosuojalain rangaistussäännökset kattavat kokonaisuutena eri tilanteita kuin tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa tarkoitettut velvoitteet ja tietosuojarikosta koskevien säännösten soveltamisala on rajallinen, viranomaiselle ei ole myöskään mahdollista määrätä oikeushenkilön vastuuseen perustuvaa rikosoikeudellista seuraamusta tietosuojalainsäädännön rikkomisesta. Oikeushenkilön rangaistusvastuu ei rikoslain 38 luvun 12 §:n mukaan koske tietosuojarikosta, ja rikoslaisissa säädettyä yhteisösakkoa sovelletaan myös muutoin vain osaan tietosuojalain 26 §:n 1 momentissa tarkoitetuista muista rikoksista. Siltä osin kuin yhteisösakko voisi tulla sovellettavaksi, sitä sovelletaan viranomaiseen vain silloin, kun kyse ei ole julkisen vallan käyttöön liittyvästä teosta tai laiminlyönnistä. Oikeushenkilöllisyyden osalta on lisäksi huomionarvoista se, että läheskään kaikki rekisterinpitäjinä toimivat viranomaiset eivät ole oikeushenkilöitä.

Sen lisäksi, että yleisen tietosuoja-asetuksen 84 artikla sisältää kansallista liikkumavaraa, artiklassa tarkoitetuissa kansallisissa seuraamuksissa on keskeistä ottaa huomioon EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraavat vaatimukset. Vaikka jäsenvaltiot voivat valita kyseessä olevan EU-lainsäädännön rikkomisesta määrättävät seuraamukset, niiden on tuomioistuimen mukaan huolehdittava erityisesti siitä, että unionin oikeuden rikkomisen sanktioitaan vastaavin aineellisin ja menettelyllisin edellytyksin kuin kansallisen oikeuden vastaavanlaatuinen ja vakavuudeltaan samanlainen rikkomisen, ja että seuraamus on joka tapauksessa tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava. (C-679/18, OPR-Finance, tuomio 5.3.2020, kohta 25; C-565/12, LCL Le Crédit Lyonnais, tuomio 27.3.2014, kohta 44; ks. myös OM:n julkaisu 52/2018, s. 26–28) Lisäksi tuomioistuin on todennut, että seuraamusten on ankaruudeltaan vastattava niillä rangaistavien loukkausten vakavuutta ja niillä on erityisesti varmistettava todellinen varoittava vaikutus yleistä suhteellisuusperiaatetta kuitenkin noudattaen. (C-679/18, OPR-Finance, tuomio 5.3.2020, kohta 26; C-42/15, Home Credit Slovakia, tuomio 9.11.2016, kohta 63)

Edellä mainittu EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevä vastaavuusperiaate ei tarkoita välttämättä sitä, että seuraamus olisi tarpeen kaikkien tietosuojalainsäädännön velvoitteiden rikkomisesta. Tältä osin on huomionarvoista se, että sellaisia täysin vastaavia kansallisia säännöksiä ei ole, joihin tietosuoja-asetuksen (ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin) velvoitteita voitaisiin verrata. Tietosuojalainsäädännön tavoitteiden kannalta on kuitenkin oleellista se, että viranomaisten osalta sovellettavaksi tulevat rikosoikeudelliset seuraamussäännökset kohdistuvat yleisen tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojalain velvoitteiden rikkomiseen mahdollisimman kattavasti ja toimivat oikeuskäytännössä tarkoitettulla tavalla tehokkaasti. Lähtökohtana voidaan pitää niitä velvoitteita, joihin viitataan yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa. Viranomaisia koskevat kaikilta osin samat tietosuojavelvoitteet kuin yksityissektoria.

Tietosuojalain 26 §:n rangaistussäännökset eivät kata juurikaan tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa tarkoitettujen velvoitteiden laiminlyöntejä. Tietosuojarikoksen tunnusmerkistön

valossa on myös mahdollista, että vain osa tietoturvaluusvelvoitteiden laiminlyönneistä voisi tulla katetuksi rangaistussäännöksillä, mutta niitä koskevaa oikeuskäytäntöä on vasta vähän. Viranomaisten ja julkishallinnon elinten osalta sovellettavista säännöksistä voi lisäksi aiheutua epäselvyyttä siitä, että 26 § ei sisällä viittauksia virkavelvollisuuden rikkomista koskeviin rikoslain säännöksiin, joita tarkastellaan erikseen jäljempänä.

Tietosuojalain ratkaisua siitä, että hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevia säännöksiä ei sovelleta viranomaisiin, on perusteltu erityisesti viranomaisten toiminnan lainalaisuudella ja laajalla rikosoikeudellisella ja virkamiesoikeudellisella virkavastuulla. Viranomaistoiminnan keskeinen sisältö on lakisääteisten tehtävien hoitaminen, johon liittyy olennaisesti viranomaisen velvollisuus noudattaa kaikessa julkisessa toiminnassa lakia. Lainalaisuusperiaatteesta säädetään perustuslain 2 §:n 3 momentin ensimmäisessä virkkeessä, jonka mukaan julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin (oikeusvaltioperiaate). Suomessa viranomaisten ja virkamiesten toiminnan lainmukaisuus voi myös tulla arvioitavaksi laillisuusvalvonnan kautta. Sen lisäksi, että viranomaisen toiminnasta on mahdollista tehdä laillisuusvalvontaa ylemmälle viranomaiselle, erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehellä ja valtioneuvoston oikeuskanslerilla on laajat toimivaltuudet suorittaa viranomaisiin ja virkamiehiin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa joko kantelun johdosta tai omasta aloitteesta. Henkilötietojen suojaan liittyviä kanteluasioita on käsitelty ajoittain. (Esim. apulaisoikeuskanslerin päätös 9.4.2024, OKV/2444/10/2023, oikeuskanslerin ratkaisu 20.4.2021 OKV/131/70/2020; apulaisoikeuskanslerin ratkaisu 15.12.2017 Dnro OKV/1887/1/2017; ja oikeuskanslerin ratkaisu 05.11.2008 Dnro OKV/681/1/2008.) Sekä eduskunnan oikeusasiamiehellä että valtioneuvoston oikeuskanslerilla on myös mahdollisuus määrätä nostettavaksi syyte. (Esim. OKV/2808/31/2022)

Sen lisäksi, että virkamiehelle voidaan määrätä rikosoikeudellinen rangaistus, virkamiehelle on mahdollista määrätä virkamiesoikeudellinen seuraamus virkavelvoitteiden laiminlyönneistä. Esimerkiksi valtion virkamieslain 24 §:n nojalla virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa kirjallinen varoitus. Virkamiesoikeudellisia seuraamuksia ovat myös virkasuhteen irtisanominen, purkaminen ja virantoimituksesta pidättäminen. Virkavastuun toteuttamiseen liittyvissä virkamiesoikeudellisissa seuraamuksissa, kuten virkamiehelle valtion virkamieslaissa (750/1994) tarkoitetun kirjallisen varoituksen antamisessa, ei ole kyse rikosoikeudelliseen rangaistukseen rinnastuvasta seuraamuksesta. Rikosoikeudelliseen rangaistukseen rinnastuvana seuraamuksena ei ole pidetty myöskään virkasuhteen purkamista koskevaa päätöstä. (Ks. tarkemmin [Lainkirjoittajan opas, jakso 12.10](#) ja siinä viitattu oikeuskäytäntö.)

Virkavastuun toteuttamiseen liittyvissä virkamiesoikeudellisissa seuraamuksissa ei ole myöskään kyse yleisen tietosuojasetuksen eikä rikosasioiden tietosuojalain seuraamuksia koskevien säännösten täytäntöönpanosta. EU-oikeuden tehokkaan täytäntöönpanon kannalta merkityksellisiä ovat edellä mainitut tietosuojalain 26 §:ssä mainitut rikoslain säännökset ja virkavelvollisuuden rikkomista koskevat rikoslain säännökset. Siltä osin kuin säännökset tulevat sovellettaviksi yleisen tietosuojasetuksen velvoitteiden rikkomiseen, ne perustuvat oleellisesti henkilökohtaiseen rikosoikeudelliseen vastuuseen.

EU:n tuomioistuin on vahvistanut viranomaisia koskevan liikkumavaran oikeuskäytännössään Kansallista liikkumavaraa ei kuitenkaan ole seuraamusmaksun määräämiseen sovellettavien aineellisten edellytysten osalta. Se, että tietosuojasetuksessa 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 se on katsottu, 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 katsottu, 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).

Tietosuojalain 26 §:ssä mainitut rikosoikeudelliset rangaistussäännökset sen sijaan perustuvat henkilökohtaiseen rikosoikeudelliseen vastuuseen. Organisaation (oikeushenkilön) vastuu ei ole myöskään mahdollinen silloin, kun on kyse virkarikoksista. Edellä mainitut tuomiot koskevat pelkästään hallinnollisia seuraamusmaksuja. Tietosuoja-asetuksen 84 artiklasta ei myöskään ilmene yksityiskohtaisia kriteerejä seuraamuksille siinä tapauksessa, että hallinnollisia seuraamusmaksuja ei sovelleta, kuten viranomaisten osalta. Ainoa nimenomainen edellytys on, että seuraamukset ovat tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Vaikka henkilökohtaiseen rikosoikeudelliseen vastuuseen perustuvat seuraamukset voivat toimia ennalta estävästi myös viranomaisen organisaation tasolla, suuri osa tietosuoja-asetuksen rekisterinpitäjiä ja henkilötietojen käsittelijöitä koskevista velvoitteista on kirjoitettu siten, että vastuun kohdistaminen yksittäiseen viranhaltijaan olisi useilta osin ongelmallista. Tällaisia velvoitteita ovat esimerkiksi sisäänrakennettua ja oletusarvoista tietosuojaa koskevat vaatimukset.

3.2.2.2 Rikosasioiden tietosuojalaki

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 57 artiklassa tarkoitettuja seuraamuksia koskevat vaatimukset on pantu täytäntöön rikosasioiden tietosuojalain 61 §:ssä, joka sisältää tietosuojalain säännöksiä vastaavat viittaussäännökset rikoslakiin. Lisäksi henkilötietojen käsittelyyn liittyvien tekojen tai laiminlyöntien osalta sovellettavaksi voivat tulla erityisesti virkarikoksia koskevat rikoslain säännökset samalla tavoin kuin yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivistä ei ilmene, minkä direktiivin velvoitteiden rikkomiseen seuraamusten tulisi tarkalleen ottaen kohdistua. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 57 artiklan sanamuoto myös poikkeaa yleisen tietosuoja-asetuksen 84 artiklan 1 kohdasta, ja koskee yleisesti direktiivin säännösten rikkomista. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin velvoitteet ovat lähes identtisiä tietosuoja-asetuksen vastaavien velvoitteiden kanssa. Myös suuri osa yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa tarkoitetuista hallinnollisen seuraamusmaksun alaisista velvoitteista sisältyy rikosasioiden tietosuojadirektiiviin.

Rikosasioiden tietosuojalain 61 §:n perustelujen mukaan pykälän viittaussäännöksillä on tarkoitettu viitata niihin rikoslain säännöksiin, jotka voivat tulla kyseeseen lain rikkomisten johdosta määrättävinä seuraamuksina, joista säättämistä edellytetään rikosasioiden

tietosuojadirektiivin 57 artiklassa. Tästä huolimatta rikosasioiden tietosuojalain 61 §:n viittaussäännökset ovat identtiset tietosuojalain rangaistussäännösten kanssa.

Edellä tietosuojalain rangaistussäännösten osalta mainitun valossa voidaan todeta, että rikosasioiden tietosuojalain rangaistussäännöksissä viitatu rikoslain säännökset eivät juurikaan kata yleisen tietosuoja-asetuksen 83 asetuksessa tarkoitettuja velvoitteita vastaavien rikosasioiden tietosuojalain velvoitteiden rikkomista. Lisäksi huomionarvioista on se, että tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain rangaistussäännöksissä ei viitata virkavelvollisuuden rikkomista koskeviin rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:ään. Sen sijaan rangaistussäännöksissä viitataan virkasalaisuuden rikkomista koskevaan 40 luvun 5 §:ään.

Edellä todetusta huolimatta virkavelvollisuuden rikkomista koskevat rikoslain säännökset ovat sovellettavissa ilman nimenomaista viittaussäännöstäkin. Jo ennen tietosuojalainsäädännön uudistusta tietosuojalainsäädännön laiminlyöntejä on tyypillisesti käsitelty rikosprosessissa virkavelvollisuuden laiminlyöntirikoksina. Viranhaltijoita lisäksi koskee laaja rikosoikeudellinen virkavastuu. Rikosoikeudellinen virkavastuu voi ilmetä myös vastuuna kollegiaalisen elimen jäsenenä, ja vastuuseen voidaan asettaa samanaikaisesti useita virkavastuulla toimivia henkilöitä. Informatiivinen viittaussäännös ei sinänsä ole välttämätön, vaan virkavelvollisuuden rikkomista koskevat säännökset voivat tulla sovellettaviksi myös ilman sellaista tietosuojalainsäädännön rikkomistilanteissa. Huomioiden kuitenkin edellä todetut puutteet voimassa olevien rikosasioiden tietosuojalain viittaussäännösten kattavuudessa, niiden täydentäminen viittauksella virkavelvollisuuden rikkomiseen olisi selkeyden vuoksi perusteltua.

3.2.3 Virkavelvollisuuden rikkominen

Arviomuistiossa on selvitetty tarkemmin rikosoikeudellisten rangaistussäännösten riittävyyttä ja toimivuutta tietosuojalainsäädännön rikkomisesta määrättävinä seuraamuksina (s. 47–52) ja tarkasteltu myös asiaan liittyvää oikeuskäytäntöä (s. 53–58). Oikeuskäytännön valossa tietosuojalainsäädännön velvoitteiden rikkominen voi tulla rangaistavaksi virkavelvollisuuden rikkomisena. Huomioiden sen, että tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain rangaistussäännökset kattavat enimmäkseen muita tilanteita kuin tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa tarkoitettujen ja niitä vastaavien rikosasioiden tietosuojalain velvoitteiden rikkomisen, näiden velvoitteiden rikkomiseen sovellettava rikosoikeudellinen seuraamus on myös käytännössä virkavelvollisuuden rikkomista tai tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskeva rangaistus. Virkavelvollisuuden rikkomisesta ja tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta säädetään rikoslain 40 luvun 9–10 §:ssä. Näiden rikosten tunnusmerkistö on muotoiltu avoimeksi. Se, mikä on rangaistavaa virkavelvollisuuden rikkomista, määräytyy tarkemmin rikoslain ulkopuolisten säännösten perusteella. Rikosoikeudellisen vastuun toteutumisen kannalta onkin keskeistä se, että virkavelvollisuus voidaan johtaa asiaan sovellettavasta lainsäädännöstä eli tässä tapauksessa tietosuojalainsäädännöstä. Lisäksi teon rangaistavuuden yleisten edellytysten tulee täytyä.

Yleisessä tietosuoja-asetuksessa seuraamusmaksujen soveltamisalaan säädetty velvoitteet ilmenevät tarkemmin niistä säännöksistä, joihin 83 artiklassa viitataan. Velvoitteita koskevat säännökset ovat sinänsä varsin yksityiskohtaisia, mutta niihin voi liittyä laajaakin tulkinnanvaraisuutta. Oikeuskäytännöstä ei toistaiseksi löydy tukea sen arvioimiselle, missä määrin virkarikossääntely soveltuu silloin, kun kyse on yleisen tietosuoja-asetuksen säännösten rikkomisesta. Lähtökohtaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa tarkoitettujen laiminlyöntien (ja vastaavien rikosasioiden tietosuojalain mukaisten velvoitteiden laiminlyöntien) voisivat kuitenkin tulla suurelta osin arvioitavaksi virkavelvollisuuden laiminlyöntirikoksena. Virkavelvollisuuden laiminlyöntirikosta koskevista säännöksistä ei myöskään näyttäisi

seuraavan sellaisenaan estettä sille, että virkavelvollisuuden laiminlyönti voisi perustua minkä tahansa tietosuojasetuksen tai rikosasioiden tietosuojalain säännösten rikkomiseen. Virkavelvollisuus voidaan johtaa myös kyseessä olevaan viranomaiseen sovellettavasta henkilötietojen käsittelyä koskevasta erityislainsäädännöstä.

Virkavelvollisuuden rikkomista koskevien säännösten osalta on huomioitava myös niiden henkilöllinen ulottuvuus. Rikoslain (39/1889) 40 luvun 11 §:n mukaan virkavastuussa toimistaan ovat virkamies, julkisyhteisön työntekijä, julkista luottamustehtävää hoitava henkilö ja muu julkista valtaa käyttävä henkilö. Virkavelvollisuuden rikkomisrikoksia ei rikoslain 40 luvun 12 §:n soveltamisalasäännöksen nojalla kuitenkaan sovelleta julkisyhteisön työntekijöihin, toisin kuin esimerkiksi virkasalaisuuden rikkomista koskevaa 40 luvun 5 §:ää. Huomioiden sen, että useat tietosuojalainsäädännön rikkomistilanteet tulisivat arvioitavaksi todennäköisimmin virkavelvollisuuden rikkomisena tai tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena, rangaistusten kohdentumisessa on nykytilan valossa selvä puute julkisyhteisöihin työsuhteessa olevien henkilöiden osalta. Rikosoikeudellisen virkavastuun kehittämistarpeita on selvitetty oikeusministeriössä erikseen. ([Rikosoikeudellisen virkavastuun nykytila ja yleisiä kehittämistarpeita – Arviomuistio](#), Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:2)

Julkista hallintotehtävää hoitavien yhteisöjen, säätiöiden ja yksityisten henkilöiden palveluksessa oleviin puolestaan sovelletaan yleensä erillisten säännösten nojalla rikosoikeudellista virkavastuuta näiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on katsottu julkisen hallintotehtävän hoitamisen edellyttävän sitä, että henkilöt toimivat tehtävässään virkavastuulla. Sen ohella oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen merkitsee, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja. Kuten edellä todetaan, julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille on lisäksi nykytilan valossa mahdollista määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu.

Sen lisäksi, että rikoslain 40 luvun 9 tai 10 §:n tunnusmerkistön olisi täytyttävä ja tietosuojalainsäädännön rikkomisesta voidaan osoittaa vastuuseen rikoslain 40 luvun 11 §:ssä tarkoitettu henkilö, virkavelvollisuuden rikkomisen olisi tullut tapahtua virantoimituksen yhteydessä. Lisäksi edellytyksenä on, että teko ei huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Virkavelvollisuuden rikkomisen voi olla tahallista tai tuottamuksellista. Virkarikossäännösten esitöiden perusteella tarkoituksena on kuitenkin ollut, että vähäisiksi katsottavia tahallisia ja tuottamuksellisia virkavelvollisuuden rikkomisia ei rangaista virkarikoksina. Virheen lukeminen virkamiehen syyksi rikoksena edellyttää tekijältään rangaistavaa syyllisyyttä sekä teolta sellaista moitittavuutta, josta rankaiseminen rikoksena on perusteltua. Korkein oikeus on puolestaan oikeuskäytännössään katsonut tahallisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta tuomitsemisen edellyttävän, että virkamies on arvioitavana olevassa tilanteessa tarkoittanut menetellä lain vastaisesti tai että hänen oli ainakin täytynyt mieltää menettelevänsä lain vastaisesti. (KKO 2023:17, kohta 62, KKO 2017:92, kohta 63, KKO 2008:90, kohta 7)

Siinä tapauksessa, että henkilökohtaiseen rikosoikeudelliseen virkavastuuseen perustuvassa sääntelyssä pitäydyttäisiin viranomaisia koskevana seuraamusjärjestelmänä, virkavelvollisuuden rikkomista koskevat rikosnimikkeet olisivat lähtökohtaisesti riittävät kattamaan tietosuojalainsäädännön velvoitteiden rikkomisen. Tietosuojalain ja rikosasioiden rangaistussäännöksiä olisi kuitenkin suositeltavaa täydentää. Rangaistussäännösten täydentäminen olisi myös suositeltavaa siinä tapauksessa, että seuraamusmaksut ulotettaisiin koskemaan vain osaa viranomaisista. Siinä tapauksessa, että hallinnollisia seuraamusmaksuja ei ulotettaisi koskemaan viranomaisia ja julkishallinnon elimiä, edellä todettu julkisyhteisöihin työsuhteessa olevia henkilöitä koskeva puute olisi lisäksi välttämätöntä korjata rikoslaissa.

Huomionarvioista on se, että tietosuojalainsäädännön rikkomista koskevaa oikeuskäytäntöä, jossa epäilty olisi tuomittu virkavelvollisuuden rikkomisesta, on vähän. Oikeuskäytännön vähyteen voi olla monia syitä. (Muukkonen, Virkarikossääntelyn kehittämistarpeista – erityistarkastelussa henkilöpiiri ja blankosääntelytekniikka oikeuskäytännön valossa, [Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2024:1](#)) Hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevassa arviomuistiossa (s. 80) kiinnitetään kuitenkin huomiota siihen, että niissä harvoissa tapauksissa, joissa tällaisia tilanteita on käsitelty tuomioistuimissa, rekisterinpitoon liittyvien velvoitteiden laiminlyöntiä koskevat syytteet eivät ole menestyneet. Siten henkilökohtaiseen rikosoikeudelliseen virkavastuuseen perustuva seuraamusjärjestelmä herättää kysymyksiä siitä, missä määrin rikosoikeudellinen virkavastuu on mahdollista johtaa niistä velvoitteista, jotka määritetään tarkemmin tietosuojalainsäädännössä. Tähän voi vaikuttaa myös tietosuojalainsäädäntöä täydentävä erityislainsäädäntö. Rikosoikeudellisen virkavastuun toteutumiseen voi vaikuttaa lisäksi se, miten selkeästi rekisterinpitoon liittyvät vastuut on määritetty organisaation sisäisesti. Näiden vastuiden määrittäminen on keskeistä riippumatta siitä, laajennettaisiinko hallinnolliset seuraamusmaksut koskemaan viranomaisia ja julkishallinnon elimiä.

Se, että virkavelvollisuuden rikkominen rikosnimikkeenä kohdistuu yksittäiseen rikoksesta epäiltyyn viranhaltijaan, ei kuitenkaan täysin vastaa tietosuojalainsäädännön tarkoitusta siitä, että rikkomukset ovat viime kädessä rekisterinpitäjän vastuulla. Vaikka rikosoikeudelliset seuraamukset ovat kiistämättä tehokkaita, rikosoikeudellinen seuraamus ei voimassa olevan seuraamusjärjestelmän mukaisesti kohdistu organisaatioon. Organisaation vastuulla olevien velvoitteiden kohdentaminen yksittäisen viranhaltijan vastuulle voi myös olla vaikeaa. Lisäksi edellä mainitut virkavelvollisuuden rikkomisen rangaistavuuden edellytykset voivat nostaa seuraamusta koskevan kynnyksen yksittäisen viranhaltijan osalta varsin korkealle. Tämä koskee erityisesti sellaisia yleisen tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojalain velvoitteita, jotka koskevat selkeästi organisaatiota. Lisäksi rikosoikeudelliset seuraamukset näyttävät yksilön kannalta myös poikkeuksellisen ankarina tietosuojalainsäädännön kaltaisessa tapauksessa, koska velvoitteet on säädetty rekisterinpitäjän vastuulle organisaationa.

3.3 Tietosuojavaltuutetun käytettävissä olevat toimivaltuudet viranomaisten vastuulla olevien rikkomusten korjaamiseksi

Tietosuojavaltuutetulla on käytettävissään suoraan yleisen tietosuoja-asetuksen 58 artiklaan perustuvat toimivaltuudet, joihin kuuluvat artiklan 1 kohdassa säädetyt tutkintavaltaudet ja 2 kohdassa säädetyt korjaavat toimivaltuudet, sekä 3 kohdan mukaiset hyväksymis- ja neuvontavaltaudet. Yksi 2 kohdassa mainituista korjaavista toimivaltuuksista on mahdollisuus määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja, joista säädetään tarkemmin asetuksen 83 artiklassa. Yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia toimivaltuuksia täydentää tietosuojalain 18 §:ssä säädetty tiedonsaanti- ja tarkastusoikeus, 20 §:ssä säädetty oikeus saada poliisilta virka-apua sekä 22 §:ssä säädetty oikeus asettaa tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 2 kohdan c–g ja j alakohdassa tarkoitettua päätöksen ja tietosuojalain 18 §:n 1 momenttiin perustuvan tietojen luovuttamista koskevan määräyksen tehosteeksi uhkasakko. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan mukaisia hallinnollisia seuraamusmaksuja voidaan määrätä tietosuoja-asetuksen rikkomuksista ja ne tulee määrätä kunkin yksittäisen tapauksen olosuhteiden mukaisesti muiden tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 2 kohdan mukaisten korjaavien toimivaltuuksien käyttämisen lisäksi tai niiden sijasta.

Sen lisäksi, että mahdollisuus määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu ei ole tietosuojavaltuutetun käytettävissä viranomaisten osalta, myös osa muista korjaavista toimivaltuuksista soveltuu heikosti silloin, kun kyse on viranomaisen laissa säädettyyn tehtävään liittyvästä henkilötietojen käsittelystä. Toisaalta huomionarvioista on myös se, että

yleisessä tietosuojasetuksessa säädetty korjaavat toimenpiteet eivät kaikilta osin rinnastu hallinnollisiin seuraamuksiin. Esimerkiksi varoitusta ei anneta jo tapahtuneesta tietosuojalainsäädännön rikkomisesta, vaan se kohdistuu suunniteltuun tulevaan henkilötietojen käsittelyyn.

Keskeistä on huomioida se, että hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen on yksi tietosuojasetuksessa säädetty korjaava toimivaltuus, eikä muiden korjaavien toimivaltuuksien tarkoitus ole korvata seuraamusmaksuja. Yleisen tietosuojasetuksen 84 artikla myös nimenomaisesti edellyttää asetuksen rikkomisen sanktiointia silloin, kun hallinnollinen seuraamusmaksu ei ole mahdollinen.

Kuten edellä jaksosta 1.1 ja arviomuistiosta (s. 30) ilmenee, huomautuksia on annettu viranomaisille verrattain usein suhteessa muiden korjaavien toimivaltuuksien käyttöön. Tietosuojavaltuutetulla on mahdollisuus määrätä myös käsittelykielto, mutta tietosuojavaltuutettu ei ole toistaiseksi määrännyt käsittelykieltoa viranomaiselle. Tietosuojavaltuutettu ei ole myöskään käyttänyt tiedonsiirron keskeyttämistä koskevia toimivaltuuksia viranomaisten osalta. Erityisesti käsittelykiellon määräämisen kynnys viranomaisen osalta on varsin korkea. Käsittelykielto tai tiedonsiirron keskeyttämistä koskeva määräys voisi aiheuttaa merkittävää haittaa tai estää viranomaisen tehtävän hoitamisen.

Huomautuksia on annettu viranomaisille hyvin erilaisissa tietosuojalainsäädännön rikkomistilanteissa. Arviomuistiosta todetaan, että niiden lukumäärän perusteella on vaikeaa vetää johtopäätöksiä siitä, ovatko nykyinen rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä ja tietosuojavaltuutetun käyttämät korjaavat toimivaltuudet kokonaisuutena toimiva yhdistelmä, tai antavatko viranomaiselle annetut huomautukset syytä erityiseen huoleen tietosuojavaltuutetun toimivaltuuksien riittävydestä. Tämä johtuu siitä, että tietosuojavaltuutetun korjaavien toimenpiteiden määräämisen kynnys on matalampi kuin rikoksen tunnusmerkistön täyttävän teon syyksilukemisen edellytykset. Syyksilukeminen edellyttää aina riittävää näyttöä ja tahallisuutta, ellei huolimattomuutta ole erikseen säädetty rangaistavuuden perusteeksi. Kuten arviomuistiosta todetaan, vähäinen tuomioiden lukumäärä henkilötietojen käsittelyä koskevien virkavelvollisuuksien rikkomisesta, jossa on ollut kyse muusta kuin rekisteriurkinnasta, ja se, että rikkomuksia on todettu usein valvonnan yhteydessä, herättää kuitenkin kysymyksiä nykytilan mukaisen seuraamusjärjestelmän toimivuudesta, vaikka tuomioiden vähäiselle määrälle voi olla muitakin syitä.

Huomautuksia koskevista päätöksistä ei pysty myöskään niiden sisällöllisen tarkastelun perusteella vetämään kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä tietosuojavaltuutetun toimivaltuuksien riittävydestä. Tämä johtuu siitä, että huomautuksen antamiselle ei ole säädetty tietosuojasetuksessa erityisesti huomioitavia seikkoja, kuten hallinnollisten seuraamusmaksujen osalta, eivätkä huomautusta koskevat päätökset siten yleensä sisällä samanlaista perustelua seuraamusharkinnasta kuin hallinnollista seuraamusmaksua koskevat päätökset. Viranomaisia koskevat huomautukset voivat kuitenkin antaa tietoa yleisemmin siitä, missä määrin viranomaisilla on ollut haasteita tietosuojalainsäädännön noudattamisessa. Tältä osin merkityksellistä voi myös olla se, että viranomaisiin on kohdistettu huomautuksia verrattain usein suhteessa yksityissektorin toimijoihin. Tähän voi kuitenkin olla useita, esimerkiksi viranomaistoiminnan luonteeseen ja valvonnan kohdentumiseen liittyviä syitä.

Tietosuojavaltuutetun ratkaisukäytännön ja rikosoikeudellisia rangaistuksia koskevan oikeuskäytännön valossa näyttää joka tapauksessa ilmeiseltä, että viranomaisten vastuulla olevat henkilötietojen käsittelyä koskevat laiminlyönnit tulevat valtaosin ilmi tietosuojavaltuutetun valvonnan yhteydessä sen sijaan, että niitä päätyisi rikosprosessiin. Tämän valossa rikosoikeudellista sanktiointia tarkoituksenmukaisempaa ja tehokkaampaa voi olla se,

että tietosuojavaltuutetun toimivaltuuksia täydennettäisiin laajentamalla seuraamuskollegion toimivalta määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu koskemaan myös julkissektoria. Rikosoikeudellinen virkavastuun toteutuminen edellyttää aina tuomioistuimenettä, ja sen toteutumiskynnys on näyttövaatimusten vuoksi korkeampi kuin hallinnollisessa menettelyssä määrättävän hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisen edellytykset. Rikosoikeudelliseen virkavastuuseen perustuva seuraamus lisäksi edellyttää, että viranomaisen organisaatiosta voidaan osoittaa yksi tai useampi lainsäädännön rikkomisesta vastuussa oleva henkilö. Se, että rikosoikeudellisen vastuun kohteena on aina yksilö organisaation sijasta, voi myös johtaa yksilön kannalta kohtuuttomaan tilanteeseen.

3.4 Henkilötietojen tietoturvaloukkausta koskevan ilmoitusvelvollisuuden rajoittaminen

Yleisen tietosuojasetuksen 34 artiklassa säädetään rekisterinpitäjää koskevasta velvoitteesta ilmoittaa henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta rekisteröidylle. Rekisterinpitäjän on tehtävä ilmoitus ilman aiheetonta viivytystä, kun henkilötietojen tietoturvaloukkaus todennäköisesti aiheuttaa korkean riskin luonnollisten henkilöiden oikeuksille ja vapauksille.

Asetuksen 23 artikla sisältää liikkumavaraa, jonka mukaisesti jäsenvaltion lainsäädännössä voidaan lainsäädäntötoimenpiteellä rajoittaa esimerkiksi 34 artiklassa säädetyn velvoitteen soveltamisalaa, jos kyseisessä rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide. Voimassa olevassa tietosuojalainlaissa ei ole säädetty edellytyksistä, joiden täytyessä rekisterinpitäjän velvollisuutta ilmoittaa henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta rekisteröidylle voitaisiin rajoittaa yleisen tietosuojasetuksen 23 artiklan mukaisesti. Yleisen tietosuojasetuksen 23 artiklan mukaista liikkumavaraa on käytetty tietosuojalain rajoituksissa, jotka koskevat yleisen tietosuojasetuksen 13 ja 14 mukaista rekisterinpitäjän velvollisuutta toimittaa tietoja rekisteröidylle (33 §) sekä 15 artiklan mukaista rekisteröidyn oikeutta tutustua hänestä kerättyihin tietoihin (34 §).

Rekisteröidylle tehtävä tietoturvaloukkausta koskeva ilmoitus antaa rekisteröidylle tietoa tapahtuneesta tietoturvaloukkauksesta sekä tietoturvaloukkauksen luonteesta, sen mahdollisista vaikutuksista ja sen vuoksi toteutetuista toimenpiteistä. Tällä voi joissain tapauksissa olla vaikutuksia esimerkiksi kansallista turvallisuuteen tai rikosten ehkäisemiseen ja selvittämiseen liittyvien intressien turvaamiseen tai rekisteröidyn tai toisen henkilön oikeuksiin. Kansalliseen turvallisuuteen ja ulkopoliittikkaan kytkeytyvää tietoturvaloukkausta koskevassa asiassa KHO 2024:115 Korkein hallinto-oikeus arvioi, miltä osin rekisteröidylle ilmoittamisessa olisi huomioitava julkisuuslain salassapitosääntely.

Osa ilmoitusvelvollisuuden alaisesta tietosisällöstä rinnastuu rekisterinpitäjän informointivelvoitteiden (13 ja 14 artikla) sekä rekisteröidyn tutustumisoikeuden (15 artikla) mukaisiin tietoihin, joihin liittyvistä rajoituksista on säädetty voimassa olevassa tietosuojalainlaissa. Ilmoitusvelvollisuutta ei ole kuitenkaan vastaavalla tavalla rajoitettu voimassa olevassa lainsäädännössä, mikä voi joissain tilanteissa vaarantaa muiden intressien ja oikeuksien turvaamisen. Rikosasioiden tietosuojalain mukaan velvollisuutta ilmoittaa rekisteröidylle tietoturvaloukkauksesta voidaan rajoittaa samoin perustein kuin rekisteröidyn oikeuksia (28 § ja 35 §:n 3 momentti). Rikosasioiden tietosuojalain mukaisia rajoituksia vastaavat säännökset olisi perusteltua lisätä myös tietosuojalakiin.

Yleisen tietosuojasetuksen 34 artiklan säännösten rikkomisesta on mahdollista määrätä 83 artiklan 2 kohdan ja 4 kohdan a alakohdan mukaisesti hallinnollinen seuraamusmaksu, joka on enintään 10 000 000 euroa, tai jos kyseessä on yritys, kaksi prosenttia sen edeltävän tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta sen mukaan kumpi näistä määristä on

suurempi. Hallinnollinen seuraamusmaksu on mahdollinen kuitenkin ainoastaan julkista hallintotehtävää hoitaville yhteisöille, säätiöille ja yksityisille henkilöille, jotka toimivat rekisterinpitäjänä tai henkilötietojen käsittelijänä. Viranomaisten palveluksessa olevien henkilöiden osalta laiminlyönti voisi olla rangaistavaa tietosuojarikoksena tai viranhaltijoiden osalta virkavelvollisuuden rikkomisena edellyttäen, että teon rangaistavuuden edellytykset täyttyisivät. Oikeuskäytännön puuttumisesta johtuen tietosuojarikosnimikkeen soveltuvuus on toistaiseksi kuitenkin epäselvää. Henkilötietojen tietoturvaloukkausta koskevan ilmoitusvelvollisuuden rajoittamista koskevat säännökset selventäisivät sitä, millä perusteilla rekisteröidyille tehtävää ilmoitusta voidaan lykätä tai se voidaan jättää tekemättä ilman rangaistuksen uhkaa.

3.5 Ahvenanmaan maakuntalainsäädäntö

Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövallosta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:ssä. Valtakunnan lainsäädäntövallosta säädetään lain 27 §:ssä. Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n mukaan maakunnalla on lainsäädäntövaltaa asioissa, jotka koskevat maakunnan hallitusta sekä sen alaisia viranomaisia ja laitoksia. Ahvenanmaan maakunnan ja kuntien viranomaisten hallussa olevien henkilötietojen suoja on Ahvenanmaan itsehallintolain 19 §:ssä tarkoitettussa maakuntalakien lainsäädäntövalvonnassa katsottu itsehallintolain 18 §:n 1 ja 4 kohdan nojalla kuuluvan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Ehdotettu sääntely ei koske Ahvenanmaata siltä osin kuin asia kuuluu maakunnan lainsäädäntövaltaan.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksellä ehdotetaan mahdollistettavaksi hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen viranomaisille ja julkisoikeudellisille yhteisöille yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa mainittujen säännösten ja tietosuoja-asetuksen 10 artiklan rikkomisesta. Hallinnollinen seuraamusmaksu voitaisiin määrätä myös rikosasioiden tietosuojalaissa tarkoitetuille toimivaltaisille viranomaisille sen säännösten rikkomisesta.

Seuraamusmaksua ei voitaisi määrätä tuomioistuimille ja eduskunnan virastoille perustuslaista johtuvista syistä, eikä tiedusteluvalvontavaltuutetulle siltä osin kuin henkilötietojen käsittely liittyy tiedustelutoiminnan valvontaan. Tietosuojavaltuutettu on kuitenkin yleisen tietosuoja-asetuksen ja voimassa olevan tietosuojalain mukaisesti toimivaltainen valvomaan tuomioistuimia silloin, kun kyse ei ole lainkäyttötehtäviin liittyvästä henkilötietojen käsittelystä, ja se valvoo myös eduskunnan virastojen ja tiedusteluvalvontavaltuutetun henkilötietojen käsittelyä. Seuraamusmaksu ei olisi myöskään mahdollinen sellaisissa tilanteissa, joissa tietosuojavaltuutettu ei ole ollenkaan toimivaltainen valvomaan henkilötietojen käsittelyä. Tietosuojalaissa ylimmät laillisuusvalvojat eli valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies on rajattu kokonaan valvonnan ulkopuolelle. Valvontatoimivalta ei kata myöskään oikeuskanslerinvirastoa ja eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaa. Lisäksi tietosuojalaki ei koske valtiopäivätoimintaa. Rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalalla seuraamusmaksua ei voitaisi määrätä Suojelupoliisille ja Puolustusvoimille lain 1 §:n 2 momentin soveltamisalaan kuuluvista henkilötietojen käsittelytoimista, joihin liittyvät ydintehtävät ovat kokonaan unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolella. Niitä koskee myös muita viranomaisia kattavampi valvonta.

Viranomaisia ja julkisoikeudellisia yhteisöjä koskeville hallinnollisille seuraamusmaksuille ehdotetaan asetettavaksi enimmäismäärät, jotka olisivat huomattavasti alempia kuin suoraan yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiin perustuvien seuraamusmaksujen enimmäismäärät.

Seuraamusmaksujen osalta enimmäismääräksi ehdotetaan 500 000 ja 1 000 000 euroa sen mukaisesti, minkä velvoitteen rikkomisesta on kyse, yleisen tietosuojasetuksen jaottelua vastaavasti. Lisäksi seuraamusmaksun määrästä päätettäessä olisi varmistuttava siitä, että se on oikeassa suhteessa viranomaisen kokoon ja taloudelliseen asemaan sekä rikkomuksen tai laiminlyönnin vakavuuteen. Ehdotetuissa säännöksissä myös korostettaisiin seuraamusmaksun viimesijaisuutta. Näiden rajausten tavoitteena olisi lieventää mahdollisia kielteisiä vaikutuksia viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Ehdotetut säännökset seuraamusmaksujen määrästä koskisivat myös yhteisöjä, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niissä tilanteissa, joissa ne hoitavat julkista hallintotehtävää.

Hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle ehdotetaan jätettäväksi tilanteet, joissa on kyse käsittelytoimista, jotka liittyvät yleisen tietosuojasetuksen 86 artiklassa tarkoitettuun henkilötietojen luovuttamiseen henkilötietojen suojan ja asiakirjajulkisuuden yhteensovittamiseksi. Tämän ehdotuksen tarkoituksena on varmistaa, että ehdotettu sääntely ei kavenna julkisuusperiaatetta. Ehdotettu seuraamusmaksujen soveltamisalan rajaus koskisi viranomaisten ja julkishallinnon elinten lisäksi myös yhteisöjä, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä, jotka hoitavat julkista hallintotehtävää.

Ehdotetut seuraamusmaksuja koskevat säännökset tekisivät tietosuojalainsäädännön rikkomiseen sovellettavasta seuraamusjärjestelmästä kokonaisuutena nykyistä yhtenäisemmän ja johdonmukaisemman. Ehdotettujen säännösten tavoitteena on varmistaa organisaation vastuu tietosuojalainsäädännön mukaisten velvoitteiden noudattamisesta ja tehostaa rekisteröityjen suojaa, kuitenkin siten, että mahdolliset kielteiset vaikutukset viranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitamiseen jäisivät mahdollisimman vähäisiksi.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi rajoituksista rekisterinpitäjän velvollisuuteen ilmoittaa henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta rekisteröidylle. Ilmoitusta voisi rajoittaa tai lykätä tai se voitaisiin jättää tekemättä samoilla perusteilla kuin ne, joilla voimassa oleva tietosuojalaki mahdollistaa rekisteröidyn tarkastusoikeuden rajoittamisen. Sääntely vastaisi rikosasioiden tietosuojalaissa säädettyjä rajoituksia. Ilmoitusvelvollisuuden rajoittamista koskevien ehdotusten tavoitteena on sovittaa henkilötietojen suojaa yhteen muiden oikeuksien kanssa sekä selventää ilmoitusvelvollisuutta koskevia säännöksiä, joiden rikkomisesta voidaan määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Hallituksen esityksessä ehdotetuilla lainmuutoksilla ei olisi suoria valtiontaloudellisia vaikutuksia. Yksittäisellä seuraamusmaksulla olisi kuitenkin vaikutusta rekisterinpitäjänä tai henkilötietojen käsittelijänä toimivan viranomaisen tai julkishallinnon elimen määrärahojen tai muun rahoituksen käyttöön. Yksittäisten seuraamusmaksua koskevien asioiden käsittelystä aiheutuisi lisäksi vähäistä lisätyövaikutusta tietosuojavaltuutetulle, hallinto-oikeuksille ja Oikeusrekisterikeskukselle.

Ehdotetuista lainmuutoksista ei seuraisi uusia velvoitteita viranomaisille. Niille voisi seurata välillisiä vaikutuksia kuitenkin tarvetta tarkistaa organisaation sisäisiä rekisterinpitoon liittyviä järjestelyitä ja menettelyitä, ja muutokset voisivat kannustaa tietojärjestelmien uudistuksiin tai päivittämiseen. Lainmuutoksilla olisi myös tietosuojaa edistävää ja rikkomuksia ennalta estävää vaikutusta organisaatioissa niissä tilanteissa, joissa seuraamusmaksujen mahdollisuus lisäisi viranomaisten varovaisuutta ja huolellisuutta. Toisaalta seuraamusmaksun uhkalla voisi olla joissakin tapauksissa välillistä hidastavaa vaikutusta viranomaisen tietojärjestelmien ja toiminnan kehittämiseen. Lainmuutosten tarkat vaikutukset vaihtelisivat viranomaisittain ja niihin liittyy epävarmuustekijöitä.

Ehdotetuilla lainmuutoksilla yhtenäistettäisiin tietosuojalainsäädännön rikkomiseen sovellettava seuraamusjärjestelmä. Julkissektorin ja yksityissektorin rekisterinpitäjät ja henkilötietojen käsittelijät saatettaisiin samalla keskenään yhdenvertaiseen asemaan siltä osin kuin on kyse tietosuojalainsäädännön rikkomuksista organisaatioille määrättävistä seuraamuksista. Yhdenvertaisuusvaikutukset kuitenkin kohdistuisivat lähinnä niihin tilanteisiin, joissa yksityissektorin ja julkissektorin rekisterinpitäjät ja henkilötietojen käsittelijät hoitavat samoja tai samankaltaisia tehtäviä. Hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn laajentamisella olisi myös yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa vahvistavaa vaikutusta, kun seuraamussääntelystä tulisi kattavampaa. Myös tämän vaikutuksen laajuus riippuisi siitä, missä määrin seuraamusmaksun uhka johtaisi viranomaisten huolellisuuden ja varovaisuuden lisääntymiseen.

4.2.1 Valtiontaloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei olisi suoria vaikutuksia valtion talousarvioon. Tietosuojavaltuutetulle, hallinto-oikeuksille ja Oikeusrekisterikeskukselle aiheutuisi vähäistä lisätyövaikutusta, jota arvioidaan jäljempänä tarkemmin. Näille viranomaisille aiheutuva työmäärän lisäys pystytään kattamaan olemassa olevista valtion talouden kehyspäästösten ja valtion talousarvion mukaisista määrärahoista.

Esityksellä ei ole myöskään vaikutuksia seuraamusmaksujen soveltamisalaan kuuluvien viranomaisten tai julkishallinnon elinten toimintamenoihin tai muihin määrärahoihin. Mahdollinen seuraamusmaksu maksettaisiin olemassa olevista määrärahoista. Seuraamusmaksu tulisi suurimmassa osassa tapauksia maksettavaksi viranomaisen tai julkishallinnon elimen tehtäviä ja toimintaa varten osoitetuista toimintamenoista. Viranomaiselle tai julkishallinnon elimelle määrätty seuraamusmaksu maksettaisiin valtiolle (tulomomentti 12.39.01). Koska seuraamusmaksut tuloutuisivat täysimääräisesti valtiolle, seuraamusmaksujen vaikutukset valtiontalouteen olisivat marginaalisia.

Esityksellä olisi satunnaisia vaikutuksia valtion talousarviossa osoitettujen määrärahojen tai rahoitusosuuksien käyttöön niissä tapauksissa, joissa viranomaiselle tai julkishallinnon elimelle määrättäisiin seuraamusmaksu. Nämä vaikutukset kohdentuisivat ensisijaisesti rikkomuksesta vastuussa olevan rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän määrärahojen käyttöön. Siinä tapauksessa, että hallinnollinen seuraamusmaksu määrättäisiin sellaiselle valtion talousarvioon kuuluvalla viranomaisella tai julkisoikeudellisella yhteisöllä, joka ei ole itsenäinen kirjanpitoyksikkö, yksittäisen seuraamusmaksun määräämisellä voisi kuitenkin olla vaikutusta siihen valtion talousarvion toimintamomenttiin, jolta rekisterinpitäjän tehtävän hoitaminen ja muu toiminta rahoitetaan. Tarvittaessa seuraamusmaksun suorittamiseksi voitaisiin turvautua määrärahojen uudelleen kohdentamiseen. Viime kädessä vaikutukset voisivat kohdistua ministeriön toimintamenoihin esimerkiksi siinä tapauksessa, että rekisterinpitäjäksi määritetyn viranomaisen tai julkishallinnon elimen käytettävissä olevia toimintamenoja ei ole mahdollista käyttää seuraamusmaksun maksamiseen. Tällaisia rekisterinpitäjiä ovat esimerkiksi vaalipiirilautakunnat. Huomioiden seuraamusmaksujen tuloutuksen valtiolle, valtiontalouteen ei kuitenkaan aiheutuisi kielteisiä vaikutuksia.

Edellä todettuja vaikutuksia määrärahojen käyttöön seuraisi alustavan arvion mukaan vain harvoin. Seuraamusmaksu määrättäisiin todennäköisimmin vain harvinaisissa ja vakavissa tietosuojalainsäädännön rikkomistilanteissa. Vaikutuksia, joita yksittäisestä seuraamusmaksusta voisi aiheutua erityyppisille seuraamusmaksujen soveltamisalaan kuuluville viranomaisille ja julkishallinnon elimille, arvioidaan jäljempänä tarkemmin.

4.2.2 Vaikutukset tietosuojavaltuutetulle

Toimivaltuudet määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja viranomaiselle vaikuttaisivat tietosuojavaltuutetun toimiston viranomaisia koskevaan valvontamenettelyyn niissä asioissa, jotka osoitettaisiin esittelymenettelyssä seuraamusharkintaan. Sillä, että tietosuojavaltuutettu voisi arvioida tarvetta määrätä seuraamusmaksu viranomaiselle osana valvonta-asian käsittelyä, olisi kokonaisuutena valvonta- ja seuraamusjärjestelmää tehostavaa vaikutusta.

Viranomaisia koskevat huomautukset esitellään tietosuojavaltuutetulle, apulaistietosuojavaltuutetulle tai muulle asian ratkaisijalle ilman, että niitä käsitellään seuraamuskollegiossa, toisin kuin käsittelykiellot, joita ei ole toistaiseksi määrätty viranomaisille. Muutos voisi yksittäisessä valvonta-asiassa vaikuttaa käsittelyn kokonaiskestoja pidentävästi silloin, jos se etenisi seuraamusharkintaan. Muutoksella ei olisi kuitenkaan alustavan arvion mukaan laajempia vaikutuksia esittelymenettelyyn. Seuraamusmaksuja koskeviin tapauksiin sovellettava menettely ei oleellisesti poikkeaisi niistä tapauksista, joissa nykyisin määrätään seuraamusmaksu yksityissektorin rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle. Viranomaisen koon ja taloudellisen aseman selvittäminen edellyttäisi kuitenkin yksityissektorista poikkeavien lähteiden käyttöä ja perehtymistä kyseessä olevan viranomaisen rahoituksen rakenteeseen. Tämä voisi myös tapauskohtaisesti viedä tavanomaisesta enemmän aikaa.

Tietosuojavaltuutetulle aiheutuvia lisätyövaikutuksia on arvioitu yksityissektoria koskevien työtuntien kohdentamisen ja seuraamusmaksuja koskevien asioiden laadullisen arvioinnin perusteella, mukaan lukien valvonta-asioiden käsittely, seuraamusharkinta ja muutoksenhaku. Lisäksi arvioinnin tukena on käytetty arviomuistion valmistelun yhteydessä tarkasteltuja seuraamusmaksuja koskevia päätöksiä sellaisista jäsenvaltioista, joissa seuraamusmaksun määrääminen viranomaiselle on mahdollista. Näissä jäsenvaltioissa seuraamusmaksuja on myös ajoittain määrätty viranomaisille.

Koska seuraamusharkinta on vain osa valvonta-asiaan liittyvää selvitys- ja valmistelutyötä, eikä sitä liity kuin pieneen osaan asioista, hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevien säännösten muuttamisen tarkkoja lisätyövaikutuksia on vaikea arvioida. Huomioiden yksityissektorin rekisterinpitäjille ja henkilötietojen käsittelijöille määrättyjen hallinnollisten seuraamusmaksujen määrän kokonaisuutena koko tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain soveltamisen aikana, oletettavaa kuitenkin on, että seuraamuksia määrättäisiin viranomaisille vain harvoin. Esiselvityksen yhteydessä laaditusta EU:n jäsenvaltioita koskevasta vertailusta ei noussut esiin sellaisia havaintoja, jotka antaisivat aihetta muunlaiseen arvioon.

Tietosuojavaltuutetun toimistossa on käynnissä seuraamusharkintaa koskevat organisaation tehostamistoimet, ja niiden myötä vuosittaisten seuraamusharkintaan siirrettävien asioiden lukumäärä voi kokonaisuutena hieman nousta. Tällä kuitenkaan ei arvioida olevan erityisesti julkissektoriin liittyviä valvonta-asioita lisäävää vaikutusta, eikä tehostamistoimilla ole yhteyttä tähän esitykseen. Tietosuojavaltuutetulle esityksestä aiheutuvien lisätyövaikutusten arvioidaan kokonaisuutena jäävän vähäisiksi.

Lisätyötä tietosuojavaltuutetulle aiheutuisi myös mahdollisesta muutoksenhausta hallinto-oikeuksiin. Lisätyön määrä riippuisi käsiteltävänä olevan asian luonteesta ja laajuudesta sekä arvioitavan oikeudellisen kysymyksen haastavuudesta. Toistuvissa rutiininomaisissa asioissa hallinto-oikeudelle annettava lausunto voisi olla vähätöinen. Jos valitus esimerkiksi koskisi pelkästään hallinnollisen seuraamusmaksun määrää tai määräämisen perusteita, olisi kyse lähtökohtaisesti asiasta, joka ei aiheuttaisi merkittävää lisätyötä. Viranomaisten voitaisiin olettaa hakevan muutosta erityisesti oikeudellisesti merkittäviin päätöksiin, joissa ratkaistu

oikeudellinen kysymys voi olla vaikea. Tällaisissa tapauksissa tietosuojavaltuutetun toimiston työmäärään ei todennäköisesti suuresti vaikuttaisi se, olisiko viranomaiselle määrätty hallinnollinen seuraamusmaksu vai ei.

Esiselvitystyötä koskevassa lausuntopalautteessa on nostettu esiin toisaalta mahdollisesti seuraamusmaksun uhkan myötä kasvava neuvonnan tarve. Neuvonnan tarve on noussut esiin toistuvasti myös yleistä tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia koskevien selvitysten yhteydessä. Se, että viranomaiset eivät uskaltaisi toteuttaa suunnittelemaansa käsittelytoimia, voisi aiheuttaa nykyistä useammin viranomaisten yhteydenottoja. Ennakkokuulemisvelvollisuus viranomaisilla ja julkishallinnon elimillä on kuitenkin tietosuoja-asetuksen mukaisesti vain silloin, jos käsittely aiheuttaisi merkittävän riskin henkilötietojen suojalle. Siihen, missä määrin yhteydenotot lisääntyisivät muissa tilanteissa, liittyy epävarmuustekijöitä eikä konkreettisia vaikutuksia ole mahdollista arvioida määrällisesti.

Siinä tapauksessa, että seuraamuskollegiossa käsiteltävien asioiden lukumäärä säilyisi nykyisellä tasolla, eikä menettelyä ole tarpeen tarkistaa oleellisesti viranomaisten osalta, pysyviin toimintamenoihin kohdistuvien lisätyövaikutusten arvioidaan alustavasti olevan enintään 0,5 henkilötyövuotta, jakautuen kaikille seuraamusmaksuja esitteleville virkamiehille. Hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisestä ei aiheutuisi tietosuojavaltuutetulle tietojärjestelmämuutoksia, joten kertaluontoisia kustannusvaikutuksia ei aiheutuisi. Esityksestä aiheutuva työmäärän lisäys olisi katettava olemassa olevista valtion talouden kehyspäätösten ja valtion talousarvion mukaisista määrärahoista. Tietosuojavaltuutetun toimiston toiminnan turvaamiseksi kokonaisuutena sen määrärahaan on kuitenkin osoitettu valtion talousarviossa vuodelle 2026 pysyvä 2 355 000 euron lisäys.

4.2.3 Vaikutukset tuomioistuimille

Hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevien säännösten laajentamisella koskemaan viranomaisia olisi vaikutuksia hallinto-oikeuksille. Lisätyön määrään vaikuttaisi se, montako seuraamusmaksua viranomaisille määrättäisiin vuosittain ja moneenko niistä haettaisiin muutosta. Lisäksi tietosuojavaltuutetun tavoin vaikutukset riippuisivat tarkemmin siitä, minkä luonteisista asioista olisi kyse. Hankkeen esiselvitysvaiheessa selvitettiin tietosuojavaltuutetun toimiston työtuntien kohdentamisen ohella myös muutoksenhakua koskevia tietoja. Tietosuojavaltuutetun toimiston seuraamuskollegio oli 23.7.2024 mennessä määrännyt 21 hallinnollista seuraamusmaksua, ja näistä 11:sta oli valitettu hallinto-oikeuteen. Valitusprosentti oli vuoteen 2024 mennessä näin ollen 52. Viidestä hallinto-oikeuden ratkaisusta puolestaan oli haettu valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Kahdessa asiassa korkein hallinto-oikeus oli myöntänyt valitusluvan ja tutkinut asian, ja kahdessa asiassa valituslupaa ei ollut myönnetty. Seuraamuskollegion ensimmäisistä päätöksistä valitettiin useammin hallinto-oikeuteen kuin sen viimeisimmistä päätöksistä.

Viranomaisten osalta ei ole mahdollista esittää tarkkoja lukumääriä siitä, missä määrin viranomaiset ovat valittaneet itseään koskevista tietosuojavaltuutetun päätöksistä, kuten huomautuksista. Arviolta valitusaktiivisuus on kuitenkin selvästi alhaisemmalla tasolla kuin hallinnollisia seuraamuksia koskevissa yksityissektorin toimijoiden asioissa. Sen perusteella oletettavaa on, että hallinnollisista seuraamusmaksuista valitettaisiin useammin. Huomioiden edellä arvioidut vähäiset vaikutukset tietosuojavaltuutetulle sekä edellä mainitun yksityissektoria koskevan valitusprosentin, myös hallintotuomioistuimille aiheutuvan lisätyön arvioidaan jäävän kokonaisuutena vähäiseksi, jakautuen kaikille hallintotuomioistuimille. Vaikutukset olisi katettava olemassa olevista valtion talouden kehyspäätösten ja valtion talousarvion mukaisista määrärahoista.

Huomioiden sen, että tietosuojarikos ei kata rekisterinpitäjän vastuulla olevia tilanteita, ja muita henkilötietojen käsittelyä koskevien säännösten rikkomiseen liittyviä virkarikosepäilyjä on vain harvoin käsitelty yleisissä tuomioistuimissa, muutoksella ei olisi juurikaan vaikutuksia yleisille tuomioistuimille. Ei ole poissuljettua, että jokin yksittäinen virkarikostapaus olisi voinut rikosprosessin sijaan ohjautua hallinnolliseen menettelyyn, jos hallinnolliset seuraamusmaksut olisivat aiemmin olleet mahdollisia viranomaisten osalta. Useimmissa virkarikostapauksissa kuitenkin näyttäisi olleen kyse melko vakavina pidettävistä virkarikoksista, jotka eivät ole koskeneet seuraamusmaksun soveltamisalaan kuuluvien velvoitteiden laiminlyöntejä. Ehdotetut lainmuutokset eivät myöskään vaikuttaisi rikosoikeudelliseen virkavastuuseen kaventavasti.

Esityksellä on mahdollisesti myös välillisiä vaikutuksia tuomioistuimille. Nämä vaikutukset liittyvät esimerkiksi siihen, että tuomioistuimet voivat käyttää henkilötietojen käsittelijöinä yksityisten ohella myös muita viranomaisia (esim. Oikeusrekisterikeskusta). Rekisterinpitäjä voi lähtökohtaisesti joutua vastuuseen myös henkilötietojen käsittelijän rikkomuksista (ks. jäljempänä tarkemmin kappale 4.2.5.1). Lisäksi tuomioistuimet ovat yhteisrekisterinpitäjiä eräiden tietojärjestelmien osalta tuomioistuinviraston kanssa. Viranomaisista poiketen tuomioistuimille ei kuitenkaan voitaisi määrätä seuraamusmaksuja.

4.2.4 Vaikutukset Oikeusrekisterikeskukselle

Huomioiden edellä arvioidut vähäiset lisätyövaikutukset tietosuojavaltuutetulle, hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevasta muutoksesta aiheutuisi vain vähäistä vaikutusta Oikeusrekisterikeskukselle, joka vastaisi seuraamusmaksun täytäntöönpanosta. Oikeusrekisterikeskukselle aiheutuvat vaikutukset pystytään kattamaan olemassa olevista valtion talouden kehyspäästösten ja valtion talousarvion mukaisista määrärahoista.

Seuraamusmaksun täytäntöönpanoon sovellettaisiin sakon täytäntöönpanosta annettua lakia. Kyseessä ei olisi uusi tehtävä, huomioiden, että seuraamusmaksu voidaan määrätä jo nykyisin yksityissektorin rekisterinpitäjille ja henkilötietojen käsittelijöille. Täytäntöönpanomenettely ei myöskään poikkeaisi nykyisestä viranomaisten osalta. Lisätyövaikutuksen määrä riippuisi täytäntöönpanotavien viranomaisista ja muita julkishallinnon elimiä koskevien hallinnollisten seuraamusmaksujen lukumäärästä. Oikeusrekisterikeskukseseen saapuvat hallinnollisten seuraamusmaksujen vuosittaiset asiamäärät vaihtelevat huomattavasti yksittäisistä asioista joihinkin satoihin asioihin. Jotkin yksittäiset hallinnolliset seuraamukset voivat kuitenkin olla suuruudeltaan huomattavia.

4.2.5 Vaikutukset soveltamisalaan kuuluville viranomaisille

4.2.5.1 Lainmuutosten suorat ja välilliset vaikutukset

Ehdotettujen lainmuutosten vaikutuksia tarkastellaan jäljempänä erillään yksittäisen hallinnollisen seuraamusmaksun vaikutuksista, jotka konkretisoituisivat vain siinä tapauksessa, että seuraamusmaksu määrättäisiin. Ehdotetut lainmuutokset koskevat pääsääntöisesti kaikkia viranomaisia ja julkishallinnon elimiä, joille nykytilan mukaisesti ei voida määrätä hallinnollista seuraamusmaksua, sekä julkista hallintotehtävää hoitavia yksityisiä. Seuraamusmaksu voitaisiin ehdotettujen säännösten mukaisesti määrätä seuraaville viranomaisille ja julkishallinnon elimille:

- Valtion viranomaiset ja tasavallan presidentin kanslia;
- Kunnat ja kuntayhtymät;

- Hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät;
- Itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, yhdistykset ja säätiöt sekä muut itsenäiset julkisoikeudelliset yhteisöt;
- Valtion liikelaitokset;
- Suomen evankelis-luterilainen kirkko ja Suomen ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat, seurakuntayhtymät ja muut elimet.

Lisäksi julkista hallintotehtävää hoitavat yhteisöt, säätiöt ja yksityiset henkilöt (välillinen julkishallinto) rinnastettaisiin seuraamusmaksuja koskevissa säännöksissä viranomaisiin kyseisen tehtävän osalta. Näissä tilanteissa sovellettaisiin samoja seuraamusmaksujen enimmäismääriä kuin viranomaisiin.

Suuri osa edellä mainituista viranomaisista ja julkishallinnon elimistä on myös hankintalaissa tarkoitettuja hankintayksikköjä, joille on nykyisin mahdollista määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu hankintalain nojalla. Mahdollisten seuraamusmaksujen suuruutta ei ole mahdollista arvioida hankintalain mukaisesti määrättyjen seuraamusmaksujen valossa, koska niiden suuruus mitataan eri tavalla (muun muassa hankinnan arvo vaikuttaa siihen oleellisesti). Ehdotettujen seuraamusmaksuja koskevien säännösten vaikutukset olisivat muutoin todennäköisesti samankaltaisia kuin hankintalain säännöksillä.

Ehdotettujen lainmuutosten valtion viranomaisiin kohdistuvia vaikutuksia on arvioitu tarkastelemalla valtion talousarvion mukaisia määrärahoja suhteessa ehdotettuihin seuraamusmaksujen enimmäismääriin. Vaikutusten arvioinnissa on myös hyödynnetty olemassa olevaa tietoa erityisesti hankintalain mukaisia seuraamusmaksuja koskevasta markkinaoikeuden ratkaisuista. Lisäksi yleisesti viranomaisia koskevassa vaikutustenarvioinnissa on hyödynnetty valmisteluun osallistuvien organisaatioiden asiantuntemusta, mukaan lukien kuntavaikutusten arviointia koskevat ohjeet. Vaikutustenarvioinnissa otetaan huomioon lausuntopalautteessa esitetyt näkökohdat erityisesti siltä osin kuin esitetyt arviot olivat toistuvia. Koska erityisesti viranomaisille määrättyjen seuraamusmaksujen vaikutuksista ei ole käytettävissä laajaan tutkimustietoon perustuvia selvityksiä, useimpiin jäljempänä kuvattuihin arvioihin ehdotettujen säännösten vaikutuksista liittyy epävarmuutta. Epävarmuustekijät johtuvat myös osin viranomaiskohtaisista eroista.

Hallituksen esityksellä ei ehdoteta uusia tehtäviä tai velvoitteita viranomaisille, eivätkä lainmuutokset vaikuttaisi rekisterinpitäjän tehtäviin ja vastuisiin, jotka perustuvat suoraan tietosuojalainsäädäntöön. Esityksellä ei myöskään ehdoteta rekisterinpitäjien vastuita jaettavaksi nykytilasta poikkeavalla tavalla. Mahdolliset rekisterinpitovastuiden täsmennykset perustuvat muuhun lainsäädäntöön. Esitykseen ei myöskään sisälly vaatimuksia siitä, että viranomaiset toteuttaisivat erityisiä toimenpiteitä seuraamusmaksuihin varautumiseksi.

Seuraamusmaksujen täytäntöönpanomenettely ei poikkeaisi siitä, mitä sovelletaan hankintalain mukaisten seuraamusmaksujen täytäntöönpanoon. Viranomaisille on myös mahdollista jo nykyisin määrätä yhteisösakko esimerkiksi työturvallisuusvelvoitteiden laiminlyönnistä. Vaikka kaikki rekisterinpitäjinä toimivat viranomaiset ja julkishallinnon elimet eivät välttämättä ole hankintayksikköjä, lähtökohtaisesti ne voisivat käyttää tietosuojalainsäädännön perusteella määrättävien seuraamusmaksujen maksamiseen samaa rahoitusta kuin hankintalain mukaisen seuraamusmaksun, muuhun lainsäädäntöön perustuvan laiminlyöntimaksun tai yhteisösakon maksamiseen käytettäisiin. Ehdotetuilla lainmuutoksilla ei siten olisi suoria budjettivaikutuksia niiden soveltamisalaan kuuluviin viranomaisiin ja julkishallinnon elimiin.

Niillä ei olisi myöskään vaikutuksia esimerkiksi kuntien ja kuntayhtymien eikä hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien tehtäviin ja rahoitukseen. Yksittäisen seuraamusmaksun vaikutuksia tarkastellaan jäljempänä erikseen.

Toimintamenojen mitoituksessa ei ole pääsääntöisesti varauduttu mahdollisuuteen joutua maksamaan hallinnollinen seuraamusmaksu. Seuraamusmaksujen maksamista varten ei olisi myöskään perusteltua osoittaa erityisiä määrärahoja, koska ne voisivat heikentää seuraamusmaksujen rikkomuksia ennalta estävää vaikutusta. Osalla viranomaisista kuitenkin voi olla yleisesti ennakoinnattomia menoja varten osoitettu määräraha. Vaikka esimerkiksi valtion viranomaisen toimintamenojen kattamiseen osoitetun määrärahan sallittuja käyttötarkoituksia ei ole yleensä erityisesti rajoitettu, ne mitoitetaan tyypillisesti viranomaisten tiedossa olevien tosiasiallisten menojen ja arvioitujen käyttötarpeiden mukaisesti. Siten lainmuutosten myötä mahdollisilla yksittäisillä seuraamusmaksuilla olisi vaikutuksia määrärahan tai muun rahoituksen käyttöön. Vaikutukset eivät kuitenkaan poikkeaisi vaikutuksista, joita muilla mahdollisilla ennakoinnattomilla kuluilla kuten vahingonkorvauksilla tai oikeudenkäyntikululla on. Valtion viranomaisten osalta yksittäistapauksessa voitaisiin joutua tarkastelemaan erikseen sitä, miltä valtion talousarvion mukaiselta menomomentilta seuraamusmaksu maksettaisiin, huomioiden mahdolliset momenttikohtaiset käyttörajoitukset. Tarvittaessa voitaisiin turvautua määrärahojen uudelleen kohdentamiseen.

Sellaisten viranomaisten ja julkisoikeudellisten yhteisöjen osalta, joiden rahoitus muodostuu vain osittain valtion rahoitusosuuksista, ja joilla on omia tuloja tai omaisuutta, seuraamusmaksu kohdentuisi eri tavalla kuin valtion viranomaisille. Tällaisia viranomaisia ovat esimerkiksi kuntien viranomaiset. Yleisesti viranomaisten osalta toiminnan rahoituksen lähteissä ja tavoissa on huomattavia eroja, ja mahdollisen seuraamusmaksun kohdentaminen määräytyisi tapauskohtaisesti. Lähtökohtaisesti viranomaisen tai julkishallinnon elin itse arvioisi, miltä taloustililtä ja mistä varoista seuraamusmaksu olisi maksettavissa. Jäljempänä yksittäisen seuraamusmaksun vaikutuksia koskevissa kappaleissa annetaan esimerkkejä siitä, miten seuraamusmaksu voitaisiin kohdentaa. Seuraamusmaksun kohdentamiseen voisi vaikuttaa myös se, millä tavalla rekisterinpitovastuu on määritetty.

Ainakin osalle viranomaisista ja julkishallinnon elimistä voisi seurata erilaisia organisatorisia vaikutuksia ja ylimääräistä työtä, esimerkiksi tietosuojavaltuutetulle toimitettaviin selvityksiin ja muutoksenhakuun liittyen. Vaikka yhteistyö tietosuojavaltuutetun kanssa edellyttää jo nykyisin pitkälti samanlaisia toimenpiteitä, määrätty seuraamusmaksu voisi johtaa muutoksenhakuun huomautuksia useammin. Vaikka hallituksen esityksessä ei ehdoteta uusia velvoitteita viranomaisille, niille voisi seurata välillisinä vaikutuksina tarvetta tarkistaa organisaation sisäisiä rekisterinpitoon liittyviä järjestelyitä ja menettelyitä. Seuraamusmaksujen uhka voisi myös kannustaa toteuttamaan sellaiset tietosuojalainsäädännön täytäntönnäpön edellyttämät toimenpiteet, kuten tietojärjestelmämuutokset, joita on esimerkiksi kustannussyistä lykätty. Yksittäisten viranomaisten tai julkishallinnon elinten osalta mahdollisista tarpeista tehdä organisatorisia muutoksia voisi seurata vähäisiä kustannusvaikutuksia riippuen siitä, millä tavalla tietosuojalainsäädäntöön perustuvat rekisterinpitäjän velvoitteet on pantu nykyisiin täytäntöön. Osa viranomaisista on arvioinut vaikutusten olevan merkittävämpiäkin. Koska velvoitteet perustuvat suoraan yleiseen tietosuojasetukseen ja rikosasioiden tietosuojalakiin, ja niistä on lähtökohtaisesti tullut huolehtia jo kevääseen 2018 mennessä, vaikutusten arvioidaan olevan kokonaisuutena vähäisiä tai kohtuullisia. Sama koskee myös muita yleisen tietosuojasetuksen ja rikosasioiden tietosuojalain mukaisia velvoitteita.

Lainmuutoksilla voisi olla myös yleisemmin organisaatioon kohdistuvaa välillistä vaikutusta, esimerkiksi tarvetta tarkistaa tietosuojaa, tiedonhallintaa ja tietoturvallisuutta koskevia ohjeita

sen varmistamiseksi, että kaikki seuraamusmaksujen alaan kuuluvat velvoitteet on huomioitu ja henkilöstö on riittävästi perehdytetty velvoitteisiin. Tällä voisi olla organisaation sisäisesti tietosuojavelvoitteita koskevaa tietoisuutta ja velvoitteiden noudattamista edistävää vaikutusta. Siten yleisen tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojalain kriteerit täyttäviin laiminlyönteihin kohdistuvalla seuraamusmaksun uhkalla olisi organisaatiossa myös rikkomuksia ennalta estävää vaikutusta. Seuraamusmaksun mahdollisuudella voi siten olla tietosuojan kannalta myönteistä vaikutusta.

Toisaalta ehdotuksesta on tunnistettu välillisinä vaikutuksina aiheutuvan myös riskejä siitä, että viranomaiset eivät seuraamusmaksun uhkan myötä uskaltaisi toteuttaa kaikkia suunniteltuja tietojärjestelmämuutoksia tai muita henkilötietojen käsittelytoimia. Tähän voi liittyä myös lisääntyvää neuvonnan tarvetta. Viranomaiset ovat usein haasteellisissa lainsäädännön soveltamis- ja yhteensovittamistilanteissa, erityisesti suhteessa viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin (621/1999, julkisuuslaki) ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin (906/2019, tiedonhallintalaki). Ylivoimaisuudesta voisi joissakin tapauksissa seurata toisaalta tarpeettomia kustannuksia, esimerkiksi varmuuden vuoksi hankittujen konsulttipalveluiden muodossa. Tällaiseen viranomaisten varovaisuuteen liittyvät arviot ja sen myötä myös mahdolliset säästövaikutukset ovat kuitenkin luonteeltaan ja laajuudeltaan epävarmoja. Lähtökohtaisesti esimerkiksi tietojärjestelmien tietosuojalainsäädännön mukaisuudesta tulee varmistua jo nykyisin. Siinä tapauksessa, että viranomaiset olisivat seuraamusmaksun uhkan vuoksi aiempaa huoleellisempia ja varovaisempia, nämä vaikutukset samalla edistäisivät sitä, että järjestelmät ja käsittelytoimet ovat tietosuojalainsäädännön mukaisia. Siten tällaiset vaikutukset ovat myös sääntelyn toivottuja vaikutuksia. Sen myötä, että suunniteltujen käsittelytoimien tietosuojalainsäädännön mukaisuus selvitetäisiin nykyistään tarkemmin ennakkoon sen sijaan, että niitä korjattaisiin jälkikäteen esimerkiksi valvontatoimien seurauksena, voisi myös seurata välillistä säästöä.

Ehdotetuista lainmuutoksista seuraa suorina vaikutuksina muutoksia siihen, miten vastuu tietosuojalainsäädännön noudattamisesta kohdentuu viranomaisissa ja julkisoikeudellisissa yhteisöissä. Lainmuutokset tarkoittaisivat useimpien niiden soveltamisalaan tulevien rekisterinpitäjien ja henkilötietojen käsittelijöiden osalta, että vastuu ja mahdollinen seuraamus tietosuojalainsäädännön rikkomisesta kohdistuisi nykytilasta poiketen pääsääntöisesti organisaatioon. Seuraamusmaksu voitaisiin määrätä edellä mainituille viranomaisille ja julkishallinnon elimille siinä tapauksessa, että kyseessä on yleisessä tietosuoja-asetuksessa tai rikosasioiden tietosuojalaisissa tarkoitettu rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä. Julkissektorin rekisterinpitäjä täsmennetään yksityissektoria useammin laissa. Sen sijaan henkilötietojen käsittelijä asema ilmenee laista vain harvoin. Joissakin tapauksissa rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän asema ilmenee pelkästään tietosuojaselosteesta.

Ehdotettujen lainmuutosten vaikutusten osalta on kuitenkin huomioitava, että esimerkiksi hyvinvointialueet, hyvinvointiyhtymät, kunnat ja kuntayhtymät muodostuvat viranomaisista, joiden osalta rekisterinpitovastuut voivat jakautua eri tavoin. Näiden viranomaisten valtion viranomaisista poikkeava rahoitus voi myös vaikuttaa siihen, millä tavalla lainmuutokset vaikuttaisivat yksittäisiin rekisterinpitäjiin. Siltä osin kuin rekisterinpitovastuita ei ole määritetty laissa, hyvinvointialueiden, hyvinvointiyhtymien, kuntien ja kuntayhtymien olisi tarpeen varmistua sisäisen toimintansa organisointia koskevissa säännöissään, kuten työjärjestyksissä tai hallintosäännöissään, mikä niissä toimiva viranomainen tai yksikkö on toimivaltainen rekisterinpitäjä yksittäisessä tilanteessa. Lähtökohtaisesti esimerkiksi kunnan osalta seuraamusmaksu kohdistuisi kuntaan, joka voisi itse halutessaan kohdentaa sen tarkemmin yksittäiselle toimialalle.

Myös valtion virastot ja laitokset voivat muodostua useammasta viranomaisesta. Tästä johtuen esityksellä voi joissakin tapauksissa olla myös välillistä vaikutusta sellaiseen viranomaisen yksikköön, joka tosiasiallisesti vastaa rekisterinpitäjänä tai henkilötietojen käsittelijänä toimivan viranomaisen tai julkishallinnon elimen määrärahojen käytöstä (kirjanpitoyksikkö). Samaan kirjanpitoyksikköön voi myös kuulua useampi itsenäinen rekisterinpitäjä. Yksittäistapauksissa on myös mahdollista, että rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelijä ovat henkilötietojen käsittelystä tehtyyn sopimukseen perustuen saman viranomaisen eri toimintoja. Lisäksi on mahdollista, että rekisterinpitäjä on esimerkiksi viranomaista avustava hallinnollinen yksikkö, jolla ei ole omaa oikeushenkilöllisyyttä tai oikeuskelpoisuutta (C-638/231, Amt der Tiroler Landesregierung, tuomio 27.2.2025). Se, että seuraamusmaksun vaikutus kohdistuisi kirjanpitoyksikköön, ei kuitenkaan poistaisi rekisterinpitäjän vastuuta rikkomuksesta. Myös valtion viranomaisten voi olla tarpeen varmistua siitä, että rekisterinpitovastuut on vahvistettu selkeästi, vaikka perustuslaista johtuvista syistä rekisterinpitäjä on näiden viranomaisten osalta muita useammin täsmennetty laissa. Seuraamusmaksun määräämiseen vaikuttaisi kuitenkin lisäksi erityisesti se, minkä rekisterinpitäjän voidaan osoittaa toimineen tahallisesti tai tuottamuksellisesti. Haasteita seuraamusmaksun kohdentamisessa voisi kuitenkin ilmetä esimerkiksi siinä tapauksessa, että saman tietojärjestelmän rekisterinpitovastuut jakautuvat useamman viranomaisen kesken (yhteisrekisterinpitäjät). Rekisterinpitovastuita koskevista muutoksista voisi aiheutua vähäisiä kustannusvaikutuksia.

Viranomaisten kesken on myös tehty sopimuksia siitä, millä tavalla henkilötietojen käsittelyyn liittyvät vastuut tarkemmin jakautuvat. Tällaisten asiakirjojen sekä selosteiden tarkistaminen voisi olla aiheellista ehdotettuihin lainmuutoksiin varautumiseksi, sen varmistamiseksi, että rekisterinpitäjän vastuut on määritetty tosiasiallisia tehtäviä vastaavasti. Ehdotetut lainmuutokset voisivat aiheuttaa rekisterinpitovastuiden täsmentämisen ohella myös välillisenä vaikutuksena tarvetta varmistua siitä, että rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijöiden väliset järjestelyt ja niihin liittyvät ohjeet ja palvelusopimukset ovat selkeitä. Tälle voi olla tarvetta myös sellaisten julkissektorin rekisterinpitäjien (kuten tuomioistuinten) osalta, joille ei voitaisi määrätä seuraamusmaksua. Viranomainen rekisterinpitäjänä voi joutua vastuuseen käyttämänsä henkilötietojen käsittelijän rikkomuksesta, paitsi jos tämä on toiminut rekisterinpitäjän ohjeiden vastaisesti (C-683/21, Nacionalinis visuomenės sveikatos centras, tuomio 5.12.2023, kohdat 84–86). Viranomaiset voivat käyttää henkilötietojen käsittelijöinä yksityisten palveluntarjoajien ohella myös sellaisia viranomaisia, jolle seuraamusmaksu olisi mahdollinen. Lähtökohtaisesti tämä ei kuitenkaan poikkea nykytilasta siltä osin kuin viranomainen käyttää yksityisiä palveluntarjoajia henkilötietojen käsittelijöinä.

Ehdotetuilla lainmuutoksilla olisi vaikutuksia myös yksityisille, jotka hoitavat julkisia hallintotehtäviä, vaikka ne ovat jo seuraamusmaksujen soveltamisalassa. Siitä, kuuluvatko julkista hallintotehtävää hoitavat yhteisöt, säätiöt ja yksityiset henkilöt seuraamusmaksuja koskevien säännösten soveltamisalaan, voi olla nykytilan valossa epäselvyyttä. Tällaisia yksityisiä ovat esimerkiksi lakisääteistä työeläke- ja vakuutustoimintaa harjoittavat toimijat ja hyvinvointialueiden terveydenhuollon palveluita tarjoavat yksityiset. Ehdotetut lainmuutokset saattaisivat ne yhdenvertaiseen asemaan samoja tai samankaltaisia tehtäviä hoitavien viranomaisten kanssa ja selkiyttäisivät sääntelyä. Tällä olisi seuraamusten oikeudenmukaista kohdistamista edistävää vaikutusta erityisesti yhteisrekisterinpitotilanteissa ja sellaisessa tilanteessa, jossa vastuu rekisterinpitäjänä kuuluisi yksityisen toimijan sijasta esimerkiksi viranomaiselle. Voimassa olevassa järjestelmässä on myös eriarvioisia tilanteita samalla alalla toimivien julkisoikeudellisten yhteisöjen ja yksityisten välillä. Tästä esimerkkinä ovat yliopistot ja valtion tutkimusorganisaatiot, joihin ei sovelleta seuraamusmaksuja, mutta sen sijaan seuraamusmaksu voidaan määrätä ammattikorkeakoululle.

Ehdotettujen säännösten soveltamisalaan kuuluville viranomaisille aiheutuvat kustannusvaikutukset olisivat kokonaisuutena vähäisiä. Yksittäistapauksissa merkittävämmät kustannusvaikutukset eivät kuitenkaan olisi poissuljettuja, riippuen siitä, miten tietosuojalainsäädännön velvoitteet on nykyisin pantu täytäntöön. Koska esityksellä ei kuitenkaan ehdoteta uusia velvoitteita, tällaisissa kustannusvaikutuksissa olisi kyse siitä, että viranomaisen huomioisi tietosuojavelvoitteet nykyistä paremmin. Ne olisi katettava olemassa olevista tai myöhemmistä valtion talouden kehyspäätösten ja valtion talousarvion mukaisista määrärahoista.

4.2.5.2 Yksittäisen seuraamusmaksun vaikutukset

Yksittäisellä määrättyllä seuraamusmaksulla olisi suoria budjettivaikutuksia rekisterinpitäjänä tai henkilötietojen käsittelijänä toimivalle viranomaiselle, jolle seuraamusmaksu määrätään, tai joissakin tapauksissa kirjanpitoyksikölle. Lisäksi seuraamusmaksulla voisi olla vaikutusta viranomaisen tehtävien hoitamiseen, huomioiden sen, että seuraamusmaksu yleensä maksettaisiin sellaisesta määrärahasta tai muusta rahoituksesta, jota käytetään myös viranomaisen toiminnan rahoittamiseen. Poikkeuksen tähän voivat muodostaa sellaiset viranomaiset, joilla on omaa varallisuutta. Seuraamusmaksun budjettivaikutukset riippuisivat viranomaisen koosta ja taloudellisesta asemasta sekä seuraamusmaksun määräämiseen vaikuttavista seikoista. Erityisesti sellaisessa tilanteessa, jossa viranomaisen taloudellinen tilanne olisi heikko, seuraamusmaksu voisi haitata viranomaisen tehtävän hoitamista tai lakisääteisen palvelun tarjoamista. Tällaisia kohtuuttomia vaikutuksia pyritään lieventämään viranomaisten ja julkishallinnon elinten osalta ehdotetuilla yleisen tietosuojasetuksen säännöksiä mukauttavilla tietosuojalain säännöksillä ja vastaavan sisältöisillä rikosasioiden tietosuojalain säännöksillä, joilla varmistettaisiin se, että seuraamusmaksu on oikeasuhteinen. Keskeistä vaikutusten kannalta on se, että seuraamusmaksun enimmäismäärä koskisi vain kaikkein vakavimpia rikkomuksia, eikä oikeasuhteisuuden vaatimuksesta johtuen tulisi kyseeseen esimerkiksi viranomaiselle, jonka budjetti tai käytettävissä olevat varat alittavat enimmäismäärän, tai heikossa taloudellisessa asemassa olevalle viranomaiselle.

Ensinnäkin viranomaisia ja julkishallinnon elimiä koskevat seuraamusmaksujen määrät olisivat huomattavasti alemmat kuin yleisessä tietuoja-asetuksessa säädetyt enimmäismäärät. Ehdotetuilla säännöksillä, joilla edellytetään seuraamusmaksun oikeasuhteisuuden varmistamista suhteessa viranomaisen kokoon ja taloudelliseen asemaan sekä rikkomuksen tai laiminlyönnin vakavuuteen, pyrittäisiin lisäksi tasaamaan budjettivaikutuksia. Ehdotetuilla säännöksillä varmistettaisiin, että viranomaiselle tai julkishallinnon elimelle määrättävä seuraamusmaksu olisi riittävän tehokas, mutta ei muodostuisi kohtuuttomaksi sen budjetin kannalta, ja että siitä ei aiheutuisi kohtuutonta haittaa sen lakisääteisten tehtävien hoitamislle.

Edellä todetusta huolimatta yksittäisellä seuraamusmaksulla olisi väistämättä vaikutusta viranomaisen tai julkishallinnon elimen määrärahan tai muun rahoituksen käyttöön. Esimerkiksi valtion viranomaiselle talousarviossa osoitettuihin määrärahoihin kohdistuvilla vaikutuksilla olisi vaikutusta siihen, missä määrin rahaa on käytettävissä niihin tarkoituksiin, joita varten määräraha on osoitettu. Siten myöskään vaikutukset suurempien viranomaisten tehtävien hoitamiseen eivät olisi poissuljettuja erityisesti, jos viranomaisen käytettävissä olevassa määrärahasa on vain vähän liikkumavaraa maksaa ennakoimattomia menoja. Vaikka seuraamusmaksu ei estäisi viranomaisen tehtävien hoitamista, se voisi kuitenkin aiheuttaa haittaa siinä tapauksessa, että viranomaiselle määrätty seuraamusmaksu olisi merkittävä suhteessa käytettävissä oleviin määrärahoihin. Jos viranomaisen joutuisi seuraamusmaksun vuoksi esimerkiksi järjestämään toimintaansa eri tavalla saadakseen sen maksettua, tästä voisi seurata haittaa myös viranomaisen perustehtävän hoitamislle tai palveluiden tarjoamiselle. Viranomaisen palveluiden hidastuminen voisi pahimmassa tapauksessa pidentää asioiden

käsittelyaikoja ja aiheuttaa jopa asioiden ruuhkautumista. Huomioiden edellä mainitut rajaukset, tällaisten vaikutusten arvioidaan olevan harvinaisia. Viranomaisten osalta rahoitukseen kohdistuvat mahdolliset vaikutukset ovat oleellisesti yhteydessä seuraamusmaksuja koskevien säännösten ennalta estävään vaikutukseen ja varoittavuuteen.

Arviomuiston valmistelun yhteydessä on käyty kattavasti läpi tietosuojavaltuutetun viranomaisiin ja yksityissektorin toimijoihin kohdistamia toimenpiteitä. Niitä koskevien tilastojen sekä kansainvälisen vertailun valossa voidaan arvioida, että hallinnollisia seuraamusmaksuja määrättäisiin todennäköisesti vain harvoin viranomaisille. Tietosuojavaltuutettu on itse arvioinut, että seuraamusmaksu määrättäisiin todennäköisesti vain harvinaisissa ja vakavissa tapauksissa. Siten edellä todetut vaikutukset viranomaisiin olisivat satunnaisia.

Valtion viranomaiset

Tässä esityksessä valtion viranomaisia tarkastellaan erityisesti sen näkökulmasta, onko niiden toiminta rahoitettu valtion talousarviosta. Tällaisia viranomaisia ovat esimerkiksi valtion keskushallintoon kuuluvat ministeriöt ja niiden alaiset virastot, keskuksat ja laitokset sekä muut valtakunnalliset hallintoelimet ja toiminnalliset kokonaisuudet, aluehallintovirastot ja Ahvenanmaan valtionvirasto sekä paikallishallintoa edustavat poliisilaitokset, sekä valtion ydinorganisaation ulkopuolella toimivat erityisvaltuutetut. Valtion viranomaisiin luetaan kuitenkin myös talousarvion ulkopuoliset rahastot, jotka hoitavat valtion pysyvää tehtävää perustuslain 87 §:n mukaisesti. (Ks. tarkemmin, Mäenpää, Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet, 7. uudistettu painos, Edilex Kustannus 2024, s. 56)

Talousarviolain mukaan kirjanpitoyksiköitä ovat tasavallan presidentin kanslia ja ministeriöt sekä toiminnallisesti ja taloudellisesti tarkoituksenmukaisena kokonaisuutena virastot, laitokset ja muut toimielimet. Kirjanpitoyksikköön kuuluvia virastoja ja laitoksia voidaan kutsua myös tulosohtajuuksi virastoiksi. Lisäksi valtion henkilöstöhallinnon työnantajatoiminnassa on käytössä kirjanpitoyksiköitä ja tulosohtajuuja virastoja tarkempi luokittelu, työnantajavirasto. Työnantajavirastoa kutsutaan myös VHS-virastoksi (valtionhallinnon standardi). Työnantajavirasto ei aina ole hallinnollisesti itsenäinen virasto.

Kirjanpitoyksiköitä on nykyisin 66, tulosohtajuuja virastoja 103 ja työnantajavirastoja 168. Lisäksi kirjanpitoyksiköihin kuuluu myös erinäisiä muita toimielimiä, jotka eivät ole tulosohtajuuja virastoja tai työnantajavirastoja. Esimerkiksi oikeusministeriön kirjanpitoyksikköön kuuluvat Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta sekä vaalipiirilautakunnat. Tällaiset toimielimet ovat kuitenkin yleensä rekisterinpitäjiä.

Siltä osin kuin hallituksen esityksellä ehdotetut lainmuutokset koskevat valtion talousarviosta rahoitettua viranomaisten tai muiden julkisoikeudellisten yhteisöjen toimintaa, viranomaiskohtaisten vaikutusten arviointi on tehty vertailemalla valtion vuoden 2025 talousarvion mukaisia viranomaisten toimintamenoja ja niihin liittyviä yksityiskohtia kattavasti työryhmässä edustettuina olevien ministeriöiden hallinnonalojen osalta. Muiden ministeriöiden kuulemisen ja lausuntopalautteen perusteella arvioita on osin täydennetty. Vaikutustenarvioinnissa on tarkasteltu sitä, miten yksittäinen seuraamusmaksu voisi vaikuttaa eri kokoiisiin ja luonteeltaan erilaisiin viranomaisiin, ja liittyisikö seuraamusmaksun kohdentamiseen rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsitteijälle ongelmia. Lähtökohtaisesti samat huomiot koskevat myös muiden ministeriöiden hallinnonaloja, vaikka hallinnonalojen välillä on myös eroja. Ministeriöiden hallinnonalojen pääluokkaan kuuluu tyypillisesti ministeriön lisäksi suuria virastoja, mutta myös huomattavan pieniä muutaman henkilön vahvuisia viranomaisia. Jäljempänä annetaan joitakin esimerkkejä siitä, miten seuraamusmaksu

voisi kohdentua. Ne eivät kuitenkaan ole tyhjentävä luettelo kaikista mahdollisista tilanteista, huomioiden sen, että valtion viranomaisten toimintaa rahoitetaan eri tavoin ja myös siinä, mistä varoista seuraamusmaksu voisi yksittäistapauksessa olla maksettavissa, on viranomaiskohtaisia eroja.

Seuraamusmaksu maksettaisiin yleensä toimintamenoista, tarvittaessa määrärahojen uudelleen kohdentamisen turvin. Valtion viranomaiset ovat hankintalaissa tarkoitettuja hankintayksiköitä, eivätkä ehdotettujen säännösten mukaisten yksittäisten seuraamusmaksujen vaikutukset oleellisesti poikkeaisi hankintalain mukaisten seuraamusmaksujen vaikutuksista, vaikka seuraamusmaksun määrä arvioitaisiin eri tavalla. Valtion viranomaisilla ei yleensä ole sellaista omaisuutta tai varallisuutta, joka olisi realisoitavissa ylimääräisten menojen maksamiseen. Viranomaiset eivät myöskään harjoita taloudellista toimintaa lukuun ottamatta joitakin rajallisia tilanteita. Viranomaisen palveluita voidaan kuitenkin rahoittaa asiakasmaksuilla, jolloin kyseessä olevasta julkisoikeudellisesta suoritteesta valtiolle perittävän maksun suuruuden tulee vastata suoritteen tuottamisesta valtiolle aiheutuvien kokonaiskustannusten määrää (valtion maksuperustelaki 150/1992, 6 §:n 1 mom.). Kustannuksilla tulisi olla myös aiheuttamisyhteys maksulliseen toimintaan. Siten seuraamusmaksun kattaminen esimerkiksi asiakasmaksujen korotuksilla ei tulisi kyseeseen. Keskeistä on tämän ohella huomioida, että esimerkiksi viranomaisen tahallinen tietosuojalainsäädännön rikkominen tai huolimattomuus ei voisi automaattisesti johtaa lisärahoitukseen.

Toimintamenoista katetaan palkkausmenoja ja erilaisia kulutusmenoja, mutta myös esimerkiksi viranomaiselle maksettavaksi määrättyjä vahingonkorvauksia tai muita ennakoimattomia menoja voidaan maksaa toimintamenoista. Vaikka toimintamenomomenttia voi käyttää laajalti erilaisten menojen kattamiseen, toimintamenomomentin mukaiset määrärahat ovat kiinteästi yhteydessä viranomaisen tehtävien hoitamiseen. Muiden menomomenttien käyttöön liittyy sen sijaan yleensä rajoituksia tai niiden osalta saatetaan mainita nimenomaisesti, mihin määrärahaa saa käyttää, kuten vahingonkorvausten tai muiden yksittäisten menojen maksamiseen. Vain harvojen viranomaisten budjetissa on nimenomaisesti varauduttu ennakoimattomiin menoihin, ja tästä johtuen seuraamusmaksu todennäköisimmin maksettaisiin toimintamenomomentilta. Esimerkiksi oikeusministeriön pääluokassa on erityismenot-momentti, jolle kohdennettua määrärahaa saa käyttää muun muassa valtion maksettavaksi vahingonkorvauslain (412/1974) nojalla määrättyjen korvausten maksamiseen ja oikeudenkäynnin viivästymisen hyvittämisestä annetun lain (362/2009) nojalla aiheutuvien hyvitysten maksamiseen. Momentin selosteosassa ei kuitenkaan ole nimenomaista mainintaa esimerkiksi hankintalain mukaisten seuraamusmaksujen maksamisesta. Toisaalta seuraamusmaksu voitaisiin tarvittaessa kattaa määrärahan uudelleen kohdennuksella.

Osalla viranomaisista on lisäksi sellaisia maksullisia palveluita, joista perittävät maksut vaikuttavat viranomaisen budjettiin eri tavoin riippuen palveluiden luonteesta. Lähtökohtaisesti viranomaisen maksullisen toiminnan tarkoituksena ei kuitenkaan ole tuottaa voittoa. Oikeusrekisterikeskus, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto, Patentti- ja rekisterihallitus, Tilastokeskus, Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus (Valtori) ja Verohallinnon tulorekisteriyksikkö ovat esimerkkejä tällaisista viranomaisista. Oikeusrekisterikeskuksen toimintamenot esimerkiksi pystytään suurelta osin kattamaan palvelumaksuilla, ja tämä on huomioitu sen nettobudjetoinnissa. Se, miten viranomaisen toiminnasta saadut tulot vaikuttavat budjettiin, vaihtelee kuitenkin viranomaisittain. Viranomaisten toiminnasta saadut tulot eivät myöskään sellaisenaan tarkoita, että viranomaisella olisi parempi taloudellinen asema kuin toisilla.

Useimmilla viranomaisilla ja elimillä, joille on valtion talousarviossa osoitettu toimintamenomomentti, on myös rekisterinpitovastuita. Lähtökohtaisesti voidaan arvioida, että

vähintään, mutta ei ainoastaan kaikki työnantajavirastot (168) ovat rekisterinpitäjiä. Osalla rekisterinpitäjinä toimivista viranomaisista toimintamenot sisältyvät kuitenkin valtion talousarviossa useampaa viranomaista koskevaan toimintamomenttiin. Toimintamomentteja valtion talousarviossa on yhteensä noin 80. Tällaisia samalle toimintamomentille kuuluvia rekisterinpitäjiä ovat esimerkiksi oikeushallinnon erityisviranomaiset, Tuomioistuinvirasto ja tuomioistuimet (pl. ylimmät tuomioistuimet) ja poliisin yksiköt (ainakin Poliisihallitus ja Keskusrikospoliisi). Se, mihin lakisääteisiin tehtäviin rekisterinpitovastuut liittyvät, vaihtelee huomattavasti viranomaisittain. Osalla hallinnonaloja toimii myös viranomaisia, joilla on muihin verrattuna selvästi poikkeuksellisen laajoja rekisterinpitovastuita, ja tämä näkyy myös toimintamenojen suuruudessa. Tällaisia viranomaisia ovat esimerkiksi Oikeusrekisterikeskus ja Digi- ja väestötietovirasto.

Osalla viranomaisista voi olla henkilötietojen käsittelijän vastuita muiden viranomaisten lukuun. Oikeusrekisterikeskus esimerkiksi toimii Oikeusrekisterikeskuksesta annetun lain (625/2012) mukaisesti useiden oikeusministeriön hallinnonalan tietojärjestelmien ja rekisterien rekisterinpitäjänä sekä välittää hallinnonalan viranomaisten ilmoittamia tietoja muille viranomaisille, mutta sillä on myös tosiasiallisesti henkilötietojen käsittelijän tehtäviä toisen viranomaisen lukuun joissakin tilanteissa. Lisäksi se huolehtii hallinnonalan tietojärjestelmien ylläpidosta ja kehittämisestä yhteistyössä hallinnonalan virastojen kanssa siten kuin palvelusopimuksissa on sovittu, ja toimii hallinnonalan IT-hankintojen hankintayksikkönä. Valtori puolestaan palvelee laajalti eri hallinnonalojen viranomaisia tuottamalla valtion yhteisiä perustietotekniikka- ja tietojärjestelmäpalveluita. Näitä ovat esimerkiksi tietoliikenne-, käyttö-, työasema- ja viestintäpalvelut sekä näihin liittyvät infrastruktuuri- ja tukipalvelut, sekä Valtion turvallisuusverkkoon liittyvät palvelut. Valtorilla on näihin liittyen henkilötietojen käsittelijän tehtäviä.

Sellaiset suuret valtion viranomaiset, joiden budjetissa on varauduttu erilaisiin ennakoimattomiin menoihin, pystyisivät oletettavasti maksamaan merkittävänkin seuraamusmaksun toimintamenoistaan ilman, että se häittäisi näiden viranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitamista kohtuuttomasti. Viranomaisten toimintamenot on kuitenkin suurillakin viranomaisilla lähtökohtaisesti mitoitettu tosiasiallisten menojen ja arvioitujen tarpeiden mukaisesti, eikä niissä välttämättä ole kovin paljon liikkumavaraa. Lisäksi eri viranomaisten toimintamenojen yhteenlasketun määrän vertailu yksittäisten viranomaisten toimintamenojen kanssa osoittaa, että merkittävä osa rahoituksesta on jyvitetty varsin pienelle määrälle viranomaisia. Toisin sanoen hyvin harvoilla valtion viranomaisilla on merkittävän suuruisia toimintamenoihin varattuja määrärahoja. Tästä syystä yksittäisellä seuraamusmaksulla voisi olla kielteistä vaikutusta viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen, vaikka kyseessä olisi suuri viranomainen. Sillä voisi myös olla vaikutusta viranomaisen talouden suunnitteluun ja ennakoitavuuteen.

Pienimpien valtion talousarviosta rahoituksensa saavien viranomaisten osalta ehdotetut seuraamusmaksujen enimmäismäärät ovat puolestaan niin suuria suhteessa vuosittaisiin toimintamenoihin, että viranomainen ei suoriutuisi ehdotettujen enimmäismäärien suuruudesta seuraamusmaksuista ollenkaan ilman sen koon ja taloudellisen aseman huomioimista. Esimerkiksi vanhusasiavaltuutetulle budjetoidut toimintamenot vuonna 2025 ovat 505 000 euroa, ja Kriminaalipolitiikan instituutille budjetoidut toimintamenot 600 000 euroa. Käytännössä tällaisten rekisterinpitäjien osalta seuraamusmaksun olisi oltava pieni, jotta se ei häittäisi viranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitamista. Tältä osin huomionarvoista on myös se, että henkilöstömenot voivat olla viranomaisen budjetista 70–80 prosenttia. Esimerkiksi Väyläviraston vuoden 2024 tilinpäätöksen mukaan 72 % toimintamenoista oli henkilökuluja.

Sellaisen viranomaisen osalta, jolla on oma toimintamenomomentti, seuraamusmaksu kohdennettaisiin muiden menojen tavoin talousarviokirjanpidossa seuraamusmaksun saaneen viranomaisen omalle momentille. Silloin, kun kirjanpitoyksikön useamman viranomaisen menot katetaan samalta toimintamenomomentilta, viranomaisten määrärahat kuitenkin erotellaan talousarvion tilijaottelussa erillisille talousarviotileille. Seuraamusmaksu kohdennettaisiin talousarviokirjanpidossa sille talousarviotilille, jolle seuraamusmaksun saanut viranomaisen kirjaa muutkin menonsa. Vaikka kirjanpitoyksikköön kuuluvien viranomaisen menot katetaan samalta toimintamenomomentilta ja viranomaisten menot kirjataan samalle talousarviotilille, seuraamusmaksu olisi pääsääntöisesti kohdistettavissa ongelmitta sen saaneen viranomaisen (rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän) menoksi.

Joissakin tapauksissa seuraamusmaksua ei olisi budjettiteknisistä syistä mahdollista maksaa viranomaisen toimintamenoihin varatusta määrärahasta, vaikka seuraamusmaksun määrä mitoitettaisiin viranomaisen taloudellisen aseman mukaisesti. Oikeusministeriön hallinnonalalla esimerkiksi vaalipiirilautakunnat ovat itsenäisiä rekisterinpitäjiä vaalilain säännösten mukaisesti, mutta niille osoitetut toimintamenot on varattu pelkästään vaalien järjestämisen aiheuttamien kustannusten kattamiseen eikä määrärahaa saa käyttää muuhun tarkoitukseen. Tällaisessa tapauksessa seuraamusmaksu kohdistettaisiin viime kädessä hallinnonalasta vastaavaan ministeriöön, jollei sen kattaminen onnistuisi uudelleen kohdennuksin. Siinä tapauksessa, että seuraamusmaksu ei vaikuttaisi käytännössä ollenkaan viranomaisen toimintamenoihin, seuraamusmaksun ennalta estävä vaikutus olisi heikko. Sillä, että esimerkiksi ministeriö joutuisi maksamaan seuraamusmaksun, voisi olla lähinnä välillistä vaikutusta rekisterinpitäjään.

Toinen esimerkki viranomaisesta, jonka määrärahasta käytännössä olisi vaikea maksaa seuraamusmaksuja, on Valtori, koska sille osoitetun määrärahan tarkoituksena on mahdollistaa palvelukeskuksen hinnoittelukäytännön edellyttämä liikkumavara. Palvelukeskus on luonteeltaan virasto, jonka palvelutuotannossa, ohjaamisessa ja johtamisessa, seurannassa ja valvonnassa sekä rahoituksessa ja kustannuslaskennassa kuitenkin noudatetaan liiketoiminnallisia periaatteita (laki 1226/2013, 6 §). Palvelukeskuksen toiminnan tavoitteena on kustannusvastaavuus. Määräraha tulee käytettäväksi vain, jos asiakasmaksutulot eivät yksittäisenä varainhoitovuonna riitä kattamaan toiminnasta aiheutuvia menoja. Kuten edellä todetaan, seuraamusmaksun kattaminen palvelumaksuilla tai niiden korotuksilla ei tulisi kyseeseen. Palvelukeskuksen osalta mahdollinen rikkomus voisi myös liittyä asiakasorganisaatioiden henkilötietoihin. Jotta palvelukeskus pystyisi maksamaan seuraamusmaksun, sille olisi käytännössä osoitettava rahoitusta määrärahasta. Tällaisessa tapauksessa seuraamusmaksun vaikutukset viranomaiseen olisivat myös heikot.

Myös yleisemmin viranomaisen suuri ulkopuolisen rahoituksen osuus tai rahoituksen määräaikaisuus voisi aiheuttaa haasteita seuraamusmaksun kohdentamisen kannalta. Esimerkiksi Suomen Ympäristökeskuksen (Syke) rahoitusrakenteessa ulkopuolisen rahoituksen osuus on noin 60 prosenttia kokonaisbudjetista. Sen toimintamenomääräraha on lisäksi määräaikaista rahoitusosuuksia, joiden prosentuaalinen osuus budjetista voi olla merkittävä. Määräaikaisten rahoitusten muutokset ovat myös vuositasolla merkittäviä. Tämä voisi vaikeuttaa mahdollisen seuraamusmaksun määrittämistä.

Ympäristövahinkorahasto on uusi valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto, joka toimii ympäristöministeriön alaisuudessa (laki ympäristövahinkorahastosta, 1262/2022). Korvausten maksamiseen tarkoitettut varat kerätään ympäristön pilaantumisen vaaraa aiheuttavan toiminnan harjoittajilta veroluonteisilla ympäristövahinkomaksuilla. Ympäristövahinkorahaston varat muodostuvat lisäksi edellisiltä tilikausilta kertyneistä ylijäämistä sekä rahastosta maksettujen korvausten palautuksista niihin liittyvine korko- ja muine erineen. Rahastosta maksettavien

avustusten myöntämiseen puolestaan käytetään yksinomaan valtion talousarviosta rahastoon tähän tarkoitukseen siirrettävää määrärahaa. Ympäristövahinkomaksujen kantaminen lopetetaan rahaston pääoman ylärajan (30 milj. euroa) täytyessä, jos korvattavien tapausten kustannukset ovat pienempiä kuin kerätyt varat. Kun rahaston pääoman alaraja (15 milj. euroa) myöhemmin alittuu, maksujen kerääminen aloitetaan uudelleen. Siten hallinnollisen seuraamusmaksun kattaminen ympäristövahinkorahaston ympäristövahinkomaksuina kerätyillä varoilla tarkoittaisi käytännössä maksun kohdentumista ympäristövahinkomaksuvelvollisiin toimijoihin. Rahastolla ei ole käytettävissään muita varoja, esimerkiksi toimintamenoihin osoitettuja määrärahoja, joista maksut voitaisiin kattaa. Tämän huomioiden mahdollinen seuraamusmaksu kohdistuisi todennäköisesti ympäristöministeriön toimintamenoihin, koska ympäristöministeriöllä ei myöskään seuraamusmaksujen kattamiseksi erillistä erityismenojen momenttia. Kuten Valtorin osalta, myös tässä tapauksessa vaikutukset rekisterinpitäjään jäisivät heikoiksi.

Tasavallan presidentin kanslia

Tasavallan presidentin kanslian toiminta rahoitetaan valtion talousarvion mukaisilla määrärahoilla. Sitä koskevat pääosin samat näkökohdat kuin edellä mainittuja muita valtion viranomaisia. Se on myös hankintalaissa tarkoitettu hankintayksikkö.

Kunnat ja kuntayhtymät

Kuntien rahoitusjärjestelmä koostuu kuntien omista tuloista ja valtion rahoituksesta. Tärkeimpiä tulolähteitä ovat verotulot ja valtionosuudet. Valtionosuudet muodostavat suunnilleen viidenneksen kuntien tulorahoituksesta. Niiden tarkoituksena on taata kuntien vastuulla olevien julkisten palvelujen saatavuus koko maassa. Kunnan peruspalvelujen valtionosuus on laskennallista, ja se muodostuu kustannuserojen tasauksesta ja verotuloihin perustuvasta valtionosuuden tasauksesta. Useimmista muista viranomaisista poiketen kunnilla on tyypillisesti eri muodoissa olevaa omaa varallisuutta, ja omaa tuloa voi kertyä myös omaisuuden myynnistä. Kunnat tarjoavat myös muita kuin lakisääteisiä palveluita, esimerkiksi liikunta- ja virkistyspalveluita.

Kuntien taloudellinen asema vaihtelee huomattavasti, ja muodostuu useista tekijöistä. Kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset ovat hankintalaissa tarkoitettuja hankintayksiköitä, ja ehdotettujen säännösten mukaisen yksittäisen seuraamusmaksun vaikutukset olisivat vastaavanlaisia kuin hankintalain mukaisen seuraamusmaksun vaikutukset. Yksittäisten seuraamusmaksujen vaikutuksia kunnan kirjanpitoyksiköihin rekisterinpitäjänä tai henkilötietojen käsittelijöinä on kuitenkin vaikeampi arvioida kuin niiden vaikutuksia valtion viranomaisiin. Se kunnan rekisterinpitäjä, jolla on vastuu tietosuojalainsäädännön noudattamisesta, määräytyy tapauskohtaisesti ja voi vaihdella kunnittain. Kuntien itsehallinnosta johtuen kunnat voivat itse päättää organisaatioistaan ja hallintosäännöistään. Yhteistoimintatehtävissä vastuu tietosuojasäännösten noudattamiseen olisi lähtökohtaisesti sillä taholla, joka vastaa yhteistoiminnasta ja jolle rekisterinpito olisi tehtävän myötä siirtynyt, esimerkiksi hyvinvointialueen viranomaiselle, maakuntien liitolle tai työllisyysalueelle.

Kirjanpitoyksikkö on lähtökohtaisesti kunta, vaikka kunnissa on eriytettyjä kirjanpitoyksiköitä ja taseyksiköitä. Myös eriytettyjen kirjanpitoyksiköiden rahavirrat ovat osa kunnan tilinpäätöstä ja tietosuojalainsäädännön mukainen seuraamusmaksu kohdistuisi yleisesti kunnan varoihin, vaikka kunta voisi itse kohdentaa sen tarkemmin esimerkiksi perusopetuksen toimialalle. Siten seuraamusmaksun määrää arvioitaessa olisi tarpeen huomioida koko kunnan taloudellinen asema. Kunnan taloudellista tilannetta voidaan tarkastella vuositasolla. Huomioon voidaan ottaa esimerkiksi kunnan talouden merkittävä yli- tai alijäämä, vastaavasti kuin yhteisöosakon osalta.

Seuraamusmaksut voitaisiin kirjanpidossa rinnastaa sakkoihin. Mahdolliset sakot eivät ole mukana valtion ja kuntien välisessä kustannustenjaon tarkistuksessa. Yleisesti voidaan arvioida, että seuraamusmaksun vaikutukset tuntuisivat voimakkaammin sellaisessa kunnassa, jonka vuosikate on negatiivinen tai jonka taseessa on kertynyttä alijäämää.

Hyvinvointialueet ja hyvinvointiyhtymät

Hyvinvointialueiden rahoitus perustuu pääosin valtion yleiskatteiseen laskennalliseen rahoitukseen. Alueet päättävät itsehallintonsa nojalla rahoituksen käytöstä ja kohdentamisesta. Kuten kuntien osalta, myös hyvinvointialueiden osalta sitä, missä määrin yksittäinen hallinnollinen seuraamusmaksu vaikuttaisi kyseessä olevaan rekisterinpitäjänä tai henkilötietojen käsittelijänä toimivaan viranomaiseen, on vaikeampi arvioida kuin valtion viranomaisten osalta. Valtion rahoituksen taso kohdennetaan alueille laskennallisten kriteereiden perusteella ja tarkistetaan vuosittain. Laskentamallissa otetaan huomioon useita kriteerejä, joita painotetaan hyvinvointialueiden rahoituksesta annetussa laissa (617/2021, rahoituslaki) määritellyillä osuuksilla. Esimerkiksi hyvinvointialueen asukasmäärä vaikuttaa rahoitukseen, mutta myös erilaiset palvelutarvetta ja alueellisia olosuhteita kuvaavat tekijät vaikuttavat siihen. Siinä tapauksessa, että seuraamusmaksua ei mukautettaisi hyvinvointialueen viranomaisen kokoon ja taloudelliseen asemaan, vaikutukset olisivat tuntuvammat pienillä alueilla.

Rahoituslain 11 §:n mukaisesti hyvinvointialueella on oikeus valtion lisärahoitukseen, jos asukkaiden lakisääteiset perusoikeudet sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palveluiden osalta vaarantuvat. Kuten kuntien osalta, myös hyvinvointialueelle määrättävät sakot tai seuraamusmaksut ovat kuitenkin valtion rahoituksen tarkistuksen ulkopuolella. Siten valtio ei maksaisi seuraamusmaksuja takaisin hyvinvointialueen rahoituksen jälkikäteistarkistuksessa. Huomioiden esityksessä ehdotetut seuraamusmaksun enimmäismäärät ja vaatimuksen viranomaisen koon ja taloudellisen aseman huomioimisesta, yksittäinen hallinnollinen seuraamusmaksu tuskin juurikaan vaikuttaisi hyvinvointialueen rahoitukseen siten, että lakisääteisten tehtävien hoitaminen vaarantuisi. Se, miten seuraamusmaksu vaikuttaisi rekisterinpitäjänä tai henkilötietojen käsittelijänä toimivaan hyvinvointialueen viranomaiseen ja tämän lakisääteisen tehtävän hoitamiseen, kuten sosiaalihuollon palvelun tarjoamiseen, riippuisi kuitenkin seuraamusmaksun määrästä ja siitä, miten hyvinvointialue on itse kohdentanut rahoitustaan kyseessä olevan tehtävän hoitamiseen. Yksittäisten hyvinvointialueiden taloudelliset ongelmat voisivat vaikuttaa seuraamusmaksuun myös alentavana tekijänä. Jos lakisääteisten tehtävien toteutus vaarantuisi yhdellä palvelualueella (esimerkiksi sosiaalihuollon palvelualueella) seuraamusmaksun johdosta, hyvinvointialueella olisi mahdollisuus tarkastella rahoituksen uudelleen kohdentamista seuraamusmaksun kattamiseksi. Hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien viranomaiset ovat hankintalaissa tarkoitettuja hankintayksiköitä, eivätkä ehdotettujen säännösten mukaisten seuraamusmaksujen vaikutukset oleellisesti poikkeaisi hankintalain mukaisten seuraamusmaksujen vaikutuksista.

Itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset

Itsenäisten julkisoikeudellisten laitosten rahoitus perustuu usein rahastoihin, mutta niiden toimintaa voidaan rahoittaa myös valtion talousarviosta. Myös julkisoikeudelliset laitokset ovat jo nykyisin esimerkiksi hankintalaissa tarkoitettuja hankintayksiköitä, joille on mahdollista määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu. Siten tietosuojalainsäädännön mukaiseen mahdollisen seuraamusmaksun kohdentamiseen ei pitäisi liittyä erityisiä ongelmia. Tähän kuitenkin vaikuttaa julkisoikeudellisen laitoksen vakavaraisuus ja se, liittyisikö varojen käyttöön erityisiä rajoituksia. Toisaalta seuraamusmaksun suuruuden määrittämistä ja seuraamusmaksun

kohdentamista voi vaikeuttaa valtion viranomaisen tavoin se, jos rahoitus muodostuu esimerkiksi valtion talousarvioon otettavan toimintamäärärahan ja ulkopuolisen rahoituksen yhdistelmästä, sekä mahdolliset määräaikaisten rahoituksen merkittävät muutokset vuositasolla.

Itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin kuuluu esimerkiksi Kansaneläkelaitos, jonka myöntämien etuuksien toimeenpääntö rahoitetaan rahastoilla, kuten sosiaaliturvarahastot, joihin liittyy myös valtion rahoitusta. Muut kuin etuuksien toimeenpääntöön liittyvät toimintakulut jaetaan etuusrahastojen toimintakuluiksi laissa säädetyllä tavalla. Mahdollinen seuraamusmaksu kohdistuisi Kansaneläkelaitoksen toimintamenoihin.

Myös Suomen Pankki on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos, jota koskevassa laissa säädetään muun muassa sen riippumattomuudesta ja tehtävistä sekä julkisen rahoituksen kiellosta. Suomen Pankki toimii Euroopan yhteisön perustamissopimuksessa sekä Euroopan keskuspankkijärjestelmän ja Euroopan keskuspankin perussäännössä määrättyllä tavalla osana Euroopan keskuspankkijärjestelmää. Hoitaessaan Euroopan keskuspankkijärjestelmän tehtäviä Suomen Pankki tai sen toimielimen jäsen ei saa pyytää tai ottaa vastaan toimintaansa koskevia määräyksiä muulta kuin Euroopan keskuspankilta. Suomen Pankin on oltava tarvittaessa yhteistoiminnassa valtioneuvoston ja muiden viranomaisten kanssa. Suomen Pankin toiminnan rahoituksen perustana ovat laissa säädetyt kantarahasto ja vararahasto, josta katetaan tarvittaessa tilikauden tappio. Myös rahoitustulon ja voiton käytöstä säädetään laissa.

Myös suuri osa yliopistoista luetaan julkisoikeudellisiin laitoksiin, mutta osa toimii säätiöinä. Julkisoikeudelliset yliopistot ovat itsenäisiä julkisoikeudellisia oikeushenkilöitä, joiden asema ja toiminta perustuvat yliopistolakiin (558/2009). Yliopistoilla on myös perustuslaissa turvattu itsehallinto, jonka puitteissa ne hoitavat lakisääteiset tehtävänsä suhteellisen autonomisesti valtioon nähden. Julkisoikeudellisen yliopiston toimintaan sovelletaan myös hankintalakia ja julkisuuslakia sekä tiedonhallintalakia.

Yliopistojen toiminta perustuu merkittävilta osiltaan valtion rahoitukseen. Valtionosuus muodostaa merkittävän osan yliopistojen budjetista, ja rahoitus on sidottu yliopistojen lakisääteisiin tehtäviin (tutkimus, opetus ja yhteiskunnallinen vuorovaikutus). Lisäksi yliopistojen rahoitusmalli sisältää usein yksittäiseen tarkoitukseen sidottuja määrärahoja tai muita varoja (esim. tutkimusrahoitus ja hankerahoitus), joita ei voitaisi käyttää seuraamusmaksujen maksamiseen, siten seuraamusmaksu kohdistuisi käytännössä yliopiston toimintamäärärahoihin. Yliopistot ovat kuitenkin muiden julkisoikeudellisten laitosten tavoin jo hankintalain mukaisia hankintayksiköitä, joille voidaan määrätä seuraamusmaksuja. Ehdotettuihin säännöksiin perustuvan yksittäisen seuraamusmaksun vaikutukset olisivat samankaltaisia kuin hankintalain mukaisten seuraamusmaksujen vaikutukset.

Lisäksi esimerkiksi Suomen metsäkeskus ja Suomen riistakeskus ovat varsinaisen julkishallinnon ulkopuolelle jääviä itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia, jotka on perustettu erityislaeilla. (Mäenpää 2024, s. 57) Silloin, kun julkisoikeudellisen laitoksen rahoitus perustuu valtion talousarvioon otettaviin määrärahoihin, yksittäisen seuraamusmaksun vaikutukset olisivat samankaltaisia kuin viranomaisten osalta. Kuten viranomaisten osalta, erityisesti huomattavan suuruinen seuraamusmaksu voisi vaikuttaa haitallisesti julkisoikeudellisen laitoksen toimintaedellytyksiin, jos rahoituksessa ei ole erityisesti varauduttu ennakoimattomiin menoihin.

Valtion liikelaitokset

Valtion liikelaitokset eivät toimi kilpailluilla markkinoilla, mutta ne toimivat liiketaloudellisten periaatteiden mukaisesti sekä eduskunnan niille hyväksymien palvelutavoitteiden ja muiden toimintatavoitteiden mukaisesti. Toiminnan tavoitteena on tuottaa voittoa. Valtion liikelaitoksista annetussa laissa säädetään niiden toiminnan, talouden ja hallinnon perusteista ja lisäksi kunkin yksittäisen liikelaitoksen toimialasta ja tehtävistä säädetään laitoskohtaisessa laissa. Siltä osin kuin liikelaitos ei kykene vastaamaan sitoumuksistaan, valtio vastaa niistä. Valtion talousarvioon voidaan ottaa määräraha liikelaitokselle määrätyn, liiketaloudellisesti kannattamattoman tehtävän rahoittamista varten, esimerkiksi julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Valtion liikelaitoksiin kuuluvat esimerkiksi Metsähallitus ja Senaatti-konsernin liikelaitokset (Mäenpää 2024, s. 56), joilla on valtion talousarvioon tuloutuvaa voitollista liiketoimintaa. Esimerkiksi Senaatti-konsernin liikelaitoksille ei ole kuitenkaan osoitettu määrärahaa ehdotuksessa valtion talousarvioksi vuodelle 2026, kuten ei myöskään vuoden 2025 talousarviossa.

Metsähallituksen liiketoiminnan alasta säädetään Metsähallituksesta annetussa laissa (234/2016). Sille on kuitenkin säädetty myös julkisia hallintotehtäviä, joiden hoitaminen on eriytetty liiketoiminnasta. Julkiset hallintotehtävät rahoitetaan kaikilta osin valtion talousarviossa erikseen osoitetuilla määrärahoilla. Metsähallituksen julkisiin hallintotehtäviin kohdistuva seuraamusmaksu maksettaisiin todennäköisesti valtion talousarvion mukaisista määrärahoista.

Lähtökohtaisesti liiketaloudellisin perustein toimivan valtion liikelaitoksen voidaan odottaa suoriutuvan hallinnollisesta seuraamusmaksusta siltä osin kuin on kyse liiketoimintaan liittyvässä henkilötietojen käsittelyssä tapahtuneesta tietosuojalainsäädännön rikkomisesta. Julkisten hallintotehtävien hoitamisen osalta vaikutukset olisivat kuitenkin samankaltaisia kuin viranomaisilla. Seuraamusmaksulla voisi maksun suuruudesta riippuen olla vaikutuksia lakisääteisten julkisten hallintotehtävien hoitamiseen. Myös valtion liikelaitokset ovat hankintalain soveltamisalaan kuuluvia hankintayksiköitä.

Julkisoikeudelliset yhdistykset, säätiöt ja muut julkisoikeudelliset yhteisöt

Julkisia hallintotehtäviä voi kuulua myös julkisoikeudellisille yhteisöille, joiden varojen käytöstä voidaan myös säätää laissa tai ne voidaan vahvistaa esimerkiksi ministeriön päätöksellä. Esimerkiksi asianajajista annetussa laissa säädetään asianajajayhdistyksestä (Suomen Asianajajat), joka on itsenäinen julkisoikeudellinen yhteisö. Suomen Asianajajat hoitaa sille asianajajista annetussa laissa (496/1958) säädettyä julkista hallintotehtävää. Lisäksi sillä on erillinen rahanpesulaissa säädetty valvontatehtävä. Asianajajayhdistyksen varojen käytöstä määrätään oikeusministeriön päätöksessä, jolla vahvistetaan sen säännöt. Asianajajayhdistys voi perustaa rahastoja ja omistaa toimitiloja. Sillä on myös oikeus periä jäsenmaksuja, EU-asianajajien rekisteröintimaksuja ja valvontamaksuja, sekä rahastoon suoritettavia maksuja. Asianajajista annettu laki ja asianajajayhdistyksen säännöt eivät aseta rajoituksia mahdollisen seuraamusmaksun maksamiselle asianajajayhdistykselle kuuluvista varoista.

Julkisyhteisöjä, joille ei voimassa olevan tietosuojalain mukaisesti voida määrätä hallinnollista seuraamusmaksuja, ovat erityisesti Suomen evankelis-luterilainen kirkko ja Suomen ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat. Evankelis-luterilaisella kirkolla on keskusrahasto, jonka varojen käytöstä säädetään kirkkolaisissa (652/2023). Evankelis-luterilaisen kirkon seurakuntien tulonlähteitä ovat kirkollisverotulot, lähinnä yhteiskunnallisiin tehtäviin liittyvät maksut, satunnaiset varallisuuden myynnistä saadut kertaerät sekä yhteiskunnallisiin tehtäviin osoitettu valtion rahoitus, jonka tasoa on huomattavasti vähennetty alkuperäisestä. Kirkollisveron tuotto on sidoksissa kirkon jäsenmäärään, joka on myös laskenut viime vuosina.

Monella seurakunnalla ei myöskään ole realisoitavaa omaisuutta, jolla mahdollinen seuraamusmaksu voitaisiin kattaa. Koska seuraamusmaksu kohdistuisi käytännössä varoihin, joita käytetään kirkon ja seurakuntien toiminnan rahoittamiseen, sillä olisi vaikutusta siihen, miten ne voisivat käyttää varojaan, erityisesti jos seurakunnan taloudellinen tilanne olisi heikko. Ehdotettujen säännösten rajauksilla kuitenkin varmistettaisiin, että seuraamusmaksu olisi oikeassa suhteessa seurakunnan kokoon ja taloudelliseen asemaan sekä rikkomuksen tai laiminlyönnin vakavuuteen. Suomen ortodoksiseen kirkkoon ja sen seurakuntiin kohdistuvat vaikutukset olisivat vastaavanlaisia. Ortodoksisella kirkolla on keskusrahasto, johon seurakunnat ja luostarit suorittavat keskusrahastomaksuja. Keskusrahaston tulojen käytöstä säädetään ortodoksisesta kirkosta annetussa laissa (985/2006). Seurakuntien tulot muodostuvat muun ohella kirkollisverosta.

Vaikutukset kirkoille ja niiden seurakunnille olisivat samansuuntaisia kuin kuntiin kohdistuvat vaikutukset. Suomen evankelis-luterilainen kirkko ja Suomen ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ovat hankintalain mukaisia hankintayksiköitä, joille voidaan määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu hankintalain nojalla. Sen sijaan yleiseen tietosuoja-asetukseen perustuva hallinnollinen seuraamusmaksu on nykyisin mahdollinen vain uskonnollisille yhdyskunnille, jotka ovat yksityisoikeudellisia yhteisöjä.

Julkista hallintotehtävää hoitavat yhteisöt, säätiöt ja yksityiset henkilöt

Valtion liikelaitoksiin eivät rinnastu osakeyhtiömuotoiset valtionyhtiöt. Yksityiset, kuten yksityisoikeudelliset osakeyhtiöt (esimerkiksi Finnvera Oyj, Fintraffic Oy), jotka hoitavat julkista hallintotehtävää, kuuluvat jo nykyisin seuraamusmaksujen soveltamisalaan.

Ammattikorkeakoulu on myös osakeyhtiömuotoinen oikeushenkilö, jonka järjestysmuodosta ja tehtävistä säädetään ammattikorkeakoululaissa (932/2014). Ammattikorkeakoulut (yhteensä 24) hoitavat itsenäisiä julkisia hallintotehtäviä, joiden hoitamiseen sovelletaan hallinnon yleislakeja. Ammattikorkeakoulujen toimintaa rahoitetaan pääosin valtion rahoituksella. Ammattikorkeakoulujen toiminnan rahoitus perustuu valtionrahoituksen lisäksi kansainvälisten opiskelijoiden lukuvuosimaksuihin, hanketoimintaan, tutkimus- ja palvelutoiminnan tuloihin sekä mahdollisiin lahjoituksiin. Kunkin ammattikorkeakoulun taloutta hoidetaan keskitetysti osakeyhtiön hallinnon mukaisesti, mutta valtionrahoituksen osalta niiden tulee noudattaa opetus- ja kulttuuriministeriön asettamia raportointi- ja valvontavelvoitteita. Ammattikorkeakouluille voidaan määrätä jo nykyisin yleiseen tietosuoja-asetukseen perustuva hallinnollinen seuraamusmaksu.

Suomessa toimii myös kaksi säätiömuotoista yliopistoa. Säätiömuotoisten yliopistojen oikeudellinen asema poikkeaa julkisoikeudellisista yliopistoista siten, että ne ovat yksityisoikeudellisia säätiöitä, joihin sovelletaan yliopistolain lisäksi säätiölakia (487/2015). Ne ovat itsenäisiä oikeushenkilöitä, jotka hoitavat muiden yliopistojen tavoin julkista hallintotehtävää. Säätiömuotoisiin yliopistoihin sovelletaan myös samoja hallinnon yleislakeja. Säätiöön liittyvää peruspääomaa lukuun ottamatta niiden toiminnan rahoitus vastaa pitkälti muita yliopistoja. Säätiömuotoisille yliopistoille voidaan jo nykyisin määrätä yleiseen tietosuoja-asetukseen perustuva hallinnollinen seuraamusmaksu. Ehdotettu sääntely saattaisi ne yhdenveroiseen asemaan muiden yliopistojen kanssa, mukaan lukien rikkomuksesta määrättäviä seuraamusmaksuja koskevat rajaukset.

Yksityisoikeudelliset yhteisöt ja säätiöt sekä yksityiset henkilöt kattavat lisäksi suuren määrän muita oikeushenkilöitä ja luonnollisia henkilöitä, joiden hoitamasta julkisesta hallintotehtävästä säädetään erikseen laissa. Ehdotetun sääntelyn vaikutukset riippuisivat siitä, mikä osa tällaisten oikeushenkilöiden ja luonnollisten henkilöiden toiminnasta on julkisen hallintotehtävän

hoitamista ja miten laaja-alaisesta tehtävästä on kyse. Vaikutukset riippuisivat myös julkisen hallintotehtävän hoitamisen rahoituksesta.

Seuraamusmaksu julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille kohdistettaisiin samaan varallisuuteen kuin nykyisin. Mahdollisia rajoituksia voisi liittyä niihin tilanteisiin, joissa julkisen hallintotehtävän hoitamiseen on osoitettu julkista rahoitusta. Ehdotettujen säännösten mukaisesti yhteisöjä, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä, jotka hoitavat julkista hallintotehtävää, koskisivat samat hallinnollisen seuraamusmaksun kiinteät enimmäismäärät kuin viranomaisia ja julkishallinnon elimiä. Siten niille yksittäisen hallinnollisen seuraamusmaksun vaikutukset olisivat nykyistä kohtuullisempia.

4.2.6 Tietoyhteiskuntavaikutukset

Viranomaiset ovat useissa yhteyksissä nostaneet esiin sen, että tietosuojaan koetaan estävän digitalisaatiota ja tiedon liikkuvuutta. Hallituksen esitystä edeltävää arviomuistiota ja hallituksen esityksen luonnosta koskevan lausuntopalautteen valossa ehdotetulla sääntelyllä voisi olla myös vaikutuksia tietoyhteiskunnan palveluihin. Hallinnollisen seuraamusmaksun uhka voisi lisätä tietosuoja-asioita koskevaa epävarmuutta viranomaisessa ja vähentää uskallusta palveluiden kehittämiseen ja datan hyödyntämiseen. Mitä enemmän ehdotetut seuraamusmaksuja koskevat säännökset kuitenkin johtaisivat nykyistä laajemmin varovaisuuteen ja huolellisuuteen esimerkiksi tietojärjestelmien kehittämisessä, sitä enemmän ehdotetuilla säännöksillä olisi tietosuojaa edistävää ja rikkomuksia ennalta estävää vaikutusta. Tällaiset vaikutukset ovat esityksen tavoiteltuja tietoyhteiskuntavaikutuksia. Mahdollinen aiempaa laajempi huolellisuus myös varmistaisi, että tietojärjestelmät ja niihin liittyvät asiointipalvelut vastaisivat varmemmin tietosuojalainsäädännön vaatimuksia. Tietoturvalliset järjestelmät lisäävät luottamusta viranomaisen digitaalisiin palveluihin. Siinä tapauksessa, että seuraamusmaksujen uhka johtaisi ylivarovaisuuteen, sillä voisi olla kielteisiä vaikutuksia julkisen hallinnon toiminnan, digitalisaation, muun teknologisen kehityksen ja tuottavuuden parantamisen kannalta.

Toisaalta on huomioitava, että tietosuojalainsäädännön velvoitteita on noudatettava riippumatta siitä, kohdistuuko rekisterinpitäjään tai henkilötietojen käsittelijään hallinnollinen seuraamusmaksu. Esimerkiksi tietojärjestelmien tai teknologisten sovellusten auditoinnissa ja teknisessä toteutuksessa on jo nykyisin varmistuttava siitä, että ne vastaavat tietosuojalainsäädännön vaatimuksia. Uudet järjestelmät lähtökohtaisesti täyttävät vaatimukset vanhoja järjestelmiä paremmin, joten edellä todettuja vaikutuksia voidaan myös kyseenalaistaa. Viranhaltijat voivat jo nykyisin joutua rikosoikeudelliseen vastuuseen ja vahingonkorvausvastuuseen vakavista laiminlyönneistä. Hallinnollinen seuraamusmaksu korostaisi organisaation vastuuta.

Lausuntopalautteen valossa seuraamusmaksun uhka voisi myös ohjata viranomaisia tietosuojalainsäädännön tiukempaan tulkintaan ja samalla kauemmaksi EU-sääntelyssä korostuvasta riskiperusteisesta arvioinnista. Seuraamusmaksu saattaisi lisäksi pakottaa viranomaistoimijoita kohdistamaan resurssiaan nykyisestä poikkeavalla tavalla viranomaisten ydintoiminnoista tietosuojatoimintoon. Tällä olisi samalla tietosuojaa ja tietoturvallisuutta edistävää vaikutusta.

Riippuen siitä, missä määrin edellä mainittuja vaikutuksia seuraisi, välillisiä vaikutuksia voisi syntyä myös henkilötietojen käsittelyn menetelmiä ja välineitä kehittäväille ja tarjoavalle yksityiselle sektorille. Nämä vaikutukset eivät olisi kuitenkaan pelkästään kielteisiä. Seuraamusmaksun uhka voisi esimerkiksi asettaa nykyistä enemmän painetta viranomaisille rekisterinpitäjinä varmistua siitä, että hankittavat tuotteet ja palvelut vastaavat

tietosuojalainsäädännön vaikutuksia. Tämä toisaalta voisi joissakin tapauksissa hidastaa hankintamenettelyä. Huomionarvioista on myös se, että julkisiin hankintoihin voi jo nykyisin kohdistua seuraamusmaksu. Tietosuojalainsäädäntöön perustuva seuraamusmaksun uhka varmistaisi, että tietosuojavaatimukset huomioidaan järjestelmähankinnoissa.

Tietoyhteiskuntavaikutusten arviointi perustuu lausuntopalautteeseen, eikä seuraamusmaksujen vaikutuksista julkissektorilla ole käytettävissä riittäviä tutkimukseen perustuvia selvityksiä. Edellä esitettyjen arvioiden laajuuteen liittyy siten runsaasti epävarmuustekijöitä, huomioiden myös yksityissektorin toimijoiden merkityksen digitaalisten palveluiden tuottamisessa.

4.2.7 Vaikutukset seuraamusjärjestelmän tehokkuuteen

Hallinnollinen seuraamusmaksu rinnastuu rangaistusluontoisena seuraamuksena muun muassa menettelyä ja oikeusturvaa koskevien vaatimusten osalta rikosoikeudellisiin seuraamuksiin, edellyttäen, että se täyttää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännöstä ilmenevät kriteerit, kuten seuraamuksen perusteena olevan teon luonne ja seuraamuksen ankaruus (Engel and Others v. The Netherlands, tuomio 8.6.1976, kohta 82). Myös perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti käytännössään rinnastanut rangaistusluonteiset taloudelliset seuraamukset rikosoikeudelliseen seuraamukseen (esim. PeVL 39/2017 vp, s. 2, ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 18–19). Sen sijaan rangaistusluontoisina seuraamuksina ei pidetä tällä hetkellä viranomaisten osalta tietosuojavaltuutetun käytettävissä olevia uhkasakkoa ja hallinnollisia turvaamistoimia. Yleisessä tietosuojasetuksessa seuraamusmaksun määräämistä koskevan mahdollisuuden lisäksi tietosuojaviranomaisille säädettyjä korjaavia toimenpiteitä, jotka ovat käytettävissä viranomaisten osalta, ei voida rinnastaa rikosoikeudellisiin seuraamuksiin.

Ehdotettu sääntely tekisi tietosuojalainsäädännön rikkomiseen sovellettavasta seuraamusjärjestelmästä kokonaisuutena johdonmukaisen ja yhtenäisen. Ehdotettujen lainmuutosten myötä viranomaistoiminnassa tapahtuvista tietosuojalainsäädännön rikkomuksista määrättävät seuraamukset kohdentuisivat nykyisestä poikkeavalla tavalla ensisijaisesti organisaatioon. Suomen oikeusjärjestelmässä rikosoikeudellisista seuraamuksista vain oikeushenkilön vastuuseen perustuva yhteisösakko kohdistuisi organisaatioon, ja sitä ei ole mahdollista määrätä tilanteissa, joissa on kyse julkisen vallan käytöstä. Yhteisösakko ei ole myöskään sovellettavissa tietosuojalainsäädännön velvoitteiden rikkomiseen. Koska käytettävissä olevat rikosoikeudelliset seuraamukset ja yksityissektorilla mahdollinen hallinnollinen seuraamusmaksu kohdentuvat eri tavalla, niiden vaikutukset ovat väistämättä erilaisia. Arviomuistiossa läpi käydyn oikeuskäytännön valossa sillä, että seuraamus voitaisiin kohdistaa suoraan organisaatioon, olisi seuraamusjärjestelmää tehostavaa vaikutusta.

Hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevien tietosuojasetuksen säännösten tarkoituksena on, että lainsäädännön rikkomisesta voidaan määrätä seuraamus sekä luonnolliselle henkilölle että oikeushenkilölle ilman, että organisaatiosta on tarpeen osoittaa yksittäistä vastuussa olevaa henkilöä. Koska henkilökohtaiseen rikosoikeudelliseen virkavastuuseen perustuvassa järjestelmässä seuraamus kohdentuu organisaation sijasta yksittäiseen henkilöön, seuraamuksen vaikutukset ovat erilaiset kuin hallinnollisella seuraamusmaksulla. Toisaalta myös yksittäisen henkilön saamalla seuraamuksella voi rikkomuksen luonteesta riippuen olla rikkomuksia ennalta estäviä, varoittavia ja tehokkaita vaikutuksia myös organisaatiossa. Ehdotetut lainmuutokset tehostaisivat EU:n tietosuojalainsäädännön sisältämien seuraamuksia koskevien velvoitteiden täytäntöönpanoa ja vahvistaisivat organisaation vastuuta.

Euroopan komissio on perustellut yleisen tietosuojasetuksen yksityiskohtaisia hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevia säännöksiä erityisesti niiden ennalta estävyydellä, sekä toisaalta sillä, että valvontaviranomaisten käytettävissä olevat keinot rikkomustilanteisiin puuttumiseksi

eivät ole olleet riittäviä valvonnan tehokkuuden kannalta, ja seuraamuskäytännöt ovat olleet epäyhtenäisiä. Komissio on punninnut vaikutustenarvioinnissaan hallinnollista seuraamusjärjestelmää suhteessa rikosoikeudelliseen. Tietosuoja-asetuksella kumottu direktiivi jätti seuraamukset kansalliseen harkintaan, ja tämän seurauksena seuraamukset ovat poikenneet toisistaan huomattavasti. Komissio on huomioinut vaikutustenarvioinnissa sen, että jäsenvaltioiden välillä oli muun muassa huomattavia eroja siinä, millä tarkkuudella tietosuojalainsäädännön rikkomukset on kuvattu sääntelyssä. Tämä olisi komission arvion mukaan vaikeuttanut rikosoikeudellisen sääntelyn harmonisointia, ja toisaalta kriminalisointi olisi todennäköisesti aiheuttanut enemmän vastustusta. (Commission Staff Working Paper, [Impact assessment](#), SEC(2012) 72 final, 25.1.2012, erityisesti kappale 10.10.2)

Komissio tarkastellut tietosuojan valvontaviranomaisten korjaavien toimivaltuuksien käyttöä yleisen tietosuoja-asetuksen arviointien yhteydessä. Komissio on arvioinut toimivaltuuksien käyttöä kuitenkin yleisellä tasolla, eikä arviointeja koskevien tiedonantojen perusteella pysty vetämään johtopäätöksiä siitä, missä määrin tietosuoja-asetuksen mahdollistamat seuraamusmaksut edistäneet tietosuojaa koskevien säännösten noudattamista EU:n jäsenvaltioissa. On myös mahdollista, että tietosuoja-asetuksen mukaisten seuraamusmaksujen uhkan ennalta estävä vaikutus näkyy vasta pidemmällä aikavälillä, huomioiden että vaikutusta seuraa myös julkaistuista seuraamusmaksuja koskevista päätöksistä. Sen selvittäminen, olisiko rikkomuksia enemmän ilman seuraamusmaksuja koskevia säännöksiä, on vaikeaa olemassa olevan oikeuskäytännön perusteella. Komission jälkimmäisen tiedonannon perusteella on kuitenkin havaittavissa, että kokonaisuutena valvontaviranomaisten korjaavia toimivaltuuksia on käytetty ja myös seuraamusmaksuja on määrätty aiempaan verrattuna aktiivisemmin ([COM\(2024\) 357 final](#), s. 5–6). Tiedonantojen valossa yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiset toimivaltuudet ovat kokonaisuutena tehostaneet valvontajärjestelmää. Komission tiedonannoissa ei ole kuitenkaan arvioitu sitä, ovatko hallinnolliset seuraamusmaksut vaikuttaneet sillä tavalla kuin komission ehdotuksen liitteenä olevassa vaikutustenarvioinnissa on arvioitu. Komissio on myös ensimmäisen arvioinnin yhteydessä todennut, että muilla seuraamuksilla, kuten käsittelykielloilla, voi olla yhtä suuri tai jopa suurempi pelotevaikutus kuin sakoilla. (Komission tiedonanto [COM\(2020\) 264 final](#), s. 6) Euroopassa on yksittäisissä tieteellisissä julkaisuissa arvioitu seuraamusmaksujen tehokkuutta seuraamuslajina. Tietosuoja-asetuksen osalta kuitenkin ei ole käytettävissä sellaista selvitystä, joka perustuisi riittävän kattavaan tilastolliseen aineistoon, jossa olisi katettu käytäntöä ennen tietosuoja-asetuksen voimaantuloa ja sen jälkeen. Siitä syystä tässä esityksessä arvioidaan myös seuraamusmaksujen tehokkuutta yleisellä tasolla.

Hallinnollisten seuraamusten teho perustuu muun muassa hallinnollisessa valvonnassa toteutuvan sanktoriskin suuruuteen ja riittävän tuntuvien seuraamusten mahdollisimman nopeaan määräämiseen. (OM:n julkaisu 52/2018, s. 24) Tehokkuuteen vaikuttaa myös kiinnijäämisen riskin suuruus (PeVL 9/2018 vp, s. 4.) Lähtökohtaisesti sekä ehdotettuja hallinnollisia seuraamusmaksuja ja voimassa olevia rikosoikeudellisia seuraamuksia voidaan pitää vaikutuksiltaan tehokkaina, oikeasuhteisina ja varoittavina. Komission vaikutustenarvioinnin mukaisesti voidaan kuitenkin arvioida, että myös viranomaisiin kohdistuva tietosuojalainsäädäntöön liittyvä valvonta- ja seuraamusjärjestelmä tehostuisi kokonaisuutena, jos viranomaisiin kohdistettavien valvontatoimenpiteiden yhteydessä valvontaviranomainen voisi rikkomuksen havaitessaan samalla tarvittaessa arvioida tarvetta määrätä seuraamusmaksu muiden toimenpiteiden sijasta tai samanaikaisesti. Valvontaviranomaisella on yleensä parhaimmat mahdollisuudet arvioida asiaa kokonaisvaltaisesti. Esiselvityksen valossa vaikuttaisi myös siltä, että viranomaisten rikkomukset tai laiminlyönnit ovat tulleet valtaosin esiin tietosuojavaltuutetun valvonnan yhteydessä.

Suomessa hallinnollista seuraamusmaksua on yleisesti pidetty viimesijaisena, vakavampiin rikkomuksiin soveltuvana seuraamuksena. Huomioiden kuitenkin tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa säädetyt seuraamusmaksun määräämisen edellytykset, sen määräämisen kynnys voisi olla matalampi kuin rikosoikeudellisten toimenpiteiden edellytyksenä olevat teon tai laiminlyönnin rangaistavuuden edellytykset. Tähän vaikuttaisi myös se, että yksittäistä rikkomuksesta vastuussa olevaa henkilöä ei ole tarpeen osoittaa.

Suomessa viranomaiseen ei voida nykyisin organisaationa kohdistaa yleisen tietosuoja-asetuksen mukaista hallinnollista seuraamusmaksua, mutta ei myöskään vaihtoehtoista rikosoikeudellista seuraamusta. Myös se, että toistaiseksi viranomaisen palveluksessa olevia työsopimussuhteisia henkilöitä eivät koske rikoslain säännökset virkavelvollisuuden rikkomisesta määrättävistä rangaistuksista, aiheuttaa rikosoikeudellisen vastuun epätasaista kohdentumista. Joissakin tapauksissa työsopimussuhteisen henkilöstön osuus voi olla suuri. Esimerkiksi edellä mainitulla Valtorilla on toimitusjohtaja, joka on virkasuhteessa palvelukeskukseen. Palvelukeskuksen muu henkilöstö on kuitenkin työsopimussuhteessa. Toimitusjohtajan sijaiseen sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä hänen hoitaessaan toimitusjohtajan sijaisuutta.

Edellä todetun valossa jo pelkästään sillä, että lainmuutoksilla mahdollistettaisiin viranomaiseen organisaationa kohdistuva sanktioluontoinen seuraamus, joko hallinnollinen tai rikosoikeudellinen, olisi väistämättä rikkomuksia ennalta estävää vaikutusta ja seuraamusjärjestelmää kokonaisuutena tehostavaa vaikutusta. Seuraamusmaksun uhka voisi edistää yleisesti julkissektorin rekisterinpitäjien ja henkilötietojen käsittelijöiden toiminnan järjestämistä tietosuojalainsäädännön vaatimukset huomioivalla tavalla. Ennalta estävyyttä organisaatiotasolla lisäksi se, että tietosuojalainsäädännön rikkomista tarkoittavat teot tai laiminlyönnit tapahtuvat usein organisaation toiminnassa eikä voimassa oleva rikosoikeudellinen seuraamussääntely mahdollista rangaistusvastuun kohdistamista viranomaiseen organisaationa. Sen sijaan, että organisaation toimintaan liittyvien laiminlyöntien osalta pyritään osoittamaan yksittäinen vastuussa oleva henkilö, seuraamus voitaisiin määrätä hallinnollisessa menettelyssä osana tietosuojavaltuutetun käsiteltävänä olevan valvonta-asian käsittelyä. Myös sillä, että viranomaisia koskisi nykyisen virkarikoksia koskevan blankosääntelyn lisäksi tai sijasta yksityissektoria vastaavasti yksityiskohtaisemmat ja tarkkarajaisemmat säännökset siitä, minkä velvoitteiden laiminlyönti on rangaistavaa, voisi olla sääntelyn ennalta estävyyttä parantavaa vaikutusta.

Viranomaisiin ja virkamiehiin kohdistuu jo nykyisin muusta lainsäädännöstä vaatimuksia, jotka käytännössä tarkoittavat, että tietosuojalainsäädännön rikkominen voisi tulla rangaistavaksi myös virkavelvollisuuksien rikkomisena. Rikosoikeudelliseen ja virkamiesoikeudelliseen vastuuseen perustuva seuraamusjärjestelmä on kiistämättä tehokas silloin, kun rikkomuksessa on kyse yksittäisen viranhaltijan vastuusta ja vastuussa oleva henkilö voidaan osoittaa. Suomessa tietosuojalainsäädännön rikkomuksesta määrättyt seuraamukset yksittäisille virkamiehille ovat kuitenkin hallitsevasti liittyneet niin sanottuihin rekisteriurkintatilanteisiin. Nämä tilanteet eivät kuulu tietosuoja-asetuksen seuraamusmaksusääntelyn soveltamisalaan. Sen sijaan muista tilanteista seuraamuksia on määrätty vain harvoin. Rekisteriurkintatapaukset kuuluvat myös yksittäisten viranhaltijoiden vastuulle, jollei rekisterinpitäjä ole omalla toiminnallaan tai laiminlyönneillään erityisesti mahdollistanut niitä, esimerkiksi heikolla valvonnalla tai ohjeistuksen puuttumisella.

Lähtökohtaisesti ehdotetulla sääntelyllä ei vaikutettaisi siihen, että viranhaltija voisi edelleen joutua vastuuseen tietosuojaan liittyvistä laiminlyönneistä erityisesti siinä tilanteessa, että laiminlyönti pystyttäisiin osoittamaan selkeästi yksittäisen viranhaltijan tahalliseksi tai tuottamukselliseksi virkarikokseksi. Viranomaiselle rekisterinpitäjän (tai henkilötietojen

käsittelijän) vastuulla olevasta laiminlyönnistä määrättävä seuraamusmaksu tuskin vaikuttaisi kaventavasti virkamiehen vastuuseen virkatoimien lainmukaisuudesta. Oikeuskäytännössä on tunnustettu se, että tietosuojarikoksen ja virkarikosten kriminalisoinnilla suojataan eri oikeushyvä. Vastaavasti voidaan katsoa, että hallinnollisen seuraamusmaksun tarkoitus on suojata eri oikeushyvä kuin tietosuojarikoksen ja virkarikoksen kriminalisoinnilla. Tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain rangaistussäännökset on myös laadittu siten, että päällekkäisyyttä seuraamusmaksujen soveltamisalan kanssa ei juurikaan ole.

Rikosoikeudellisen seuraamuksen kohdentaminen yksittäiseen viranhaltijaan, vaikka tämä olisi johtoasemassa, voi myös näyttäytyä jopa perusteettoman ankarana seuraamuksena siitä, että viranomaisessa on rikottu rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle kuuluvia velvoitteita. Tietosuoja-asetuksessa ja rikosasioiden tietosuojalaisissa säädetyt tietoturvallisuuteen liittyvät velvoitteet ja muut organisaatiota koskevat velvoitteet kuuluvat lähtökohtaisesti rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle, ja kokonaisvastuu niiden noudattamisesta on rekisterinpitäjällä. Vaikka viranomaisessa johtoasemassa toimiville henkilöille tai muille viranhaltijoille voitaisiin perustellusti osoittaa rikosoikeudellista virkavastuuta siitä, että tietosuojalainsäädännön velvoitteista huolehditaan, esimerkiksi tietojärjestelmien tietoturvallisuuteen liittyvät tietosuojalainsäädännön vaatimukset on mahdollista käytännössä toteuttaa vain, jos siihen on varattu viranomaiselle riittävät resurssit. Ehdotetut säännökset parantaisivat siten seuraamusjärjestelmän ennalta estävyyden ja tehokkuuden ohella myös sen tarkoituksenmukaisuutta ja kohtuullisuutta.

Toisaalta viranomaisiin kohdistettavan hallinnollisen seuraamusmaksun ennalta estävää luonnetta voidaan myös kyseenalaistaa. Hallinnollinen seuraamusmaksu on varallisuuteen kohdistuva rangaistusluontoinen seuraamus. Tietosuoja-asetuksen mukaisten hallinnollisten seuraamusmaksujen taustalla on ajatus siitä, että liikevaihdon perusteella määrättävä tai muutoin määrältään korkea seuraamusmaksu ennalta estää taloudellisessa hyötymistarkoituksessa tehtyjä rikkomuksia. Kun yrityksen omaisuuteen kohdistuu tuntuva rahamääräinen sanktio, tietosuojalainsäädännön rikkomisesta ei ole taloudellista hyötyä. Viranomaisella on vain harvoin vastaavaa omaisuutta tai omaa varallisuutta. Sen sijaan viranomaisen varat muodostuvat julkisista määrärahoista, eikä viranomaisen toiminnan tarkoituksena ole taloudellinen voitto. Ei kuitenkaan ole poissuljettua, että viranomaisen voisi pyrkiä saamaan aikaan säästöjä joustamalla esimerkiksi tietojärjestelmähankinnassa yksittäisten tietosuojavaatimusten toteutumisesta. Erityisesti seuraamusmaksujen tehokkuus olisi kyseenalainen sellaisissa tapauksissa, joissa seuraamusmaksua ei ole mahdollista maksaa rekisterinpitäjän käyttöön osoitetuista määrärahoista tai muusta rahoituksesta tai kohdentaa sen käytössä olevalle taloustilille. Tällaiset tapaukset ovat kuitenkin harvinaisia.

Viranomaisten osalta seuraamusmaksujen ennalta estävä vaikutus muodostuisi enemmän yleisemmin sanktion uhkasta ja määrättävän seuraamuksen aiheuttamasta mainehaitasta, sekä vaikeuksista, joita seuraamusmaksusta voisi aiheutua budjettivaikutusten kautta viranomaisen toiminnalle ja tehtävien hoitamiselle. Viranomaisen määrärahoihin kohdistuva sanktio ei estäisi samalla tavalla viranomaisen tehtävien hoitamista kuin käsittelykielto, mutta voisi hankaloittaa esimerkiksi tietojärjestelmien saattamista tietosuojalainsäädännön mukaiseksi. Seuraamusmaksun uhka voisi yleisesti edistää lainsäädännön noudattamista, mutta joissakin tapauksissa se voisi myös hidastuttaa sitä, että tietojärjestelmät tai käytännöt saatetaan lainmukaisiksi. Yleisesti voidaan katsoa, että myös viranomaisten osalta hallinnolliset seuraamusmaksut voivat toimia yleisesti ja tehokkaasti valvonnan, kiinnijäämisriskin ja seuraamuksen rikosprosessia nopeamman määräämisen kautta.

Muissa EU:n jäsenvaltioissa julkisella sektorilla määrättyjä seuraamusmaksuja koskevat päätökset ovat liittyneet usein tietoturvallisuusvelvoitteiden laiminlyönteihin, tai esimerkiksi

puutteelliseen henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteeseen tai rekisteröidyn oikeuksia koskevien velvoitteiden rikkomiseen. ([GDPR Enforcement Tracker](#), vuosikatsaus 2025). Myös kokonaisuutena näitä velvoitteita koskevat rikkomukset nousevat esiin valvontaviranomaisten päätöksissä (COM(2024) 357 final, s. 6). Ruotsissa, jossa seuraamusmaksujen soveltamisala vastaa pitkälti tässä esityksessä ehdotettua, seuraamusmaksut vaikuttaisivat valvontaviranomaisen ratkaisujen valossa enimmäkseen liittyvän puutteellisiin teknisiin ja organisatorisiin toimenpiteisiin tietoturvallisuuden varmistamiseksi, mutta myös puutteellisesta käsittelyperusteesta tai yleisten käsittelyn periaatteiden rikkomisesta sekä rekisteröidyn informointivelvoitteiden rikkomisesta löytyy yksittäisiä esimerkkejä. Yksityissektorilla määrätty seuraamusmaksut vaikuttaisivat myös Ruotsissa liittyvän tyypillisesti samojen velvoitteiden rikkomiseen kuin julkissektorilla. Kokonaisuutena viranomaisille on kuitenkin määrätty hallinnollisia seuraamusmaksuja verrattain harvoin. Vaikka viranomaiset Suomessa ovat saaneet huomautuksia useisiin eri säännöskokonaisuuksiin liittyvissä tilanteissa, myös tietoturvallisuusvelvoitteiden rikkomisesta löytyy esimerkkejä tietosuojavaltuutetun ratkaisuksista. Henkilötietojen tietoturvaloukkauksia koskevien ilmoitusten laiminlyönti on lisäksi ollut yleinen tietosuojavaltuutetun toimenpiteiden syy julkissektorin osalta. (ks. tarkemmin jakso 1.1)

Huomioiden edellä mainitut havainnot ja lausuntopalautteessa esitetyt arviot ehdotetun sääntelyn vaikutuksista, ehdotetut seuraamusmaksuja koskevat säännökset voisivat vaikuttaa ennalta estävästi erityisesti siltä osin kuin on kyse teknisten ja organisatoristen tietoturvallisuusvelvoitteiden laiminlyönneistä. Useissa lausunnoissa on nostettu esiin se, että seuraamusmaksujen uhka aiheuttaisi aiempaa enemmän varovaisuutta esimerkiksi tietojärjestelmien kehittämisessä. Lisäksi se, että EU:n jäsenvaltioissa yleensäkin viranomaisille on määrätty seuraamusmaksuja vain harvoin, voi tukea arviota sääntelyn ennalta estävyydestä.

Hallinnollisten seuraamusmaksujen ennalta estävyyteen viranomaisten osalta, suhteessa nykyisiin käytettävissä oleviin toimivaltuuksiin, liittyy kuitenkin epävarmuutta käytettävissä olevan tiedon valossa. Tämä johtuu erityisesti viranomaisten toiminnan lainalaisuudesta ja viranomaiskohtaisista eroista. Esiselvityksen valossa ei toistaiseksi ole viitteitä siitä, että viranomaiset eivät olisi korjanneet menettelyitään tai järjestelmiään niitä koskevien ratkaisujen mukaisiksi tai että ne eivät olisi noudattaneet tietosuojavaltuutetun määräyksiä. Esiselvityksestä ei ole myöskään mahdollista vetää sellaista johtopäätöstä, että viranomaisten rikkomuksissa olisi merkittävää määrää erityisen vakavia rikkomuksia. Viranomaisiin kohdistettujen valvontatoimien valossa ei ole siten mahdollista vetää varmoja johtopäätöksiä siitä, muuttaisivatko seuraamusmaksut tilannetta suhteessa tällä hetkellä käytettävissä oleviin toimenpiteisiin. Kuten Euroopan komissio on arvioinut yleisellä tasolla, myös viranomaisten toiminnassa jo huomautuksen aiheuttama mainehaitta tai tietosuojavaltuutetun antama määräys voisivat vaikuttaa samansuuntaisesti tai jopa tehokkaammin. Ennalta estävien vaikutusten yksityiskohtaisempi arvioiminen edellyttäisi oikeuskäytäntöä laajempaa aineistoa kuten tilastotietoa esimerkiksi sen selvittämiseksi, millä tavalla hallinnolliset seuraamukset ovat vaikuttaneet muissa vastaavissa tapauksissa kuten hankintalain noudattamisen osalta.

Seuraamusjärjestelmän ennalta estävyyden ohella keskeisimmät, tai jopa sitä tärkeämmät perustelut hallinnollisten seuraamusmaksujen laajentamiselle koskemaan viranomaisia ovatkin EU-oikeuden tehokkaaseen täytäntöönpanoon liittyvät näkökohdat. Oleellista on, että tietosuojan valvontaviranomaisilla on käytettävissään kokonaisuutena riittävän laaja keinovalikoima, mukaan lukien tarvittaessa mahdollisuus seuraamusharkintaan ja seuraamuksen määräämiseen. Yleinen tietosuoja-asetus ja rikosasioiden tietosuojadirektiivi sisältävät lisäksi nimenomaisen sanktiointivelvoitteen niissä säädettyjen velvoitteiden rikkomisen myös silloin, kun hallinnollinen seuraamusmaksu ei ole sovellettavissa. Se, että viranomaisen organisaatioon ei ole mahdollista kohdistaa rangaistusluontoista jälkikäteistä

rikosoikeudellista tai hallinnollista seuraamusta, voi heikentää valvonnan ja seuraamusten tehokkuutta. Näin on erityisesti niissä tapauksissa, joissa organisaatiosta ei ole mahdollista osoittaa rikkomuksesta vastuussa olevaa yksittäistä henkilöä.

4.2.8 Vaikutukset yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan

4.2.8.1 Seuraamuksia koskevat lainmuutokset

Hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn laajentamisella koskemaan viranomaisia on erityisesti yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa vahvistavaa vaikutusta. Rikkomuksilla ja sääntelyn epäyhtenäisyydellä voi olla rekisteröityjen henkilötietojen käsittelyyn kohdistuvaa luottamusta heikentävää vaikutusta. (Impact Assessment, s. 25–26) Ehdotetut lainmuutokset voisivat lisätä rekisteröityjen luottamusta viranomaisten toimintaan, kun myös viranomaisen vastuulla oleviin laiminlyönteihin kohdistuu tehokas seuraamus samoin edellytyksin kuin yksityissektorin rekisterinpitäjiin ja henkilötietojen käsittelijöihin.

Toisaalta ehdotettujen säännösten tietosuojaa vahvistavien vaikutusten laajuuteen liittyy samalla tavalla epävarmuustekijöitä kuin niiden ennalta estäviin vaikutuksiin ja tietoyhteiskuntavaikutuksiin. Säännöksillä olisi tietosuojaa vahvistavia vaikutuksia sitä enemmän, mitä enemmän ne johtaisivat viranomaisten huolellisuuden ja varovaisuuden lisääntymiseen. Myös nämä vaikutukset vaihtelisivat viranomaisittain, eikä sääntelystä seuraa uusia tietosuojavelvoitteita.

Myönteiset vaikutukset yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan seuraisivat erityisesti siitä, että seuraamusjärjestelmästä tulisi kattavampi. Rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä ei tällä hetkellä ole täysin kattava, koska virkavelvollisuuden rikkomista koskevat säännökset eivät koske julkisyhteisöihin työsuhteessa olevia henkilöitä. Lisäksi viranomaisen organisaatioon ei kohdistu toistaiseksi jälkikäteisiä rangaistusluontoisia seuraamuksia tietosuojalainsäädännön rikkomuksista. Vaikka erityisesti virkavelvollisuuden laiminlyönti on varsin kattava rikosnimikkeenä, ja lähtökohtaisesti tietosuojalainsäädännön rikkomisen voi samalla olla virkavelvollisuuden rikkomista, oikeuskäytännön valossa rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä tarjoaa rekisteröidylle suojaan varsin rajallisia rikkomustilanteita kohtaan.

Seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn laajentaminen koskemaan viranomaisia ja julkisoikeudellisia yhteisöjä tekisi tietosuojalainsäädäntöön liittyvän seuraamusjärjestelmän yhtenäisemmäksi Suomessa. Pelkällä rangaistussäännösten täydentämisellä kattamaan myös virkavelvollisuuden laiminlyöntirikokset ei voitaisi saavuttaa vastaavanlaisia vaikutuksia, koska rangaistussäännöksissä mainituilla rikoslain säännöksillä ei ole nimenomaisesti kriminalisoitu tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuja laiminlyöntejä. Vaikka virkavelvollisuuden rikkomista koskevat rikoslain säännökset ovat myös nykyisin sovellettavissa ilman nimenomaista viittaussäännöstä, tuoretta oikeuskäytäntöä tietosuojaan liittyvistä virkavelvollisuuden rikkomistapauksista ei juurikaan ole. Siten muutoksella olisi myös rekisteröidyn oikeuksia vahvistavaa vaikutusta.

Muutokset vastaisivat EU-lainsäädännön ja komission vaikutusten arvioinnin mukaisia tavoitteita yhtenäisestä tietosuojan tasosta koko EU:n alueella. Komissio otti tietosuoja-asetusta koskevassa vaikutustenarvioinnissa hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan ehdotuksen osalta huomioon sen, rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä tietosuojan osalta oli harmonisoimatonta ja rangaistusasteikko vaihteli niissä jäsenvaltioissa, joissa rikosoikeudellisen seuraamusmaksun määrääminen oli mahdollista (Impact Assessment, s. 126). Kaikki EU:n jäsenvaltiot eivät ole kuitenkaan ulottaneet seuraamussääntelyä koskemaan

viranomaisia. Siten esityksen rekisteröidyn oikeussuojaa yhtenäistävät vaikutukset EU-tasolla olisivat vähäisiä.

4.2.8.2 Henkilötietojen tietoturvaloukkausta koskevan ilmoitusvelvollisuuden rajoittaminen

Rajoituksilla, joita ehdotetaan rekisterinpitäjän velvollisuuteen ilmoittaa henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta rekisteröidylle, on vaikutuksia yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. Rekisteröidylle tehtävän ilmoituksen tarkoituksena on lieventää tietoturvaloukkauksesta aiheutuvia haittoja. Ilmoituksen tarkoituksena on antaa rekisteröidylle mahdollisuus toteuttaa haittojen lieventämiseksi tarvittavia toimenpiteitä, kuten asettaa omaehtoinen luottokielto tai vaihtaa verkkopalveluiden salasanoja. Ilmoituksen kautta rekisteröity voi myös saada tiedon itseensä kohdistuneesta rikoksesta ja ryhtyä sen johdosta tarvittaviin toimenpiteisiin. Rekisterinpitäjän ilmoitusvelvollisuutta koskevien rajoitusten seurauksena rekisteröidyn mahdollisuudet suojautua tietoturvaloukkauksen haitallisilta vaikutuksilta heikkenisivät, sillä ilmoittamista voitaisiin lykätä, rajoittaa tai se voitaisiin jättää tekemättä esitettävien rajoitusperusteiden täytyessä.

Yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan kohdistuvat vaikutukset aiheutuisivat toimenpiteistä, jotka olisivat välttämättömiä ja oikeasuhteisia 23 artiklan 1 kohdan mukaisten intressien ja oikeuksien takaamiseksi. Rajoitukset olisivat välttämättömiä, sillä rekisteröidylle tehtävä tietoturvaloukkausta koskeva ilmoitus antaa rekisteröidylle tietoa tietoturvaloukkauksen luonteesta, vaikutuksista ja sen vuoksi toteutetuista toimenpiteistä tavalla, jolla voi joissain tapauksissa olla vaikutuksia esimerkiksi kansalliseen turvallisuuteen liittyviin toimenpiteisiin tai rikosten ehkäisemiseen ja selvittämiseen. Ilmoituksen tekemisellä voi myös joissakin tapauksissa olla heikentäviä vaikutuksia muihin, rekisteröidyn omiin tai muiden henkilöiden oikeuksiin.

Rajoituksilla olisi yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa edistävää vaikutusta tilanteissa, joissa rekisteröidylle ilmoittamista rajoitettaisiin toisen henkilön vastaavan oikeuden vaarantumisen perusteella. Näitä vaikutuksia seuraisi erityisesti siitä, että ehdotettujen säännösten mukaisesti tietoturvaloukkauksen kohteeksi joutuneelle henkilölle ei annettaisi sellaisia tietoja, jotka voisivat vaarantaa muun henkilön yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa.

Rajoituksiin myös sovellettaisiin suojatoimena velvollisuutta ilmoittaa rekisteröidylle rajoituksen syyt, ellei tämä vaaranna rajoituksen tarkoitusta. Yksityiselämään ja henkilötietojen suojaan kohdistuvien vaikutusten osalta esitettävillä rajoituksilla ei olisi vaikutusta rekisterinpitäjän velvollisuuteen ilmoittaa yleisen tietosuoja-asetuksen 33 artiklan mukaisesti tietoturvaloukkauksesta tietosuojavaltuutetulle. Tietosuojavaltuutetun tulisi siten suoraan sovellettavan yleisen tietosuoja-asetuksen sääntelyn perusteella saada tieto kaikista tilanteista, joissa rekisterinpitäjät soveltavat ehdotettuja ilmoitusvelvollisuuden rajoitusperusteita.

4.2.9 Vaikutukset muiden perus- ja ihmisoikeuksien suojaan

4.2.9.1 Seuraamuksia koskevat lainmuutokset

Siitä, että viranomaisia koskevan seuraamusjärjestelmän kattavuudessa on puutteita, aiheutuu riskejä myös muiden perusoikeuksien kuin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan loukkauksista. Seuraamussääntelyn laajentamisella koskemaan viranomaisia voitaisiin vähentää tällaisia riskejä. Vaikka ehdotetun hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn tavoitteena olisi erityisesti ennalta estää tietosuojalainsäädännön rikkomuksia

viranomaistoiminnassa, tällä olisi samalla myös hyvää hallintoa ja oikeusturvaa edistävää vaikutusta.

Hallinnolliset seuraamusmaksut antaisivat kuitenkin poikkeuksellisen vahvaa suojaa yksityiselämän ja henkilötietojen suojalle. Siitä, että viranomaisia koskisivat hallinnolliset seuraamusmaksut ilman poikkeuksia, aiheutuisi riskejä sille, miten viranomaiset punnitsevat keskenään näiden oikeuksien kanssa kilpailevia perusoikeuksia. Perustuslakivaliokunta on arvioinut, että viranomaisia koskevasta seuraamusmaksun uhasta aiheutuisi erityisesti riskejä siitä, että viranomaiset antaisivat perusteettomasti painoarvoa yksityiselämän suojalle ja henkilötietojen suojalle suhteessa julkisuusperiaatteeseen. Hallituksen esityksessä ehdotetulla rajauksella, jonka mukaan seuraamusmaksua ei voitaisi määrätä sellaisissa tilanteissa, joissa olisi kyse asiakirjajulkisuutta ja tietosuojaa koskevien vaatimusten yhteensovittamisesta, estettäisiin mahdollinen sääntelyn julkisuutta kaventava vaikutus erityisesti tulkinnanvaraisissa tilanteissa.

Henkilötietojen suoja voisi periaatteessa saada enemmän painoarvoa myös suhteessa muihin sen kanssa kilpaileviin perusoikeuksiin tai muihin viranomaisen lakisääteiseen tehtävään liittyviin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin. Riskit muiden perusoikeuksien suojaan eivät välttämättä olisi kuitenkaan niin välittömiä kuin julkisuusperiaatteen osalta, huomioiden viranomaisen laissa säädetyn velvollisuuden suojata perusoikeuksia. Perusoikeuksien punnintaa liittyy myös sellaisiin tilanteisiin, joissa yksityiselämän ja henkilötietojen suoja on rajoitettu lain säännöksiin. Tällaisia rajoituksia on säädetty esimerkiksi sosiaalihuoltoa koskevassa lainsäädännössä ja rikosasioissa toimivaltaisista viranomaisista koskevassa lainsäädännössä, ja ne liittyvät tilanteisiin, joissa voi olla samalla kyse myös muista perusoikeuksien rajoituksista. Rajoitukset on tyypillisesti perusteltu muulla painavalla yhteiskunnallisella intressillä tai muiden oikeuksien suojaamisella, kuten lapsen edulla tai tarpeella suojata esitutkinnan intressejä.

Lähtökohtaisesti tietosuojavaltuutetun jo käytettävissä olevan henkilötietojen käsittelykiellon vaikutukset viranomaisen tehtävän hoitamiseen olisivat tuntuvammat kuin hallinnollisella seuraamusmaksulla, joka ei sellaisenaan estäisi esimerkiksi tietojärjestelmän käyttämistä. Seuraamusmaksun tai sen uhkan vaikutuksia viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen ei voida kuitenkaan täysin sulkea pois. Erityisesti korkean seuraamusmaksun uhka voisi vaikuttaa viranomaisen toimintaan, vaikka viranomainen ei lähtökohtaisesti voi jättää tehtäviään hoitamatta. Se voisi vaikuttaa esimerkiksi viranomaisen järjestelmien kehitystyöhön. Toisaalta vaikutus voi tältä osin olla myös tavoitteen mukaista ja toivottua. Siinä tapauksessa, että seuraamusmaksu vaikuttaisi viranomaisen tehtävän hoitamiseen rajoittavasti tai estävästi, seuraamusmaksulla voisi olla vaikutuksia hyvän hallinnon ja oikeusturvan toteutumiseen. Näitä vaikutuksia hallituksen esityksessä ehdotetaan ennalta estettäväksi sillä, että seuraamusmaksun enimmäismäärä olisi sopeutettava viranomaisen kokoon ja taloudelliseen asemaan. Seuraamusmaksun enimmäismäärä olisi myös selvästi alempi kuin yksityissektorille määrättävien seuraamusmaksujen enimmäismäärät.

Hallinnollisten seuraamusmaksujen ulottamisella koskemaan viranomaisia ja julkisoikeudellisia yhteisöjä saatettaisiin julkissektorin ja yksityissektorin rekisterinpitäjät ja henkilötietojen käsittelijät keskenään yhdenvertaiseen asemaan oikeusjärjestelmässä siltä osin kuin on kyse rikkomuksista määrättävistä seuraamuksista. Ainoastaan yksityissektorin organisaatioihin voidaan nykyisin kohdistaa seuraamus ilman, että organisaatiosta on tarpeen osoittaa yksittäinen rikkomuksesta vastuussa oleva henkilö. Yhdenvertaisuuteen liittyvät vaikutukset olisivat kuitenkin rajallisia, huomioiden viranomaisten perustuslaista johtuvan erilaisen aseman.

Selvimmän muutos poistaisi epäkohdan siltä osin kuin on kyse viranomaisista suhteessa julkista hallintotehtävää hoitaviin yksityisiin, jotka hoitavat samaa tai samanlaista tehtävää kuin viranomainen. Julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille voidaan jo voimassa olevien säännösten nojalla määrätä seuraamusmaksu sen lisäksi, että tehtävään voi liittyä rikosoikeudellinen virkavastuu. Ehdotettujen säännösten mukaisesti julkista hallintotehtävää hoitavia yhteisöjä, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä koskisivat samat seuraamusmaksujen enimmäismäärät kuin viranomaisia siltä osin kuin henkilötietojen käsittely liittyy julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Lisäksi julkista valtaa käyttäviä yhteisöjä, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä koskisi seuraamusmaksujen soveltamisalan poikkeus, joka liittyy henkilötietojen suojan ja asiakirjajulkisuuden yhteensovittamiseen. Näillä ehdotuksilla varmistettaisiin kaikkien julkishallintoa edustavien tahojen yhdenveroinen kohtelu. Lisäksi muutoksella korjattaisiin epäkohta siltä osin kuin viranomaisen lukuun henkilötietoja käsittelevä yksityinen voi saada EU:n yleisen tietosuojaa-asetuksen rikkomuksesta hallinnollisen seuraamusmaksun toisin kuin viranomainen rekisterinpitäjänä. Koska muutos saattaisi viranomaiset organisaatioina vastuuseen tietosuojalainsäädännön rikkomisesta, se parantaisi lisäksi viranhaltijoiden oikeusturvaa sellaisessa tilanteessa, jossa nykyisin yksi tai useampi yksittäinen viranhaltija joutuisi vastaamaan organisaation vastuulla olevien velvoitteiden laiminlyönneistä.

4.2.9.2 Henkilötietojen tietoturvaloukkausta koskevan ilmoitusvelvollisuuden rajoittaminen

Ehdotettujen säännösten mukaisesti voitaisiin rajoittaa henkilötietojen tietoturvaloukkausta koskevien tietojen antamista rekisteröidylle tilanteissa, joissa tiedon antaminen saattaisi vahingoittaa kansallista turvallisuutta, puolustusta tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta taikka haitata rikosten ehkäisemistä tai selvittämistä. Esimerkiksi se, että rekisteröidylle ilmoitetaan tietoturvaloukkauksesta siten, että rikoksen selvittäminen vaarantuu, voi aiheuttaa riskejä muiden perusoikeuksien kuin yksityiselämän ja henkilötietojen suojan loukkauksista. Tällaisia muita perusoikeuksia ovat erityisesti rikoksen asianomistajien ja uhrien oikeudet sekä epäiltyjen oikeudet rikosasian käsittelyyn ilman aiheutonta viivytystä.

Ilmoittamisvelvollisuutta voitaisiin myös rajoittaa, jos tiedon antamisesta saattaisi aiheutua vakavaa vaaraa rekisteröidyn terveydelle tai hoidolle taikka rekisteröidyn tai jonkun muun oikeuksille. Rekisteröidylle tietoturvaloukkauksesta ilmoittaminen voi vaarantaa esimerkiksi lapsen edun tilanteissa, joissa lapsi olisi rekisteröity lastensuojeluasioissa ja ilmoittaminen edellyttäisi lapsen ikä ja kehitystaso huomioiden tietoturvaloukkausta koskevien tietojen antamista lapsen huoltajalle. Esimerkiksi perheen sisäisten olosuhteiden vuoksi tehtyä lastensuojeluilmoitusta koskeviin tietoihin kohdistuvasta tietoturvaloukkauksesta ilmoittaminen lapsen huoltajalla saattaisi vaarantaa lastensuojelun tarkoituksen toteutumisen tilanteissa, joissa lastensuojeluilmoituksen johdosta ei ole vielä ryhdytty tarvittaviin toimenpiteisiin. Ilmoittaminen saattaisi vaarantaa lapsen edun toteutumisen ja aiheuttaa esimerkiksi riskin siitä, että lapsen terveys tai hyvinvointi vaarantuu.

Henkilötietojen tietoturvaloukkausta koskevan ilmoituksen lykkäämisellä tai tekemättä jättämisellä olisi perus- ja ihmisoikeuksia edistävää vaikutusta. Ehdotetut ilmoitusvelvollisuuden rajoitukset edistäisivät muun muassa edellä mainittuja rikosprosessiin liittyviä oikeuksia ja lapsen oikeuksia. Ehdotettujen ilmoitusvelvollisuutta koskevien rajoitusperusteiden tarkoituksena olisi taata niillä suojattujen intressien ja oikeuksien oikeasuhtainen toteutuminen.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Seuraamusjärjestelmän valinta

5.1.1.1 Nykytilan säilyttäminen

Voimassa oleva viranomaisia ja julkishallinnon elimiä koskeva seuraamusjärjestelmä perustuu tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain rangaistussäännöksiin. Viranomaisia koskevien hallinnollisten seuraamusmaksujen tulisi lähtökohtaisesti perustua tarpeeseen korjata puutteita tai tehostaa seuraamusjärjestelmää. Hallinnollisiin seuraamusmaksuihin perustuvan seuraamusjärjestelmän ohella vaihtoehtoisina toteutustapoina on tarkasteltu mahdollisuutta säilyttää nykytila sellaisenaan sekä rikosoikeudellisten seuraamussäännösten täydentämistä tarvittavin osin. Pelkkä nykytilan säilyttäminen (ns. nollavaihtoehto) tarkoittaisi käytännössä sitä, että tietosuojalainsäädännön rikkomiseen sovellettaisiin viranomaisten osalta edelleen henkilökohtaiseen rikosoikeudelliseen vastuuseen perustuvia rangaistuksia. Yhteisösakko ei ole voimassa olevien rikoslain säännösten mukaisesti mahdollinen tietosuojalainsäädännön rikkomisen seuraamuksena.

Nykyisin sovellettavan seuraamusjärjestelmän säilyttämistä puoltaisivat perustuslain tulkintakäytännöstä ilmenevät näkökohdat, erityisesti hallinnon lainalaisuusperiaate ja viranhaltijoita koskeva laaja rikosoikeudellinen ja hallinnollinen virkavastuu sekä vahingonkorvausvastuu. Perustuslakiin kirjattu julkisen vallan käyttöön liittyvä lakisidonnaisuuden vaatimus tarkoittaa, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Viranomaisen toimintaa sääntelee merkittävä määrä muuta lainsäädäntöä, jossa säädetään esimerkiksi yksityiskohtaisesti viranomaisen tehtävistä ja toimivaltuuksista edellä mainitusta perustuslain vaatimuksesta johtuen. Lain noudattamista varmistamaan on luotu erityinen virkavastuu- ja laillisuusvalvontajärjestelmä. Viranomaisen toiminnasta voidaan tehdä hallintokantelu ylemmälle viranomaiselle ja viranomaisten menettely on lisäksi ylimmän laillisuusvalvonnan kohteena. Lähtökohtaisesti laillisuusvalvonta kattaa tietosuojalainsäädännön noudattamisen valvonnan. Siten viranomaisiin kohdistuu kokonaisuutena kattavampi valvonta kuin yksityissektorin henkilötietojen käsittelyyn. Lisäksi viranomaisten on kaikessa toiminnassaan edistettävä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Vaikka yksityissektoria säännellään nykyisin joissakin tilanteissa jopa yksityiskohtaisemmin kuin viranomaisten toimintaa, viranomaisten asema on perustuslaista johtuen oleellisesti erilainen.

Vaikka tietosuojavaltuutetun toimivaltuuksiin ei tällä hetkellä kuulu hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen viranomaisille ja julkishallinnon elimille, tietosuojavaltuutetun käytettävissä on muita korjaavia toimivaltuuksia kuin hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen. Sen lisäksi, mitä oikeussuojakeinoja rekisteröidyille seuraa yleisestä tietuoja-asetuksesta ja rikosasioiden tietosuojalaista kaikkia rekisterinpitäjiä ja henkilötietojen käsittelijöitä kohtaan, rekisteröidyillä on mahdollisuus muutoksenhakuun viranomaisen tekemästä hallintopäätöksestä. Viranomaisten voidaan siten katsoa olevan perustellusti erilaisessa asemassa kuin yksityisten rekisterinpitäjien ja henkilötietojen käsittelijöiden. Perustuslakivaliokunta myös arvioi tietosuojalakehdotusta koskevassa lausunnossaan (PeVL 14/2018 vp), että oikeusjärjestyksen julkishallintoon kohdistamat erityisvaatimukset osaltaan perustelevat sääntelyratkaisua, jossa hallinnollisia seuraamusmaksuja ei määrätä viranomaiselle.

Vaikka edellä todetut valtiosääntöiset näkökohdat eivät sellaisenaan ole este hallinnollisten seuraamusmaksujen ulottamiselle koskemaan viranomaisia, viranomaisten toiminnan budjettisidonnaisuus aiheuttaa useita kysymyksiä, joiden johdosta ehdotettuihin säännöksiin tarvitaan väistämättä joitakin yksityissektorista poikkeavia sääntelyratkaisuja. Viranomaiset ovat vain harvoin itsenäisiä oikeushenkilöitä. Niillä ei myöskään yleensä ole omaa varallisuutta tai omaisuutta eräitä poikkeuksia lukuun ottamatta. Esimerkiksi valtion viranomaisten osalta seuraamus kohdistuisi valtion varoihin. Tästä johtuen hallinnollisten seuraamusmaksujen ennalta estävä vaikutus muodostuisi viranomaisten osalta eri tavalla, ja joissakin, joskin harvoissa tapauksissa ennalta estävyys voidaan kyseenalaistaa. Lisäksi se, että hallinnollinen seuraamusmaksu kohdennettaisiin viranomaisten osalta suuressa osassa tapauksia samoihin varoihin, joita käytetään myös viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen, aiheuttaa riskejä siitä, että yksittäinen seuraamusmaksu voisi tuntuvastikin haitata viranomaisen tehtävien hoitamista. Viranomaisten toiminnan budjettisidonnaisuus on keskeisin nykytilan säilyttämistä puoltava näkökohta.

Nykyisen rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän säilyttäminen tietosuojalainsäädännön rikkomisen osalta varmistaisi, että edellä mainittuja riskejä ei syntyisi. Edellä nykytilan arvioinnissa on kuitenkin nostettu esiin voimassa olevan sääntelyn kattavuuteen liittyviä puutteita. Selvin puute on se, että virkavelvollisuuden rikkomista koskevat säännökset eivät koske julkisyhteisöjen palveluksessa olevia työsuhteisia henkilöitä. Se, että virkavelvollisuuden rikkomista koskeviin rikoslain säännöksiin ei viitata tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain rangaistussäännöksissä, voi aiheuttaa epäselvyyttä niiden soveltuvuudesta. Tietosuojalainsäädännön rikkomusten nimenomainen sanktiointivelvoite koskee kaikkia rekisterinpitäjiä ja henkilötietojen käsittelijöitä niiden oikeudellisesta luonteesta riippumatta. Tämä vaatimus tulee täyttää sen lisäksi, että tietosuojavaltuutetulla tulee olla tietosuojalainsäädännön mukaiset korjaavat toimivaltuudet, kuten varoituksen tai huomautuksen antaminen. Lisäksi oikeuskäytännön valossa seuraamusjärjestelmän tehokkuus voi kärsiä siitä, että seuraamus ei ole kohdistettavissa organisaatioon. Pelkkä nykytilan säilyttäminen ei tulisi kyseeseen, vaan lainmuutokset ovat tarpeen. Seuraamussääntelyn kattavuuden varmistamiseen on mahdollista käyttää joko hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevia lainmuutoksia tai rikosoikeudellisten rangaistussäännösten täsmentämistä.

5.1.1.2 Rikosoikeudellisten rangaistussäännösten täsmentäminen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain rangaistussäännösten täsmentämistä lisäämällä niihin viittaukset virkavelvollisuuden rikkomista koskeviin rikoslain säännöksiin. Näillä viittauksilla varmistettaisiin, että kyseisten rikoslain säännösten soveltuvuudesta tietosuojalainsäädännön rikkomistapauksissa ei ole epäselvyyttä silloin, kun teon tai laiminlyönnin rangaistavuuden edellytykset muutoin täyttyvät. Samalla korjattaisiin rikosasioiden tietosuojalain osalta puute, joka liittyy siihen, että rangaistussäännöksissä viitatuissa rikoslain säännöksissä on kyse muista kuin tietosuojalainsäädännön vastaisista teoista tai laiminlyönneistä. Oikeusministeriössä on lisäksi erikseen käynnissä virkarikoksia koskevien säännösten arviointi ([OM060:00/2021](#)). Kyseisessä hankkeessa on kiinnitetty huomiota siihen, että virkavelvollisuuden rikkomista koskevat säännökset eivät koske julkisyhteisöjen työsuhteista henkilökuntaa. Hanke on kuitenkin vielä kesken ja rikoslain täsmentämiseen siltä osin on ennenaikaista ottaa kantaa. Voimassa olevan seuraamusjärjestelmän aineelliseen ja henkilölliseen kattavuuteen liittyvät puutteet olisi mahdollista korjata melko vähäisillä muutoksilla siinä tapauksessa, että pitäydettäisiin henkilökohtaiseen rikosoikeudelliseen vastuuseen perustuvassa seuraamusjärjestelmässä.

Edellä nykytilan kuvauksesta ja arvioinnista kuitenkin ilmenee, että rekisteriurkintatapauksia lukuun ottamatta rikosoikeudellisia tuomioita ei ole juurikaan kohdistettu viranhaltijoihin tai

muihin julkista tehtävää hoitaviin henkilöihin tietosuojalainsäädännön rikkomisesta. Tälle voi olla monia syitä, esimerkiksi se, että rikosoikeudellisen vastuun muodostumisen kynnyks on korkea. Lisäksi harvat erityisesti rekisterinpitoon liittyvät syytteet eivät ole menestyneet. Vaikka Suomessa myös kollegiaalinen vastuu on mahdollinen siten, että lähtökohtaisesti kaikki päätöksentekoon osallistuneet viranhaltijat voitaisiin saattaa vastuuseen lainvastaisesta päätöksestä, oikeuskäytäntöä tällaisesta ei toistaiseksi ole tietosuojalainsäädännön osalta. Tietosuojalainsäädännön soveltamiseen liittyvät teot tai laiminlyönnit eivät välttämättä liity kollektiiviseen, esimerkiksi johtoryhmän tekemään päätökseen. Rangaistussäännöksiä täydentävät säännökset voisivat olla tarpeen sen varmistamiseksi, että rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä toimisi tietosuojalainsäädännön rikkomisen osalta paremmin. Nykytilaan liittyy riskejä siitä, että viranomaisen organisaatiosta ei pystytä aukottomasti osoittamaan rikkomisesta vastuussa olevia viranhaltijoita. Tällaisia riskejä voi oikeuskäytännön valossa olla esimerkiksi silloin, jos säännökset ja organisaation sisäiset asiakirjat ovat epäselviä tai vastuut on jaettu epäselvästi.

Mahdollisina seuraamusjärjestelmää tehostavina säännöksinä voisivat toimia esimerkiksi tiedonhallintalain 4 §:ssä tiedonhallintayksiköille säädettyjä velvoitteita vastaavanlaiset, rekisterinpitäjän johdolle asetettavat velvoitteet. Siltä osin kuin viranomaiset ovat samanaikaisesti rekisterinpitäjiä ja tiedonhallintayksiköitä, mainitusta pykälästä seuraa jo useita velvoitteita, joilla voi olla merkitystä myös tietosuojaan liittyvien velvoitteiden kannalta. Rekisterinpitäjänä toimivalla viranomaisella on myös mahdollisuus varmistua esimerkiksi työjärjestyksissä tai hallintosäännöissä, että rekisterinpitoon liittyvät vastuut ja niihin liittyvät tehtävät jakautuvat täsmällisesti ja selkeästi viranomaisessa. Johdon vastuun selventäminen lain säännöksellä olisi virkavelvollisuuden kohdentamisen kannalta varmintaa, mutta oikeuskäytännön valossa myös organisaation sisäisiä asiakirjoja on mahdollista käyttää lain säännösten soveltamisen ja tulkinnan tukena. Mahdollisen lain säännöksen osalta olisi lisäksi varmistuttava, että se on yleisen tietosuoja-asetuksen valossa mahdollinen eikä olisi päällekkäinen muiden lain säännösten kanssa.

Edellä mainitut täsmennykset voivat olla tarpeen riippumatta siitä, laajennetaanko hallinnollisia seuraamusmaksuja koskemaan viranomaisia. Vaikka rekisterinpitäjä on viranomaisen osalta usein vahvistettu laissa, rekisterinpitoa koskevat säännökset ovat useimmiten yleisluontoisia. Vastuita täsmennetään lisäksi esimerkiksi alemman asteisilla säännöksillä ja työjärjestyksillä, mutta tämä ei ole systemaattista. Rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän ja hallinnollisten seuraamusmaksujen erilaiseen kohdentumiseen liittyy kuitenkin arviomuistiossa tarkastellun oikeuskäytännön valossa kysymyksiä siitä, toimiiko henkilökohtaiseen rikosoikeudelliseen vastuuseen perustuva seuraamusjärjestelmä riittävän tehokkaasti.

Rikosoikeudelliset rangaistussäännökset, jotka käytännössä soveltuvat tietosuojalainsäädännön rikkomiseen, eivät nykytilan mukaisesti kohdistu organisaatioon, vaan seuraamus perustuu henkilökohtaisen rikosoikeudellisen virkavastuuseen. Käytännössä kyseeseen tulevat virkavelvollisuuden rikkomiseen liittyvät rikosnimikkeet. Hallinnollinen seuraamusmaksu sen sijaan voidaan kohdistaa joko luonnolliseen henkilöön tai oikeushenkilöön, joka toimii rekisterinpitäjänä tai henkilötietojen käsittelijänä.

Tietosuojalainsäädännön mukaiset velvoitteet kohdistuvat rekisterinpitäjiin ja henkilötietojen käsittelijöihin, jotka tyypillisesti ovat organisaatioita. Vaikka yleinen tietosuoja-asetus ja rikosasioiden tietosuojadirektiivi jättävät viranomaisiin sovellettavan seuraamusjärjestelmän kansalliseen harkintaan, valvonta- ja seuraamusjärjestelmän tehokkuuden kannalta olisi perusteltua, että seuraamus voitaisiin myös viranomaisen osalta kohdistaa organisaatioon. Tämä ei toteudu Suomen järjestelmässä. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin johdanto-osaan on

myös kirjattu se, että seuraamus olisi voitava määrätä mille tahansa direktiiviä rikkovalle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle sen oikeudellisesta luonteesta riippumatta.

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 tietosuoja-lainsäädännön rikkominen on selvästi organisaation vastuulla. Tällaisia tilanteita voi liittyä esimerkiksi siihen, mitä toimenpiteitä organisaatio priorisoi.

5.1.1.3 Seuraamuksen kohdistaminen organisaatioon

Hallituksen esityksen sisältämät ehdotukset perustuvat siihen lähtökohtaan, että seuraamus tulisi voida kohdentaa tarkoituksenmukaisemmalla tavalla organisaatioon. Tarkasteltavat vaihtoehdot ovat käytännössä yhteisösakko ja hallinnollinen seuraamusmaksu. Rikesakko ei ole mahdollinen oikeushenkilöön kohdistuvana seuraamuksena, eikä soveltuisi myöskään viranomaiselle määrättäväksi seuraamukseksi, vaikka vain osa viranomaisista on oikeushenkilöitä. Sen sijaan yhteisösakko ja hallinnollinen seuraamusmaksu soveltuvat erityisesti tilanteeseen, jossa on kyse oikeushenkilön tai muun organisaation toiminnassa tapahtuneesta laiminlyönnistä tai teosta. Kumpikin seuraamus kohdistuu kuitenkin varallisuuteen. Myös laiminlyöntimaksu voi kohdistua organisaatioon. Suurimmalla osalla viranomaisista ei ole omaa varallisuutta, vaan kyse on usein valtion varoista tai valtion rahoitusosuudet ovat merkittävä osa viranomaisen toiminnan rahoitusta. Tästä huolimatta sekä yhteisösakko että hallinnollinen seuraamusmaksu tai laiminlyöntimaksu on jo nykyisin mahdollinen myös viranomaisen toimintaan liittyvänä seuraamuksena eräissä tilanteissa. Yhteisösakkoon liittyä kuitenkin eräitä jäljempänä mainittuja rajoituksia.

Oikeusministeriön teettämässä sakkojärjestelmien kehittämistä koskevassa selvityksessä ([OMSO 2024:23](#)) kiinnitetään huomiota useisiin näkökohtiin, jotka ovat merkityksellisiä myös, kun arvioidaan, tulisiko viranomaiselle määrättävän seuraamuksen olla yhteisösakko vai hallinnollinen seuraamusmaksu. (s. 72–74) Näistä keskeisimmät liittyvät rikosoikeuden viimesijaisuutta koskevaan ns. ultima ratio -periaatteeseen. Tämä periaate on merkityksellinen myös silloin, kun kyse on organisaation toiminnan moitittavuudesta. Rikosoikeudellinen rangaistavuus ilmentää lähtökohtaisesti suurempaa moitittavuutta kuin hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisen edellytykset. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään kiinnittänyt seuraamusjärjestelmän valinnan osalta huomiota kriminalisoinnin välttämättömyyden arviointiin ja seuraamusten oikeasuhteisuuteen. Myös seuraamusmaksuihin kuitenkin liittyä muun muassa oikeasuhteisuutta koskevia näkökohtia, ja perustuslakivaliokunta on myös seuraamusmaksujen osalta korostanut sanktion viimesijaisuutta. (ks. tarkemmin jakso 10) Toisaalta soveltuvan seuraamuksen kannalta merkitystä on sillä, minkä oikeushyvän suojaamiseksi se on tarkoitettu. Yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisella seuraamusmaksulla suojataan eri oikeushyvä kuin virkarikoksia koskevilla seuraamuksilla.

Organisaation vastuun osalta on lisäksi huomioitava, että rikoslain mukainen oikeushenkilön rangaistusvastuu perustuu eri lähtökohtaan kuin yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisiin hallinnollisiin seuraamusmaksuihin liittyvä rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän vastuu. Oikeushenkilön rikosoikeudellisessa rangaistusvastuussa edellytetään, että yhteisön toiminnassa on tehty luonnolliselle henkilölle syyksiluettavissa oleva teko (rikos), vaikka edellytyksenä ei olekaan yksittäisen henkilön tuomitseminen kyseisestä teosta. Lisäksi edellytyksenä on, että kyseinen henkilö on toiminut oikeushenkilön puolesta tai hyväksi. Sen sijaan yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisen rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän

vastuun lähtökohtana on nykytilan arvioinnissa mainitun EU:n tuomioistuimen Deutsche Wohnen -tuomion (C-807/21) mukaisesti, 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.

Edellä mainittujen erojen lisäksi yhteisöosakon soveltamisalan laajentamista koskemaan tietosuojalainsäädännön vastaisia tekoja vaikeuttaisi se, että voimassa olevat yhteisösakkoa koskevat rikoslain säännökset rajaavat sen soveltamisalan ulkopuolelle julkisen vallan käyttöön liittyvät tilanteet. Vaikka yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisten seuraamusmaksujen taso on huomattava verrattuna rikoslaissa säädetyn yhteisöosakon enimmäismäärään, merkityksellisiä seuraamusjärjestelmän valinnan kannalta ovat myös sääntelyn tavoite ja velvoitteiden luonne. Yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädettyjen hallinnollisten seuraamusmaksujen tavoite poikkeaa oleellisesti rikosoikeudellisten rangaistusten tavoitteista.

Yhteisöosakon ja hallinnollisen seuraamusmaksun vaikutukset viranomaisten toimintaan olisivat samankaltaisia. Yhteisöosakon käyttämiseen liittyisivät myös vastaavanlaiset viranomaisten toiminnan lainalaisuuteen ja budjettisidonnaisuuteen liittyvät kysymykset kuin hallinnolliseen seuraamusmaksuun. Yhteisöosakon soveltamisalan laajentaminen ei myöskään poistaisi edellä vaikutustenarvioinnissa esiin nostettuja haasteita, joita liittyy hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämiseen viranomaisille. Lisäksi on mahdollista, että yhteisösakkoa koskevat rikoslain säännökset muuttuvat lähiaikoina ympäristörikosdirektiivin täytäntöönpanon myötä (säädöshanke [OM034:00/2024](#)). Kriminalisointi voisi aiheuttaa myös asetelman, jossa viranomaisen toiminnassa tapahtunutta tietosuojalainsäädännön rikkomista pidettäisiin moitittavampana kuin yksityissektorin rekisterinpitäjien tai henkilötietojen käsittelijöiden toimesta tapahtuneita rikkomuksia. Ottaen huomioon nämä näkökohdat ja edellä mainitut kahden seuraamusjärjestelmän erot, organisaation toiminnassa tapahtuneiden tekojen tai laiminlyöntien kriminalisointia ei voitane pitää viranomaisten osalta perusteltuna. Myös perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa soveltuvampi tietosuojalainsäädännön rikkomisesta määräytyvä seuraamus olisi yhteisöosakon sijasta hallinnollinen seuraamusmaksu.

Hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevien säännösten ulottamisella koskemaan viranomaisia ja julkishallinnon elimiä varmistettaisiin seuraamusjärjestelmä, joka kattaisi kaikki rekisterinpitäjät ja henkilötietojen käsittelijät. Samalla varmistettaisiin EU-oikeuden tarkoituksenmukainen täytäntöönpano siten, että seuraamus kohdentuisi organisaatioon, lukuun ottamatta eräitä hallituksen esityksessä ehdotettuja poikkeuksia. Tietosuojalainsäädännön mukainen sanktiointivelvoite tulisi rikosoikeudellista sääntelyä varmemmin aukottomasti katetuksi. Tietosuojalainsäädännön rikkomistilanteiden ennalta estämisen tavoite on saavutettavissa hallinnollisella seuraamusmaksulla, jolloin yhteisöosakon soveltamisalan laajentaminen koskemaan tietosuojalainsäädännön rikkomista ei ole perusteltua.

Suomessa ei ole voimassa viranomaisten osalta yleisesti sovellettavia hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevia säännöksiä, tai vaihtoehtoisia viranomaisiin organisaatioina kohdistettavia rangaistusluontoisia seuraamuksia koskevia säännöksiä, jotka soveltuisivat tietosuojalainsäädännön rikkomiseen hallinnollisen seuraamusmaksun sijasta. Hallinnollisen seuraamusmaksun vaihtoehtona olisi mahdollista tarkastella viranomaiselle säädettävää erillistä laiminlyöntimaksua seuraamuslajina. Lähtökohtaisesti nykyisin muussa lainsäädännössä säädetty laiminlyöntimaksut ovat kuitenkin enimmäismäärältään melko matalia. Huomioiden, että laiminlyöntimaksut on seuraamuslajina tarkoitettu moitittavuudeltaan vähäisempiin rikkomuksiin, niihin liittyisi myös kysymyksiä seuraamusten täytäntöönpanoon liittyvän vastaavuusperiaatteen ja seuraamusjärjestelmän johdonmukaisuuden kannalta. Sinänsä viranomaisia koskeva yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 7 kohta ja rikosasioiden

tietosuojadirektiivin 57 artikla voisivat mahdollistaa myös erillisen viranomaisia koskevan rangaistusluontoisen maksun. Hallinnollisen seuraamusmaksun enimmäismäärät on kuitenkin mahdollista mukauttaa viranomaisten kannalta kohtuullisemmalle tasolle, jolloin erillinen viranomaista koskeva seuraamus ei ole tarpeen. Viranomaisten osalta on myös muutoin mahdollista mukauttaa hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevia säännöksiä, edellyttäen, että hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisen aineelliset edellytykset ovat samat. Hallituksen esitykseen on sisällytetty tarvittavat mukautukset. Nämä ovat myös välttämättömiä valtiosääntöisistä syistä (ks. jakso 10).

Hallinnollisiin seuraamusmaksuihin, jotka liittyisivät yksittäisestä sääntely-yhteydestä johtuvien velvoitteiden rikkomiseen, on liitetty huolia siitä, miten se vaikuttaisi viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen ja erilaisten viranomaisten velvoitteiden yhteensovittamiseen. Lisäksi ehdotettuun sääntelyyn on arvioitu liittyvän riskejä mahdollisista heijastevaikutuksista, jotka kohdistuisivat muun unionin oikeuden täytäntöönpanolainsäädäntöön. Yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiä hallinnollisista seuraamusmaksuista, mukaan lukien niiden jäsenvaltioille jättämä viranomaisia koskeva liikkumavara, on pidetty mallina useille muille EU-säädöksille. Ehdotettuja säännöksiä ei ole tarkoitettu laajemmin viranomaisia koskevien seuraamusten malliksi, mutta heijastevaikutukset eivät ole poissuljettuja.

5.1.2 Viranomaisia koskevan seuraamustason määrittäminen

Viranomaisia koskevan seuraamustason määrittämisessä on tarkasteltu toteutustapoina seuraamusmaksua, joka määräytyisi prosentuaalisena osuutena viranomaisen koon ja taloudellisen aseman (budjetin) perusteella, ja seuraamusmaksun kiinteän enimmäismäärän asettamista laissa.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa hallinnollisen seuraamusmaksun määrä riippuu siitä, minkä säännöksen rikkomisesta se määrätään. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4 kohdan mukainen hallinnollinen voi olla suuruudeltaan enintään 10 000 000 euroa, tai jos kyseessä on yritys, kaksi prosenttia sen edeltävän tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta sen mukaan, kumpi näistä on suurempi. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 5 kohdan mukainen hallinnollinen seuraamusmaksu voi olla enintään 20 000 000 euroa, tai jos kyseessä on yritys, neljä prosenttia sen edeltävän tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta sen mukaan, kumpi näistä määristä on suurempi. Siinä tapauksessa, että viranomaiselle määrättävän seuraamusmaksun enimmäismäärästä ei säädettäisi, viranomaisia koskisi rikkomuksesta riippuen 10 000 000 euron tai 20 000 000 euron seuraamusmaksun enimmäismäärä.

5.1.2.1 Viranomaisen budjetin perusteella laskettu prosentuaalinen seuraamusmaksun määrä

Yksityissektoria vastaavan seuraamusmaksun määrittämistavan käyttäminen sellaisenaan olisi ongelmallinen useimpien viranomaisten osalta. Sen lisäksi, että useimmilla viranomaisilla ei ole omaisuutta tai muuta varallisuutta, niiden osalta ei ole myöskään käytettävissä sellaista tilikauden liikevaihtoon verrattavissa olevaa tunnuslukua, johon seuraamusmaksun voisi perustaa. Kuntien osalta yhteisöosakon osalta on pidetty mahdollisena tarkastella tilikauden ylijäämiä. Sen sijaan valtion viranomaisten talousarvion mukaisissa määrärahoissa ei olisi budjettiteknisistä syistä mahdollista käyttää tunnuslukuina esimerkiksi toimintamenojen seuraavalle vuodelle siirtyviä osuuksia.

Viranomaisen koko voisi olla mahdollinen kriteeri seuraamusmaksun määrän osalta (vrt. tilaajavastuulaki), mutta myös sen soveltaminen ainoana ratkaisevana kriteerinä olisi

ongelmallinen budjettiteknisistä syistä. Esimerkiksi valtion viranomaisen koko huomioidaan sen toimintamenoissa, mutta toimintamenot on mitoitettu viranomaisen henkilöstökulujen sekä muiden tosiasiallisten menojen ja rahoitustarpeiden mukaisesti. Se, että kyseessä on kooltaan suuri viranomainen, ei välttämättä tarkoita, että sillä olisi käytettävissä muita enemmän varoja seuraamusmaksujen maksamiseen.

Osalla viranomaisista lisäksi toimintamomentille myönnetty määräraha perustuu nettobudjetointiin, jos sen maksullinen toiminta on kattavaa. Esimerkiksi Patentti- ja rekisterihallituksen bruttomenojen on arvioitu vuonna 2025 olevan noin 71 miljoonaa euroa, mutta määrärahaa talousarviossa on myönnetty noin 16 miljoonaa euroa. Tällaisessa tapauksessa määräraha ei anna oikeaa kuvaa viranomaisen toiminnan laajuudesta tai taloudellisesta asemasta.

Edellä jaksosta 4 ilmenee, että erityyppisten viranomaisten toiminnan rahoitus ja taloudellinen asema määräytyvät hyvin erilaisilla tavoilla. Tämä tekisi ensinnäkin seuraamusmaksun määrittämisen viranomaisen koon tai budjetin perusteella vaikeaksi ja joissakin tapauksissa mahdottomaksi. Lisäksi se asettaisi erilaiset viranomaiset keskenään erilaiseen asemaan riippuen siitä, millä tavalla sen toiminta on rahoitettu. Vaikka seuraamusmaksu perustuisi viranomaisen kokoon ja budjettiin, sen määrittäminen prosentuaalisena osuutena johtaisi helposti arvaamattomiin ja kohtuuttomiin lopputuloksiin lähtökohtaisesti minkä tahansa viranomaisen osalta.

5.1.2.2 Seuraamusmaksun kiinteä enimmäismäärä

Viranomaisten osalta toteuttamiskelpoisempi malli olisi kiinteän enimmäismäärän asettaminen seuraamusmaksulle laissa. Ottaen huomioon vaikutusten arviointia koskevassa jaksossa mainitut viranomaisten toiminnan rahoitukseen liittyvät näkökohdat, sellaisenaan yleiseen tietosuoja-asetukseen perustuvat enimmäismäärät olisivat ongelmallisia viranomaisten kannalta. Perustuslakivaliokunta on myös kiinnittänyt yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisiin enimmäismääriin huomiota. Sen lisäksi, että niillä voisi olla kielteisiä vaikutuksia viranomaisten tehtävien hoitamiseen ja perusoikeuksien keskinäiseen punnintaan, ne asettavat erityisiä vaatimuksia seuraamusmaksun määräämistä koskevalle menettelylle.

Vaikka seuraamusmaksu perustuisi kiinteään enimmäismäärään, siihen liittyy osittain samoja haasteita kuin prosentuaaliseen laskutapaan. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklasta ei tarkemmin ilmene, millä tavalla seuraamusmaksu yksittäisen rikkomustilanteen osalta määritettäisiin, vaan sen jää kunkin jäsenvaltion valvontaviranomaisen tarkemmin määritettäväksi. Yleisessä tietosuoja-asetuksessa kuitenkin säädetään näkökohdista, jotka tulee ottaa huomioon. Vaikka Euroopan tietosuojaneuvosto on antanut 83 artiklaa täydentävät ohjeet, niissä ei ole juurikaan huomioitu viranomaisia. Yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädettyjen seuraamusmaksun määräämisen edellytysten lisäksi voisi asettaa muita huomioitavia kriteerejä, esim. vaatimuksen sen varmistamisesta, että määrättävä seuraamusmaksu ei kohtuuttomasti heikentäisi viranomaisen taloudellisia toimintaedellytyksiä (vrt. tilaajavastuulaki ja hankintalaki)

Soveltuvan seuraamustason määrittämisen lähtökohtana tulisi olla yleiset seuraamuksia koskevat vaatimukset, toisin sanoen viranomaisia koskevien seuraamusmaksujen olisi oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Komissio on perustellut tietosuoja-asetuksen mukaiset seuraamustasot erityisesti järjestelmän tehokkuutta ja ennalta estävyyttä koskevilla näkökohdilla. Seuraamustason olisi kuitenkin oltava kohtuullinen, huomioiden sen, että viranomaiset eivät toimi liiketaloudellisin perustein, vaan valtion talousarviossa osoitettujen määrärahojen turvin. Tietosuoja-asetuksen mukaiset enimmäismäärät on mitoitettu sen

mukaisesti, että rekisterinpitäjät tai henkilötietojen käsittelijät ovat usein liikevaihdoltaan suuria ylikansallisia yrityksiä. Tietosuojasetuksen mukaiset seuraamusmaksujen enimmäismäärät ovat huomattavan korkeat myös verrattuna Suomen rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän mukaisen yhteisöosakon nykyiseen enimmäismäärään. Viranomaisten osalta ennalta estävästi vaikuttaisivat huomattavasti alemmat enimmäismäärät. Seuraamustason olisi kuitenkin oltava riittävän korkea, jotta sillä on ennalta estävä vaikutus.

Soveltuvan kiinteän seuraamustason määrittämisessä on tarkoituksenmukaista huomioida muuhun lainsäädäntöön sisältyvät kiinteät rahamääräiset seuraamukset, joiden määrittäminen on mahdollista viranomaisille tai muille julkisyhteisöille. Huomioiden seuraamustason määrittämisen perusteet, hankintalain mukainen seuraamusmaksu ei sellaisenaan sovellu malliksi tietosuojalainsäädännön rikkomuksista määrättävälle seuraamusmaksulle. Lisäksi muissa tapauksissa kyse on laiminlyöntimaksuista, joiden enimmäistaso on tyypillisesti varsin alhainen.

Perustana soveltuvalle seuraamustasolle ehdotetaan kiinteää enimmäismäärää, kuten rikoslaissa on säädetty yhteisöosakolle. Yhteisöosakon osalta on kuitenkin huomioitava, että julkisen vallan käyttö on rajattu sen soveltamistilanteiden ulkopuolelle, jolloin soveltamisalassa ovat erityisesti sellaiset viranomaistehtävät, jotka ovat luonteeltaan lähempänä yksityistä toimintaa. Yhteisösakko on myös rikosoikeudellinen seuraamus ja perustuu erilaisiin lähtökohtiin kuin hallinnollinen seuraamusmaksu. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että rangaistusseuraamuksen ankaruuden tulee olla oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen ja rangaistusjärjestelmän tulee kokonaisuudessaan täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset. (Esim. PeVL 10/2017 vp, s. 3) Rikosoikeudellinen rangaistus ilmentää lähtökohtaisesti suurempaa moitittavuutta kuin neutraalimpi hallinnollinen seuraamus. Vähemmän haitallisiin ja moitittaviin tekoihin, joihin seuraamukseen liittäminen niiden haitallisuus huomioon ottaen on kuitenkin perusteltua, on tämän vuoksi tarkoituksenmukaista liittää hallinnollisia maksuseuraamuksia. Maksuseuraamuksetkin voivat toimia yleisesti, jolloin niiden teho perustuu muun muassa valvontaan ja kiinnijäämisriskin suuruuteen sekä seuraamuksen nopeaan määräämiseen. (PeVL 9/2018 vp) Vaikka perustuslakivaliokunnan lausunto on koskenut sakkojärjestelmien välistä punnintaa, viranomaisille määrättävän hallinnollisen seuraamusmaksun enimmäismäärän kannalta huomionarvioista voi olla se, että tietosuojasetuksen 83 artiklassa tarkoitettujen säännösten rikkomisessa ei ole kyse rikoslaissa rangaistavaksi säädettyistä teoista.

Toisaalta viranomaisia koskevissa enimmäismäärissä on tarpeen huomioida budjetiltaan suuret ja hyvässä taloudellisessa asemassa olevat viranomaiset, ja se, että yhteisöosakon enimmäismäärä saattaa lähitulevaisuudessa nousta huomattavasti korkeammalle tasolle. Perustuslakivaliokunta on hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevassa tulkintakäytännössään kiinnittänyt huomiota seuraamusmaksujen enimmäismääriin erityisesti sellaisissa tapauksissa, joissa seuraamusmaksu on mahdollista määrätä luonnolliselle henkilölle. Perustuslakivaliokunta on pitänyt merkittävästi tietosuojasetuksen mukaisia seuraamusmaksun enimmäismääriä alempiakin enimmäismääriä ongelmallisina luonnollisen henkilön kannalta. (ks. tarkemmin jakso 10) Vaikka viranomaisten osalta luonnollinen henkilö rekisterinpitäjänä tai henkilötietojen käsittelijänä on yksityissektoria harvinaisempaa, se ei ole poissuljettua. Lisäksi edellä mainitut perustuslakivaliokunnan näkemykset ovat merkityksellisiä myös ehdotetun sääntelyn kannalta, koska viranomaisten käytettävissä olevien varojen käyttöön voi liittyä edellä vaikutusten arvioinnissa mainittuja rajoituksia.

Seuraamusmaksujen enimmäismäärät ehdotetaan säädettäväksi selvästi yleisessä tietosuojasetuksessa säädetyjä yksityissektoria koskevia enimmäismääriä alemmalle tasolle. Lisäksi ehdotetuissa säännöksissä korostettaisiin seuraamusmaksun oikeasuhtaisuuden varmistamista

sekä seuraamusmaksun viimesijaisuutta. Näillä säännöksillä huomioidaan edellä todetut perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä ilmenevät vaatimukset.

Ruotsissa viranomaisia koskevien seuraamusten enimmäismäärässä on otettu huomioon se, että seuraamusmaksua ei ole mahdollista määrätä samoilla perusteilla kuin yksityiselle. Ruotsissa seuraamustason määrittämisessä on myös tarkasteltu esimerkkeinä muuhun Ruotsissa sovellettavaan lainsäädäntöön perustuvia seuraamusmaksuja, ja erityisesti Ruotsin hankintalakia, mutta tietosuojalainsäädäntöön perustuva enimmäismäärä on tuntuvasti alempi kuin hankintalaissa säädetty enimmäismäärä. Ruotsissa viranomaisen osalta säädetty hallinnollisen seuraamusmaksun enimmäistaso on tasoltaan lähellä Suomen rikoslain mukaista yhteisösakkoa. (ks. erityisesti Prop. 2017/18:232: Avsnitt 12.6.1). Hallituksen esityksessä ehdotetut seuraamusmaksujen enimmäismäärät olisivat lähellä Ruotsin lainsäädännön mukaisia enimmäismääriä.

5.2 Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot

Hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen ei ole mahdollisia viranomaisten osalta kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Lisäksi seuraamusmaksujen soveltamisalassa jäsenvaltioiden välillä on eroja riippuen siitä, onko kyse yleisen tietosuoja-asetuksen vai rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalasta. Rikosasioiden tietosuojadirektiivi koskee rikosasioissa toimivaltaisia viranomaisia. Sen soveltamisalalla on Suomen lisäksi neljässä muussa jäsenvaltiossa mahdollista määrätä rikosoikeudellinen seuraamus direktiivin täytäntöönpanolainsäädännön rikkomisesta. Hallinnollinen seuraamus on mahdollinen kymmenessä jäsenvaltiossa ja yhdeksässä on käytössä hallinnollisen ja rikosoikeudellisen seuraamuksen yhdistelmä. Hallinnollinen seuraamus ei kuitenkaan läheskään aina ole yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiseen seuraamusmaksuun rinnastuva seuraamus.

Arviomuistiota varten tarkasteltiin yhdeksän jäsenvaltion valtion (Ruotsi, Tanska, Viro, Saksa, Itävalta, Alankomaat, Ranska, Belgia ja Luxemburg) sekä Norjan osalta, millä tavalla yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 7 kohdan ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 57 artiklan mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa on käytetty (arviomuistion s. 34–48). Vertailuun valitut jäsenvaltiot edustavat erityyppisiä hallinto-oikeudellisia järjestelmiä. Tanskaa ja Viroa koskee suoraan yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 9 kohdan mukainen poikkeus, jonka perusteella seuraamuksen määrää tuomioistuimien valvontaviranomaisen esityksestä, koska näissä valtioissa hallinnollinen seuraamusmaksu ei ole mahdollinen ollenkaan. Lisäksi selvitettiin, koskeeko viranomaista rikosoikeudellinen oikeushenkilön rangaistusvastuu erityisesti niissä tarkastelun kohteena olleissa valtioissa, joissa viranomaiselle ei ole mahdollista määrätä hallinnollista seuraamusmaksua yleisen tietosuoja-asetuksen tai rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla. Vertailu toteutettiin pääosin käymällä läpi kyseessä olevien valtioiden lainsäädäntöä ja lainsäädännön esitöitä, sekä saatavilla olevia hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevia päätöksiä niistä jäsenvaltioista, joissa seuraamusmaksu on mahdollinen.

Vertailuista valtioista Ruotsissa, Alankomaissa ja Luxemburgissa viranomaiselle voidaan määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu sekä yleisen tietosuoja-asetuksen että rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla. Ranskassa, Belgiassa ja Norjassa hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan määrätä viranomaiselle vain tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla. Lisäksi Belgiassa hallinnollinen seuraamusmaksu on mahdollinen julkissektorilla vain hyvin rajallisesti eli tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla toimivalle julkisoikeudelliselle oikeushenkilölle, joka tarjoaa tavaroita tai palveluja markkinoilla. Tanskassa ja Belgiassa on käytössä rikosoikeudellinen sakko, joka koskee myös viranomaisia ja jota sovelletaan sekä

yleisen tietosuojasetuksen että rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla. Belgiassa rikosoikeudellinen sakko on kuitenkin käytössä hallinnollisen seuraamusmaksun rinnalla.

Vertailun kohteena olleista valtioista Virossa, Saksassa ja Itävallassa viranomaiselle ei voida määrätä lainkaan hallinnollista seuraamusmaksua tietosuojalainsäädännön rikkomisesta. Virossa on käytössä rikosoikeudellinen rikkomusmenettely, joka poikkeaa suomalaisesta järjestelmästä seuraamuksiin sovellettavan menettelyn osalta. Sitä ei myöskään sovelleta pääsääntöisesti viranomaisiin.

Arviomuistiota varten pyrittiin selvittämään myös sitä, onko jäsenvaltioiden hallinnollisten seuraamusmaksujen soveltamisalaa koskevien sääntelyratkaisujen taustalla valtiosääntöisiä syitä, mutta lainsäädännön esitöitä, joista asia olisi ilmennyt, ei ollut kattavasti saatavilla. Itävallassa kuitenkin sille, että hallinnolliset seuraamusmaksut eivät ole mahdollisia viranomaisille, vaikuttaisi olevan taustalla perustuslaista johtuvia syitä, jotka eivät liity yksinomaan tietosuojalainsäädäntöön. Belgiassa asiaa on tarkasteltu perusteellisemmin nimenomaisesti tietosuojalainsäädännön säätämisen yhteydessä. Belgian tietosuojalakia koskevassa hallituksen esityksessä viranomaisten sulkemista hallinnollisten seuraamusmaksujen soveltamisalan ulkopuolelle on perusteltu perustuslaista johtuvilla syillä, mutta perustelut ovat osin erilaiset kuin Suomen tietosuojalain 24 §:ää koskevat perustelut.

Arviomuistiota varten vertailuissa jäsenvaltioissa, joissa hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen viranomaiselle on mahdollista, on seuraamusmaksua koskevaan sääntelyyn tehty kuitenkin rajauksia viranomaisten osalta. Näitä jäsenvaltioiden ratkaisuja on tarkasteltu hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä siltä kannalta, olisivatko vastaavanlaiset rajaukset tarpeen myös Suomessa. Ranskassa valtion viranomaiset on rajattu sääntelyn ulkopuolelle, kun taas paikallisviranomaiset kuuluvat soveltamisalaan. Luxemburgissa yleisen tietosuojasetuksen mukaista seuraamusmaksua ei voida määrätä valtiolle eikä kunnille. Yhtä laajaa viranomaiskohtaisia rajauksia eivät olisi Suomessa perusteltuja, huomioiden sen, että asiaan liittyvät valtiosääntöiset kysymykset koskevat pääosin kaikkia viranomaisia ja julkisoikeudellisia yhteisöjä, vaikka niiden toiminnan rahoitustavat poikkeavat toisistaan. Lakisäateisten tehtävien budjettisidonnaisuuteen liittyvät kysymykset koskevat suurinta osaa viranomaisista ja julkishallinnon elimistä riippumatta siitä, miten niiden toiminta on rahoitettu. Seuraamusmaksun kohdentaminen on myös Suomessa mahdollista pääsääntöisesti rekisterinpitäjänä tai henkilötietojen käsitelijänä toimivan viranomaisen käyttämälle taloustilille. Esimerkiksi Ranskan ja Luxemburgin säännöksiä vastaavat rajaukset olisivat myös ongelmallisia tietosuojalainsäädännön rikkomiseen sovellettavan seuraamusjärjestelmän johdonmukaisuuden kannalta.

Suomessa tietosuojalajissa on perustuslaista johtuvia rajauksia, joiden mukaisesti tietosuojavaltuutetulla ei ole ollenkaan valvontatoimivaltaa suhteessa eduskunnan valtiopäivätoimintaan ja ylimpiin laillisuusvalvojiin, ja lisäksi suoraan yleisen tietosuojasetuksen mukaisesti toimivaltaa ei ole suhteessa lainkäyttötehtävissä toimiviin tuomioistuimiin. Nämä rajautuisivat siten samalla pois hallinnollisten seuraamusmaksujen soveltamisalasta. Vastaavanlaisista syistä tehtyjä valvontatoimivaltuuksia koskevia rajauksia löytyy vertailuista jäsenvaltioista lähinnä Itävallasta, Saksasta ja Virossa, joiden lainsäädännössä on ollut parlamenttien toimintaan liittyviä rajauksia. Näistä Itävallan ja Saksan lainsäädännön rajaukset ovat osoittautuneet ongelmallisiksi EU:n tuomioistuimen tarkastelussa (C-33/22, österreichische Datenschutzbehörde, tuomio 16.1.2024 (suuri jaosto), kohdat 40–42, 50–51; C-272/19, Land Hessen, tuomio 9.7.2020, 74 kohta). Näiden jäsenvaltioiden sääntelyratkaisuista ei löydy tukea tämän esityksen aikana arvioidulle kysymykselle siitä, tarvittaisiinko valtiosääntöisistä syistä ylimääräisiä rajauksia hallinnollisten

seuraamusmaksujen soveltamisalaan, koska Saksassa ja Itävallassa hallinnollinen seuraamusmaksu ei ole käytössä julkissektorilla, ja Virossa ei ollenkaan.

Ruotsissa lainsäädäntöön tehtyjä rajoituksia on arvioitu lainvalmistelun yhteydessä yksityiskohtaisemmin, ottaen huomioon Suomen ja Ruotsin oikeusjärjestelmien yhteiset piirteet. Ruotsissa viranomaisille on mahdollista pääsääntöisesti määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu sekä yleisen tietosuojasetuksen että rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla. Tämä ratkaisu on perusteltu pitkälti rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään liittyvillä ongelmilla. Suomessa rikosoikeudellisen järjestelmän toimivuuteen liittyy myös kysymyksiä. Hallinnolliset seuraamusmaksut ovat viranomaisten osalta perusteltavissa erityisesti sillä, että mahdollisuus kohdistaa tietosuojalainsäädännön rikkomisesta määrättävä seuraamus organisaatioon tehostaa seuraamusjärjestelmää.

Ruotsissa turvallisuuspoliisia sekä poliisiviranomaista silloin, kun poliisi hoitaa sille siirrettyä kansalliseen turvallisuuteen liittyvää tehtävää, koskee erillinen laki eikä niille ole mahdollista määrätä sen nojalla hallinnollisia seuraamusmaksuja. Tällaiset rajoitukset on tunnistettu lainvalmistelun aikana perustelluiksi myös Suomessa. Kansallisen turvallisuuden alan tiedusteluviranomaiset toimivat kokonaan unionin oikeuden ulkopuolella, joten unionin oikeuden täytäntöönpano ei edellytä niiden osalta erityistä sääntelyä. Niiden toimintaa koskee myös muita viranomaisia kattavampi valvontajärjestelmä, jossa henkilötietojen käsittelyn valvontaa ja laillisuusvalvontaa täydentävät erityisesti tiedusteluvalvontavaltuutetun suorittama valvonta ja parlamentaarinen valvonta.

Suomi on kuitenkin ratifioinut Euroopan neuvoston yleissopimuksen 108 muutospöytäkirjan (CETS 223), joka edellyttää myös kansallisen turvallisuuden ylläpitämisessä toimivaltaisten viranomaisten osalta rikkomuksiin sovellettavaa seuraamusjärjestelmää. Tämän seuraamusjärjestelmän luonne on osapuolen harkinnassa, eikä erityistä hallinnollisen seuraamusmaksun tai muun organisaatioon kohdistuvan seuraamuksen tarvetta ole. Lisäksi kansallisen turvallisuuden osalta muutospöytäkirja sallii valvontaan liittyviä poikkeuksia, jotka eivät ole mahdollisia muiden viranomaisten osalta. Kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen osalta rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä on riittävän kattava. Koska myöskään Suomen kansainvälisistä velvoitteista ei johdu tarpeita muuttaa nykytilaa kansallisen turvallisuuden ylläpitämisessä toimivaltaisten tiedusteluviranomaisten osalta, hallituksen esityksessä ehdotetaan omaksuttavaksi Ruotsia vastaava ratkaisu siten, että Suojelupoliisille ja puolustusvoimille ei voisi määrätä hallinnollista seuraamusmaksua rikosasioiden tietosuojalain 1 §:n 2 momentin soveltamisalaan kuuluvista henkilötietojen käsittelytoimista. Ruotsissa on myös käynnissä hanke, jossa kansallisen turvallisuuden osalta muutospöytäkirjan täytäntöönpanoa on tarkasteltu osana valmistelua. (SOU 2025:49) Siinä ei ehdoteta muutoksia seuraamusmaksujen soveltamisalaan.

Ruotsin rikosasioiden tietosuojadirektiivin täytäntöönpanolaissa on myös rajattu hallinnolliseen seuraamusmaksun soveltamisalaa esimerkiksi siltä osin kuin on kyse rekisteröidyn oikeuksien käyttämiseen liittyvistä säännöksistä. Hallituksen esityksen valmistelun aikana ei ole tunnistettu erityisiä tarpeita vastaavanlaisiin rajoituksiin. Ne voisivat myös aiheuttaa käytännössä vaikeuksia lain soveltamisessa ja tulkinnassa. Rikosasioiden tietosuojalakiin sisään rakennetut rikosprosessia turvaavat säännökset sekä niitä täydentävät erityislainsäädännön säännökset riittävät sen varmistamiseen, että seuraamusmaksua ei määrättäisi sellaisissa tilanteissa, joissa viranomainen on toiminut lain mukaisesti rajoittaessaan rekisteröidyn oikeuksia.

Lainvalmistelun aikana on tarkasteltu tarkemmin sitä, millä tavalla seuraamusmaksuja koskevia säännöksiä on sovellettu viranomaisiin muissa EU:n jäsenvaltioissa ja Norjassa. Ensinnäkin tarkastelulla on pyritty saamaan tukea vaikutustenarviointia varten. Arviomuistiota varten

tarkasteltujen valtioiden osalta saatavilla olevien julkisten lähteiden valossa hallinnollisia seuraamusmaksuja määrätään viranomaisille harvemmin kuin yksityissektorille. Seuraamusmaksujen lukumääriin kuitenkin voi vaikuttaa myös valtion julkisen sektorin koko sekä lainsäädäntöön perustuvat rajaukset. Seuraamusmaksut ovat olleet enimmäkseen melko alhaisella tasolla verrattuna yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisiin seuraamustasoihin, huomioiden myös sen, että osassa jäsenvaltioita viranomaisia koskeva seuraamusmaksun enimmäismäärä on yksityissektoria matalampi. Pääosin muissa jäsenvaltioissa ja Norjassa julkissektorille määrättyt seuraamusmaksut kokonaisuutena vaikuttaisivat tukevan arviota siitä, että viranomaiselle määrättäisiin seuraamusmaksuja Suomessa todennäköisesti vain harvoin.

Pohjoismaiden ratkaisukäytäntöä yleisen tietosuoja-asetuksen nojalla määrätystä rahamääräisistä seuraamuksista on tarkasteltu myös sen selvittämiseksi, minkälainen seuraamustaso soveltuisi Suomessa, huomioiden tarpeen varmistaa riittävän varoittava ja ennalta estävä, mutta oikeasuhteinen seuraamusmaksujen enimmäismäärä. Valmistelussa ei ole ollut käytettävissä kattavia tilastoja ja ratkaisukäytäntöä rikosasioiden tietosuojadirektiivissä tarkoitetuille toimivaltaisille viranomaisille määrätystä seuraamusmaksusta tai sakoista, ja myös jäljempänä mainitut lukumäärät yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla koskevat julkisista lähteistä saatavilla olevia julkaistuja päätöksiä. Niiden perusteella on kuitenkin mahdollista esittää suuntaa antavia arvioita seuraamusmaksujen vaikutuksista julkissektorilla Suomessa. Lisäksi on pyritty selvittämään jäsenvaltioiden valvontaviranomaisilta tarkemmin sitä, otetaanko ja millä tavalla muissa jäsenvaltioissa otetaan huomioon viranomaistoimintaan liittyviä näkökohtia seuraamusmaksua koskevassa harkinnassa. Tämän tavoitteena on saada tukea arvioinnille siitä, olisiko seuraamusharkintaa koskevaan sääntelyyn syytä sisällyttää lisäedellytyksiä viranomaisten toiminnan luonteen huomioimiseksi.

Tanskassa ei ole mahdollista määrätä viranomaiselle yleisen tietosuoja-asetuksen nojalla hallinnollista seuraamusmaksua, vaan rikosoikeudellinen sakko. Tanskassa julkisella sektorilla määrättyt sakot ovat pääsääntöisesti pienempiä kuin yksityissektorilla. Tämä ei perustu lain säännöksiin, vaan oikeuskäytäntöön. Tanskassa on määrätty rikosoikeudellisessa menettelyssä yhteensä 28 sakkoa, Niistä 14 on määrätty viranomaiselle tai julkisen hallinnon elimelle. Niille määrättyjen sakkojen määrä on ollut noin 7 000–135 000 euroa. Tanskan järjestelmä poikkeaa kuitenkin suomalaisesta siten, että sakot määrätään tuomioistuimen toimesta, eikä viranomaisia koskevasta ratkaisukäytännöstä löydy edellä mainittuja kysymyksiä tukevia perusteluja.

Ruotsissa viranomaisia koskeva yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisen seuraamusmaksun enimmäismäärä on yksityissektoria selvästi matalampi ja perustuu suoraan lainsäädäntöön. Ruotsissa viranomaisten toiminnan yksityissektorista poikkeavaan luonteeseen on kiinnitetty huomiota EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentävän lain (SFS 2018:218) esitöissä, joissa matalampaa seuraamustasoa pidetään viranomaisten osalta riittävän tehokkaana. Seuraamusmaksun määrälle ei ole asetettu viranomaisten osalta lain säännöksissä tai valvontaviranomaisten ohjeissa sen tarkempia kriteerejä. Esitöissä viitataan tietosuoja-asetuksen kriteereihin, joita sovelletaan myös viranomaisia koskeviin seuraamusmaksuihin. Lisäksi lakiin on sisällytetty vaatimus siitä, että seuraamuksen tulee olla oikeasuhteinen. Lain esitöiden mukaan tämä tarkoittaa sitä, että seuraamusmaksu on mukautettava rikkomuksesta vastuussa olevan viranomaisen budjetin suuruuteen.

Ruotsin valvontaviranomaisen vuosikertomusten (esim. [Årsredovisning 2024](#)) perusteella hallinnollinen seuraamusmaksu on vuosina 2019–2024 määrätty yleisen tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojalain nojalla hallinnollinen seuraamusmaksu, yhteensä 45 asiassa. Julkaistujen ratkaisujen perusteella ([IMY tillsyner och beslut](#), GDPR Enforcement Tracker) seuraamusmaksu on määrätty julkissektorilla yleisen tietosuoja-asetuksen nojalla arviolta 10 asiassa, ja rikosasioissa toimivaltaiselle viranomaiselle on kerran määrätty seuraamusmaksu.

Viranomaisille ja julkishallinnon elimille määrättyjen hallinnollisten seuraamusmaksujen määrä on Ruotsissa ollut arviolta 9 200–394 000 euroa. Suurin seuraamusmaksu on määrätty Tukholman kaupungille, ja merkittävän suuruisia seuraamusmaksuja on määrätty myös julkisen terveydenhuollon rekisterinpitäjille. Ruotsissa julkisella sektorilla määrättyjen hallinnollisten seuraamusmaksujen valossa tässä esityksessä on päädytty arvioon siitä, että saman tasoiset enimmäismäärät voisivat toimia myös Suomessa. Vaikka yksittäisissä tapauksissa määrättyjä seuraamusmaksuja koskevista ratkaisuista ei juurikaan käy ilmi se, miten tiettyyn seuraamusmaksun määrään on päädytty, niiden valossa vaikuttaisi siltä, että suurimmat maksut on määrätty merkittävän kokoisille viranomaisille tai julkisen hallinnon elimille.

Norjassa viranomaisiin ja julkisen hallinnon elimiin sovelletaan yksityissektoria vastaavasti yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia hallinnollisen seuraamusmaksun enimmäismääriä. Korkein julkiselle sektorille määrätty seuraamusmaksu on kuitenkin selvästi korkeinta yksityisen sektorin toimijalle määrättyä hallinnollista seuraamusmaksua matalampi. Norjan osalta lukumääriin liittyy tilastollista epävarmuutta, mutta julkisesti saatavilla olevien tietojen perusteella (GDPR Enforcement Tracker) arviolta valvontaviranomainen on tehnyt ainakin 56 hallinnollista seuraamusmaksua koskevaa päätöstä, joista 21 koskee viranomaiselle tai julkisen hallinnon elimelle määrättyä seuraamusmaksua. Niille määrättyjen hallinnollisten seuraamusmaksujen määrä on ollut 410–144 600 euroa. Näistä seuraamusmaksuista 144 600 euron suuruinen, muita julkiselle sektorille määrättyjä seuraamusmaksuja huomattavasti korkeampi seuraamusmaksu koskee Norjan työ- ja hyvinvointihallintoa. Norjassa yksittäistapauksissa määrättyjen seuraamusmaksujen perusteella myös yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiset seuraamusmaksujen enimmäismäärät voisivat toimia viranomaisten osalta. Huomioiden kuitenkin edellä vaikutusten arvioinnissa mainitut viranomaisten toiminnan rahoitukseen liittyvät näkökohdat, yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetyt enimmäismäärät eivät käytännössä voisi konkretisoidua Suomessa. Ruotsin säännöksiä vastaavasti myös Suomessa on tarkoituksenmukaisempaa säätää viranomaisia koskevat yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia enimmäismääriä matalammat seuraamusmaksujen enimmäismäärät.

Edellä mainitusta pohjoismaiden ratkaisukäytännöstä ilmenee vain harvoin tarkemmin se, miten viranomaistoimintaan liittyviä näkökohtia on otettu huomioon seuraamusmaksua koskevassa harkinnassa. Esimerkiksi asiassa, jossa määrättiin n. 35 000 euron seuraamusmaksu Østre Totenin kunnalle (ks. myös arviomuiston s. 37), Norjan tietosuojaviranomainen kuitenkin otti nimenomaisesti huomioon kunnan taloudellisen tilanteen, joka oli heikentynyt tietosuojarikkomusten syynä olleen tietoturvaloukkauksen aiheuttamien toimenpiteiden seurauksena. Päätöksen mukaan kunnan loukkauksen johdosta toteuttamat toimenpiteet ja niiden johdosta heikentynyt taloudellinen tilanne laskivat merkittävästi rikkomuksista määrätyn hallinnollisen seuraamusmaksun määrää. Valmistelua tukevien ratkaisujen vähäisyydestä johtuen arviointi siitä, tulisiko tietosuojalakiin ja rikosasioiden tietosuojalakiin sisällyttää lisäedellytyksiä viranomaisten toiminnan luonteen huomioimiseksi, on tehty valmistelun aikana puhtaasti kansallisista lähtökohdista käsin.

6 Lausuntopalaute

Hallituksen esityksen luonnos oli lausuntokierroksella 2.10.–13.11.2025, ja Ahvenanmaan viranomaisille varattiin erikseen tilaisuus lausua ruotsinkielisestä hallituksen esityksen luonnoksesta sen valmistuttua. Lausunnon antoivat Aalto-yliopisto, Ahvenanmaan maakunnan hallitus, Digi- ja väestötietovirasto, eduskunnan oikeusasiamies, Elinkeinoelämän keskusliitto EK, Eläketurvakeskus, Energiavirasto, Espoon kaupunki, Etelä-Karjalan hyvinvointialue, Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialue, Etelä-Suomen aluehallintovirasto, FiCom ry, Finanssiala ry, Helsingin hallinto-oikeus, Helsingin kaupunki, Helsingin yliopisto, Huoltovarmuuskeskus, HUS-yhtymä, Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy, Ilmatieteen laitos, Itä-Suomen hallinto-oikeus,

Itä-Suomen yliopisto, Jyväskylän koulutuskuntayhtymä Gradia, Jyväskylän yliopisto, Kangasalan kaupunki, Kansallisarkisto, Kansaneläkelaitos (Kela), Kauhajoen kaupunki, Keski-Suomen hyvinvointialue, Kirkkohallitus, Kunta- ja hyvinvointialueuetyöntajat KT, liikenne- ja viestintäministeriö, Liikenne- ja viestintävirasto (Traficom), Luonnonvarakeskus (Luke), Länsi-Uudenmaan hyvinvointialue, Maahanmuuttovirasto, Maatalousyrittäjien eläkelaitos (Mela), Maanmittauslaitos, Metsähallitus, Museovirasto, Muuramen kunta, Nivalan kaupunki, Oikeusrekisterikeskus, Opetushallitus, opetus- ja kulttuuriministeriö, Patentti- ja rekisterihallitus, Pelastusopisto, Pieksämäen kaupunki, Pohjanmaan hyvinvointialue, Poliisihallitus, puolustusministeriö, Rahoitusvakuusvirasto, Ruokavirasto, Satakunnan hyvinvointialue, Siuntion kunta, sisäministeriö, Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto (Valvira), sosiaali- ja terveysministeriö, Suomen sosiaali ja terveys ry (SOSTE), Suomen Akatemia, Suomen Asianajajat, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen Sukututkimusseura ry, Suomen ympäristökeskus (Syke), Suomen Yrittäjät ry, Syyttäjälaitos, Tampereen kaupunki, Tampereen yliopisto, Tapaturmavakuutuskeskus (TVK), Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL), tiedusteluvalvontavaltuutettu, tietosuojavaltuutetun toimisto, Tulli, Tuomioistuinvirasto, Turun kaupunki, Turvallisuus- ja kemikaalivirasto (TUKES), työ- ja elinkeinoministeriö, Työeläkevakuuttajat TELA ry (TELA), Ulosottolaitos, Utajärven kunta, Vaasan yliopisto, Vakuutuskeskus, Valtiokonttori, valtioneuvoston kanslia, valtioneuvoston oikeuskansleri, valtiovarainministeriö, Valtori, Varsinais-Suomen hyvinvointialue, Varsinais-Suomen liitto, Verohallinto, Väylävirasto, ympäristöministeriö sekä kaksi yksityishenkilöä.

Lausunnonantajista suurin osa suhtautui kielteisesti tai varauksellisesti siihen, että hallinnolliset seuraamusmaksut ulotettaisiin koskemaan viranomaisia ja muuta julkishallintoa. Näkemystä perusteltiin erityisesti perustuslain tulkintaan, viranomaisten toiminnan lainalaisuuteen ja budjettisidonnaisuuteen liittyvillä näkökohdilla sekä muilla keinoilla, joita viranomaisten osalta on käytettävissä tietosuojalainsäädännön rikkomiseen puuttumiseksi. Nämä perustelut sisältyivät pääosin jo lausuntokierroksella olleeseen hallituksen esityksen luonnokseen. Eräissä lausunnoissa kuitenkin tuettiin ehdotettuja hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevia säännöksiä. Näitä näkemyksiä perusteltiin erityisesti seuraamusjärjestelmän tarkoituksenmukaisuuteen ja yksityissektorin ja julkissektorin rekisterinpitäjien ja henkilötietojen käsittelijöiden yhdenvertaiseen kohteluun liittyvillä syillä.

Seuraamusmaksun määräämistä koskeviin säännöksiin ei esitetty lausunnoissa juurikaan konkreettisia muutosehdotuksia. Ainoastaan muutamassa yksittäisessä lausunnossa esitettiin erityisesti viranomaisen koon ja taloudellisen aseman huomioimista koskevaan säännökseen huomioita, joiden johdosta sen sanamuotoa on arvioitu jatkovalmistelun aikana uudelleen. Lisäksi yksittäisissä lausunnoissa otettiin kantaa ehdotettuun tietosuoja-asetuksen 86 artiklaa koskevaan poikkeukseen ja ehdotettuun siirtymäsäännökseen. Myös näitä säännöksiä on täsmennetty lausuntojen perusteella.

Ehdotettua liikkumavaran käyttöä henkilötietojen tietoturvaloukkauksia koskevan ilmoitusvelvollisuuden rajoittamiseksi kannatettiin. Siihen liittyviä säännöksiä ja perusteluita ei ole tarkistettu jatkovalmistelun aikana.

Seuraamusmaksuja koskevien säännösten soveltamisala

Keskeisin lausuntopalaute koski sitä, tulisiko sääntelyä ylipäätään laajentaa koskemaan viranomaisia. Sääntelyyn kielteisesti tai varauksellisesti suhtautuvat lausunnonantajat perustelivat lausuntojaan erityisesti perustuslakiin ja viranomaisen toiminnan lainalaisuuteen liittyvin perusteluin. Kyseessä olevien myös hallituksen esitykseen sisältyvien perustelujen tarkoitus on tuoda esiin se, mistä syystä ehdotettua sääntelyä on välttämätöntä rajata julkissektorille määrättävien seuraamusmaksujen osalta.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoi lausunnossaan, että seuraamusmaksulla tulee olla vaikutuksia varallisuuteen. Tästä johtuen seuraamusmaksun tulee kohdistua tahoihin, joilla ylipäättään voi olla varallisuutta. Eduskunnan oikeusasiamies ei kannattanut ehdotettua sääntelyä ja perusteli näkemyksensä yksityiskohtaisesti näkökohdilla, jotka liittyvät siihen, että viranomaiset eivät yleensä ole oikeushenkilöitä, eikä niillä ole kaikissa tapauksissa myöskään omaa varallisuutta tai omaisuutta. Oikeuskansleri ei ottanut lausunnossaan kantaa siihen, onko sääntelyn laajentaminen koskemaan viranomaisia tarkoituksenmukaista. Oikeuskansleri kuitenkin viittasi lausunnossaan perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 14/2018 vp ja siihen, ettei perustuslakivaliokunta ole toistaiseksi poikennut mainitussa lausunnossa esitetystä kannastaan, jonka mukaan hallinnollisen seuraamusmaksun kohdistaminen viranomaisiin ei olisi valtiosääntöoikeudellisista syistä ongelmatonta. Oikeuskanslerin mukaan poikkeaminen perustuslakivaliokunnan lausunnosta on perusteltua todeta esitysluonnoksen perusteluissa nimenomaisesti.

Esityksessä pitäydytään lausuntokierroksella olleen esitysluonnoksen mukaisessa soveltamisalassa jäljempänä mainituin vähäisin muutoksin. Esityksen lähtökohtana on yhtenäinen ja johdonmukainen seuraamusjärjestelmä, joka koskisi pääsääntöisesti kaikkia rekisterinpitäjiä ja henkilötietojen käsittelijöitä. Yleisen tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin velvoitteet koskevat kaikkia rekisterinpitäjiä ja henkilötietojen käsittelijöitä ja ovat lähtökohtaisesti organisaatiolle säädettyjä velvoitteita, riippumatta siitä onko kyse oikeushenkilöstä. Esityksessä lähdetään tämän vuoksi siitä, että seuraamusmaksu voidaan kohdistaa myös viranomaisen käytettävissä oleviin varoihin, kuten toimintamenoihin, vaikka kyse ei olisi viranomaisen omasta varallisuudesta. Seuraamusmaksun uhkalla arvioidaan esityksessä olevan ennalta estävää vaikutusta myös viranomaisten osalta, mutta sen ennalta estävä ja varoittava vaikutus kuitenkin muodostuu eri tavalla ja huomattavasti alemmasta seuraamusmaksun määrästä kuin yksityisten yritysten osalta. Suomen lainsäädännössä on jo entuudestaan myös esimerkkejä viranomaisiin kohdistuvista rahamääräisistä seuraamuksista. Ehdotettujen rajausten tarkoituksena on nimenomaisesti huomioida viranomaisten ja yritysten toiminnan väliset erot. Koska perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt viranomaiselle määrättäviä seuraamusmaksuja tietosuojalainsäädännön kontekstissa ongelmallisina, ja ehdotettu sääntely poikkeaisi sen nykyisestä tulkinnasta, perustuslakivaliokunnan lausunto ehdotuksesta on välttämätön. Ehdotettu poikkeaminen edelleen relevantista perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä on selvennetty esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa.

Oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntojen johdosta ehdotettuun tietosuojalain 24 a §:ään on lisätty uusi 1 momentti. Momentissa säädettäisiin yksityiskohtaisesti siitä, mille viranomaisille ja muille julkissektoria edustaville tahoille seuraamusmaksu voitaisiin määrätä yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1–3 kohdan ja ehdotetun pykälän mukaisesti. Vaikka tarkoituksena on, että seuraamusmaksu voidaan määrätä kaikille viranomaisille ja muille julkissektoria edustaville tahoille lukuun ottamatta niitä, jotka 24 §:n 4 momentissa rajataan nimenomaisesti seuraamusmaksuja koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle, lisätty momentti on perusteltu seuraamusmaksuihin liittyvän tarkkarajaisuuden vaatimuksen huomioimiseksi.

Ylimpien laillisuusvalvojen lausunnoissa ja useissa muissa lausunnoissa kritisoitiin yleiseen tietosuoja-asetukseen perustuvaa käsitettä ”julkishallinnon elin”, jota pidettiin epäselvänä. Käsitteessä kuitenkin pitäydyttäisiin tietosuojalain muuttamista koskevassa lakiehdotuksessa siitä syystä, että lakiehdotuksessa käytetään kansallista liikkumavaraa, joka koskee yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 7 kohdan sanamuodon mukaisesti viranomaisia ja julkishallinnon elimiä. Se, mitä viranomaiset ja julkishallinnon elimet kattavat, on selvennetty säännöksen sisäisen määritelmän avulla.

Oikeuskanslerin lausunnon johdosta 24 §:n muutosten säännöskohtaisia perusteluja on täydennetty sen selventämiseksi, että valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen lisäksi seuraamusmaksut eivät koskisi myöskään Oikeuskanslerinvirastoa eikä eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaa. Ylimmät laillisuusvalvojat rajattiin valvonnan ulkopuolelle tietosuojalakea koskevan ehdotuksen eduskuntakäsittelyssä. Hallintovaliokunnan mietinnöstä ilmenee, että tietosuojavaltuutetun valvontatoimivaltuudet eivät kata Oikeuskanslerinvirastoa eikä eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaa.

Ehdotettua 24 §:n 4 momenttia on täydennetty tiedusteluvalvontavaltuutetun lausunnon johdosta siten, että hallinnollista seuraamusmaksua ei voisi määrätä tiedusteluvalvontavaltuutetulle henkilötietojen käsittelytoimista, jotka liittyvät tämän laillisuusvalvontatehtävään. Tällä poikkeuksella huomioitaisiin erityisesti tietosuojavaltuutetun ja tiedusteluvalvontavaltuutetun osittain päällekkäinen valvonta. Toisin kuin ylimpien laillisuusvalvojien osalta, tiedusteluvalvontavaltuutetun suorittama henkilötietojen käsittely kuuluu kuitenkin tietosuojavaltuutetun valvonnan piiriin, eikä siihen liity vastaavaa perustuslaista johtuvaa ongelmaa kuten ylimpien laillisuusvalvojien osalta. Ehdotetun rajauksen osalta momentin perusteluita on vastaavasti täydennetty.

Muutamassa lausunnossa esitettiin myös rajattavaksi seuraamusmaksujen soveltamisalan ulkopuolelle muitakin viranomaisia. Poliisihallitus esitti harkittavaksi ainakin sitä, tulisiko poliisi jättää rikosasioiden tietosuojalain seuraamusmaksujen soveltamisalan ulkopuolelle silloin, kun poliisi toteuttaa estävää ja paljastavaa toimintaa. Seuraamusjärjestelmän yhtenäisyyden ja johdonmukaisuuden varmistamiseksi esityksessä pitäydytään harvoissa poikkeuksissa. Kansallisen turvallisuuden osalta tiedustelutoimintaa harjoittavien viranomaisten tehtävät ovat unionin oikeuden ulkopuolista toimintaa tietosuojalainsäädännön kannalta. Sen sijaan poliisin estävään ja paljastavaan toimintaan liittyvä henkilötietojen käsittely kuuluu kaikilta osin unionin oikeuden rikkomisen sanktiointivelvoitteen piiriin. Hallituksen esityksen lähtökohtana on, että sanktiointivelvoitteen piiriin kuuluvat laiminlyönnit tulisivat pääosin katetuiksi seuraamusmaksuja koskevilla säännöksillä riippumatta sovellettavasta tietosuojan yleissäädöksestä tai käsittelyn tarkoituksesta.

Sisäministeriö ei pitänyt perusteltuna, että seuraamusmaksut koskevat hyvinvointialueita. Sisäministeriö katsoi, että seuraamusmaksun määrääminen hyvinvointialueelle vaikuttaa hyvinvointialueiden itsehallintoon ja rahoitusperiaatteisiin sekä saattaisi vaarantaa pelastustoimen palvelut lainvastaisella tavalla. Ehdotettuihin säännöksiin ei ole tältä osin tehty muutoksia. Mahdolliset vaikutukset ovat samanlaisia kaikkien julkisen sektorin toimijoiden osalta. Ehdotetuilla rajauksilla, erityisesti oikeasuhteisuuden ja viimesijaisuuden vaatimuksilla, vastataan näihin näkökohtiin.

Kirkkohallitus piti ongelmallisena seuraamusmaksuja koskevien säännösten soveltamista evankelis-luterilaiseen kirkkoon. Evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko ja niiden seurakunnat kuitenkin ovat hankintalain mukaisia hankintayksiköitä, joille voidaan määrätä jo nykyisin seuraamusmaksu hankintalain nojalla. Tästä syystä esityksessä ei tehdä poikkeusta niiden osalta. Keskeinen rekisterinpitäjien ja henkilötietojen käsittelijöiden yhdenvertaiseen kohteluun liittyvä näkökohta on myös se, että muita uskontoja edustavat uskonnolliset yhdyskunnat ovat yksityisoikeudellisia yhdistyksiä, jotka kuuluvat hallinnollisten seuraamusmaksujen soveltamisalaan jo nykyisin.

Yliopistojen lausunnoissa suhtauduttiin myös kielteisesti seuraamusmaksujen ulottamiseen koskemaan yliopistoja. Yliopistojen lausunnoissa nostettiin esiin muun muassa mahdolliset vaikutukset tieteen vapauteen. Lausuntopalautteessa katsottiin, että henkilötietojen suoja on osin ristiriidassa tieteellisen tutkimuksen ja tutkimuksen vapauden kanssa ja tulisi pohtia,

minkälaisia vaikutuksia seuraamusmaksuilla voisi mahdollisesti olla tutkimuksen vapaudelle. Myös yliopistot ovat kuitenkin jo hankintalain mukaisia hankintayksiköitä, eivätkä ehdotetut seuraamusmaksut poikkeaisi vaikutuksiltaan oleellisesti hankintalain mukaisten seuraamusmaksujen vaikutuksista. Yliopistojen jättämiseen seuraamusmaksujen ulkopuolelle liittyisi lisäksi yhdenvertaiseen kohteluun liittyvä ongelma. Säätömuotoiset yliopistot ja ammattikorkeakoulut kuuluvat jo nykyisin hallinnollisten seuraamusmaksujen soveltamisalaan. Näistä syistä ehdotusta ei ole muutettu jatkovalmistelun aikana.

Syyttäjälaitoksen lausunnossa katsottiin, että Syyttäjälaitos olisi jätettävä seuraamusmaksuvastuun ulkopuolelle, huomioiden että seuraamusmaksut eivät koskisi tuomioistuimia. Näkemystä perusteltiin sillä, että syyttäjät tekevät toimeensa lainkäyttöratkaisuja asioissa, jotka käsitellään sittemmin tuomioistuimissa saman tiedon perusteella ja samassa järjestelmässä. Syyttäjälaitoksen lausunnossa pidettiin ongelmallisena sitä, että samasta tiedosta samassa järjestelmässä on vastuussa toinen rekisterinpitäjä ja toinen ei. Ehdotusta ei ole muutettu myöskään tältä osin, huomioiden sen, että seuraamusvastuu perustuisi lähtökohtaisesti siihen, minkä rekisterinpitäjän vastuulla olevan tehtävän hoitamisen yhteydessä rikkomus on tapahtunut. Tällä ei ole suoraa yhteyttä tietojärjestelmiin. Syyttäjälaitos kuuluu lisäksi poliisin tavoin rikosasioiden tietosuojadirektiivin mukaisen sanktiointivelvoitteen piiriin. Esitysluonnoksessa on kuitenkin huomioitu, että joissakin tapauksissa esimerkiksi yhteisrekisterinpitotilanne voisi aiheuttaa haasteita. Nämä eivät kuitenkaan oleellisesti poikkea yksityissektoria koskevista yhteisrekisterinpitotilanteista.

Puolustusministeriö ja Puolustusvoimat katsoivat, että Puolustusvoimat tulisi sulkea seuraamusmaksujen ulkopuolelle myös silloin, kun kyse on yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä. Esityksessä on pitäydytty siinä, että hallinnolliset seuraamusmaksut koskisivat yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla pääsääntöisesti kaikkia viranomaisia. Seuraamusmaksujen ulkopuolelle ehdotetaan rajattavaksi kaikilta osin tuomioistuimet ja perustuslaista johtuvista syistä välttämättömät viranomaiset sekä tiedusteluvalvontavaltuutettu tämän laillisuusvalvontatehtävän osalta. Rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalalla seuraamusmaksujen ulkopuolelle jäisivät puolestaan vain ne kansallisen turvallisuuden viranomaiset, joiden siinä tarkoitettu henkilötietojen käsittely on kokonaan unionin oikeuden ja siten sen mukaisen sanktiointivelvoitteen ulkopuolella, sekä tuomioistuimet.

Tietosuoja-asetuksen 86 artiklaa koskeva raja

Lausunnoissa kannatettiin laajalti ehdotettua tietosuojalain 24 a §:n 6 momenttiin sisällytettyä rajausta, jonka mukaan seuraamusmaksuja koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle jätetään tilanteet, joissa on kyse yleisen tietosuoja-asetuksen 86 artiklassa tarkoitettua henkilötietojen luovuttamisesta henkilötietojen suojan ja asiakirjajulkisuuden yhteensovittamiseksi. Tätä ehdotusta kannatettiin laajalti myös niissä lausunnoissa, joissa lähtökohtaisesti suhtauduttiin hallinnollisiin seuraamusmaksuihin kielteisesti tai varauksellisesti. Momenttia on kuitenkin täsmennetty sen huomioimiseksi, että se koskee kaikkia julkista hallintotehtävää hoitavia yksityisiä. Lisäksi momenttia on täsmennetty Helsingin kaupungin lausunnon johdosta siten, että säännös kattaa kaikki momentissa tarkoitettuun henkilötietojen luovutukseen liittyvät käsittelytoimet.

Julkista hallintotehtävää hoitavat yksityiset

Niissä lausunnoissa, joissa kommentoitiin ehdotettujen viranomaisille määrättäviä seuraamusmaksuja koskevien säännösten ulottamista koskemaan julkista hallintotehtävää hoitavia yksityisiä, pääosin kannatettiin ehdotusta. Lausunnoissa pidettiin myös yleisesti

tärkeänä, että edellä mainittu tietosuojasetuksen 86 artiklaa koskeva rajausta kattaa julkista hallintotehtävää hoitavat yksityiset.

Ehdotetun 24 a §:n 6 momenttia on kuitenkin tarkistettu Oikeuskanslerin lausunnon ja eräiden muiden lausuntojen johdosta siten, että seuraamusmaksua ei voisi määrätä yleisen tietosuojasetuksen 86 artiklan mukaisissa tilanteissa myöskään sellaisille julkista valtaa käyttäville tai julkista hallintotehtävää hoitaville yhteisöille, säätiöille tai yksityisille henkilöille, jotka soveltavat julkisuuslakia erityislainsäädännön perusteella. On mahdollista, että erityislaeissa julkisuuslain soveltaminen on laajennettu koskemaan myös muita kuin julkisuuslain 4 §:n 2 momentissa tarkoitettuja julkista valtaa käyttäviä.

Seuraamusmaksun määräämisen edellytykset

Osassa lausuntoja pidettiin ehdotettuja seuraamusmaksujen enimmäismääriä liian korkeina (esim. Digi- ja väestötietovirasto, Helsingin kaupunki ja Ruokavirasto). Hallituksen esityksessä on päädytty pitävään työryhmän ehdottamissa enimmäismäärissä sen varmistamiseksi, että säännökset ovat riittävän ennalta estäviä taloudelliselta asemaltaan vahvimpien viranomaisten huomioimiseksi. Jäljempänä mainitut täsmennykset säännösten osalta kuitenkin turvaavat heikossa taloudellisessa asemassa olevien viranomaisten toiminnan edellytykset.

Oikeuskanslerin lausunnossa kiinnitettiin huomiota tarpeeseen varmistua sääntelyn yksityiskohtaisuudesta ja tarkkarajaisuudesta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaisesti. Jatkovalmistelun aikana on erityisesti täydennetty ehdotettua tietosuojalain 24 a §:ää eräiden perustuslakivaliokunnan lausunnoista ilmenevien näkökohtien korostamiseksi. Vaikka yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan säännökset seuraamusmaksun määräämisen edellytyksistä ovat jo sellaisenaan yksityiskohtaiset, ja niitä sovellettaisiin seuraamusmaksun enimmäismääriä lukuun ottamatta myös viranomaisiin, pykälää on täydennetty oikeasuhteisuuden vaatimuksen korostamiseksi sekä sen selventämiseksi, että hallinnollinen seuraamusmaksu on sanktiona tarkoitettu viimesijaiseksi toimenpiteeksi. Säännöksessä korostettaisiin myös sitä, että seuraamusmaksu on jätettävä määräämättä, jos sitä koskevat edellytykset eivät täyty. Täsmennyksillä pyritään samalla vastaamaan lausunnoissa laajalti esiin nostettuihin huoliin seuraamusmaksun vaikutuksista. Vastaavat täsmennykset on tehty rikosasioiden tietosuojalain 58 b §:ään.

Useassa lausunnossa (mm. liikenne- ja viestintäministeriö, Tulli, ulkoministeriö, Energiavirasto, Helsingin kaupunki) katsottiin, että esityksessä tulisi avata tarkemmin, miten viranomaisen koko ja taloudellinen asema otetaan huomioon seuraamusmaksua harkittaessa ja määrättäessä. Myös valtiovarainministeriö katsoi lausunnossaan, että esitykseen tulisi lisätä tarkempia kriteerejä ja menettelytapoja, joilla seuraamusmaksun määräämisen kohtuullisuutta arvioidaan suhteessa viranomaisen taloudelliseen asemaan ja palvelutehtäviin. Tietosuojavaltuutettu katsoi, että viranomaisen koon määrittelyssä ei tulisi arvioida budjetin yksityiskohtia. Lausunnossa katsottiin, että budjetin osalta yleisluontoinen tarkastelu vuosittaisen budjetin ja henkilöstömäärän osalta olisi riittävää säännöksen tavoitteen saavuttamiseksi. Näitä tekijöitä voitaisiin vertailla muihin julkisen sektorin toimijoihin, jotta esimerkiksi pienet toimijat voidaan tunnistaa. Taloudellisen aseman arvioinnin osalta tietosuojavaltuutetun lausunnossa pidettiin tarkoituksenmukaisena, että tässä arvioinnissa keskityttäisiin yleisluontoiseen arvioon, eikä tarkasteltaisi yksittäisen toimijan lakisäätteisiä tehtäviä tai velvoitteita.

Säännöskohtaisia perusteluja on täsmennetty edellä mainitun lausuntopalautteen huomioimiseksi. Esityksessä ei täysin yhdytä tietosuojavaltuutetun näkemykseen. Lähtökohtaisesti viranomaisen taloudellisen kantokyvyn arviointiin ei riitä yleisluontoinen

budjetin suuruus ja henkilöstön määrä. Tietosuojavaltuutetulta ei kuitenkaan edellytettäisi sitä, että sen tulisi arvioida seuraamusmaksun vaikutuksia yksittäisten lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Kovin yksiselitteistä tulkintaohjetta esitykseen ei ole sisällytetty taloudellisen aseman huomioimisen osalta siitä syystä, että viranomaisten ja julkisoikeudellisten yhteisöjen rahoitustapa voi vaihdella huomattavasti. Lisäksi yksityiskohtainen tulkintaohjeistus voisi vaikeuttaa tietosuojavaltuutetun seuraamusharkintaa, huomioiden, että siihen sovellettaisiin myös Euroopan tietosuojaneuvoston ohjeita siltä osin kuin seuraamusmaksuihin sovellettaisiin samoja kriteerejä kuin yksityissektorin osalta. Perusteluihin on lisätty viittaus kyseisiin ohjeisiin.

Poliisihallitus piti lausunnossaan tärkeänä, että seuraamusmaksua määritettäessä olisi mahdollista huomioida viranomaisen koon ja kokonaisbudjetin lisäksi myös se, jos samaan kirjanpitoyksikköön kuuluu useampi viranomainen, jotka toimivat osin itsenäisinä rekisterinpitäjinä. Tässä yhteydessä tulisi lausunnon mukaan huomioida myös se, että osan kirjanpitoyksiköiden viranomaisten toimintamenoit voidaan koostua pääosin esimerkiksi kiinteäluonteisista henkilöstö- ja kalustokuluista. Oikeusrekisterikeskuksen lausunnon mukaan esityksessä tulisi lisäksi selvittää, miten esimerkiksi seuraamusmaksun enimmäismääriä arvioidaan tilanteessa, jossa rekisterinpitäjä ja henkilötietojen käsittelijä ovat henkilötietojen käsittelystä tehtyyn sopimukseen perustuen saman viranomaisen eri toimintoja. Henkilötietojen käsittelijänä saattaa toimia myös jokin EU:n virasto (esim. eu-Lisa). Nämä näkökohdat olivat jo huomioituina lausuntokierroksella olleen hallituksen esitysluonnoksen seuraamusmaksun vaikutuksia koskevista arvioista, mutta niitä on lausuntopalautteen perusteella selvennetty.

Jo esitysluonnoksen valmistelun aikana selvitettiin useassa lausunnossa esiin nostettua mahdollisuutta asettaa seuraamusmaksun suuruudelle konkreettisemmat kriteerit. Seuraamusmaksun määrittäminen esimerkiksi prosentuaalisena osuutena budjetista ei ole kuitenkaan mahdollista siitä syystä, että viranomaisten rahoitusmallit poikkeavat toisistaan osin huomattavastikin. Lisäksi rahoitusmalli, joka perustuisi prosentuaaliseen osuuteen budjetista, voisi vaarantaa viranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitamisen, koska viranomaisen toimintamenoista suuri osa on lakisääteisiä menoja. Esityksessä on selvennetty sitä, että ehdotetut enimmäismäärät tulisivat hyvin harvoin kyseeseen. Lisäksi edellä mainittu oikeasuhteisuuden vaatimus varmistaisi sen, että heikossa taloudellisessa tilanteessa olevalle viranomaiselle mahdollisesti määrättävä seuraamusmaksu ei muodostu kohtuuttomaksi eikä estäisi sen lakisääteisten tehtävien hoitamista. Hallituksen esityksen sisältämät rajaukset varmistavat prosentuaalista seuraamusmaksun laskentamallia paremmin sen, että viranomaisten väliset erot tulevat huomioituiksi.

Verohallinto piti tärkeänä sen arviointia, olisiko kansallisessa sääntelyssä mahdollisuus rajata hallinnollinen sakko siten, että se määrättäisiin vain yleisen tietosuojasetuksen 83 § artiklan 4–6 kohdassa mainittujen säännösten noudattamisen tahallisesta tai tuottamuksellisesta laiminlyönnistä. Maanmittauslaitos katsoi, että uuteen 24 a §:ään olisi edellä olevaan perustuen joka tapauksessa perusteltua lisätä uusi 6 momentti, jossa säädettäisiin, että hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan määrätä viranomaiselle ja julkishallinnon elimelle vain siltä osin kuin muut tietosuojasetuksessa ja kansallisessa lainsäädännössä tarkoitettut seuraamukset eivät ole tietosuojasetuksen 83 artiklan 1 kohdassa tarkoitettua riittävän tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia tietosuojasetuksen rikkomisen vuoksi. Etelä-Pohjanmaan hyvinvointialueen ja Satakunnan hyvinvointialue puolestaan toivat esiin, että seuraamusmaksu tulisi voida määrätä vasta hallinnollisen ohjauksen jälkeen. Hallituksen esityksessä on pitäyditty siinä, että hallinnollisen seuraamusmaksun määrittämisen yleiset edellytykset olisivat pääosin samat kuin yksityissektorin osalta, huomioiden myös EU:n tuomioistuimen tulkintakäytännön. Tällä on tarkoitus varmistaa seuraamuksia koskevan käytännön yhtenäisyys ja johdonmukaisuus. Tietosuojalain 24 a §:ään ja rikosasioiden tietosuojalain 58 b §:ään on kuitenkin lisätty

säännökset, joilla korostetaan seuraamusmaksun oikeasuhteisuutta ja viimesijaisuutta. Näiden säännösten arvioidaan samalla vastaavan osittain edellä mainittuun lausuntopalautteeseen, ja olevan myös mahdollisia viranomaisia koskevan liikkumavaran puitteissa.

Siirtymäsäännökset

Muutamassa lausunnossa (Aalto-yliopisto, Helsingin yliopisto, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos) katsottiin, että lakiehdotusten siirtymäsäännöksiä tulisi tarkistaa siten, että lakia sovellettaisiin vain sellaisiin rikkomuksiin ja laiminlyönteihin, jotka ovat tapahtuneet lain voimaantulon jälkeen. Siirtymäsäännöksiä on muutettu ehdotetulla tavalla. Ehdotettujen lainmuutosten voimaantuloa koskevassa jaksossa (jakso 9) on täsmennetty, mitä säännöksissä tarkoitetaan rikkomuksen tai laiminlyönnin ajankohdalla.

Vaikutusten arviointi

Lausuntokierroksella pyrittiin selvittämään erityisesti ehdotettujen säännösten vaikutuksia. Lausuntopalaute kokonaisuutena pääosin tukee vaikutusten arviointia, joka sisältyi lausuntokierroksella olleeseen hallituksen esityksen luonnokseen. Suuressa osassa lausuntoja toistettiin esitysluonnoksessa esitettyjä arvioita, osin täydentäen niitä viranomaiskohtaisilla esimerkeillä. Ehdotetun sääntelyn vaikutuksia koskevasta lausuntopalautteesta ei siten aiheutunut merkittäviä tarkistustarpeita hallituksen esityksen luonnoksessa esitettyihin arvioihin.

Useissa lausunnoissa esitettiin kuitenkin voimakkaitakin arvioita erityisesti tietoyhteiskuntavaikutuksista. Lausuntopalautteen valossa ehdotetut seuraamusmaksuja koskevat säännökset aiheuttaisivat alun perin arvioitua laajemmin varovaisuutta esimerkiksi tietojärjestelmien kehityksessä. Valtiovarainministeriö katsoi, että esityksen kielteisiä vaikutuksia tietoyhteiskunnan kehittymisen kannalta oli vielä jatkovalmistelussa tarkennettava. Toisaalta eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa tietoyhteiskuntavaikutuksia kyseenalaistettiin. Lausunnossa pidettiin yleisesti ottaen hyvinkin perusteltuna, että digitalisaatioon ja siihen perustuvien innovatiivisina markkinoitujen palveluratkaisujen käyttöönottoa viranomaisissa harkitaan huolellisesti myös henkilötietojen käsittelyn asianmukaisuuden näkökulmasta – huolellista harkintaa ei voida pitää ylivarovaisuutena tai muutosvastarintana.

Ehdotetun sääntelyn ennalta estävyyttä koskevien vaikutusten osalta lausunnonantajien näkemykset jakautuivat. Kuitenkin useissa lausunnoissa esitetyt arviot siitä, että sääntely aiheuttaa varovaisuutta viranomaisten keskuudessa, tukivat esitysluonnoksessa ollutta arviota siitä, että hallinnollisilla seuraamusmaksuilla olisi myös viranomaisten osalta ennalta estävää vaikutusta.

Edellä mainitun palautteen huomioimiseksi tietoyhteiskuntavaikutuksia koskevaa jaksoa on tarkistettu. Samalla on selvennetty sitä, että myös muihin esitysluonnoksen vaikutuksia koskeviin arvioihin liittyy epävarmuustekijöitä. Erityisesti vaikutusten laajuuteen katsotaan edelleen useimpien vaikutuslajien osalta liittyvän epävarmuutta, koska arvioiden tueksi ei ole saatavilla riittävän laajoja tilastollisia tai muita selvityksiä. Tietoyhteiskuntavaikutuksia koskevaa jaksoa ja sääntelyn ennalta estävyyttä jaksoa on täsmennetty. Tekstissä huomioidaan se, että mitä enemmän varovaisuutta tai huolellisuutta seuraamusmaksujen uhka aiheuttaa, sitä ennalta estävämpää sääntely olisi. Siten ehdotettujen säännösten tietoyhteiskuntavaikutuksia ei voida pitää yksinomaan kielteisinä, vaan ne ovat myös toivottuja vaikutuksia.

Lausuntopalaute kohdistui vaikutusten arvioinnin osalta pitkälti yksittäisen hallinnollisen seuraamusmaksun vaikutuksiin, ja osassa lausuntoja vaikutuksia pidettiin arvioitua laajempina. Esityksen vaikutuksia koskevissa arvioissa on pääosin pitäydytty. Perusteluja on kuitenkin joiltakin osin täsmennetty sen selventämiseksi, mihin arviot perustuvat. Yksittäisen hallinnollisen seuraamusmaksun vaikutusten arviointiin on tehty lisäksi pieniä täsmennyksiä sen selventämiseksi, että kaikki ehdotettujen seuraamusmaksujen soveltamisalaan kuuluvat ovat jo nykyisin hankintalain mukaisten seuraamusmaksujen soveltamisalassa, ja ehdotettujen säännösten mukaisten yksittäisten seuraamusmaksujen vaikutukset olisivat samankaltaisia kuin hankintalain mukaisten seuraamusmaksujen vaikutukset. Esityksessä ehdotetut säännökset kuitenkin hankintalain poiketen edellyttäisivät nimenomaisesti sen varmistamista, että määrättävä seuraamusmaksu olisi oikeasuhteinen viranomaisen tai julkishallinnon elimen kokoon ja taloudelliseen asemaan nähden. Perusteluja on täsmennetty myös mahdollisen neuvonnan tarpeen lisääntymisen huomioimiseksi. Lisäksi vaikutuksia eräisiin viranomaisiin ja julkishallinnon elimiin on täydennetty, mukaan lukien evankelis-luterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko ja niiden seurakunnat, sekä yliopistot ja ammattikorkeakoulut.

Itä-Suomen hallinto-oikeuden mukaan esityksellä on mahdollisesti välillisiä vaikutuksia tuomioistuimelle, koska osalla viranomaisista voi olla henkilötietojen käsittelijän vastuita muiden viranomaisten lukuun (esimerkiksi Oikeusrekisterikeskus, Valtori, Palkeet). Tämä näkökohta on lisätty tuomioistuinta koskevaan vaikutusten arviointiin.

Muutamassa lausunnossa toivottiin selvennystä siihen, miten seuraamusmaksu määräytyisi yhteisrekisterinpitotilanteissa (esim. eduskunnan oikeusasiamies, Oikeusrekisterikeskus, opetus- ja kulttuuriministeriö, Ruokavirasto ja valtakunnansyyttäjän toimisto). Verohallinnon mukaan tulisi arvioida miten seuraamus jakautuisi silloin, jos tietosuojalainsäädännön rikkominen tapahtuu käytettäessä viranomaisten yhteisiä palveluita. Nämä näkökohdat oli jo huomioitu haasteellisina tilanteina lausuntokierroksella olleen esitysluonnoksen vaikutusten arviointia koskevassa jaksossa, mutta perusteluja on hieman täsmennetty sen selventämiseksi, että seuraamusmaksu määräytyisi lähtökohtaisesti sen mukaisesti, mikä rekisterinpitäjä on vastuussa siitä tehtävästä, jonka hoitamisen yhteydessä rikkomus on tapahtunut. Tästä huolimatta seuraamusmaksujen ulkopuolelle jäisivät esimerkiksi tuomioistuimet. Hallituksen esityksessä on kuitenkin pyritty välttämään suoria tulkintaohjeita esimerkiksi yhteisrekisterinpitotilanteiden osalta siitä syystä, että rekisterinpitovastuut voivat jakautua monin eri tavoin.

Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnitti lausunnossaan huomiota esitysluonnoksen kohtaan, jossa käsitellään vaikutuksia valtion viranomaisiin ja toiminnan rahoittamista valtion talousarviossa, ja jossa todetaan, että seuraamusmaksun kattaminen esimerkiksi asiakasmaksujen korotuksilla ei tulisi kyseeseen. Sosiaali- ja terveysministeriö katsoi, että tähän liittyen olisi hyvä selventää, että seuraamusmaksun kattaminen asiakasmaksujen korotuksilla ei tulisi kyseeseen myöskään hyvinvointialueilla. Tämä näkökohta on huomioitu vaikutusten arvioinnissa yleisemmin kaikkien viranomaisten osalta eikä erillistä täsmennystä ole tehty hyvinvointialueiden osalta.

Valtiovarainministeriö katsoi lausunnossaan, että jatkotyössä tulisi varmistaa, ettei esimerkiksi viranomaisen omasta huolimattomuudesta johtunut seuraamusmaksu automaattisesti johda lisärahoitukseen, jolla seuraamusmaksuja katetaan. Tästä on lisätty maininta vaikutusten arviointia koskevaan osuuteen.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoi lausunnossaan, että esityksen vaikutustenarviointi hyvinvointialueiden lakisääteisten tehtävien hoitamisen ja palvelujen tarjoamisen kannalta oli suppeaa. Ehdotettu sääntely jätti lausunnon mukaan avoimeksi sen, miten seuraamusmaksun määrässä huomioitaisiin hyvinvointialueen lakisääteiset tehtävät. Samansuuntaisia arvioita oli

myös useissa muissa lausunnoissa. Huomionarvoista on, että lakiehdotusten rajauksilla nimenomaisesti pyritään estämään haittaa lakisäätteisten tehtävien hoitamiselle, mukaan lukien erityisesti oikeasuhteisuuden vaatimus.

Sosiaali- ja terveysministeriö katsoi lausunnossaan myös, että esityksessä tulisi huomioida kattavammin ehdotetun sääntelyn välilliset vaikutukset. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan esityksessä tulisi arvioida vielä tarkemmin sitä, miten seuraamusmaksu voisi vaikuttaa viranomaisen lakisäätteisten tehtävien hoitamiseen ja perusoikeuksien toteutumiseen. Lausunnossa esiin nostetut näkökohdat on kuitenkin huomioitu esityksessä tarkoituksella yleisellä tasolla. Vaikutukset riippuisivat yksittäistapauksessa siitä, miten suuri seuraamusmaksu olisi suhteessa viranomaisen käytettävissä oleviin varoihin sekä muun muassa siitä, miten viranomainen on pannut nykyisin velvoitteet täytäntöön. Useimmat hallituksen esityksessä esitetyt vaikutuksia koskevat arviot ovat mahdollisia vaikutuksia, mukaan lukien perusoikeuksien punnintaan kohdistuvat vaikutukset, joiden tueksi ei ole saatavilla riittävästi selvityksiä esimerkiksi hankintalain mukaisten seuraamusmaksujen vaikutuksista. Useimpiin vaikutuslajeihin liittyy epävarmuustekijöitä. Tästä syystä jatkovalmistelun aikana on pitäyditty yleisellä tasolla.

Muut näkökohdat

Osassa lausuntoja kritisoitiin tai pidettiin epäselvänä ehdotetun sääntelyn ja digitalisaation tavoitteiden suhdetta. Esityksen taustaa koskevaa jaksoa on täydennetty lausuntopalautteen valossa sen selventämiseksi, mikä ehdotetun sääntelyn yhteys on julkisen hallinnon digitalisaatioon ja tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistuksen tavoitteisiin.

Oikeuskanslerin lausunnossa kiinnitettiin huomiota siihen, että tietosuojalainsäädännön soveltamisesta kertyneet käytännön kokemukset kertovat siitä, että tietosuojavaltuutettu on omassa ratkaisukäytännössään verrattain usein joutunut antamaan viranomaisille huomautuksia tietosuojasääntelyn soveltamisesta. Esitysluonnoksen perusteluja oli lausunnon mukaan tarpeen täydentää nykykäytännön kuvauksella niin rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kuin tietosuojavaltuutetun valvontajärjestelmän osalta. Lausunnossa katsottiin, että nämä tiedot voivat muodostaa olennaisen perusteen tähänastisen, viranomaisiin kohdistuvan seuraamusjärjestelmän tulkintakäytännön muutokselle. Sisäministeriön lausunnossa puolestaan katsottiin, että esitysluonnoksesta ei saanut kovinkaan selkeää kuvaa seuraamusmaksujen todellisesta laajentamistarpeesta julkissektorille.

Esitysluonnoksella on kiinteä yhteys esiselvityksenä tehtyyn arviomuistioon, eikä esityksessä ole tarpeen toistaa kaikkea sen sisältöä, vaan siihen voidaan viitata. Jatkovalmistelun aikana katsottiin kuitenkin perustelluksi Oikeuskanslerin ja sisäministeriön lausuntojen johdosta lisätä esitykseen nykytilan arviointia koskevaan jaksoon kappale, jossa arvioidaan tietosuojavaltuutetun käytettävissä olevien korjaavien toimivaltuuksien riittävyyttä. Esityksen taustaa koskevaan jaksoon on myös lisätty tiivis teksti tietosuojavaltuutetun viranomaisiin kohdistamista valvontatoimenpiteistä. Muiden korjaavien toimivaltuuksien kuin seuraamusmaksujen määräämisen osalta esityksessä kuitenkin kiinnitetään huomiota siihen, että ne eivät rinnastu sanktioihin, joita tietosuojalainsäädäntö edellyttää korjaavien toimivaltuuksien lisäksi. Rikosoikeudellisten seuraamusten arviointi sisältyi jo lausuntokierroksella olleeseen esitysluonnokseen. Rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän arviointia ja seuraamuslajin valintaa koskevia näkökohtia on täsmennetty vain vähäisiltä osin.

Sisäministeriön lausunnossa katsottiin, että esitysluonnoksessa ei ollut kovinkaan selkeästi kuvattu sitä, miten tietosuojalainsäädäntö eroaa muiltakin kuin seuraamusmaksua koskevilta osilta sen suhteen, onko kyseessä julkissektorin vai yksityisen sektorin toimija. Lausunnossa

kiinnitettiin huomiota siihen, että henkilötietojen käsittelyperusteissa on tältä osin varsin merkittäviä eroja. Lisäksi lausunnon mukaan oli huomioitava, että julkissektorin toimijan tekemistä päätöksistä myös tietosuojaan osalta on mahdollista valittaa hallintotuomioistuimeen. Käsittelyn oikeusperusteeseen liittyvä maininta on lisätty esityksen taustaa koskevaan jaksoon. Huomionarvioista kuitenkin on, että henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteella ei ole vaikutusta yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiseen sanktiointivelvoitteeseen, ja yksityissektorin osalta kaikki 6 artiklan 1 kohdan mukaiset käsittelyn oikeusperusteet ovat mahdollisia. EU:n tuomioistuin on myös tarkentanut henkilötietojen käsittelyperusteita oikeuskäytännössään, ja tämä on muuttanut tilannetta merkittävästi muun muassa viranomaisten osalta.

Oikeuskanslerin mukaan perusteluissa oli otettava huomioon, että viranomaiset ovat yksityisiä tahoja vaikeammassa asemassa soveltamistilanteissa, sillä nykyinen viranomaisten sääntelykehikko on muodostunut varsin monimutkaiseksi, ja ennakkollisen ohjauksen tai neuvonnan saaminen tulkinnoissa on viranomaisille vaikeaa. Esimerkiksi tietosuojaan ja julkisuuden yhteensovittaminen on käytännön viranomaistoiminnassa havaittu erityisen vaikeaksi. Näillä seikoilla voi Oikeuskanslerin lausunnon mukaan myös olla vaikutusta seuraamusjärjestelmän harkinnassa. Tästä on lisätty maininta ja viranomaisten neuvonnan tarve on huomioitu myös esitysluonnoksen vaikutustenarvioinnissa, mukaan lukien mahdolliset vaikutukset tietosuojavaltuutetulle. Yksityissektorilla on kuitenkin yleisen tietosuoja-asetuksen arviointien valossa samanlaisia haasteita tietosuojaan ja yksityissektoria koskevan muun sääntelyn yhteensovittamisessa. Tietosuojavaltuutetun resursseja on lisätty erikseen valtion talousarviossa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa katsottiin, että hallituksen esityksen luonnosta olisi syytä tarkentaa oikeushenkilöopin perusteiden osalta. Oikeussubjektien oikeuskelpoisuuteen, oikeustoimikelpoisuuteen sekä oikeudelliseen vastuunalaisuuteen liittyvien perusteiden tunnistaminen on lausunnon mukaan edellytyksenä minkä tahansa oikeudellisen sääntelyn johdonmukaisuudelle. Yleisen tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin mukainen rekisterinpitäjän vastuu, ja rajallisemmin henkilötietojen käsittelijän vastuu, ei kuitenkaan perustu samoihin lähtökohtiin. Rekisterinpitäjän oikeudellisella muodolla ei vastuun syntymisen kannalta ole merkitystä, vaan sillä, onko kyseessä taho, joka osallistuu käsittelyn tarkoitusten ja keinojen määrittämiseen. Kummassakin säädöksessä viitataan oikeushenkilöön ja luonnolliseen henkilöön, mutta Suomen oikeusjärjestelmästä poikkeavalla systematiikalla. Myös viranomainen on täysimääräisesti vastuussa rekisterinpitäjänä, mukaan lukien esimerkiksi vahingonkorvausvastuu. Hallituksen esityksen perusteluissa taloudellisista vaikutuksista on myös huomioitu se, että joissakin, joskin harvoissa tilanteissa seuraamusmaksu voidaan joutua määräämään muulle kuin rekisterinpitäjälle. Hallituksen esitystä ei ole tästä syystä täydennetty eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnon näkemyksen mukaisesti. Hallituksen esityksen tekstissä on kuitenkin oikaistu virkkeet, joissa viranomaiset oli rinnastettu oikeushenkilöihin.

Eduskunnan oikeusasiamiehen lausunnossa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että rekisterinpitäjän eksplisiittinen nimeäminen laissa ei ole julkishallinnon toimintojen osalta toistaiseksi läheskään kattavaa. Asian jatkovalmistelussa oli lausunnon mukaan lisäksi selvitettävä, kenelle seuraamusmaksu syyttäjälaitoksessa määrättäisiin. Näiltä osin hallituksen esitystä ei ole täydennetty. Vaikka rekisterinpitäjä viranomaisten osalta ei kattavasti ilmene erityislainsäädännöstä, se kuitenkin on yleisempää kuin yksityissektorin rekisterinpitäjien määrittely laissa. Tämä on myös huomioitu esityksessä. Rekisterinpitäjä on määritelty sekä yleisessä tietosuoja-asetuksessa että rikosasioiden tietosuojalaissa, ja EU:n tuomioistuin on tarkentanut tulkintakäytännössään rekisterinpitäjän käsitettä. Esitykseen on lisätty viittauksia kyseiseen tulkintakäytäntöön. Määritelmä ja sitä koskeva oikeuskäytäntö ohjaavat lain soveltamista niissä tilanteissa, joissa rekisterinpitäjä ei ilmene nimenomaisesti laista.

Tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä ministeriöt ovat erikseen arvioineet erityislainsäädäntönsä muutostarpeita suhteessa yleiseen tietosuoja-asetukseen. Kukin ministeriö vastaa tarvittaessa oman lainsäädäntönsä täsmentämisestä muun muassa rekisterinpitovastuiden osalta. Esimerkiksi oikeusministeriössä on parhaillaan käynnissä hanke (OM029:00/2022), jonka yhteydessä on tarkoitus täsmentää Syyttäjälaitoksen ja muiden oikeushallinnon viranomaisten rekisterinpitovastuita.

Maa- ja metsätalousministeriön lausunnossa katsottiin, että HE-luonnoksessa pitäisi tarkemmin avata valtion talousarvioon liittyvää lainsäädäntöä ja talousarvion laadintaan liittyviä määräyksiä. Siinä katsottiin myös, että olisi paikallaan kuvata tarkemmin muun muassa sitä, millä tavoin ja missä tilanteissa toimintamenomomentin määrärahaa voisi käyttää talousarvioon liittyvän lainsäädännön tai laadintamääräyksen mukaisesti mahdollisen seuraamusmaksun maksamiseen. Hallituksen esitystä ei ole täydennetty näiltä osin. Hallituksen esityksessä ei ehdoteta lainmuutoksia, jotka vaikuttaisivat siihen, miten talousarvioon liittyvää lainsäädäntöä sovelletaan. Esitykseen ei myöskään sisälly sellaisia lainmuutoksia, jotka vaikuttaisivat esimerkiksi kuntien tai hyvinvointialueiden rahoituksen perusteisiin, joihin viitataan sisäministeriön lausunnossa. Seuraamusmaksut kohdistuisivat rekisterinpitäjinä toimiviin valtion viranomaisiin vastaavalla tavalla kuin hankintalain mukaiset seuraamusmaksut niihin viranomaisiin, jotka ovat siinä tarkoitettuja hankintayksiköitä. Yksittäisiä seuraamusmaksuja koskevissa vaikutusarvioissa on myös huomioitu tilanteet, joissa toimintamenomomentin mukaisia määrärahoja ei olisi mahdollista käyttää seuraamusmaksun maksamiseen.

Tampereen yliopisto ehdotti, että hallinnollisen seuraamusmaksun vanhenemisaika säädettäisiin enintään viideksi vuodeksi, tapahtumahetkestä tai loukkauksen jatkuessa sen päättymisestä. Ehdotukselle esitettiin useita perusteluja. Hallinnollisen seuraamusmaksun määrittämistä koskeva kymmenen vuoden vanhenemisaika perustuu voimassa olevaan tietosuojalakiin ja johdonmukaisuussyistä rikosasioiden tietosuojalaissa ehdotetaan säädettäväksi saman pituisesta seuraamusmaksun vanhenemisajasta. Kummassakin lakiehdotuksessa kuitenkin jatkuvien rikkomusten ja laiminlyöntien osalta seuraamusmaksun määrittämisen vanhenemisaika on lyhennetty viiteen vuoteen. Tätä muutosta pidetään oikeasuhteisuusvaatimuksen johdosta perusteltuna. Lisäksi toimeenpanoa ja seurantaa koskevaan jaksoon on lisätty maininta siitä, että vanhenemisaikaa voi olla syytä arvioida uudelleen säännösten jälkiarvioinnin yhteydessä.

Erillisenä kysymyksenä Poliisihallitus esitti harkittavaksi, tulisiko tietosuojalainsäädännön nojalla määrättyihin seuraamuksiin liittyvä muutoksenhaku keskittää tiettyihin, yhteen tai useampaan, hallinto-oikeuteen. Tietosuojavaltuutetun ratkaisuja koskeva muutoksenhaku jakautuu jo nykyisin kaikille hallinto-oikeuksille, mukaan lukien yksityissektorille määrättyjä seuraamusmaksuja koskeva muutoksenhaku. Muutoksenhaun keskittäminen poikkeaisi nykytilasta ja yleisistä alueellisia hallinto-oikeuksia koskevista tavoitteista, eikä keskittämislle olisi painavia perusteita.

Osassa lausuntoja nostettiin esiin tarve ennakkolliseen neuvontaan tai ohjaukseen. Näiden lausunnonantajien mukaan siihen tulisi panostaa ensisijaisesti sen sijaan, että viranomaisia säädetään koskemaan seuraamusmaksusäätely. Ehdotetussa säätelyssä on kuitenkin huomioitu se, että tietosuojavaltuutetun tehtäviin kuuluvat kaikki yleisen tietosuoja-asetuksen 57 artiklassa säädetyt tehtävät, ei ainoastaan asetuksen noudattamisen valvonta. Nämä tehtävät, mukaan lukien ennakkollinen neuvonta, eivät ole vaihtoehtoisia korjaavien toimivaltuuksien käytölle. Jälkikäteinen valvonta ei ole myöskään pelkästään seuraamusharkintaa. Tietosuojalainsäädännön edellyttämät sanktioluontoiset seuraamukset ovat kaikkiin rekisterinpitäjiin ja henkilötietojen käsittelijöihin liittyvä, jäsenvaltioille asetettu täytäntöönpanovelvoite. Tietosuojavaltuutetun toiminnan edellytysten turvaamisesta on

huolehdittu erikseen osoittamalla valtion talousarviossa vuodesta 2026 alkaen pysyvä resurssien lisäys.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Tietosuojalaki

24 §. *Hallinnollinen seuraamusmaksu.* Voimassa olevan 24 §:n 4 momentin mukaisesti seuraamusmaksua ei voida määrätä valtion viranomaisille, valtion liikelaitoksille, kunnallisille viranomaisille, itsenäisille julkisoikeudellisille laitoksille, eduskunnan virastoille, tasavallan presidentin kanslialle eikä Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle ja Suomen ortodoksiselle kirkolle eikä niiden seurakunnille, seurakuntayhtymille ja muille elimille. Momentin perustelujen mukaan tässä yhteydessä itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen käsite kattaa myös yliopistolaitoksen. Valtion liikelaitokset on suljettu seuraamusmaksuja koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle sillä perusteella, että ne eivät enää toimi kilpailuilla markkinoilla, vaan tuottavat palveluita valtionhallinnon sisällä. Voimassa olevan 4 momentin perustelujen mukaan momentissa säädetty rajausta ei koske sen sijaan niitä yksityisiä tahoja, jotka hoitavat perustuslain 124 §:n tarkoittamia julkisia hallintotehtäviä (HE 9/2018 vp, s. 56). Tällaisia tahoja ovat esimerkiksi julkisia terveydenhuoltopalveluita tarjoavat yksityiset ja ammattikorkeakoulut sekä säätiömuotoiset korkeakoulut.

Pykälän 4 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että hallinnollisia seuraamusmaksuja sovellettaisiin pääsääntöisesti myös edellä mainittuihin viranomaisiin ja julkishallinnon elimiin. Momentin mukaan seuraamusmaksua ei voisi määrätä tuomioistuimille eikä eduskunnan virastoille. Seuraamusmaksua ei voisi määrätä myöskään tiedusteluvalvontavaltuutetulle siltä osin kuin on kyse tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain (121/2019) mukaiseen valvontaan liittyvistä henkilötietojen käsittelytoimista. Muutoksen myötä seuraamusmaksuja koskevien säännösten soveltamisala laajenisi koskemaan pääsääntöisesti viranomaisia ja muita hallintolain soveltamisalaan kuuluvia yhteisöjä. Hallintolain organisatorinen soveltamisala on määritelty laajaksi sen 2 §:n 2 ja 3 momentissa. Lakia sovelletaan sekä viranomaisten toiminnassa että julkista hallintotehtävää hoidettaessa. Säännöksen 2 momentin mukaan viranomaisia ovat valtion viranomaiset, hyvinvointialueiden ja hyvinvointiyhtymien viranomaiset, kunnalliset viranomaiset, itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset sekä eduskunnan virastot ja tasavallan presidentin kanslia. Lakia sovelletaan 3 momentin mukaan myös valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden hoitaessa julkisia hallintotehtäviä.

Koska tietosuojalakia ei sovelleta ollenkaan valtiopäivätoiminnan yhteydessä suoritettavaan henkilötietojen käsittelyyn, eikä tietosuojavaltuutettu ole myöskään toimivaltainen valvomaan eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin henkilötietojen käsittelyä, myöskään hallinnollista seuraamusmaksua koskevaa sääntelyä ei ole mahdollista soveltaa niihin. Tietosuojavaltuutetun valvontatoimivallan ulkopuolella ovat myös eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia ja oikeuskanslerin virasto, huomioiden niiden erottamattomuuden laillisuusvalvontaan liittyvässä henkilötietojen käsittelyssä. Tietosuojalain 14 §:n 2 momentti, jonka mukaan tietosuojavaltuutettu ei valvo valtioneuvoston oikeuskanslerin eikä eduskunnan oikeusasiamiehen toimintaa, lisättiin lakiehdotukseen hallintovaliokunnan mietinnön mukaisesti (HaVM 13/2018 vp). Säännöksen tarkoituksena on, että valvontaviranomaisen valvonta ei kohdistu ylimpiin laillisuusvalvojiin miltään osin. Laillisuusvalvonnan lisäksi myös esimerkiksi henkilöstöhallintoa koskeva henkilötietojen käsittely rajautuisi valvontaviranomaisen valvonnan ulkopuolelle. Mietinnössä korostetaan sitä, että tietosuojasetus tulee kuitenkin sovellettavaksi myös ylimpien laillisuusvalvojen suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn.

Seuraamusmaksua koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle ehdotetaan jätettäväksi tuomioistuinten henkilötietojen käsittely kaikilta osin. Yleisen tietosuojajavaltuutuksen 55 artiklan 3 kohdan mukaisesti tietosuojavaltuutettu ei valvo käsittelytoimia, joita tuomioistuimet suorittavat lainkäyttötehtäviensä yhteydessä. Käytännössä sen arvioiminen, milloin kyse on lainkäyttötehtävästä tai muusta tuomioistuimen tehtävästä, voi kuitenkin olla vaikeaa, ja voi jäädä viime kädessä tuomioistuimen riippumattomuudesta johtuen tämän itsensä ratkaistavaksi. Seuraamusmaksun määräämisen kannalta sen sijaan on ensinnäkin keskeistä, että ne tehtävät, joihin seuraamusmaksu voitaisiin kohdistaa, on määritetty täsmällisesti ja tarkkarajaisesti. Toiseksi tuomioistuinten valtiosääntöisen aseman ja oikeusjärjestelmän systematiikan kannalta ei ole tarkoituksenmukaista, että hallinnollisia seuraamusmaksuja määrättäisiin tuomioistuimille. Osa niistä on toimivaltaisia käsittelemään seuraamusmaksuja koskevia muutoksenhakuasioita.

Hallinnollisten seuraamusmaksujen soveltamisalan ulkopuolelle ehdotetaan jätettäväksi myös eduskunnan virastot, joihin tietosuojavaltuutetun valvontatoimivalta ulottuu voimassa olevan tietosuojalain mukaisesti. Tietosuojavaltuutetun käytettävissä ovat myös niiden osalta hallinnollisen seuraamusmaksujen määräämistä lukuun ottamatta kaikki muut yleisen tietosuojajavaltuutuksen mukaiset korjaavat toimivaltuudet, joita koskevat säännökset eivät sisällä kansallista liikkumavaraa. Eduskunnan valtiosääntöisen aseman huomioimiseksi seuraamusmaksusääntelyä ei kuitenkaan ehdoteta laajennettavaksi koskemaan eduskunnan virastoja. Eduskunnan virastot poikkeavat toisistaan perustuslailliselta asemaltaan sekä siltä osin, miten niiden tehtävistä on säädetty. Siltä osin kuin eduskunnan virastoissa kuitenkin on viranhaltijoita, nämä rinnastuvat eduskunnan virkamiehiin.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa kyberturvallisuusdirektiivin täytäntöönpanolainsäädäntöä koskevan hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä kyseisen direktiivin sääntelyn soveltamiseen eduskunnan virastoihin (PeVL 62/2024 vp, kohdat 23 ja 26). Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan direktiivissä ei edellytetty ehdotetun kaltaista eduskunnan virastoihin ulottuvaa soveltamisalaa. Valiokunnan mielestä direktiivissä mainitusta parlamentin käsitteestä hallituksen esityksessä omaksuttu suppea tulkinta ei ollut yhteensopiva eduskunnan valtiosääntöiseen asemaan kiinnittyvien näkökohtien kanssa. Hallituksen esityksen 2. lakiehdotusta oli muutettava siten, että tiedonhallintalain 4 a lukua ei sovelleta eduskunnan virastoihin. Tällainen muutos oli edellytyksenä 2. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Yleisen tietosuojajavaltuutuksen soveltamisala on kuitenkin kyberturvallisuusdirektiivin soveltamisalaa laajempi. EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että tietosuojajavaltuutuksen soveltamisalaa koskevia poikkeuksia on tulkittava suppeasti, eikä tuomioistuin ole tehnyt poikkeusta parlamentin elinten henkilötietojen käsittelyn osalta, vaan niitä pidetään yleisessä tietosuojajavaltuutuksessa tarkoitettuina rekisterinpitäjinä (C-33/22 (österreichische Datenschutzbehörde), tuomio 16.1.2024 (suuri jaosto), 40–42 ja 50–51 kohta; C-272/19, Land Hessen, tuomio 9.7.2020, 74 kohta).

Eduskunnan virastojen rajaaminen kokonaan tietosuojalain mukaisen tietosuojavaltuutetun valvonnan ulkopuolelle ei edellä mainitun EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa olisi mahdollista. Ne myös ovat jo valvonnan piirissä. Tietosuojalain mukaisen valvonnan ulkopuolelle eduskunnan virastojen rajaaminen perustuslakivaliokunnan linjauksen perusteella (PeVL 14/2018 vp) säädetty eduskunnan valtiopäivätoiminta lain soveltamisalan ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunnan tuoreen lausunnon valossa olisi kuitenkin ongelmallista se, että eduskunnan virastoille voitaisiin määrätä seuraamusmaksu tietosuojalainsäädännön rikkomisesta. Siten niiden osalta ehdotetaan edelleen käytettäväksi yleisen tietosuojajavaltuutuksen 83 artiklan 7 kohdan mukaista liikkumavaraa. Koska perustuslakivaliokunta on kyberturvallisuusdirektiivin osalta pitänyt valvonnan kohdistamista eduskunnan virastoihin tavallisen lain säätämisyjärjestyksen

edellytyksenä, eduskunnan ja sen virastojen toiminta ehdotetaan jätettäväksi seuraamusmaksuja koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle.

Hallinnollisten seuraamusmaksujen ulkopuolelle ehdotetaan jätettäväksi lisäksi tiedusteluvalvontavaltuutettu tiedustelutoiminnan valvontatehtävään liittyvien käsittelytoimien osalta. Tiedustelutoiminnan valvonnalla tarkoitetaan sekä siviili- että sotilastiedustelun parlamentaarista valvontaa ja laillisuusvalvontaa. Tiedustelutoiminnan ja suojelupoliisin muun toiminnan parlamentaarista valvontaa harjoittaa eduskunnan tiedusteluvalvontavaliokunta, jonka tehtävistä säädetään eduskunnan työjärjestyksessä (40/2000). Tiedustelutoiminnan laillisuusvalvontaa harjoittaa tiedusteluvalvontavaltuutettu. Valtuutettu valvoo myös suojelupoliisin muuta toimintaa. Tiedusteluvalvontavaliokunta ei kuulu tietosuojalain soveltamisalaan, kun taas tiedusteluvalvontavaltuutetun henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan yleistä tietosuoja-asetusta ja tietosuojalakia.

Tiedusteluvalvontavaltuutetulla on laajat tiedonsaantioikeudet ja tarkastusoikeus, joka kohdistuu kokonaan unionin oikeuden ulkopuolella olevaan tiedustelutoimintaan. Tiedustelutoiminnan valvonta käsittää tiedustelumenetelmien ja tiedustelutiedon käytön sekä muun tiedustelutoiminnan lainmukaisuuden valvonnan, perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnan sekä oikeusturvan toteutumisen ja siihen liittyvien hyvien käytäntöjen edistämisen. Tiedusteluvalvontavaltuutetun suorittama valvonta on luonteeltaan laillisuusvalvontaa, joka poikkeaa muiden valvontaviranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista, vaikka tehtävä ei perustu ylimpien laillisuusvalvojen tehtävistä poiketen perustuslakiin. Tiedusteluvalvontavaltuutettu on myös toimivaltainen valvomaan tuomioistuimen myöntämien tiedustelulupien noudattamista. (ks. myös PeVM 9/2018 vp)

Huomioiden tiedusteluvalvontavaltuutetun ja tietosuojavaltuutetun toimivaltuuksien osittaisen päällekkäisyyden, ja sen, että valvonta kohdistuu kokonaan unionin oikeuden ulkopuoliseen toimintaan, hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisen mahdollisuus tiedusteluvalvontavaltuutetulle ei olisi tämän valvontatehtävän yhteydessä tarkoituksenmukaista. Lähtökohtaisesti tietosuojavaltuutettu on jo nykyisin toimivaltainen valvomaan tiedusteluvalvontavaltuutetun suorittamaa henkilötietojen käsittelyä. Seuraamusmaksu ei olisi poissuljettu kuitenkaan tiedusteluvalvontavaltuutetun muun kuin tiedustelutoiminnan valvontaan liittyvän henkilötietojen käsittelyn osalta. Käytännössä kyse olisi esimerkiksi henkilöstöhallintoon liittyvästä tai muusta hallinnollisesta henkilötietojen käsittelystä.

Pykälän 5 momentissa säädetään seuraamusmaksun määräämistä koskevasta vanhenemisajasta. Momentissa on käytetty yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 8 kohdan mukaista liikkumavaraa, ja se on perusteltu seuraamusten oikeasuhteisuuden vaatimuksella. Koska yleisessä tietosuoja-asetuksessa ei ole erityisiä menettelysääntöjä, kunkin jäsenvaltion asiana on vahvistaa oikeusjärjestyksessään sellaisia oikeussuojakeinoja koskevat yksityiskohtaiset säännöt, joilla pyritään turvaamaan kyseisen asetuksen säännöksiin perustuvat yksityisten oikeudet, kunhan tehokkuus- ja vastaavuusperiaatetta noudatetaan (C-683/21, Nacionalinis visuomenės sveikatos centras, tuomio 5.12.2023, 66 kohta). EU:n tuomioistuin on myös katsonut, että unionin oikeussääntöjen puuttuessa jäsenvaltioilla on oikeus soveltaa muun muassa preklusiivisia määräaikoja (C-291/24, Steiermärkische Bank und Sparkassen AG, tuomio 29.1.2026, 39 kohta; C-500/16, Caterpillar Financial Services, tuomio 20.12.2017, 37 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen). Momentin ensimmäisen virkkeen mukaan seuraamusmaksua ei saa määrätä, jos on kulunut yli kymmenen vuotta siitä, kun rikkomus tai laiminlyönti on tapahtunut. Momentin toisen virkkeen mukaan, jos rikkomus tai laiminlyönti on ollut luonteeltaan jatkuvaa, kymmenen vuoden määräaika lasketaan siitä, kun rikkomus tai laiminlyönti on päättynyt.

Momentin toista virkettä ehdotetaan muutettavaksi siten, että jatkuvan rikkomuksen tai laiminlyönnin osalta seuraamusmaksua ei saisi määrätä, jos on kulunut yli viisi vuotta siitä, kun rikkomus tai laiminlyönti on päättynyt. Nykyinen kymmenen vuoden vanhenemisaika on pitkä verrattuna tuoreemmissa EU-oikeuden täytäntöönpanoon liittyvissä laeissa säädettyihin viiden vuoden vanhenemisaikoihin, ja siihen liittyy kysymys vanhenemisajan oikeasuhteisuudesta. Vaikka kymmenen vuoden vanhenemisaika voi olla perusteltu poikkeuksellisen vaikeissa ja rajat ylittävissä asioissa, joiden selvittäminen voi viedä aikaa, se voi muodostua kohtuuttomaksi erityisesti jatkuvien rikkomusten ja laiminlyöntien osalta. Muutos on perusteltu säännösten oikeasuhteisuuteen ja oikeusturvaan liittyvistä syistä. Ehdotettu lainmuutos koskisi sekä julkissektorin että yksityissektorin rekisterinpitäjille ja henkilötietojen käsittelijöille määrättäviä seuraamusmaksuja.

24 a §. *Seuraamusmaksun määrääminen viranomaisille ja julkishallinnon elimille.* Lakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 24 a §, jossa säädettäisiin seuraamusmaksun määräämiseen liittyvistä yksityiskohdista, jotka koskevat viranomaisia ja julkishallinnon elimiä. Pykälä koskisi kaikkia yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla henkilötietoja käsitteleviä viranomaisia ja muita julkissektoria edustavia tahoja, pois lukien 24 §:n 4 momentissa mainitut tuomioistuimet, eduskunnan virastot ja tiedusteluvalvontavaltuutettu, sekä ylimmät laillisuusvalvojat ja eduskunnan valtiopäivätoiminta. Pykälän 1 momentin mukaan hallinnollinen seuraamusmaksu voitaisiin määrätä valtion viranomaiselle ja liikelaitokselle, kunnan ja kuntayhtymän viranomaiselle, hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaiselle, itsenäiselle julkisoikeudelliselle laitokselle, yhteisölle, säätiölle ja muulle itsenäiselle julkisoikeudelliselle yhteisölle, tasavallan presidentin kanslialle, Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle ja Suomen ortodoksiselle kirkolle sekä niiden seurakunnalle, seurakuntayhtymälle ja muulle elimelle, sekä julkista hallintotehtävää hoitavalle yhteisölle, säätiölle ja yksityiselle henkilölle (*viranomaiset ja julkishallinnon elimet*) noudattaen, mitä tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1–3 kohdassa ja tässä pykälässä säädetään, jos tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 2 kohdassa säädetyt muut toimenpiteet eivät ole riittäviä. Seuraamusmaksu olisi jätettävä määräämättä, jos sen määräämisen edellytykset eivät täyty. Seuraamusmaksu olisi mahdollinen kaikille niille julkishallinnon rekisterinpitäjille ja henkilötietojen käsittelijöille, joita ei nimenomaisesti ole suljettu soveltamisalan ulkopuolelle 24 §:n 4 momentissa.

Se, mitä yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 7 kohdassa tarkoitetaan viranomaisilla ja julkishallinnon elimillä, määräytyy tarkemmin kansallisen oikeusjärjestelmän mukaisesti. Kyseiseen kohtaan liittyvässä asetuksen johdanto-osan 150 kappaleessa ei tarkemmin perustella, mitä julkishallinnon elimillä tarkoitetaan. Käsitteen laajaa tulkintaa kuitenkin tukee asetuksen 86 artiklaan liittyvä johdanto-osan 154 kappale, jonka mukaan viranomaisia ja julkishallinnon elimiä koskevaan viittaukseen olisi tässä yhteydessä sisällytettävä kaikki viranomaiset ja muut elimet, jotka kuuluvat asiakirjojen saatavuutta koskevan jäsenvaltion lainsäädännön piiriin. Myös EU:n tuomioistuimen tulkintakäytännössä julkishallinnolle on annettu laaja merkitys (esim. asia C-413/15, tuomio (suuri jaosto) 10.10.2017, 33–35 kohta). Koska ehdotettu hallinnollisen seuraamusmaksun soveltamisalasäännös liittyy kiinteästi kansallisen liikkumavaran käyttöön, joka koskee nimenomaisesti viranomaisia ja julkishallinnon elimiä, näitä käsitteitä ehdotetaan käytettäväksi myös tietosuojalaissa. Momentti sisältäisi kuitenkin säännöksen sisäisen määritelmän sen selventämiseksi, mitä viranomaisilla ja julkishallinnon elimillä tarkoitettaisiin. Julkista hallintotehtävää hoitavat yksityiset rinnastettaisiin julkishallinnon rekisterinpitäjiin ja henkilötietojen käsittelijöihin, vaikka ne edustavat välillistä julkishallintoa. Säännös kattaisi kaikki julkista hallintotehtävää hoitavat yksityiset, eikä rajoittuisi julkisen vallan käyttämiseen. Säännös sen sijaan ei kattaisi sellaista yksityisen kuten osakeyhtiön suorittamaa henkilötietojen käsittelyä, joka ei liity julkisen hallintotehtävän hoitamiseen.

Sen lisäksi, että pykälä sisältäisi viranomaisille määrättäviä seuraamusmaksuja koskevat erityissäännökset suhteessa yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklaan, artiklan 1–3 kohdan säännökset hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisen edellytykset koskisivat myös viranomaisia. Viittauksella 83 artiklan 1–3 kohtaan huomioitaisiin EU:n tuomioistuimen tulkintakäytäntö, jonka mukaan seuraamusmaksun määräämisen aineelliset edellytykset eivät sisällä kansallista sääntelyliikkumavaraa. Samalla varmistettaisiin seuraamusmaksuihin liittyvän sääntelyn yksityiskohtaisuus ja tarkkarajaisuus perustuslain tulkintakäytännön edellyttämällä tavalla. Erityisesti kyseisten kohtien ja ehdotetun pykälän muodostamasta normistosta käy kokonaisuutena ilmi, minkä tietosuoja-asetuksen säännösten rikkomisesta voitaisiin määrätä seuraamusmaksu, ja ne sisältävät riittävän yksityiskohtaisen luonnehdinnan sanktioitavaksi tarkoitetuista rikkomuksista ja laiminlyönneistä. Lisäksi perustuslain tulkintakäytännön huomioimiseksi ehdotetussa 1 momentissa korostettaisiin seuraamusmaksun viimesijaisuutta sanktiona sekä seuraamusharkinnan sidonnaisuutta siihen, että seuraamusmaksu tulee jättää määräämättä, jos sen määräämisen edellytykset eivät täyty. (Ks. tarkemmin jakso 10.)

Ehdotetun hallinnollisen seuraamusmaksun viimesijaisuutta koskevan vaatimuksen tarkoituksena ei ole kuitenkaan poiketa yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1–3 kohdan mukaisista seuraamusmaksun määräämisen edellytyksistä, vaan seuraamusharkinta perustuisi yksityissektoria koskevia asioita vastaavasti samoihin näkökohtiin. Viimesijaisuudella tarkoitettaisiin sitä, että yksittäistapauksessa muut käytettävissä olevat toimenpiteet eivät olisi riittäviä suhteessa rikkomuksen tai laiminlyönnin vakavuuteen ja muihin asiaan liittyviin näkökohtiin, jolloin seuraamusmaksun määräämisen edellytykset täytyisivät. Seuraamusmaksun määrääminen ei kuitenkaan edellyttäisi, että tietosuojavaikuttettu ensin toteuttaisi muita toimenpiteitä, vaan voisi harkintansa mukaan määrätä seuraamusmaksun yhdessä muiden toimenpiteiden kanssa tai niiden sijasta. Korkein hallinto-oikeus on myös katsonut, seuraamusmaksun määräämisen oikeasuhteisuutta arvioitaessa ei ole merkitystä sillä seikalla, että valvontaviranomainen ei ennen maksun määräämistä ollut käyttänyt muita korjaavia toimivaltuuksiaan, kuten varoituksen, huomautuksen tai määräyksen antamista (KHO:2023:81, kohta 50). Lähtökohtaisesti oikeasuhteisuuden ja seuraamusmaksun viimesijaisuuden vaatimukset seuraisivat jo suorasta yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan soveltamisesta, joka edellyttää EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaisesti erityisesti rekisterinpitäjän tahallisen tai tuottamuksellisen toiminnan osoittamista. Perustuslakiin liittyvien näkökohtien huomioimiseksi oikeasuhteisuuden ja viimesijaisuuden vaatimuksia kuitenkin korostettaisiin 83 artiklan 7 kohtaan perustuvan viranomaisia koskevan liikkumavaran puitteissa.

Pykälän 2 ja 3 momentissa mukautettaisiin yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4–6 kohtaa siten, että viranomaiselle tai julkishallinnon elimelle määrättävien seuraamusmaksujen enimmäismäärät olisivat merkittävästi alemmat kuin tietosuoja-asetuksen kyseisissä kohdissa säädetyt enimmäismäärät. Siihen, kumpi enimmäismäärä tulisi kyseeseen, vaikuttaisi kuitenkin yksityissektoria vastaavasti se, minkä säännösten rikkomisesta olisi kyse. Pykälän 3 momentin soveltamisalaan kuuluvat seuraamusmaksut määrättäisiin 2 momentin alaan kuuluvia rikkomuksia vakavammista rikkomuksista tai laiminlyönneistä. Yksityiskohtaisempi seuraamusmaksujen porrastus ei olisi tarpeen, ottaen huomioon sen, että seuraamusmaksun ja sen suuruuden määräytymiseen vaikuttaisivat useat yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa mainitut näkökohdat. Seuraamusmaksu perustuisi aina tapauskohtaiseen harkintaan. Viranomaisten toiminnan budjettisidonnaisuuden vuoksi ja seuraamusjärjestelmän johdonmukaisuussyistä viranomaisille ja julkishallinnon elimille ei ehdoteta seuraamusmaksun vähimmäismäärää. Myös yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksissä säädetään pelkästään seuraamusmaksun enimmäismääristä.

Euroopan tietosuojaneuvosto on laatinut ohjeet yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisten hallinnollisten seuraamusmaksujen laskemisesta ([Suuntaviivat 4/2022](#), versio 2.1, hyväksytty 24. toukokuuta 2023) Siltä osin kuin viranomaisia koskisivat samat säännökset kuin yksityissektorin rekisterinpitäjiä ja henkilötietojen käsittelijöitä, ohjeet soveltuisivat tässä esityksessä ehdotettujen säännösten soveltamisen tueksi. Tämä koskee erityisesti yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdassa säädettyjä seuraamusmaksun määrässä huomioitavia seikkoja.

Pykälän 2 momentin mukainen seuraamusmaksun enimmäismäärä olisi 500 000 euroa. Momentissa viitataan yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4 kohtaan, jonka mukaan seuraamusmaksu voidaan määrätä rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän 8, 11, 25–39 ja 42 ja 43 artiklan mukaisten velvollisuuksien rikkomisesta. Näistä kuitenkin 8 artikla, 27 artikla sekä 42 ja 43 artikla eivät lähtökohtaisesti sovellu julkissektorilla. Siten viranomaiselle tai julkishallinnon elimelle määrättävä seuraamusmaksu voisi liittyä velvoitteisiin, jotka koskevat sisäänrakennettua ja oletusarvoista tietosuoja- ja yhteisrekisterinpitäjä- ja henkilötietojen käsittelijöitä, henkilötietojen käsittelyä rekisterinpitäjän alaisuudessa, selostetta käsittelytoimista, yhteistyötä valvontaviranomaisen kanssa, käsittelyn turvallisuutta ja tietoturvaloukkauksia koskevia ilmoituksia, tietosuojavaikutusten arviointia, ennakkokuulemista sekä tietosuojavastaavan nimittämistä, asemaa ja tehtäviä.

Pykälän 3 momentin mukainen seuraamusmaksun enimmäismäärä olisi 1 000 000 euroa. Momentissa viitataan yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 5 ja 6 kohtaan. Artiklan 5 kohdan mukaan korkeampi seuraamusmaksu voidaan määrätä ensinnäkin asetuksen 5, 6, 7 ja 9 artiklassa tarkoitettujen käsittelyä koskevien peruseriaatteiden rikkomisesta. Näitä ovat henkilötietojen käsittelyn yleiset periaatteet, kuten käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimus ja tietojen minimointiperiaate, käsittelyn oikeusperusteita koskevat vaatimukset, suostumuksen edellytykset ja erityisiä henkilötietoryhmiä koskevat käsittelyn edellytykset.

Toiseksi tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 5 kohdan mukainen korkeampi seuraamusmaksu voidaan määrätä rekisteröityjen 12–22 artiklan mukaisten oikeuksien rikkomisesta. Näistä kuitenkin 20 artikla ei pääsääntöisesti koske viranomaisia, ja osa muista oikeuksista saattaa olla erityislainsäädäntöön sisällytettyjen rajoitussäännösten perusteella sovellettavissa vain osittain. Mainituissa artikloissa säädetty oikeudet, jotka koskevat myös viranomaisen suorittamaa henkilötietojen käsittelyä, ovat rekisteröidyn informointivelvoitteet, rekisteröidyn oikeus saada tutustua tietoihin, oikeus tietojen oikaisemiseen, oikeus tietojen poistamiseen, oikeus käsittelyn rajoittamiseen, tietojen oikaisua, poistoa tai käsittelyn rajoittamista koskeva ilmoitusvelvollisuus, rekisteröidyn oikeus vastustaa henkilötietojen käsittelyä sekä oikeudet ja suojaustoimet, jotka liittyvät automatisoituihin yksittäispäätöksiin, mukaan lukien profilointi. Seuraamusmaksu ei tulisi kyseeseen esimerkiksi rekisteröidyn oikeuden rajoittamisesta silloin, jos viranomaisella on laissa säädetty oikeus rajoittaa kyseessä olevaa rekisteröidyn oikeutta ja lain säännöksiä on noudatettu.

Kolmanneksi korkeampi seuraamusmaksu voitaisiin määrätä sellaisten säännösten rikkomisesta, jotka koskevat henkilötietojen siirtoja kolmanteen maahan tai kansainväliselle järjestölle. Näistä säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen 44–49 artiklassa, jotka sisältävät säännökset tietosuojan riittävyyspäätösten soveltamisesta, tiedonsiirtojen sallimisesta sopimuksen nojalla, tietosuojan riittävyttä koskevista poikkeuksista, sekä siirroista, joita ei sallita unionin lainsäädännössä. Niistä kuitenkin 47 artikla ei koske viranomaisia.

Neljänneksi korkeampi seuraamusmaksu koskisi lähtökohtaisesti kaikkia yleisen tietosuoja-asetuksen IX luvussa tarkoitettuja henkilötietojen käsittelyn erityistilanteita. Näitä ovat

sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus, asiakirjojen julkisuus, henkilötunnuksen käsittely, käsittely työsuhteen yhteydessä sekä arkistointi-, tutkimus- ja tilastointitarkoitukset.

Asetuksen 83 artiklan 6 kohdan mukaisesti korkeampi seuraamusmaksu voidaan määrätä 58 artiklan 2 kohdassa tarkoitettun valvontaviranomaisen määräyksen noudattamatta jättämisestä. Myös tässä tapauksessa viranomaisten osalta on perusteltua noudattaa vastaavaa ratkaisua.

Edellä mainittujen tilanteiden lisäksi korkeampi seuraamusmaksu olisi mahdollinen yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklan vaatimusten rikkomisesta. Tämä perustuu tietosuojalaissa käytettyyn kansalliseen liikkumavaraan. Artikla koskee rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvää henkilötietojen käsittelyä. Rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvät henkilötiedot ovat valtiosääntöisesti arkaluonteisia. Euroopan neuvoston muutetussa yleissopimuksessa 108 ne rinnastuvat erityisiin henkilötietoryhmiin. Myös viranomaisten osalta näiden tietojen käsittely on poikkeuksellista ja rajoitettua silloin, kun kyse ei ole rikosrekisterin pitämisestä tai rikosasioissa toimivaltaisten viranomaisten suorittamasta käsittelystä. Silloin, kun viranomaisella on perusteltu tarve käsitellä rikostuomioihin ja rikoksiin liittyviä tietoja, asiasta säädetään nimenomaisesti laissa. Korkeampi seuraamusmaksun enimmäismäärä olisi perusteltu näiden tietojen käsittelyä koskevien vaatimusten rikkomisesta myös viranomaisille.

Seuraamusmaksun enimmäismäärien osalta on huomioitu se, että hallinnollisen seuraamusmaksun tulisi olla selvästi tuntuvampi kuin laissa säädettyjen laiminlyöntimaksujen keskimääräinen taso, jotta se on riittävän tehokas. Toisaalta ehdotetuissa enimmäismäärissä on huomioitu viranomaisten toiminnan budjettisidonaisuus ja tarve varmistua siitä, että seuraamusmaksut eivät saisi muodostua niin korkeiksi, että ne haittaisivat viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamista. Koska viranomaiset eivät toimi liiketaloudellisin perustein, vaan valtion talousarviossa osoitettujen määrärahojen turvin, eikä viranomaisen voida odottaa saavan myöskään säännösten rikkomisesta merkittävää taloudellista hyötyä, yksityissektoria huomattavasti alemmat kiinteät enimmäismäärät olisivat riittävät rikkomusten ennalta estämiseksi. Huomioiden sen, että taloudellisia vaikuttimia ei voida kuitenkaan täysin poissulkea, seuraamusmaksun olisi enimmäismäärältään oltava riittävän korkea sen varmistamiseksi, että seuraamuksella on pelotevaikutus, toisin sanoen se on tehokas, ennalta estävä ja varoittava. Tällä huomioitaisiin erityisesti sellaiset viranomaiset, joiden taloudellinen asema on selvästi muita parempi ja budjetissa on liikkumavaraa. Yksityissektorille määrättyjen seuraamusten valossa kuitenkin voitaneen arvioida, että lähelle enimmäismäärää asettava seuraamusmaksu olisi odotettavissa hyvin harvoin. Viranomaisten tehtävien hoitamiseksi voisi myös aiheutua haittaa siitä, että seuraamusmaksun maksaminen pääsääntöisesti tapahtuisi samoista varoista, jotka on budjetoitu viranomaisen lakisääteisten tehtävien ja velvoitteiden hoitamiseen (ks. edellä seuraamusmaksun vaikutusten arviointia koskeva jakso).

Lähtökohtaisesti seuraamusmaksu voitaisiin määrätä samojen säännösten rikkomisesta kuin yksityissektorin rekisterinpitäjille ja henkilötietojen käsittelijöille. Osa yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4 ja 5 kohdassa mainituista artikloista kuitenkin koskevat pelkästään yksityissektoria, eivätkä siten tulisi viranomaisten ja julkishallinnon elinten osalta sovellettaviksi.

Ehdotetun 4 momentin mukaan seuraamusmaksun määrästä päätettäessä olisi varmistuttava siitä, että se on oikeassa suhteessa viranomaisen tai julkishallinnon elimen kokoon ja taloudelliseen asemaan sekä rikkomuksen tai laiminlyönnin vakavuuteen. Vaatimus olisi välttämätön valtiosääntöisistä syistä (ks. jakso 10). Ehdotetut 2 ja 3 momentin mukaiset seuraamusmaksujen enimmäismäärät olisivat merkittävästi yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisten seuraamusmaksujen enimmäismääriä alemmat, ja enimmäismäärää lähellä oleva seuraamusmaksu olisi käytännössä mahdollinen vain vakavimmista rikkomuksista tai

laiminlyönneistä. Enimmäismäärät eivät myöskään olisi mahdollisia budjetiltaan pienten tai heikossa taloudellisessa tilanteessa olevien viranomaisten kannalta. Ehdotetulla oikeasuhteisuuden vaatimusta korostavalla säännöksellä varmistettaisiin seuraamuksen oikeasuhtaisuus osana seuraamuksen määräämismenettelyä. Oikeasuhteisuuspunninnassa tulisi huomioida viranomaisen tai julkishallinnon elimen koon ja taloudellisen aseman lisäksi myös rikkomuksen tai laiminlyönnin vakavuus sen varmistamiseksi, että seuraamus on samalla riittävän ennalta estävä ja varoittava. Vaikka oikeasuhteisuusvaatimus seuraisi sinänsä jo suoraan yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklasta, vaatimuksen toistaminen ja mukauttaminen on mahdollista artiklan 7 kohdan mukaisen viranomaisia koskevan liikkumavaran puitteissa.

Momentin erityisenä tavoitteena olisi huomioida viranomaisen toiminnan budjettisidonaisuus. Seuraamusmaksun määräämisen lähtökohdissa on tarpeen huomioida se, että Suomessa on suuri määrä erilaisia viranomaisia ja julkisyhteisöjä, jotka poikkeavat toisistaan budjetin ja henkilöstön suuruuden osalta. Jotta seuraamusmaksun määräämisestä ei aiheutuisi kohtuuttomia vaikutuksia viranomaisen tai muun julkisyhteisön lakisääteisten tehtävien hoitamiseen, viranomaisen taloudellisesta kantokyvystä olisi tarpeen varmistua seuraamusmaksun määrästä päätettäessä. Jos seuraamusmaksu olisi niin suuri, että viranomaisella olisi vaikeuksia suoritua sen maksamisesta, seuraamusmaksulla voisi olla vaikutuksia siihen, pystyisikö tai minkälaisilla toimenpiteillä viranomainen pystyisi korjaamaan todetut puutteet. Pahimmassa tapauksessa seuraamusmaksu voisi haitata viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamista tai jopa estää jonkin tehtävän hoitamisen. Vastaavanlaisia vaikutuksia voi kuitenkin olla jo nykyisin käytettävissä olevien tietosuojavaltuutetun korjaavien toimivaltuuksien käytöllä. Ehdotetulla seuraamusmaksun oikeasuhteisuutta koskevalla nimenomaisella vaatimuksella varmistettaisiin, että seuraamusmaksun määrät asettuvat kohtuulliselle tasolle.

Lisäksi oikeasuhteisuuden vaatimuksella huomioitaisiin eräät poikkeukselliset tilanteet. Edellä seuraamusmaksun vaikutusten arviointia koskevassa jaksossa todetaan, että joissakin harvemmissä tapauksissa seuraamusmaksua ei ole mahdollista maksaa valtion viranomaisen omista toimintamenoista. Näissä tapauksissa seuraamusmaksu kohdennettaisiin kirjanpitoyksikköön, joka voisi olla esimerkiksi ministeriö. Näissä tapauksissa seuraamusmaksu ei välttämättä vaikuttaisi ollenkaan rekisterinpitäjään tai henkilötietojen käsittelijään, jolle se on määrätty. Sen sijaan sillä voisi olla haitallisia vaikutuksia yleisemmin kirjanpitoyksikön varojen käyttöön.

Vastaavasti kuin yhteisöosakon osalta on katsottu, taloudelliselle asemalle tulisi lähtökohtaisesti antaa yhtä olennainen merkitys kuin sille, että viranomaisen laiminlyönti täyttää tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa säädettyt seuraamusmaksun määräämisen edellytykset, mukaan lukien erityisesti rikkomuksen tai laiminlyönnin vakavuus. Taloudellinen asema ei vaikuttaisi siihen, voidaanko seuraamusmaksu määrätä 83 artiklan edellytysten täytyessä, mutta sen olisi vaikutettava määrättävän seuraamusmaksun suuruuteen. Viranomaisen heikko taloudellinen tilanne voisi vaikuttaa erityisesti seuraamusmaksua alentavana tekijänä. Taloudellisen tuloksen sijasta viranomaisen osalta seuraamusmaksun määrään vaikuttaisi osittain viranomaisen koko, huomioiden sen vuosittaisen budjetin ja henkilöstön määrän. Koska viranomaisen koko ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita sitä, että sen budjetissa olisi varauduttu merkittäviin ennakoimattomiin menoihin, lisäksi seuraamusmaksun määrää arvioitaessa tulisi huomioida sen vaikutukset viranomaisen taloudelliseen kantokykyyn. Seuraamusmaksua määrätessä olisi toisin sanoen arvioitava, miten se vaikuttaisi viranomaisen edellytyksiin suoritua lakisääteisten tehtäviensä hoitamisesta ja lakisääteisistä maksuista ja muista velvoitteista. Tällä ei tarkoiteta sitä, että tietosuojavaltuutetun olisi arvioitava sitä, miten seuraamusmaksu vaikuttaisi konkreettisesti yksittäisen viranomaisen tapauksessa sen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Tietosuojavaltuutetun on kuitenkin hallintolain 31 §:n mukaisesti huolehdittava asian riittävästä

ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Taloudellisen tilanteen selvittäminen olisi tarpeen samaan tapaan kuin yritysten osalta. (Ks. Suuntaviivat 4/2022, s. 37–39). Tämä voi toisaalta edellyttää myös sitä, että rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä pystyy objektiivisella näytöllä osoittamaan, että seuraamusmaksu aiheuttaisi vahinkoa sen taloudelliselle kantokyvyille ja siten vaikeuttaisi kohtuuttomasti sen lakisäätteisten tehtävien hoitamista. Tietosuojavaltuutetulla on tietosuojalaissa säädetty oikeus saada asian selvittämiseksi tarpeelliset tiedot salassapitosäännösten estämättä.

Lähtökohtaisesti seuraamusmaksu kohdistuisi vuosittaisen talousarvion ja tilinpäätöksen mukaiseen kirjanpitoyksikköön. Siinä tapauksessa, että rekisterinpitäjäksi on laissa tai muutoin määritetty sellainen yksikkö, joka ei ole erillinen viranomainen tai kirjanpitoyksikkö, seuraamusmaksu tulisi kohdistaa sille kirjanpitoyksikölle, jonka alaisuuteen rekisterinpitäjän toiminta kuuluu. Kyseeseen voisi tulla myös ohjaava ministeriö, jos toimija on itsenäinen, mutta ei kuitenkaan oma kirjanpitoyksikkönsä. Useimmissa tapauksissa seuraamusmaksu olisi esimerkiksi valtion viranomaisten osalta helposti kohdennettavissa talouskirjanpidossa sille tilille, joka on kyseessä olevan rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän käytössä. Yhteisrekisterinpitotilanteessa seuraamusmaksun kohdentamisessa oikealle kirjanpitoyksikölle ratkaisevaa olisi se, minkä rekisterinpitäjän vastuulla laiminlyönti on tosiasiallisesti. Suomessa on voimassa jonkin verran lainsäädäntöä, jossa säädetään kahden tai useamman viranomaisen tai yksikön välisestä yhteisrekisterinpidosta sekä näiden välisestä rekisterinpitäjän tehtävien jakautumisesta. Tällaisessa tapauksessa myös rikkomuksesta vastuussa oleva rekisterinpitäjä voi määräytyä ainakin joissakin tilanteissa suoraan lain säännösten perusteella.

Pykälän 5 *momentissa* täsmennettäisiin, että 2–4 momentin säännökset koskisivat kuitenkin yhteisöjä, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä vain siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää. Voimassa olevan tietosuojalain 24 §:n 4 momenttia on sovellettu siten, että julkista hallintotehtävää hoitaville voidaan määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu jo nykyisin. Silloin, kun julkista hallintotehtävää hoitavat yhteisöt, säätiöt ja yksityiset henkilöt kuitenkin rinnastuvat hallintolain säännösten mukaisesti viranomaiseen, niihin olisi perusteltua soveltaa samoja seuraamusmaksun määriä kuin viranomaisiin. Yksityisen toimijan taloudellisen aseman arvioinnin tulisi perustua siihen julkiseen tai muuhun rahoitukseen, joka yksityisen toiminnassa on tarkoitettu julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Tällä samalla varmistettaisiin, että viranomaiset ja julkista hallintotehtävää hoitavat yksityiset ovat yhdenveroisessa asemassa. Niissä tilanteissa, joissa yksityisten toiminnassa kuitenkin ei ole kyse julkisen hallintotehtävän hoitamisesta, tietosuojalainsäädännön rikkomisesta määrättäisiin nykytilaa vastaavasti seuraamusmaksu suoraan yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan mukaisesti.

Pykälän 6 *momentin* mukaan seuraamusmaksua ei voitaisi määrätä julkisuuslain 4 §:ssä tarkoitettulle viranomaiselle ja mainittua lakia soveltavalle yhteisölle, säätiölle tai yksityiselle henkilölle henkilötietojen käsittelytoimista, jotka liittyvät tietosuoja-asetuksen 86 artiklassa tarkoitettuun henkilötietojen luovuttamiseen. Yleisen tietosuoja-asetuksen 86 artiklan mukaan viranomaiset taikka julkis- tai yksityisoikeudelliset yhteisöt yleisen edun vuoksi toteutetun tehtävän suorittamiseksi voivat luovuttaa viranomaisten tai yhteisöjen hallussa olevien virallisten asiakirjojen sisältämiä henkilötietoja viranomaiseen tai yhteisöön sovellettavan unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, jotta voidaan sovittaa yhteen virallisten asiakirjojen julkisuus ja tämän asetuksen mukainen oikeus henkilötietojen suojaan. Ehdotettu poikkeus seuraamusmaksujen aineelliseen soveltamisalaan koskisi selkeyden vuoksi kaikkia yleisen tietosuoja-asetuksen 86 artiklassa tarkoitettuja henkilötietojen luovutustilanteita, jotka liittyvät artiklan sanamuodon mukaisesti julkisuuden ja henkilötietojen suojan yhteensovittamiseen.

Poikkeuksen soveltamisalaan kuuluisivat kaikki julkisuuslain 4 §:n 1 momentissa mainitut viranomaiset ja julkisuuslakia soveltavat yhteisöt, säätiöt tai yksityiset henkilöt. Viimeksi mainittuja ovat ensinnäkin pykälän 2 momentissa viranomaiseen rinnastetut muut julkista valtaa käyttävät. Mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa. Ehdotetussa säännöksessä, joka kattaisi yhteisöt, säätiöt ja yksityiset henkilöt, on huomioitu se, että julkisoikeudelliset laitokset tulisivat poikkeuksen piiriin julkisuuslain viranomaisen käsitteen kautta. Evankelis-luterilaisen kirkon asiakirjojen julkisuudesta säädetään erikseen. Toiseksi poikkeuksen soveltamisalaan kuuluisivat julkista valtaa käyttävät tai julkista hallintotehtävää hoitavat yhteisöt, säätiöt tai yksityiset henkilöt, jotka soveltavat julkisuuslakia erityislainsäädännön perusteella. Tarkoituksenmukaista on, että poikkeuksella katetaan yhdenveroisesti kaikki julkisuuslain 4 §:n soveltamisalaan kuuluvat viranomaiset ja muut lakia soveltavat tahot. Suomessa viranomaisen asiakirjojen julkisuuden ja henkilötietojen suojan yhteensovittaminen tapahtuu pääosin julkisuuslaissa. Asiakirjajulkisuutta koskevia säännöksiä sisältyy julkisuuslain lisäksi kuitenkin myös muuhun lainsäädäntöön, esimerkiksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettuun lakiin (1346/1999). Poikkeuksella katettaisiin sekä julkisuuslaista että muusta asiakirjajulkisuutta koskevasta lainsäädännöstä seuraavat soveltamistilanteet, jotka edellyttävät julkisuuden ja henkilötietojen suojan yhteensovittamista.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti tietosuojalakehdotusta käsitellessään huomiota siihen, että vain yhden perusoikeuden turvaamisen laiminlyöntiin kohdistuvan seuraamusmaksun uhka voi johtaa erityisesti julkisuusperiaatteen toteutumisen kaventumiseen viranomaistoiminnassa. (PeVL 14/2018 vp) Perustuslakivaliokunnan huomioissa on kyse oleellisesti siitä, millä tavalla kilpaileville oikeuksille annettaisiin painoarvoa erityisesti tulkinnanvaraisissa tilanteissa. Lähtökohtaisesti kaikki yleisen tietosuojasetuksen IX luvun mukaisesti hyväksytystä jäsenvaltion lainsäädännöstä johtuvat velvollisuudet kuuluisivat 83 artiklan mukaisten seuraamusmaksujen alaan. Ne olisivat myös korkeamman seuraamustason alassa, mukaan lukien 86 artiklassa tarkoitetut virallisten asiakirjojen julkisuuteen liittyvät henkilötietojen käsittelytilanteet, joissa on kyse viranomaisen asiakirjoihin sisältyvien henkilötietojen luovuttamisesta. Siten viranomaisen voisi olla seuraamusmaksun uhkan kohteena esimerkiksi tulkinnanvaraisessa tilanteessa, jossa on kyse julkisiin asiakirjoihin sisältyvien henkilötietojen luovuttamisesta muuhun kuin niiden alkuperäiseen keräämistarkoitukseen, jos 86 artiklassa tarkoitettuja käsittelytilanteita ei rajattaisi seuraamusmaksuja koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle.

Julkisuusperiaatteen mukaisesti viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei julkisuuslaissa tai muussa laissa erikseen toisin säädetä. Julkisuuslain 9 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta, joka on julkinen. Lain 10 §:n mukaan salassa pidettävästä viranomaisen asiakirjasta tai sen sisällöstä saa antaa tiedon vain, jos niin erikseen tässä laissa säädetään. Kun vain osa asiakirjasta on salassa pidettävä, tieto on annettava asiakirjan julkisesta osasta, jos se on mahdollista niin, ettei salassa pidettävä osa tule tietoon. Tietojen luovuttamisesta henkilörekisteristä säädetään lain 16 §:n 3 momentissa. Sen mukaan viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Henkilötietoja saa kuitenkin luovuttaa suoramarkkinointia ja mielipide- tai markkinatutkimusta varten vain, jos niin erikseen säädetään tai jos rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa.

Ehdotetun seuraamusmaksujen soveltamisalaa koskevan poikkeuksen tarkoituksena olisi huomioida tietosuojalakiehdotusta koskevan perustuslakivaliokunnan lausunnon valossa se, että seuraamusmaksujen uhka tilanteissa, joissa viranomaisen noudattaa julkisuuslain tai muun asiakirjajulkisuuteen sovellettavan lain säännöksiä, voisi aiheuttaa konkreettisia vaikeuksia ja pahimmassa tapauksessa kaventaa julkisuutta lain säännösten vastaisesti. Seuraamusmaksun uhan kohdentumisella tällaisiin tilanteisiin voisi lisäksi olla kaventavaa vaikutusta sananvapauden toteutumiseen, huomioiden julkisuusperiaatteen ja sananvapauden läheisen yhteyden.

Julkisuuslain 3 §:n mukaan tässä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Julkisuuslain 17 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on tämän lain mukaisia päätöksiä tehdessään ja muutoinkin tehtäviään hoitaessaan velvollinen huolehtimaan siitä, että tietojen saamista viranomaisen toiminnasta ei lain 1 ja 3 § huomioon ottaen rajoiteta ilman asiallista ja laissa säädettyä perustetta eikä enempää kuin suojattavan edun vuoksi on tarpeellista ja että tiedon pyytäjiä kohdellaan tasapuolisesti.

Julkisuuden ja tietosuojan yhteensovittaminen tapahtuu käytännössä esimerkiksi viranomaisen käsitellessä yksittäisiä tietopyyntöjä. Asiakirjajulkisuudesta on myös Suomessa runsaasti oikeuskäytäntöä hallinto-oikeuksista, joiden julkisuusasioiden kokonaismäärä on viime vuosina vaihdellut reilun sadan ja reilun kahdensadan asian välillä. Myös korkein hallinto-oikeus on vuosittain ottanut kantaa useisiin asiakirjajulkisuutta koskeviin asioihin, joiden lukumäärät ovat viime vuosien aikana vaihdelleet kahdestakymmenestä jopa reiluun kahdeksaankymmeneen asiaan. Osassa tapauksia on nimenomaisesti otettu kantaa henkilötietojen suojan ja julkisuuden yhteensovittamiseen (esim. KHO:2022:112, 15.9.2022, KHO:2022:146, 21.12.2022; KHO:2024:73, 14.5.2024). Asiakirjojen sisältämien henkilötietojen luovuttaminen voi kuitenkin tapahtua muutoinkin kuin pyynnöstä, esimerkiksi saattamalla viranomaisen päätös tai muu asiakirja julkisuuteen verkkosivuilla.

Oikeuskäytännöstä ilmenee, että sananvapaus ja henkilötietojen suoja ovat oikeuksia, joille olisi lähtökohtaisesti annettava sama painoarvo. (ks. esim. Standard Verlagsgesellschaft mbH v. Itävalta (nro 3), tuomio 7.12.2021, kohta 84 ja siinä viitatu tuomiot). Vastaavasti voidaan katsoa julkisuusperiaatteen ja henkilötietojen suojan osalta (PeVL 14/2018 vp). Muun muassa viranomaisen hallussa olevia yksityiselämään liittyviä arkaluonteisia henkilötietoja suojataan salassapitoperustein, mutta viranomaisen hallussa on myös julkisia henkilötietoja. Korkein hallinto-oikeus on esimerkiksi verotustietojen sähköistä luovutusta journalistiseen tarkoitukseen koskevassa asiassa ottanut kantaa julkisuuslain ja yleisen tietosuoja-asetuksen suhteeseen. Arvioitaessa henkilötietojen suojan ja julkisia asiakirjoja koskevan tiedonsaantioikeuden merkitystä perusoikeuksina on otettava huomioon, että nyt kysymyksessä olevassa tietopyynnössä tarkoitettujen lailla julkisiksi säädetty verotustiedot on niitä erikseen pyydettyä joka tapauksessa luovutettava myös [tietosuoja-asetuksen mukaista] vastustamisoikeutta käyttäneiden henkilöiden osalta. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että kyse ei ollut kyseisessä tilanteessa henkilötietojen suojan suhteen sellaisesta perusoikeuden ydinalueen suojaamisesta, jolle olisi annettava erityinen painoarvo verrattuna julkisuusperiaatteen toteutumiseen. (KHO:2022:146 21.12.2022, kohdat 73–74).

Yleisen tietosuoja-asetuksen 86 artiklan rajaaminen viranomaisia ja muita julkishallinnon rekisterinpitäjiä ja henkilötietojen käsittelijöitä koskevien seuraamusmaksujen soveltamisalan ulkopuolelle on mahdollista 83 artiklan 7 kohdan mukaisesti.

26 §. Rangaistussäännökset. Tietosuojalain 26 § sisältää viittaukset rikoslain säännöksiin, jotka koskevat tietosuojarikosta (38 luvun 9 §), viestintäsalaisuuden loukkausta ja törkeää viestintäsalaisuuden loukkausta (38 luvun 3 ja 4 §), tietomurtoa ja törkeää tietomurtoa (38 luvun 8 ja 8 a §), salassapitorikosta ja salassapitorikkomusta (38 luvun 1 tai 2 §) sekä virkasalaisuuden rikkomista (40 luvun 5 §). Viittaussäännöksillä rikoslakiin on pantu täytäntöön yleisen tietosuoja-asetuksen 84 artikla. Tietosuojarikosta koskevia säännöksiä sovelletaan muussa kuin rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän asemassa toimiviin henkilöihin. Viittaussäännöksissä mainitut rikosnimikkeet tulevat lisäksi vain vähäisiltä osin sovellettavaksi yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädettyjen velvoitteiden rikkomiseen.

Pykälän 1 momenttia ehdotetaan täydennettäväksi siten, että siihen lisätään viittaus rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:ssä säädettyihin rangaistuksiin virkavelvollisuuden rikkomisesta ja tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta. Vaikka kyseiset rikoslain säännökset tulisivat sovellettaviksi ilman informatiivista viittaussäännöstäkin, momentin täydentäminen olisi tarpeen sen selventämiseksi, että myös virkavelvollisuuden rikkomista koskevat rikosnimikkeet voivat tulla sovellettaviksi niiden rikosnimikkeiden ohella, jotka mainitaan voimassa olevassa momentissa. Huomioiden viittaussäännösten yksityiskohtaisuuden, ilman täsmennystä virkavelvollisuuden rikkomista koskevien säännösten soveltamisesta voisi olla epäselvyyttä. Lisäksi täsmentäminen olisi tarpeen sen huomioimiseksi, että tietosuojalainsäädännön rikkomisen osalta kyseessä olisivat yleisimmin sovellettavat rikosnimikkeet tietosuojarikoksen ohella silloin, kun kyse on viranhaltijoiden vastuulla olevista teoista tai laiminlyönneistä. Tällä on erityistä merkitystä niiden viranomaisten osalta, jotka eivät kuuluisi hallinnollisten seuraamusmaksujen soveltamisalaan.

Rangaistussäännösten täydentämisen osalta on huomioitava se, että virkavelvollisuuden rikkomista ja tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista, kuten myös muita 26 §:ssä säädettyjä rikosnimikkeitä voi olla mahdollista soveltaa yksittäisen luonnollisen henkilön vastuulla oleviin tekoihin tai laiminlyönneihin joissakin tilanteissa, vaikka samanaikaisesti organisaatiolle voitaisiin määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu rekisterinpitäjän vastuulla olevasta yleisen tietosuoja-asetuksen rikkomisesta. Hallinnollinen seuraamusmaksu kohdistuisi organisaatioon eli viranomaiseen rekisterinpitäjänä tai henkilötietojen käsittelijänä. Vaikka lähtökohtaisesti rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä voi olla myös luonnollinen henkilö, viranomaisten osalta se olisi hyvin harvinaista. Siinä tapauksessa, että kyse olisi luonnollisesta henkilöstä, hallinnollisen seuraamusmaksun ja rikosoikeudellisen seuraamuksen osalta seuraamusharkinnassa voisi nousta esiin kysymys kaksinkertaisen rangaistuksen kiellosta (ne bis in idem). Toisaalta kysymys voisi nousta esiin siinä tapauksessa, että kyse olisi kollegiaalisen toimielimen jäsenen rikosoikeudellisesta virkavastuusta, jota arvioitaisiin samanaikaisesti organisaatioon kohdistuvan seuraamusharkinnan kanssa.

Tietosuojarikosta koskevassa rikoslain säännöksessä on tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 149 kappaleen mukaisesti varmistuttu siitä, että sen soveltamisala on eri kuin tietosuoja-asetuksen mukaisten hallinnollisten seuraamusmaksujen osalta, jolloin ne bis in idem –kysymys tuskin nousisi esiin. Oikeuskäytäntöä on yksityissektorin osalta toistaiseksi vähän, mutta ne bis in idem –vaikutus voidaan huomioida myös lain soveltamisen yhteydessä. Tietosuojarikoksen selkeästi erillisen soveltamisalan huomioiden, kaksinkertaisen rangaistuksen kiellon punninta ei välttämättä kuitenkaan nouse seuraamusharkintaa koskevissa perusteluissa esiin, vaikka asiakokonaisuudesta olisi samanaikaisesti vireillä rikosprosessi (kuten tietoturvaloukkausta koskevan ilmoituksen laiminlyöntiin liittyvä päätös 7.12.2021 dnro 1150/161/2021). Viranomaisten osalta kuitenkin tietosuojarikoksen sijasta virkarikokset olisivat ne bis in idem –periaatteen kannalta käytännössä ne rikokset, joiden osalta kysymys voisi nousta esiin. Siltä osin kuin on kyse tietosuoja-asetuksen tai rikosasioiden tietosuojalain rikkomisesta viranomaisessa, lähinnä virkarikossääntely kattaa niiden laiminlyönnit. Koska viranomaisten

osalta rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä on yleensä organisaatio, kun taas virkarikoksesta voidaan tuomita vain luonnollinen henkilö, tältä osin kysymys todennäköisesti tulisi hyvin harvoin esiin. Kollegiaalisen päätöksenteon osalta rikosoikeudellinen virkavastuu sinänsä voisi joskus tulla arvioitavaksi samanaikaisesti hallinnollisen seuraamusmaksuharkinnan kanssa. Hallinnollisella seuraamusmaksulla suojataan kuitenkin eri oikeushyvää kuin virkarikoksesta aiheutuvalla rikosoikeudellisella seuraamuksella. Oikeuskäytännössä on myös hyväksytty jonkinasteinen päällekkäisyys menettelyissä. (ks. tarkemmin jakso 10).

Rikoslain 40 luvun 12 §:n 1 momentin mukaan 40 luvun virkamiestä koskevia säännöksiä sovelletaan myös julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön ja julkista valtaa käyttävään henkilöön. Lisäksi 2 momentin mukaan luvun 1–3, 5 ja 14 §:ää sovelletaan, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta, myös julkisyhteisön työntekijään. Viimeksi mainittu säännös rajaa virkavelvollisuuden rikkomista koskevan 9 ja 10 §:n ulkopuolelle siten kokonaan julkisyhteisöön työsuhteessa olevat henkilöt, kun taas 5 §:n virkasalaisuuden rikkomista koskevia säännöksiä sovelletaan myös näihin työntekijöihin. Ehdotettu tietosuojalain 26 §:n muutos ei poistaisi puutetta säännösten kattavuudessa viranomaisten mahdollisen työsuhteisen henkilökunnan osalta. Tältä osin lainmuutostarpeita on arvioitu erikseen virkarikossääntelyn tarkistamistarpeita koskevassa hankkeessa.

5 luku

Tietojenkäsittelyn erityistilanteet

34 a §. *Rajoitukset rekisterinpitäjän velvollisuuteen ilmoittaa henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta rekisteröidylle.* Rekisterinpitäjän on yleisen tietosuoja-asetuksen 34 artiklan 1 kohdan mukaan ilmoitettava tietoturvaloukkauksesta rekisteröidylle ilman aiheutonta viivytystä, kun henkilötietojen tietoturvaloukkaus todennäköisesti aiheuttaa korkean riskin luonnollisten henkilöiden oikeuksille ja vapauksille. Ilmoitusvelvollisuutta koskevassa 34 artiklassa säädetään lisäksi esimerkiksi rekisteröidylle annettavan ilmoituksen tietosisällöstä (2 kohta) ja ilmoittamatta jättämisen edellytyksistä (3 kohta). Yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdassa säädettyjen vaatimusten täytyessä lainsäädäntötoimella on mahdollista rajoittaa muun muassa 34 artiklassa säädettyjen velvollisuuksien ja oikeuksien soveltamisalaa. Lakiin ehdotetaan lisättäväksi *uusi 34 a §*, jossa säädettäisiin yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan mukaisen liikkumavaran puitteissa edellytyksistä, joilla rekisteröidylle ilmoittamista voitaisiin lykätä tai rajoittaa tai jättää ilmoitus tekemättä.

Pykälän 1 momentissa viitattaisiin voimassa olevan tietosuojalain 34 §:n 1 momenttiin, jossa säädetään edellytyksistä, joilla rekisteröidyn oikeutta tutustua hänestä kerättyihin tietoihin voidaan rajoittaa. Ehdotetun momentin perusteella henkilötietojen tietoturvaloukkausta koskevan ilmoituksen tekemistä voitaisiin lykätä tai rajoittaa tai ilmoitus voitaisiin jättää tekemättä samoilla edellytyksillä (jäljempänä ”ilmoitusvelvollisuuden rajoittaminen”). Ilmoitusvelvollisuuden rajoittaminen olisi ensinnäkin mahdollista, jos ilmoittaminen saattaisi vahingoittaa kansallista turvallisuutta, puolustusta tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta taikka haitata rikosten ehkäisemistä tai selvittämistä (34 §:n 1 momentin 1 kohta). Ehdotettu ilmoitusvelvollisuuden rajoittaminen perustuisi tältä osin asetuksen 23 artiklan 1 kohdan a–d alakohtaan. Näiden alakohtien mukaisesti 34 artiklan mukaista ilmoitusvelvollisuutta voitaisiin rajoittaa, jos on tarpeen taata kansallinen turvallisuus, puolustus, yleinen turvallisuus sekä rikosten ennalta estäminen, tutkinta, paljastaminen tai rikoksiin liittyvät syytetoimet taikka rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpano, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suojelu tai tällaisten uhkien ehkäisy.

Toiseksi ilmoitusvelvollisuutta voitaisiin rajoittaa, jos ilmoittaminen saattaisi aiheuttaa vakavaa vaaraa rekisteröidyn terveydelle tai hoidolle taikka rekisteröidyn tai jonkun muun oikeuksille (34 §:n 1 momentin 2 kohta). Kyseisen rajoitusperusteen on katsottu kattavan esimerkiksi lastensuojeluasioihin liittyvät tilanteet (HE 9/2018 vp, s. 119). Ehdotettu ilmoitusvelvollisuuden rajoittaminen perustuisi tältä osin yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan i alakohtaan, eli tarpeeseen taata rekisteröidyn suojeleminen tai muille kuuluvat oikeudet ja vapaudet.

Kolmanneksi ilmoitusvelvollisuutta voitaisiin rajoittaa, jos henkilötietoja käytetään valvonta- ja tarkastustehtävissä ja ilmoittamisen rajoittaminen olisi välttämätöntä Suomen tai Euroopan unionin tärkeän taloudellisen tai rahoituksellisen edun turvaamiseksi (34 §:n 1 momentin 3 kohta). Ehdotettu ilmoitusvelvollisuuden rajoittaminen perustuisi tältä osin yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan e alakohtaan, jonka tarkoituksena on taata muut unionin tai jäsenvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvät tärkeät tavoitteet, erityisesti unionille tai jäsenvaltiolle tärkeä taloudellinen tai rahoituksellinen etu, mukaan lukien rahan, talousarvion ja verotukseen liittyvät asiat sekä kansanterveys ja sosiaaliturva. Lisäksi se perustuisi 23 artiklan 1 kohdan h alakohtaan eli tarpeeseen taata valvonta-, tarkastus- tai sääntelytehtävä, joka satunnaisestikin liittyy julkisen vallan käyttöön a–e ja g alakohdassa tarkoitetuissa tapauksissa.

Ilmoitusvelvollisuutta voitaisiin rajoittaa vain siltä osin ja niin pitkäksi aikaa, kuin tietosuojalain 34 §:n 1 momentin mukaiset edellytykset täyttyvät. Jos vain osa ilmoitukseen sisältyvistä tiedoista olisi sellaisia, että ne momentin mukaan jäisivät ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle, rekisteröidylle tehtävän ilmoituksen tulisi sisältää muut 34 artiklan 2 kohdan mukaiset tiedot. Ilmoitusta voisi myös lykätä vain niin pitkäksi aikaa kuin on perusteltua rajoituksen tarkoituksena olevien intressien ja oikeuksien takaamiseksi. Edellytysten tarkoituksena olisi huomioida tietosuoja-asetuksen 23 artiklan mukaisiin rajoituksiin liittyvä edellytys, jonka mukaan rajoituksen olisi oltava demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide.

Pykälän 2 momentti sisältäisi viittauksen tietosuojalain 34 §:n 3 momenttiin, jonka perusteella rekisteröidylle olisi ilmoitettava rajoituksen syyt, ellei tämä vaaranna rajoituksen tarkoitusta. Aineellisen viittaussäännöksen mukaisesti sama velvollisuus koskisi myös tilanteita, joissa henkilötietojen tietoturvaloukkausta koskevaa ilmoitusta lykätään tai rajoitetaan tai se jätetään antamatta. Tällä varmistettaisiin rekisteröidyn oikeus saada tieto ilmoitusvelvollisuuteen kohdistuneesta rajoituksesta, mutta ei tarkempia yksityiskohtia tietoturvaloukkauksesta. On kuitenkin mahdollista, että jo pelkkä tieto tietoturvaloukkauksesta rekisteröidylle voisi vaarantaa rajoituksen tarkoituksen, kuten rekisteröidyn tai muun henkilön oikeudet tai esimerkiksi esitutkinnan intressien turvaamisen. Tällaisessa tilanteessa rekisterinpitäjällä ei olisi velvollisuutta kertoa rajoituksen syistä. Velvollisuus vastaisi yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 2 kohdan h alakohdan mukaisesta rajoitukseen sovellettavasta suojatoimesta, joka koskee rekisteröityjen oikeutta saada tietoa rajoituksesta, paitsi jos tämä voisi vaarantaa rajoituksen tarkoituksen.

7.2 Laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä

51 §. Toimenpiteet. Pykälään lisättäisiin uusi toimivaltuus määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja (*uusi II kohta*), ja samalla 10 kohtaa tarkistettaisiin teknisesti. Toimivaltuus koskisi pelkästään rikosasioiden tietosuojalain rikkomisesta määrättäviä seuraamusmaksuja. Seuraamusmaksu voitaisiin määrätä uudessa 58 c §:ssä mainittujen säännösten rikkomisesta. Jos laissa tarkoitetut rikosasioissa toimivaltaiset viranomaiset rikkoisivat vastaavia yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa mainittuihin säännöksiin sisältyviä velvoitteitaan, mahdollinen seuraamusmaksu määräytyisi tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain mukaisesti.

58 a §. *Hallinnollinen seuraamusmaksu.* Pykälä sisältäisi tietosuojalain säännöksiä vastaavasti tarkemmat säännökset menettelystä, jota sovellettaisiin seuraamusmaksun määräämiseen, sekä seuraamusmaksun määräämistä koskevasta vanhenemisajasta.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin seuraamuskollegiosta, jonka kokoonpano olisi sama kuin tietosuojalakia sovellettaessa. Momentin mukaan 51 §:n 11 kohdassa tarkoitetun hallinnollisen seuraamusmaksun määräisi tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutettujen yhdessä muodostama seuraamuskollegio. Tietosuojavaltuutettu toimisi kollegion puheenjohtajana. Apulaistietosuojavaltuutetun ollessa estynyt voisi hänen sijaisenaan seuraamuskollegiossa toimia tietosuojavaltuutetun toimiston työjärjestyksessä määrätty esittelijä. Kollegio olisi päätösvaltainen kolmijäsenisenä.

Tietosuojavaltuutetun toimiston organisaatiosta säädetään tietosuojalaissa, jonka 8 §:ään rikosasioiden tietosuojalain 45 §:n 1 momentti sisältää viittaussäännöksen. Tietosuojalain 9 §:n 1 momentin mukaan tietosuojavaltuutetun toimistossa on vähintään kaksi apulaistietosuojavaltuutettua. Kollegio olisi siten aina vähintään kolmijäseninen. Tietosuojalain 11 §:n mukaan tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutetun nimittää valtioneuvosto viideksi vuodeksi kerrallaan. Kukin apulaistietosuojavaltuutettu on samalla tavalla toiminnassaan ja asemaltaan itsenäinen ja riippumaton kuin tietosuojavaltuutettu. Apulaistietosuojavaltuutetut eivät siten ole alaisuudessa tietosuojavaltuutettuun. Tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutettujen kelpoisuusvaatimuksista säädetään tietosuojalain 10 §:ssä. Tietosuojalain 16 §:n mukaan apulaistietosuojavaltuutetulla on tehtäviensä hoidossa samat toimivaltuudet kuin tietosuojavaltuutetulla.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin kollegioon sovellettavasta esittelymenettelystä. Kollegion päätös tehtäisiin esittelystä. Päätökseksi tulisi se kanta, jota enemmistö on kannattanut. Äänten mennessä tasan päätökseksi tulisi se kanta, joka on lievempi sille, johon seuraamus kohdistuu. Hallinnollista seuraamusmaksua koskevan asian valmistelisi ja esittelisi tietosuojavaltuutetun toimiston esittelijänä toimiva viranhaltija. Tietosuojalain 9 §:n mukaisesti tietosuojavaltuutetun toimistossa tulee olla tarpeellinen määrä tietosuojavaltuutetun tehtävälleen perehtyneitä esittelijöitä. Rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalalla määrättäviä seuraamusmaksuja koskevissa asioissa käytännössä kyse olisi rikosasioissa toimivaltaisten viranomaisten valvontaan perehtyneistä esittelijöistä.

Siltä osin kuin rikosasioiden tietosuojalaki ei sisältäisi erityisiä menettelysäännöksiä, mukaan lukien yleiset menettelylliset oikeusturvan takeet, sovellettaviksi tulisivat hallintolaki (434/2003) ja muu yleishallinto-oikeudellinen lainsäädäntö. Hallintolaissa säädetään muun muassa viranomaisen neuvonnasta, asianosaisen oikeudesta käyttää asiamiestä ja avustajaa, viranomaisen selvittämisvelvollisuudesta, selvitysten pyytämisestä ja asiakirjan täydentämisestä, kuulemisesta ja siihen liittyvästä menettelystä, suullisesta selvittämisestä ja todistelusta, katselmuksesta ja tarkastuksesta, tulkitsemisestä ja kääntämisestä samoin kuin päätöksen muodosta, sisällöstä, perustelemisesta ja valitusosoituksesta. Hallintomenettelyssä noudatetaan virallisperiaatetta. Seuraamusmaksua koskevaan päätökseen voisi hakea muutosta rikosasioiden tietosuojalain 59 §:n 1 momentissa mainitun oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) mukaisesti. Muutoksenhakuoikeus kattaisi 58 a §:n 1 momentissa säädetyn seuraamuskollegion päätökset. Sen sijaan seuraamuskollegion päätöksiin ei sovellettaisi 59 §:n 2 momentin säännöstä, jonka mukaan tietosuojavaltuutetun päätöksessä voidaan määrätä, että päätöstä on noudatettava muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

Pykälän *3 momentin* mukaan seuraamusmaksua ei saisi määrätä, jos on kulunut yli kymmenen vuotta siitä, kun rikkomus tai laiminlyönti on tapahtunut. Jatkuvan rikkomuksen tai

laiminlyönnin osalta seuraamusmaksua ei saisi määrätä, jos on kulunut yli viisi vuotta siitä, kun rikkomus tai laiminlyönti on päättynyt. Vanhentumista koskevilla säännöksillä huomioitaisiin seuraamusten oikeasuhteisuusvaatimus tietosuojalakia säännöksiä vastaavasti.

Seuraamusmaksun vanhenemisaika olisi pitkä, mutta se vastaisi tietosuojalain mukaista vanhenemisaikaa ja olisi perusteltu rikosasioiden tietosuojalain säännösten tehokkaan täytäntöönpanon varmistamiseksi. Henkilötietojen käsittelyä koskevien vaatimusten rikkomiset voivat olla laajoja, vakavia ja oikeudellisesti monimutkaisia ja ne voivat tulla valvontaviranomaisen tietoon pitkänkin ajan kuluttua. Sen vuoksi on tärkeää, että asian selvittämiseen ja seuraamusmaksun määräämiseen on riittävästi aikaa. Rikkomukset ja laiminlyönnit voivat lisäksi olla luonteeltaan joko kertaluonteisia tai jatkuvia.

Pykälän 4 momentti sisältäisi informatiivisen viittaussäännöksen, jonka mukaan tämän lain nojalla maksettavaksi määrätyn seuraamusmaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002). Säännös vastaisi tietosuojalain muutettua 24 §:n 6 momenttia, joka tuli voimaan 1.1.2026.

Hallinnollinen seuraamusmaksu olisi täytäntöönpanokelpoinen hallinnollista seuraamusmaksua koskevan päätöksen tultua lainvoimaiseksi. Täytäntöönpanon ryhtymisellä tarkoitetaan Oikeusrekisterikeskuksen maksukehotuksella aloittamaa täytäntöönpanoa. Lähtökohtaisesti rahaseuraamukseen velvoitetulle on aina varattava tilaisuus maksaa seuraamus vapaaehtoisesti ennen Oikeusrekisterikeskuksen suorittamaa ja ulosottotoimin tapahtuvaa perintää. Ennen ulosmittausta rahasuoritukseen velvoitettua vielä pääsääntöisesti kahdesti kehoitetaan maksamaan seuraamus. Hallinnollinen seuraamusmaksu maksettaisiin valtiolle.

58 b §. *Seuraamusmaksun määräämisen yleiset edellytykset.* Pykälässä säädettäisiin yleisistä edellytyksistä, joiden täytyessä seuraamusmaksu voitaisiin määrätä toimivaltaiselle viranomaiselle. Lähtökohtana olisi, että seuraamusmaksu rikosasioissa toimivaltaiselle viranomaiselle voitaisiin määrätä samoin edellytyksin kuin tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla toimivalle viranomaiselle. Tämä on perusteltua viranomaisia koskevan seuraamusjärjestelmän johdonmukaisuussyistä.

Rikosasioiden tietosuojalain säännökset koskevat sen 1 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettuja toimivaltaisia viranomaisia. Lain soveltamisala on rajallinen. Silloin, kun hallinnollinen seuraamusmaksu voitaisiin määrätä yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain sijasta rikosasioiden tietosuojalain nojalla, sen olisi liityttävä henkilötietojen käsittelyyn rikosasioiden tietosuojalain 1 §:n 1 tai 2 momentissa mainittuun tarkoitukseen. Rikosasioiden tietosuojalain 1 §:n 1 momentin soveltamisala on sama kuin rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisala. Puolustukseen ja kansalliseen turvallisuuteen liittyvä henkilötietojen käsittely on lähtökohtaisesti unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolella. Rikosasioiden tietosuojalain 1 §:n 2 momentin soveltamisala on kansallinen sääntelyratkaisu, jossa on kyse unionin oikeuden ulkopuolelle jäävästä toiminnasta. Edellä tietosuojalain 24 §:n perusteluista kuitenkin ilmenee, että yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaa koskevia poikkeuksia tulkitaan kapeasti.

Lakia voitaisiin lähtökohtaisesti direktiivin mukaisesti soveltaa myös yksityiseen rekisterinpitäjään tai henkilötietojen käsittelijään sellaisessa tilanteessa, jossa yksityinen rinnastuisi rikosasioissa toimivaltaiseen viranomaiseen. Käytännössä kyse olisi siitä, että toimivaltaisen viranomaisen tehtävä olisi annettu yksityisen hoidettavaksi (julkinen hallintotehtävä). Suomessa ei ole delegoitu yksityisille sellaisia viranomaisen lakisääteisiä tehtäviä, jotka kuuluisivat rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan. Joissakin EU:n jäsenvaltioissa kuitenkin on voitu antaa esimerkiksi rikosforensinen tutkintatehtävä (rikospaikkatutkinta tai rikoslaboratorio) yksityisen hoidettavaksi. Vaikka rikosasioiden

tietosuojadirektiivin soveltamisalalla on yleisen tietosuoja-asetuksen tavoin mahdollista käyttää henkilötietojen käsittelijöitä, rikosasioiden tietosuojalakia sovelletaan lain 1 §:n mukaisesti pelkästään siinä tarkoitettujen toimivaltaisten viranomaisten henkilötietojen käsittelyyn. Lain soveltaminen edellyttää myös, että kyse on nimenomaisesti jostakin sen 1 §:ssä mainitusta käsittelytarkoituksesta.

Seuraamusmaksut koskisivat pääsääntöisesti kaikkia rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalalla toimivaltaisia viranomaisia, lukuun ottamatta tuomioistuimia, Puolustusvoimia ja Suojelupoliisia. Huomioiden sen, että kaikki rikosasioissa toimivaltaiset viranomaiset käsittelevät henkilötietoja kummankin tietosuojan yleissäädöksen soveltamisalalla ja niiden velvoitteet ovat pääosin samansisältöisiä, seuraamusjärjestelmän säädöskohtainen erottelu ei ole näiden viranomaisten osalta tarkoituksenmukainen ja aiheuttaisi todennäköisesti lain soveltamiseen ja tulkintaan liittyviä ongelmia. Tämä johtuu rikostorjuntaan liittyvän EU:n tietosuojasäädösten soveltamisalan tulkinnanvaraisesta rajauksesta. Vaikka rikosasioiden tietosuojadirektiivi rajaa sen soveltamisalan koskemaan yksittäisen konkreettisen rikoksen uhkan torjumista, erityisesti rikostorjunnassa ja esitutkinnassa kahden säädöksen soveltamisalan rajaus voi olla vaikeaa. Myöskään rikosasioissa toimivaltaisia viranomaisia koskevassa erityislainsäädännössä ero kahden yleissäädöksen soveltamisalan välillä ei näyttäyty kovin selkeältä. Erilainen seuraamusjärjestelmä rikosasioissa voisi siten olla myös haasteellinen valvonnan kannalta.

Tietosuojavaltuutettu ei ole toimivaltainen valvomaan tuomioistuinten henkilötietojen käsittelyä silloin, kun ne toimivat lainkäyttötehtävissä. Ne ehdotetaan rajattaviksi rikosasioiden tietosuojalain nojalla määrättävien seuraamusmaksujen soveltamisalan ulkopuolelle kokonaan vastaavasti kuin tietosuojalain 24 §:n perusteluista tarkemmin ilmenevistä selkeyssyistä.

Kansallisen turvallisuuden ylläpitämisessä toimivaltaiset, joiden ydintehtävä on kokonaan unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolella (tiedusteluviranomaiset), olisi lisäksi mahdollista rajata seuraamusmaksusäätelyn ulkopuolelle. Tämä on perusteltavissa ennen kaikkea muista viranomaisista poikkeavalla laillisuusvalvonnalla. Myös tietosuojaan liittyvää valvontaa tehdään esimerkiksi yhteistyössä tiedusteluvalvontavaltuutetun kanssa. Käsiteltävät tiedot ovat poikkeuksellisen sensitiivisiä, ja rekisteröidyllä ei yleensä ole ollenkaan tarkastusoikeutta itseään koskeviin henkilötietoihin. Myös seuraamusmaksujen käsittelyyn liittyisi vaikeita salassapitokysymyksiä. Vastaavanlaisia kysymyksiä voi sinänsä liittyä myös tilanteisiin, joissa esitutkintaviranomainen käsittelee kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä tietoja (esim. valtion turvallisuuteen kohdistuvat rikokset). Esitutkintaviranomaisten henkilötietojen käsittely kuuluu kuitenkin kaikilta osin unionin oikeuden soveltamisalaan, ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin seuraamussäännöksiä koskeva täytäntöönpanovelvoite koskee niitä kaikilta osin. Niiden osalta seuraamusmaksusäätelystä tehtävät poikkeukset esitutkintaan liittyvien henkilötietojen käsittelytarkoitusten osalta eivät siten olisi tarkoituksenmukaisia.

Lainsäädännön selkeyden ja seuraamuksiin liittyvien perustuslaista johtuvien selkeysvaatimusten kannalta on perusteltua tehdä seuraamusmaksuja koskevien säännösten soveltamisalaa koskevat poikkeukset viranomaiskohtaisesti. Jotta seuraamusjärjestelmä olisi johdonmukainen, nämä poikkeukset olisi syytä rajata koskemaan vain edellä mainittuja viranomaisia.

Pykälän 1 momentin mukaan seuraamusmaksu voitaisiin määrätä toimivaltaiselle viranomaiselle, joka toimii rekisterinpitäjänä tai henkilötietojen käsittelijänä, lain säännösten rikkomisesta 51 §:n 1–10 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden lisäksi tai niiden asemesta kunkin yksittäisen tapauksen olosuhteista riippuen, jos kyseiset muut toimenpiteet eivät ole

riittäviä. Seuraamusmaksu olisi jätettävä määräämättä, jos sen määräämisen edellytykset eivät täyty. Seuraamusmaksu voitaisiin määrätä myös tietosuojavaltuutetun 51 §:n 5–10 kohdan nojalla antaman määräyksen, kiellon tai rajoituksen noudattamatta jättämisestä. Ehdotetun 1 momentin säännöksissä huomioitaisiin perustuslain tulkintakäytännöstä johtuvat vaatimukset tietosuojalain 24 a §:n 1 momenttia vastaavasti.

Pykälän 2 momentissa säädettäisiin poikkeuksista seuraamusmaksun soveltamisalaan. Seuraamusmaksua ei voisi määrätä rikosasioissa toimivaltaisille tuomioistuimille. Seuraamusmaksua ei määrättäisi myöskään suojelupoliisille ja Puolustusvoimille 1 §:n 2 momentissa tarkoitettua henkilötietojen käsittelystä.

Pykälän 3 momentti sisältäisi seuraamusharkinnassa huomioitavat näkökohdat. Säännökset olisivat samansisältöiset kuin yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdassa säädetyt seuraamusmaksun määräämisessä huomioitavat seikat. Tällä varmistettaisiin seuraamusmaksusääntelyn yhtenäisyys ja johdonmukaisuus. Momentin mukaan seuraamusmaksun määräämistä koskevassa harkinnassa ja seuraamusmaksun määrässä olisi otettava huomioon:

- 1) rikkomuksen luonne, vakavuus ja kesto huomioon ottaen kyseisen tietojenkäsittelyn luonne, laajuus tai tarkoitus, sekä niiden rekisteröityjen lukumäärä, joihin rikkomus vaikuttaa, ja heille aiheutuneen vahingon suuruus;
- 2) rikkomuksen tahallisuus tai tuottamuksellisuus;
- 3) rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän toteuttamat toimet rekisteröidyille aiheutuneen vahingon lieventämiseksi;
- 4) rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän vastuun aste, ottaen huomioon heidän 15, 31 ja 32 §:n nojalla toteuttamansa tekniset ja organisatoriset toimenpiteet;
- 5) rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän mahdolliset aiemmat vastaavat rikkomukset;
- 6) yhteistyön määrä valvontaviranomaisen kanssa rikkomuksen korjaamiseksi ja sen mahdollisten haittavaikutusten lieventämiseksi;
- 7) henkilötietoryhmät, joihin rikkomus vaikuttaa;
- 8) tapa, jolla rikkomus tuli valvontaviranomaisen tietoon, erityisesti se, ilmoittiko rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä rikkomuksesta ja missä laajuudessa;
- 9) jos kyseiselle rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle on aikaisemmin määrätty samasta asiasta 51 §:n 5–10 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä, näiden toimenpiteiden noudattaminen;
- 10) mahdolliset muut kuin 1–9 kohdassa tarkoitettut tapaukseen sovellettavat raskauttavat tai lieventävät tekijät.

Huomioiden ehdotettujen säännösten vastaavuuden yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan kanssa, edellä mainitut Euroopan tietosuojaneuvoston ohjeet voisivat soveltua lain soveltamisen tueksi myös rikosasioiden tietosuojalain mukaisia seuraamusmaksuja määrättäessä.

58 c §. *Seuraamusmaksun määrä.* Pykälässä säädettäisiin tietosuoja-asetuksen säännöksiä vastaavasti kahdesta eri seuraamusmaksun enimmäismäärästä, joka määräytyisi sen perusteella, mitä rikosasioiden tietosuojalain säännöksiä rikotaan. Pykälän 1 ja 2 momentissa lueteltaisiin tyhjentävästi ne pykälät, joiden säännösten rikkomiseen seuraamusmaksu voi liittyä. Pääosin kyse olisi velvoitteista, joiden rikkomisesta voidaan määrätä seuraamusmaksu myös yleisen tietosuoja-asetuksen nojalla. Rikosasioiden tietosuojalaki ei kuitenkaan kaikilta osin sisällä samoja velvoitteita.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivi ei sisällä yleisen tietosuoja-asetuksen 86 artiklaa vastaavia säännöksiä, jotka koskevat tietosuojan ja asiakirjajulkisuuden yhteensovittamista. Sellaisia ei ole myöskään sisällytetty rikosasioiden tietosuojalakiin. Koska seuraamusmaksut ehdotetaan sidottavaksi yksittäisten rikosasioiden tietosuojalain säännösten rikkomiseen, asiakirjajulkisuustilanteita ei ole tarpeen erikseen huomioida. Silloin, kun viranomaiset käsittelevät henkilötietoja asiakirjapyyntöihin vastaamiseksi, henkilötietojen käsittely kuuluu yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalaan riippumatta siitä, kumman tietosuojan yleissäädöksen soveltamisalaan viranomaisen omiin lakisääteisiin tehtäviin liittyvä käsittely kuuluisi. Siten myöskään rikosasioiden tietosuojalaisissa tarkoitetuille viranomaisille ei olisi mahdollista määrätä hallinnollista seuraamusmaksua silloin, kun on kyse henkilötietojen luovuttamisesta asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan yhteensovittamiseksi.

Pykälän 1 momentin mukaan lain 15–22 §:n, 31–36 §:n ja 38 §:n säännösten rikkomisesta määrättävä seuraamusmaksu voisi olla enintään 500 000 euroa. Momentissa mainitut pykälät sisältävät velvoitteita, jotka liittyvät sisärakennettuun ja oletusarvoiseen tietosuojaan, yhteisrekisterinpitoon ja henkilötietojen käsittelijöihin, henkilötietojen käsittelyyn rekisterinpitäjän alaisuudessa, selosteeseen käsittelytoimista, yhteistyöhön valvontaviranomaisen kanssa, käsittelyn turvallisuuteen ja tietoturvaloukkauksia koskeviin ilmoituksiin, tietosuojavaikutustenarviointiin, tietosuojavaltuutetun ennakkokuulemiseen suunnitelluista käsittelytoimista, sekä tietosuojavastaavan nimittämiseen, asemaan ja tehtäviin.

Pykälän 2 momentin mukaan lain 4–13 §:n, 23–28 §:n, 30 §:n ja 41–44 §:n säännösten rikkomisesta määrättävä seuraamusmaksu voisi olla enintään 1 000 000 euroa. Momentissa mainituissa pykälissä säädetyt velvoitteet liittyvät henkilötietojen käsittelyn yleisiin periaatteisiin, henkilötunnuksen käsittelyyn, erityisiin henkilötietoryhmiin, rekisteröidylle annettavia tietoja koskeviin informointivelvoitteisiin, rekisteröidyn oikeuteen saada tutustua itseään koskeviin tietoihin, rekisteröidyn oikeuteen itseään koskevien tietojen oikaisemiseen, rekisteröidyn oikeuteen itseään koskevien tietojen poistamiseen, rekisteröidyn oikeuteen käsittelyn rajoittamiseen, rekisterinpitäjälle asetettuun tietojen oikaisua, poistoa tai käsittelyn rajoittamista koskevaan ilmoitusvelvollisuuteen, automatisoituihin yksittäispäätöksiin, mukaan lukien profilointi, sekä henkilötietojen siirtoon kolmansiin maihin ja kansainvälisille järjestöille, mukaan lukien tietosuojan riittävyttä koskevien päätösten soveltaminen, tiedonsiirtoihin sovellettavat sopimukset, tietosuojan riittävyttä koskevat poikkeustilanteet, ja siirrot, joita ei sallita unionin lainsäädännössä.

Rikosasioissa toimivaltaisten viranomaisten osalta on keskeistä huomioida se, että osa seuraamusmaksuja koskevissa säännöksissä mainittujen pykälien sisältämistä velvoitteista ja oikeuksista eivät aina tule sovellettaviksi viranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitamisessa. Esimerkiksi keskeneräisen esitutinnan aikana rekisteröity, rikoksesta epäilty henkilö ei voi aina käyttää oikeuksiaan täysimääräisesti ennen kuin esitutkinta on edennyt sellaiseen vaiheeseen, että epäiltyä on kuultu. Siinäkin tapauksessa rikosasioiden tietosuojalaki mahdollistaa rekisteröidyn oikeuksien rajoittamisen tutkinnan intressien turvaamiseksi, jolloin rekisteröity voi käyttää oikeuksiaan välillisesti tietosuojavaltuutetun kautta. Näistä rikosprosessiin liittyvistä rajoituksista johtuen rekisteröidyn oikeuksiin liittyvissä tilanteissa

hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen ei välttämättä olisi aina tarkoituksenmukaisin keino puuttua mahdollisiin laiminlyönteihin.

Pykälän 3 momentti sisältäisi tietosuojalain 24 a §:n 3 momenttia vastaavan säännöksen, jonka mukaan seuraamusmaksun määrästä päätettäessä olisi varmistuttava siitä, että se on oikeassa suhteessa viranomaisen kokoon ja taloudelliseen asemaan sekä rikkomuksen tai laiminlyönnin vakavuuteen, tietosuojalain säännöksen perusteluista ilmenevistä syistä.

Pykälän 4 momentissa huomioitaisiin sellaiset rikosasioiden tietosuojalain mukaisten velvoitteiden rikkomistilanteet, joissa rikottaisiin samanaikaisesti useita velvoitteita. Jos toimivaltainen viranomainen rikkoisi samoissa tai toisiinsa liittyvissä käsittelytoimissa tahallaan tai tuottamuksellisesti useita 1 tai 2 momentissa mainittuja säännöksiä, hallinnollisen seuraamusmaksun kokonaismäärä ei saisi ylittää vakavimmasta rikkomuksesta määrättyä seuraamusmaksua. Momentti vastaisi sisällöllisesti yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 3 kohtaa, joka koskisi tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla henkilötietoja käsitteleviä viranomaisia ja julkishallinnon elimiä.

61 §. Rangaistussäännökset. Lain 61 § sisältää tietosuojalain 26 §:ää vastaavat rangaistussäännökset. Pykälää täydennettäisiin tietosuojalain muutosta vastaavasti viittaussäännöksellä, jonka mukaan rangaistus virkavelvollisuuden rikkomisesta ja tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta säädetään rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:ssä. Voimassa olevasta pykälästä tulisi samalla muutetun pykälän 1 momentti. Myös rikosasioiden tietosuojalain rangaistussäännösten täydentäminen olisi tarpeen sen selventämiseksi, että virkavelvollisuuden rikkomista koskevat rikosnimikkeet voivat tulla sovellettavaksi niiden rikosnimikkeiden ohella, jotka mainitaan voimassa olevassa pykälässä. Lisäksi täsmentäminen olisi tarpeen sen huomioimiseksi, että tietosuojalainsäädännön rikkomisen osalta kyseessä olisivat yleisimmin sovellettavat rikosnimikkeet tietosuojarikoksen ohella. Koska tuomioistuimet ja lain 1 §:n 2 momentin soveltamisalaan kuuluvan käsittelyn osalta kansallisen turvallisuuden ylläpitämisessä toimivaltaiset tiedusteluviranomaiset rajattaisiin hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle, ilman täsmennystä voisi jäädä epäselväksi, mitkä seuraamukset tulisivat sovellettavaksi niissä tilanteissa, joissa organisaatioon ei voida kohdentaa seuraamusmaksua.

Rikosasioiden tietosuojalakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 31/2018 vp) pykälän perusteluista ilmenee, että pykälällä on tarkoitettu pantavaksi täytäntöön rikosasioiden tietosuojadirektiivin 57 artikla. Artiklan mukaan jäsenvaltioiden on vahvistettava säännöt direktiivin nojalla annettuihin säännöksiin kohdistuvien rikkomusten johdosta määrättävistä seuraamuksista. Rikosasioiden tietosuojalain säännösten täsmentäminen olisi siten välttämätöntä unionin oikeuden täytäntöönpanemisen kannalta siinä tapauksessa, että hallinnollisia seuraamusmaksuja ei ulotettaisi koskemaan sen soveltamisalalla toimivaltaisia viranomaisia. Se on kuitenkin joka tapauksessa välttämätöntä yleissopimuksen 108 muutospöytäkirjan (CETS 223) täytäntöönpanemiseksi tiedusteluviranomaisten ja tuomioistuinten osalta.

Pykälään lisättäisiin lisäksi uusi 2 momentti, jonka mukaan rikoslain 38 luvun 10 §:n 3 momentissa säädetään syyttäjän velvollisuudesta kuulla tietosuojavaltuutettua ennen tämän pykälän 1 momentissa mainittuja rikoksia koskevan syytteen nostamista samoin kuin tuomioistuimen velvollisuudesta varata tällaista asiaa käsitellessään tietosuojavaltuutetulle tilaisuus tulla kuulluksi. Kyseessä olisi tietosuojalain 26 §:n 2 momenttia vastaava informatiivinen viittaussäännös. Säännös lisättäisiin johdonmukaisuussyistä, koska rangaistussäännökset ovat myös muutoin saman sisältöiset.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että lait tulevat voimaan 1.1.2027. Lakien voimaantulosäännöksiin on tarpeen sisällyttää oikeusvarmuussyistä siirtymäsäännökset. Ehdotettujen siirtymäsäännösten mukaisesti tietosuojalain muutetun 24 §:n 4 momentin ja uuden 24 a §:n sekä rikosasioiden tietosuojalain uuden 51 §:n 11 kohdan ja 58 a–c §:n asemesta rikkomuksiin ja laiminlyönteihin, jotka ovat tapahtuneet ennen lakien voimaantuloa, sovellettaisiin ennen niiden voimaantuloa voimassa olleita säännöksiä. Voimassa olevan tietosuojalain 24 §:n 5 momentin mukaisesti rikkomuksen tai laiminlyönnin tapahtumisen ajankohtana pidetään sen päättymishetkeä silloin, kun kyse on luonteeltaan jatkuvasta rikkomisesta tai laiminlyönnistä.

9 Toimeenpano ja seuranta

Ehdotettujen seuraamusmaksun määräämistä viranomaisille koskevien säännösten soveltamista olisi seurattava niiden voimaantuloa seuraavien viiden vuoden aikana sen arvioimiseksi, miten ne toimivat suhteessa siihen, miten seuraamusmaksuja koskevia säännöksiä sovelletaan yksityissektorin rekisterinpitäjiin ja henkilötietojen käsittelijöihin. Arvioinnissa voidaan hyödyntää seuraamusmaksuja koskevia tilastoja ja ratkaisukäytäntöä, mukaan lukien tietosuojavaltuutetun ratkaisut ja hallinto-oikeuksien päätökset. Koska hallituksen esityksessä arvioidaan, että seuraamusmaksuja määrättäisiin vain harvoin, ehdotettujen säännösten jälkiarviointia ei ole mahdollista toteuttaa nopeammin. Jälkiarvioinnin yhteydessä olisi myös arvioitava sitä, olisiko seuraamusmaksun määräämisen vanhenemisaika mahdollista lyhentää myös kertaluonteisten rikkomusten ja laiminlyöntien osalta viiteen vuoteen siitä, kun rikkomus tai laiminlyönti on tapahtunut.

Lisäksi ehdotettujen lakien voimaantulon jälkeen on tarpeen seurata sitä, millä tavalla seuraamusmaksut vaikuttavat viranomaisten toimintaan ja talouteen, ottaen huomioon viranomaisia koskeviin säännöksiin tehdyt rajaukset. Tämä on tarpeen sen arvioimiseksi, ovatko ehdotetut hallinnollisten seuraamusmaksujen enimmäismäärät tarkoituksenmukaiset, ja riittävätkö ehdotetut säännökset viranomaisen koon ja taloudellisen aseman huomioimisesta sen varmistamiseksi, että seuraamusmaksu ei muodostu kohtuuttomaksi.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

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 yleissopimuksen (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 turvaamien 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.

Voimassa olevan tietosuojalain säännökset eivät mahdollista hallinnollisen seuraamusmaksun määräämistä 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. Tätä liikkumavaraa ehdotetaan käytettäväksi voimassa olevasta tietosuojalaista poiketen siten, että viranomaisille voitaisiin määrätä pääsääntöisesti hallinnollinen seuraamusmaksu tietosuojalainsäädännön rikkomisesta sekä tietosuojalain että rikosasioiden tietosuojalain nojalla. Niitä tilanteita, joissa seuraamusmaksu ei ole 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. Lain 61 § sisältää tietosuojalakea vastaavan sisältöiset rangaistussäännökset. Viranhaltijoiden osalta sovellettaviksi tulevat lisäksi erityisesti rikoslain säännökset virkavelvollisuuden rikkomisesta. Kummankin lain rangaistussäännöksiin lisättäisiin viittaukset niihin.

Kansallisen sääntelyliikkumavaran käyttö

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan hallituksen esitystä EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi katsonut, ettei seuraamusmaksusäätelyn ulottaminen viranomaistoimintaan olisi ollut sanotussa sääntelykontekstissa valtiosääntöisesti ongelmatonta (PeVL 14/2018 vp, s. 20). Valiokunta viittasi asiaa koskevassa hallituksen esityksessä omaksuttuun kantaan, jonka mukaan viranomaiselle määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu on yleisen oikeusjärjestyksemme kannalta vieras menettely. Hallituksen esityksen tavoin perustuslakivaliokunta kiinnitti lisäksi erityistä huomiota muun muassa viranomaisia sitovaan hallinnon lainmukaisuusperiaatteeseen ja virkavastuuseen, sekä viranomaisen velvollisuuteen hoitaa lakisääteiset tehtävänsä. Hallituksen esityksestä ilmenevien seikkojen lisäksi valiokunta huomautti, että viranomaisille määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu olisi ongelmallinen myös perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. (PeVL 14/2018 vp, s. 20; HE 9/2018 vp, s. 56) Mainitun esityksen perustelulausumat ovat oleellisesti samansisältöiset kuin ne, joilla on perusteltu rikoslain yhteisösakkoa koskevien säännösten rajallinen soveltaminen julkisella sektorilla. Yhteisöön kohdistettavat rikosoikeudelliset seuraamukset ja hallinnolliset seuraamukset eivät ole olleet samanaikaisesti perustuslakivaliokunnan arvioitavana.

Perustuslakivaliokunta on painottanut tietosuojalakehdotusta koskevasta lausunnosta ilmenevien näkökohtien merkitystä käsitellessään hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi verkon välityspalvelujen valvonnasta ja eräiksi muiksi laeiksi (HE 70/2023 vp). Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt säätämisenjärjestyskysymyksenä seuraamusmaksujen määräämistä viranomaiselle, mutta valiokunta toteaa lausunnossaan, että liikenne- ja viestintävaliokunnan on syytä varmistua liikkumavaran alasta sekä asetuksen sen mahdollistaessa muutettava ja rajattava sääntelyä (PeVL 13/2023 vp, kappale 10, ks. myös PeVL 37/2021 vp). Perustuslakivaliokunta on myös arvioidessaan valtioneuvoston kirjelmää ehdotuksesta tekoälyasetukseksi painottanut 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).

Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, hankintalaki) perusteella on kuitenkin mahdollista, että markkinaoikeus määrää hankintayksikkönä toimivalle viranomaiselle seuraamusmaksun eräistä lain säännösten rikkomuksista. Seuraamusmaksu voidaan määrätä myös Kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksestä. Kyseinen laki ja myös sitä edeltänyt hankintalaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, mutta

perustuslakivaliokunta on arvioinut seuraamusmaksujen osalta lähinnä muutoksenhakuun liittyviä kysymyksiä, eikä ole nimenomaisesti arvioinut hankintalain seuraamusmaksujärjestelmän soveltamista viranomaisiin (PeVL 49/2016 vp; PeVL 35/2009 vp). Perustuslakivaliokunta on myös vakiintuneesti todennut, että sen ei ole voitu katsoa ottaneen kantaa lakiehdotusten suhteesta perustuslakiin muilta kuin lausunnosta nimenomaisesti ilmeneviltä osin (Esim. PeVL 26/2017 vp, s. 11, PeVL 32/2020 vp, s. 3–4).

Tässä esityksessä ehdotetun sääntelyn kannalta huomionarvoisia ovat myös kahden sääntelykontekstin väliset erot. Hankintalakiin ei liity vastaavanlaisia yksityiselämän suojan ja muiden perusoikeuksien vastakkain aseteltuun liittyviä kysymyksiä kuin tietosuojalainsäädäntöön. Lisäksi seuraamusmaksujen määrä mitataan eri tavalla kuin se mitattaisiin viranomaisten osalta tietosuojalainsäädännön rikkomisesta, ja seuraamusmaksun määrää tuomioistuin.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan käytettäväksi yleisen tietuoja-asetuksen 83 artiklan 7 kohdan ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 57 artiklan mukaista liikkumavaraa nykytilasta poiketen siten, että hallinnollinen seuraamusmaksu voitaisiin määrätä myös viranomaiselle ja julkishallinnon elimelle. Seuraamusmaksu voitaisiin määrätä pääosin samoin edellytyksin kuin yksityissektorin rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle. Sääntelyyn ehdotetaan kuitenkin oleellisia mukautuksia viranomaisten yksityissektorista poikkeavan aseman ja toiminnan budjettisidonnaisuuden sekä perustuslaista johtuvien vaatimusten huomioimiseksi. Samalla ehdotetaan seuraamusmaksun määräämiselle säädettyä vanhenemisaikaa lyhennettäväksi kymmenestä vuodesta viiteen vuoteen siltä osin kuin on kyse jatkuvista rikkomuksista ja laiminlyönneistä. Kyseisessä säännöksessä on käytetty tietuoja-asetuksen 83 artiklan 8 kohdan mukaista liikkumavaraa. Muutos olisi perusteltu seuraamusmaksuihin liittyvän oikeasuhteisuuden vaatimuksen vuoksi ja oikeusturvaan liittyvistä syistä.

Nykyisellä liikkumavaran käytöllä tietosuoja-laissa on pyritty vaikuttamaan myönteisesti perusoikeuksien toteutumiseen kokonaisuutena. Yleiseen tietuoja-asetukseen perustuvien hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisen viranomaiselle mahdollistavasta sääntelystä aiheutuisi riskejä keskenään kilpailevien perus- ja ihmisoikeuksien punnintaan. Sama koskisi myös rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalalla toimivia viranomaisia. Vaikka perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta, perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt tärkeänä varmistua siitä, 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 25/2005 vp). Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 48/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

Edellä mainituilla perustuslakivaliokunnan lausumilla on merkitystä edelleen, myös silloin, kun liikkumavaraa ehdotetaan käytettäväksi aiemmasta poikkeavalla tavalla. Myös hallituksen esityksessä ehdotetun sääntelyn osalta on syytä varmistua liikkumavaran käytön EU-oikeuden mukaisuudesta. Yleisen tietuoja-asetuksen 83 artiklan 7 kohdan sisältämä liikkumavara on laaja. Sen lisäksi, että jäsenvaltio voi rajata viranomaiset kokonaan seuraamusmaksujen soveltamisalan ulkopuolelle, se voi ulottaa seuraamusmaksut koskemaan viranomaisia tarkoituksenmukaisessa laajuudessa. Rikosasioiden tietosuojadirektiivi jättää kansalliseen harkintaan sen, sovelletaanko viranomaisiin hallinnollista vai rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää.

Nykyisessä järjestelmässä on havaittu eräitä puutteita, joiden johdosta lakeja on tarpeen muuttaa. Hallituksen esityksessä katsotaan, että hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevien säännösten soveltaminen viranomaisiin pääsääntöisesti olisi perusteltua erityisesti yleisen tietosuojasetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin tavoitteiden ja EU-oikeuden tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen täytäntöönpanon kannalta. Nykyisessä seuraamusjärjestelmässä havaitut puutteet olisivat osittain korjattavissa rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän täydentämisellä, mutta sillä ei pystyttäisi kohdentamaan seuraamusta organisaatioon. Pelkkä rikosoikeudellisten säännösten muuttaminen ei myöskään poistaisi ongelmaa siitä, että tällä hetkellä yksityissektorin toimijat ovat eriarvoisessa asemassa suhteessa viranomaisiin silloin, kun ne hoitavat samaa tai samankaltaista tehtävää. Hallinnollinen seuraamusmaksu on mahdollinen julkista hallintotehtävää hoitaville yksityisille rekisterinpitäjille ja henkilötietojen käsittelijöille jo nyt sen lisäksi, että niiden palveluksessa olevia voi koskea rikosoikeudellinen virkavastuu. Lisäksi kokonaisuutena julkissektorin ja yksityissektorin henkilötietojen käsittelijöiden eriarvoisen aseman kannalta merkityksellistä on se, että rikosoikeudellisen virkavastuun muodostumisen kynnyks on selvästi korkeampi kuin hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisen kynnyks. Samanlaisista lainsäädännön rikkomistilanteista sanktio määräytyy julkissektorilla ja yksityissektorilla erilaisin kriteerein. Ehdotettu sääntely poistaisi tämän ongelman.

Sen lisäksi, että hallinnolliset seuraamusmaksut ulotettaisiin koskemaan julkissektoria, kansallista liikkumavaraa käytettäisiin nykytilasta poiketen siten, että yhteisöjä, säätiöitä ja julkisyhteisöjä koskisivat samat hallinnollisen seuraamusmaksun enimmäismäärät kuin viranomaisia siltä osin kuin henkilötietojen käsittely liittyy julkisen hallintotehtävän hoitamiseen. Lisäksi julkista hallintotehtävää hoitavia yksityisiä koskisi ehdotettu soveltamisalan rajaus, joka liittyy henkilötietojen suojan ja asiakirjajulkisuuden yhteensovittamiseen. Tällä liikkumavaran käytöllä varmistettaisiin näiden välillistä julkishallintoa edustavien yksityisten yhdenveroinen kohtelu viranomaisten kanssa.

Ehdotetulla liikkumavaran nykytilasta poikkeavalla käytöllä olisi myönteistä vaikutusta yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan ja se lisäisi rekisteröityjen luottamusta digitaalisiin viranomaispalveluihin. Samalla seuraamusmaksujen uhkalla kuitenkin voi olla vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien punnintaan sekä viranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Ehdotetulla sääntelyllä on mahdollista varmistaa rekisteröityjen oikeuksien samantasoinen suoja riippumatta siitä, onko kyseessä julkishallinnon tai yksityissektorin rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä. Sääntelyyn ehdotettavilla mukautuksilla rajattaisiin vaikutuksia viranomaisten toimintaan, huomioiden edellä mainitut valtiosääntöiset näkökohdat.

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 hoitamiseksi ja perusoikeuksien järjestelmälle kokonaisuutena jäävät mahdollisimman vähäisiksi, eivätkä heikennä perustuslain 21 §:n mukaisia oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeita. Ehdotetuilla rajauksilla varmistettaisiin myös se, että esimerkiksi kunnille tai hyvinvointialueille ei seuraisi niin kohtuuttomia seuraamusmaksuja, että niillä voisi olla vaikutusta kuntien ja hyvinvointialueiden itsehallintoon tai rahoitusperiaatteisiin. Koska ehdotetut säännökset tarkoittaisivat hallinnollisten seuraamusmaksujen kohdistamista viranomaisiin, ja tämä poikkeaisi edellä mainitusta perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä, jonka mukaan sitä on pidetty ongelmallisena, perustuslakivaliokunnan arvio esityksestä on kuitenkin välttämätön.

Ehdotetut rajoitukset tietoturvaloukkauksesta ilmoittamista koskevaan velvollisuuteen

Esityksessä ehdotetaan käytettäväksi yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan mukaista liikkumavaraa rajoittaa 34 artiklassa säädettyä rekisteröidyn oikeutta saada tieto henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta. Ehdotetut säännökset olisivat merkityksellisiä perustuslain 10 §:n 1 momentin turvaaman yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Yleiseen tietosuoja-asetukseen perustuvien rekisteröidyn oikeuksien soveltamisalaa voidaan rajoittaa tietosuoja-asetuksen 23 artiklan mukaisesti, jos kyseisessä rajoituksessa noudatetaan keskeisiltä osin perusoikeuksia ja -vapauksia ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätön ja oikeasuhteinen toimenpide, ja jos rajoitus täyttää jonkin 23 artiklan 1 kohdassa säädettyistä rajoittamisen perusteista.

Tietosuojalakiin lisättäisiin säännökset, joiden perusteella rekisteröidylle tehtävää ilmoitusta henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta voisi rajoittaa tai lykätä tai se voitaisiin jättää tekemättä kansalliseen turvallisuuteen ja rikosten selvittämiseen liittyvien intressien turvaamiseksi, rekisteröidyn tai muiden henkilöiden oikeuksien turvaamiseksi, sekä Suomen tai Euroopan unionin tärkeän taloudellisen tai rahoituksellisen edun turvaamiseksi. Ilmoitusta voisi rajoittaa tai lykätä tai se voitaisiin jättää tekemättä samoilla perusteilla kuin ne, joiden perusteella voidaan jo nykyisin rajoittaa rekisteröidyn tarkastusoikeutta. Rajoitukset perustuisivat tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan e ja i alakohtaan. Ilmoitusvelvollisuuden rajoittamisen tavoitteena on sovittaa henkilötietojen suojaa yhteen muiden intressien ja oikeuksien kanssa sekä selventää ilmoitusvelvollisuutta koskevia säännöksiä, joiden rikkomisesta voidaan määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja.

Ehdotetut säännökset merkitsisivät perustuslain 10 §:n 1 momentin turvaaman yksityiselämän ja henkilötietojen suojan rajoittamista. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että perusoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia on myös arvioitava kulloisessakin sääntely-yhteydessä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten valossa, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden, kannalta (esim. PeVL 29/2016 vp, s. 4–5, PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp sekä PeVL 14/2009 vp). Yksityiselämän suojan rajoituksella tulisi olla hyväksyttävä yhteiskunnallinen päämäärä ja rajoituksen tulee olla välttämätön ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään. (PeVM 25/1994 vp, sekä esim. PeVL 56/2014 vp ja PeVL 18/2013 vp).

Ilmoitusvelvollisuutta voitaisiin rajoittaa vain siltä osin ja niin pitkäksi aikaa kuin ehdotetut rajoittamisen edellytykset täytyvät. Jos vain osa ilmoitukseen sisältyvistä tiedoista olisi sellaisia, että ne momentin mukaan jäisivät ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle, rekisteröidylle tehtävän ilmoituksen tulisi sisältää muut tietosuoja-asetuksen 34 artiklan 2 kohdan mukaiset tiedot. Ehdotetuilla säännöksillä ilmoitusvelvollisuutta voitaisiin rajoittaa vain, jos se olisi välttämätöntä rajoituksen perusteena olevan intressin tai oikeuden kannalta. Ehdotetut säännökset täyttäisivät tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan vaatimukset ja perustuslain 10 §:n 1 momentin rajoittamiselle asetetut välttämättömyyden ja oikeasuhteisuuden vaatimukset.

Seuraamusjärjestelmän valinta ja sääntelyn tarkkarajaisuus

Edellä jaksosta 5.1 ilmenee, että hallituksen esityksen valmistelussa viranomaisia ja julkisen hallinnon elimiä koskevana vaihtoehtoisena seuraamusjärjestelmänä on tarkasteltu rikosoikeudellisen sääntelyn täsmentämistä, mukaan lukien mahdollisuus laajentaa yhteisöosakon soveltamisalaa. Hallituksen esityksessä ehdotetussa hallinnollisten seuraamusmaksuja koskevien säännösten laajentamisessa koskemaan julkista sektoria on huomioitu seuraamusjärjestelmän valintaan liittyvät valtiosääntöiset ja tarkoituksenmukaisuuteen liittyvät näkökohdat sen lisäksi, että ehdotuksella varmistettaisiin EU-oikeuden asianmukainen täytäntöönpano.

Huomioiden tietosuojarikosta koskevien säännösten rajallisen soveltamisalan, tietosuojalainsäädännön rikkomiseen liittyvät rikosepäilyt viranhaltijoiden osalta käsiteltäisiin voimassa olevien rikoslain säännösten mukaisesti nykyisin lähinnä virkavelvollisuuden rikkomisena, ja rajallisissa tapauksissa kyseeseen voisi tulla virkasalaisuuden rikkominen. Rikoslain 40 lukuun sisältyvissä virkavelvollisuuden rikkomista koskevissa säännöksissä on kyse niin sanotuista blankosäännöksistä, joissa rangaistavaa toimintaa ei ole määritelty rikoksen tunnusmerkistössä tyhjentävästi. Virkavelvollisuudet määräytyvät tarkemmin muun lainsäädännön eli tässä tapauksessa yleisen tietuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojalain perusteella.

Perustuslakivaliokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määrittämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. (esim. PeVL 46/2021 vp, 12 kohta, PeVL 39/2017 vp, s. 2, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 4, PeVL 10/2016 vp, s. 7–8 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II) Vaikka perustuslain 8 §:n rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen täsmällisyysvaatimus ei sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, ei sääntelyn tarkkuuden yleistä vaatimusta kuitenkaan voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (ks. esim. PeVL 33/2025 vp, 10 kohta, PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 14/2013 vp, PeVL 17/2012 vp, PeVL 9/2012 vp, s. 2/II, 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). Perustuslakivaliokunta on käytännössään korostanut, että blankorikossääntelyn osalta tavoitteena tulee olla, että niiden edellyttämät valtuutusketjut ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset ovat kirjoitetut rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävästä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus sekä kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitettusta teosta (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I ja myös PeVL 33/2025 vp, 10 kohta, PeVL 9/2018 vp, s. 9, PeVL 10/2016 vp, s. 8).

Sääntelyn tarkkarajaisuutta koskevan vaatimuksen lisäksi säännösten tulee täyttää sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (ks. esim. PeVL 28/2014 vp, PeVL 15/2014 vp) Suhteellisuusvaatimus puolestaan edellyttää sen arvioimista, onko sanktiointi välttämätön sen taustalla olevan oikeushyvän suojaamiseksi. Tältä osin tulee arvioida, onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla perusoikeuteen vähemmän puuttuvalla tavalla kuin teon säätämällä rangaistavaksi (ks. PeVL 23/1997 vp). Sääntelyn hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden lisäksi sanktioista säädettäessä on kiinnitettävä erityistä huomiota sääntelyn tarkkarajaisuuteen sekä sanktioiden kohteena olevien oikeusturvaan (PeVL 49/2017 vp).

Yleisen tietuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojalain sisältämät velvoitteet ovat pääosin samansisältöisiä. Niitä voidaan myös pitää yksityiskohtaisina ja tarkkarajaisina. Sen sijaan yleisen tietuoja-asetuksen 84 artikla ja 57 artikla jättävät avoimeksi sen, mitä velvoitteita rikosoikeudellisten rangaistusten olisi katettava. Lähtökohtaisesti mikä tahansa tietosuojalainsäädännön velvoitteen laiminlyönti voitaisiin kuitenkin katsoa virkavelvollisuuden rikkomiseksi edellyttäen, että teon rangaistavuuden yleisesti sovellettavat edellytykset täyttyvät ja laiminlyönti liittyy kyseessä olevan henkilön vastuulla olevaan velvoitteeseen, lukuun ottamatta julkisyhteisöjen työsuhteisia työntekijöitä.

Vaikka yleisen tietuoja-asetuksen 84 artikla ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 57 artikla sisältävät kansallista liikkumavaraa, niissä tarkoitetuissa kansallisissa seuraamuksissa on keskeistä ottaa huomioon EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraavat vaatimukset. Vaikka jäsenvaltiot voivat valita kyseessä olevan EU-lainsäädännön rikkomisesta määrättävät

seuraamukset, niiden on tuomioistuimen mukaan huolehdittava erityisesti siitä, että unionin oikeuden rikkominen sanktioidaan vastaavin aineellisin ja menettelyllisin edellytyksin kuin kansallisen oikeuden vastaavanlaatuinen ja vakavuudeltaan samanlainen rikkominen, ja että seuraamus on joka tapauksessa tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava (C-679/18, OPR-Finance, tuomio 5.3.2020, 25 kohta; C-565/12, LCL Le Crédit Lyonnais, tuomio 27.3.2014, 44 kohta). Lisäksi tuomioistuin on todennut, että seuraamusten on ankaruudeltaan vastattava niillä rangaistavien loukkausten vakavuutta ja niillä on erityisesti varmistettava todellinen varoittava vaikutus yleistä suhteellisuusperiaatetta kuitenkin noudattaen (C-679/18, OPR-Finance, tuomio 5.3.2020, 26 kohta; C-42/15, Home Credit Slovakia, tuomio 9.11.2016, 63 kohta).

Edellä mainittu EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevä vastaavuusperiaate ei tarkoita välttämättä sitä, että seuraamus olisi tarpeen kaikkien tietosuojalainsäädännön velvoitteiden rikkomisesta. Sen sijaan oleellista on se, kohdistuvatko viranomaisten osalta sovellettavaksi tulevat rikosoikeudelliset seuraamussäännökset yleisen tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojalain velvoitteiden rikkomiseen mahdollisimman kattavasti. Hallituksen esityksessä muodostetun arvion mukaan virkarikossääntelyn aineellisoikeudellisessa kattavuudessa ei sinänsä ole erityisiä puutteita. Rikosoikeudellinen vastuu ei kuitenkaan koske rekisterinpitäjää organisaationa, vaikkakin rikosoikeudellinen virkavastuu voi toteutua myös kollegiaalisena.

Hallituksen esityksen taustalla oleva nykyisen seuraamusjärjestelmän arviointi osoitti, että tietosuojavelvoitteisiin liittyviä rikosasioista koskevaa oikeuskäytäntöä on kokonaisuutena vähän tietosuojarikoksia koskevia asioita lukuun ottamatta. Kollegiaalisesta vastuusta ei toistaiseksi ole nimenomaan tietosuojaan liittyvää virkarikoksia koskevaa oikeuskäytäntöä. Niissä harvoissa henkilötietojen käsittelyyn liittyvissä virkarikostapauksissa, joissa on ollut kyse tietosuojalainsäädännöstä johtuvista velvoitteista, on pyritty osoittamaan organisaatiosta yksittäinen vastuussa oleva viranhaltija. Nimenomaisesti rekisterinpitöön liittyvät syytteet eivät ole kuitenkaan menestyneet. Sen sijaan syyksilukeva tuomio on annettu muun virkavelvoitteen laiminlyönnistä. Oikeuskäytännön vähäisyyteen voi olla monia syitä.

Oikeuskäytännön vähäisyys ja tarkastelluista tuomioista ilmenevät vastuussa olevan henkilön osoittamisen haasteet herättävät kuitenkin yleisemmin kysymyksen siitä, missä määrin rikosoikeudellinen virkavastuu on mahdollista johtaa niistä velvoitteista, jotka määritetään tarkemmin tietosuojalainsäädännössä. Siinä tapauksessa, että nykyisessä seuraamusjärjestelmässä pitäydyttäisiin, järjestelmän täydentämistä voitaisiin pitää riittävänä keinona varmistaa seuraamusjärjestelmän kattavuus. Keskeisin ongelma liittyy seuraamuslajin valinnan kannalta kuitenkin siihen, että voimassa olevien rangaistussäännösten ja virkavelvollisuuden rikkomista koskevien säännösten perusteella viranomaiselle ei ole mahdollista määrätä rangaistusluontoista seuraamusta organisaationa. Vaikka yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan tarkoitusta tämentävä EU:n tuomioistuimen linjaus (C-807/21, Deutsche Wohnen, tuomio 5.12.2023, 51 ja 43 kohta) ei koske rikosoikeudellista seuraamusjärjestelmää, sille voidaan antaa yleisemminkin merkitystä tietosuoja-asetuksen tarkoituksen kannalta. Yleisen tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin lähtökohtana on, että niissä säädetyt velvoitteet kuuluvat rekisterinpitäjän vastuulle. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin johdanto-osasta myös nimenomaisesti ilmenee, että seuraamus tulee voida määrätä myös organisaatiolle. Direktiivi ei sinänsä ota kantaa siihen, minkä luonteinen toimivaltaiselle viranomaiselle määrättävän seuraamuksen tulisi olla. Hallituksen esityksessä on päädytty arvioon, että EU-oikeuden asianmukaisen täytäntöönpanon kannalta tarkoituksenmukaisinta olisi, että seuraamus voitaisiin määrätä myös viranomaiselle siten, että tekoa tai laiminlyöntiä ei ole tarpeen lukea yksittäisen viranhaltijan syyksi. Tässä tapauksessa valinta on tarpeen tehdä yhteisöosakon ja hallinnollisen seuraamusmaksun välillä.

Perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyyksivaatimuksen mukaisesti kriminalisoinneille on esitettävä painava yhteiskunnallinen tarve ja perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste (PeVL 9/2016 vp, s. 2, PeVL 23/1997 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunnan mukaan esimerkiksi uhrin suojeleminen (ks. PeVL 6/2014 vp, s. 2) sekä tiettyjen muiden heikommassa asemassa olevien ryhmien (ks. PeVL 17/2006 vp, s. 3/I) sekä eri oikeushyviin liittyvien turvallisuusnäkökohtien (ks. esim. PeVL 20/2002 vp ja PeVL 26/2014 vp, s. 2) kohentaminen ovat muodostaneet hyväksyttäviä perusteita kriminalisoinneille. Sen sijaan fiskaaliset tavoitteet eivät ole rikosoikeudellisessa sääntely-yhteydessä hyväksyttäviä perusteita seuraamussääntelylle (PeVL 61/2014 vp, s. 3/I). Rangaistusseuraamuksen ankaruuden on oltava myös oikeassa suhteessa teon moitittavuuteen. Lisäksi rangaistusjärjestelmän kokonaisuudessaan tulee täyttää suhteellisuuden vaatimukset (PeVL 56/2014 vp, s. 2–3, PeVL 16/2013 vp, s. 2/I ja PeVL 23/1997 vp, s. 2/II).

Ehdotetun sääntelyn arvioinnissa on huomioitava myös perustuslakivaliokunnan kannat sanktioluonteisten hallinnollisten seuraamusten suhteen. Kuten edellä todetaan, perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti käytännössään rinnastanut rangaistusluonteiset taloudelliset seuraamukset rikosoikeudelliseen seuraamukseen. Hallinnolliset rikkomukset muistuttavat rikosoikeudellisia rikoksia, koska hallinnolliset seuraamukset sisältävät rikosoikeudellisille rangaistuksille luonteenomaisia rankaisullisia ja ennaltaehkäiseviä piirteitä (ks. esim. Öztürk v. Saksa, 21.2.1984, kohta 53). Valiokunta on myös korostanut, ettei hallinnollisia sanktioluonteisia seuraamusmaksuja voida pitää perustuslain 81 §:n mukaisina veroina tai maksuina ja ettei niiden tarkoitus ole valtion menojen rahoittaminen eikä olla korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvolliselle antamista eduista tai palveluista (ks. esim. PeVL 32/2005 vp, s. 2/II, PeVL 12/2005 vp, s. 3/I, PeVL 46/2004 vp, s. 3/I ja PeVL 61/2002 vp, s. 5/II). Hallituksen esityksessä ehdotetun sääntelyn kannalta huomionarvioisia ovat lisäksi perustuslakivaliokunnan kannanotot seuraamusmaksujen määräämisestä viranomaiselle (PeVL 13/2023 vp, PeVL 37/2021 vp, ja PeVL 14/2018 vp).

Lähtökohtaisesti tietosuojalainsäädännön tavoitteet voitaisiin saavuttaa yhtä hyvin yhteisösakkoa ja hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevilla säännöksillä. Kumpaankin liittyisi myös samankaltaisia haasteita viranomaisten kannalta. Rangaistusjärjestelmän, mukaan lukien sakkojärjestelmän, yleisesti tunnustettuna tavoitteena kuitenkin on rikosten ehkäiseminen eri vaikutusmekanismeilla sekä rikosten ja rikollisuuskontrollin aiheuttamien kärsimysten ja kustannusten minimoiminen ja niiden oikeudenmukainen jakaminen eri osapuolten kesken (PeVL 9/2016 vp, s. 5). Yleiseen tietosuoja-asetukseen sisältyvän hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn ja tietosuojalainsäädännön rikkomiseen vaihtoehtoisesti sovellettavien rikosoikeudellisten seuraamusten tavoitteet ovat oleellisesti erilaisia. Kumpaankin kuitenkin liittyy ennalta estävyyden tavoite.

Huomioiden edellä todetut valtiosääntöiset ja EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevät näkökohdat, tietosuojalainsäädännön mukaisten velvoitteiden laiminlyöntien kriminalisointi viranomaisten osalta ei olisi tarkoituksenmukaisin ratkaisu, vaan hallinnollista seuraamusjärjestelmää voidaan pitää paremmin soveltuvana. Yhteisösakkoon liittyisi myös ongelma siitä, että organisaation toiminnassa olisi tullut tehdä rikoksena pidettävä teko, jotta yhteisösakko olisi mahdollinen. Viranomaisten osalta huomionarvioista lisäksi on, että niille määrättäviin seuraamuksiin ei liity vastaavaa perusoikeuksien puuttumiseen liittyvää kysymysten asettelua kuin yksityisille määrättävien seuraamusten osalta. Sen sijaan edellä vaikutusten arvioinnissa on nostettu esiin muita varallisuuteen kohdistuvaan seuraamukseen liittyviä kysymyksiä, joilla on merkitystä viranomaisia koskevien seuraamusten oikeasuhteisuuden kannalta.

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. Rikosasioiden tietosuojalakiin lisättäisiin vastaavan sisältöiset säännökset. 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 nykyisin sovellettavia virkavelvollisuuden rikkomista koskevia säännöksiä paremmin tarkkarajaisuuden vaatimukset.

Viranomaiseen kohdistuvalla seuraamusmaksulla voisi välillisesti olla kuitenkin vaikutuksia hallinnon asiakkaiden perusoikeuksiin, joita tarkastellaan jäljempänä tarkemmin. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen huomioimiseksi hallituksen esityksessä on ehdotettu rajauksia viranomaisia koskeviin säännöksiin. Samalla säännöksillä viranomaisia koskevien seuraamusmaksujen enimmäismääristä ja viranomaisen koon ja taloudellisen aseman huomioimisesta varmistettaisiin sääntelyn oikeasuhteisuus.

Seuraamusmaksujen suuruuden perusteet

Kuten edellä todetaan, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että rangaistusluonteisia taloudellisia seuraamuksia koskevan sääntelyn on täytettävä sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (PeVL 33/2025, 7 kohta, PeVL 46/2021 vp, 16 kohta, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II). Valiokunta on tässä yhteydessä kiinnittänyt usein huomiota siihen, voidaanko taloudellinen seuraamus määrätä oikeushenkilöiden lisäksi luonnolliselle henkilölle. Valiokunnan mielestä esimerkiksi luonnolliselle henkilölle määrättävä viiden miljoonan euron seuraamusmaksu on vaikuttanut suhteellisen ankaralta seuraamukselta (PeVL 15/2016 vp, s. 5). Valiokunnan käytännössä myös seuraamusmaksua, jonka suuruudeksi ehdotettiin vähintään 500 euroa ja enintään 40 000 euroa, on pidetty suhteellisen suurina, etenkin siltä osin kuin niitä oli tarkoitus soveltaa myös luonnollisiin henkilöihin (PeVL 46/2021 vp, 16 kohta). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että EU-säännösehdoituksista neuvoteltaessa tulee kiinnittää aina vakavaa huomiota siihen, että erityisesti luonnollisiin henkilöihin kohdistuvien seuraamusmaksujen tulee olla enimmäismäärältään oikeasuhtaisia. (PeVL 33/2025 vp, 8 kohta)

Koska hallinnollisia seuraamusmaksuja ei ole yleensä ehdotettu mahdollistettavaksi viranomaisille, perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännöstä ei tarkemmin ilmene, minkä suuruiset seuraamusmaksut olisivat viranomaisten osalta ongelmallisia oikeasuhteisuuden kannalta. Tietosuojalakia koskevan lakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä valiokunta on kuitenkin huomauttanut, että yleiseen tietosuoja-asetukseen perustuneet seuraamusmaksut, joiden enimmäismäärä määriteltiin joko kiinteän enimmäismäärän (20 000 000 euron) tai liikevaihtomallin (neljä prosenttia yrityksen vuotuisesta liikevaihdosta) perusteella, ovat määrältään huomattavia ja ne voivat muodostua oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ongelmallisiksi, mikä korostaa oikeusturvalle asetettuja vaatimuksia (PeVL 14/2018 vp, s. 18). Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota korkean seuraamusmaksun uhkan ongelmallisuuteen myös kannanotossaan, joka koski viranomaisia. (PeVL 14/2018 vp, s. 21) Tietosuoja-asetuksen 83 artikla soveltaminen sellaisenaan tarkoittaisi, että viranomaisiin sovellettaisiin siinä

säädettyjä kiinteitä seuraamusmaksun enimmäismääriä. Vaikka viranomaiset ovat eräitä valtuutettuja lukuun ottamatta vain harvoin luonnollisia henkilöitä, myös viranomaisille mahdollistettavien seuraamusmaksujen enimmäismääriin liittyy erityinen tarve varmistua siitä, että ne muodostuvat tasoltaan oikeasuhteisiksi. Vaikka osalla viranomaisista voi olla suuri budjetti, tosiasiallisesti ennakoimattomien menojen maksamiseen käytettävissä olevat varat voivat olla vähäiset.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1 kohta edellyttää valvontaviranomaisen varmistavan, että hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen asetuksen 83 artiklan mukaisesti on kussakin yksittäisessä tapauksessa tehokasta, oikeasuhteista ja varoittavaa. Hallinnolliset seuraamusmaksut määrätään kunkin yksittäisen tapauksen olosuhteiden mukaisesti 58 artiklan 2 kohdan a–h ja j alakohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden lisäksi tai niiden sijasta. Asetuksen 83 artiklan 2 kohdassa säädetään yksityiskohtaisesti seuraamusmaksua määrättäessä huomioitavista näkökohdista. Artiklan 3 kohta edellyttää, että jos rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä rikkoo samoissa tai toisiinsa liittyvissä käsittelytoimissa tahallaan tai tuottamuksellisesti useita tämän asetuksen säännöksiä, hallinnollisen seuraamusmaksun kokonaismäärä ei saa ylittää vakavimmasta rikkomuksesta määrättyä seuraamusmaksua. Nämä säännökset tulisivat tietosuojalain ehdotetun 24 a §:n mukaisesti sovellettaviksi myös silloin, kun kyse olisi julkissektorin rekisterinpitäjää tai henkilötietojen käsittelijää koskevasta seuraamusharkinnasta.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4 ja 5 kohta, joissa säädetään seuraamusmaksujen enimmäismääristä, eivät sisällä liikkumavaraa yksityissektorin osalta. Sen sijaan artiklan 7 kohta mahdollistaa liikkumavaran viranomaisten osalta muun muassa tältä osin. Ehdotetussa tietosuojalain 24 a §:ssä ja sitä vastaavasti rikosasioiden tietosuojalain 58 c §:ssä säädettäisiin julkissektorilla sovellettavista seuraamusmaksujen enimmäismääristä, jotka olisivat rikkomuksesta riippuen 500 000 euroa tai 1 000 000 euroa. Lisäksi säännöksissä edellytettäisiin nimenomaisesti, että seuraamusmaksua määrätä päätettäessä on varmistuttava siitä, että se on oikeassa suhteessa viranomaisen tai julkishallinnon elimen kokoon ja taloudelliseen asemaan sekä rikkomuksen tai laiminlyönnin vakavuuteen.

Ehdotetuissa seuraamusmaksujen enimmäismäärissä on huomioitu se, että viranomaisten toiminnassa sääntelyn ennalta estävyys muodostuu eri tavalla kuin yritysten toiminnassa, koska viranomaisten toimintaan ei liity pääsääntöisesti taloudellisen voiton tavoittelua. Siten viranomaisten rikkomuksia ja laiminlyöntejä ennalta estää merkittävästi tietosuoja-asetuksessa säädetyt enimmäismäärät alemmat seuraamusmaksujen enimmäismäärät. Sillä, että viranomaiset noudattavat seuraamusmaksun uhkan ansiosta aiempaa enemmän huolellisuutta ja varovaisuutta muun muassa tietojärjestelmähankkeissa, on rikkomuksia ennalta estävää vaikutusta. Viranomaisten on myös mahdollista esimerkiksi saavuttaa rikkomuksella tai laiminlyönnillä taloudellista säästöä, jota voidaan pitää tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuna epäsuorana taloudellisena etuna.

Ehdotetut seuraamusmaksujen enimmäismäärät olisivat yksityissektoria alemmasta tasosta huolimatta edelleen merkittäviä perustuslain tulkintakäytännön valossa, erityisesti jos kyseessä olisi luonnollinen henkilö viranomaisena (kuten valtuutetut) tai jos viranomaisen taloudellinen kantokyky olisi heikko tai koko budjetti alittaisi 500 000 euroa. Seuraamusmaksujen enimmäismäärien olisi kuitenkin oltava riittävän korkeat, jotta seuraamusjärjestelmä olisi tehokas, varoittava ja oikeasuhteinen kaikkien julkissektorin toimijoiden osalta. Ehdotetussa tietosuojalain 24 a §:ssä ja rikosasioiden tietosuojalain 58 c §:ssä korostetulla oikeasuhteisuuden vaatimuksella varmistettaisiin se, että enimmäismäärä ei olisi mahdollinen budjetiltaan pienten tai heikossa taloudellisessa asemassa olevien viranomaisten osalta. Vaikka oikeasuhteisuuden vaatimus sisältyy yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1 kohtaan, sen toistamiselle

ehdotetussa muodossa ei ole estettä, huomioiden artiklan 7 kohtaan sisältyvän liikkumavaran siitä, missä määrin seuraamusmaksuja voitaisiin määrätä viranomaisille ja julkishallinnon elimille.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt hallinnollisten sanktioiden oikeasuhtaisuuden kannalta merkittävänä paitsi säännöksiä sanktioiden euromääräisestä suuruudesta myös säännöksiä seuraamuksen suuruuden määräytymisessä huomioon otettavista seikoista ja seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä. Valiokunta on myös käytännössään edellyttänyt, että viranomaisen harkinnan sanktion määräämättä jättämisestä tulee olla sidottua harkintaa siten, että seuraamusmaksu on jätettävä määräämättä laissa säädettyjen edellytysten täytyessä (PeVL 46/2021 vp, 17 kohta, PeVL 46/2021 vp, 17 kohta, ks. myös PeVL 49/2017 vp, PeVL 39/2017 vp). Perustuslakivaliokunta on antanut merkitystä muiden hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisen edellytysten ohella myös seuraamusmaksujen viimesijaisuudelle ja edellyttänyt viimesijaisuuden ilmenemistä laista (PeVL 46/2021 vp, kohdat 18 ja 19). Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä mainitut seikat ilmenevät pääosin yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1–3 kohdasta, joissa säädetään hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisen edellytyksistä, ja ne koskisivat myös julkissektoria. Nämä seuraamusmaksujen määräämisen edellytykset eivät sisällä kansallista liikkumavaraa. Vastaavat säännökset ehdotetaan sisällytettäväksi rikosasioiden tietosuojalain 58 b §:ään.

Tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 7 kohta kuitenkin mahdollistaa liikkumavaran käytön siltä osin, missä määrin seuraamusmaksuja voitaisiin määrätä viranomaisille. Huomioiden perustuslain tulkintakäytännöstä ilmenevät vaatimukset, tietosuojalain 24 a §:ssä ja rikosasioiden tietosuojalain 58 b §:ssä korostettaisiin seuraamusharkinnan sitomista sen määräämistä koskeviin edellytyksiin sekä seuraamuksen viimesijaisuutta. Seuraamusmaksun viimesijaisuuden periaate ei yksiselitteisesti ilmene yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksistä tai johdanto-osan perusteluista, vaikka 83 artiklan mukaisiin seuraamusmaksun määräämisen edellytyksiin sidottu harkinta käytännössä tarkoittaa sitä, huomioiden myös EU:n tuomioistuimen korostamat tahallisuuden tai tuottamuksellisuuden vaatimukset (C-683/21, Nacionalinis visuomenės sveikatos centras, tuomio 5.12.2023, kohta 73). Ehdotettujen viimesijaisuuden periaatetta korostavien säännösten arvioidaan olevan mahdollisia viranomaisia koskevan liikkumavaran puitteissa ilman, että ne vaarantaisivat yksityissektorin ja julkissektorin rekisterinpitäjien ja henkilötietojen käsittelijöiden yhdenvertaisen kohtelun. Viimesijaisuudella tarkoitettaisiin käytännössä sitä, että yksittäistapauksessa muut käytettävissä olevat korjaavat toimenpiteet eivät olisi riittäviä 83 artiklan 1–3 kohtaan sidotun harkinnan perusteella. Seuraamusmaksun määrääminen ei kuitenkaan edellyttäisi, että tietosuojavaltuutettu ensin toteuttaisi muita toimenpiteitä, vaan voisi harkintansa mukaan määrätä seuraamusmaksun yhdessä muiden toimenpiteiden kanssa tai niiden sijasta (KHO:2023:81, kohta 50)

Ehdotetut seuraamusmaksun suuruuden määräytymisen perusteita koskevat tietosuojalakiin lisättävät säännökset ja yleisen tietosuoja-asetuksen suoraan sovellettavat säännökset, sekä vastaavat rikosasioiden 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.

Kaksoisrangaistavuuden kieltö (ne bis in idem)

Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä on arvioitu sitä, voisiko hallinnollisten seuraamusmaksujen ulottaminen koskemaan viranomaisia aiheuttaa kysymyksiä

kaksinkertaisen rangaistuksen kiellosta. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa määrätään ns. *ne bis in idem* -säännöstä, jonka mukaan ketään ei saa saman valtion tuomiovallan nojalla tutkia uudelleen tai rangaista oikeudenkäynnissä rikoksesta, josta hänet on jo lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi kyseisen valtion lakien ja oikeudenkäyntimenettelyn mukaisesti. Myös kansalaisyhteiskuntaa ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 14 artiklan 7 kohta ja EU:n perusoikeuskirjan 50 artikla määräävät periaatteesta. Kiellon katsotaan sisältyvän myös Suomen perustuslain yksilön oikeusturvaa koskevan 21 §:n 2 momentin säännökseen oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeista, jotka on lailla turvattava (PeVL 9/2012 vp, s. 3; HE 309/1993 vp, s. 74/II).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä kiellon soveltamisala ei rajoitu vain varsinaisiin rikosoikeudellista rangaistusta koskeviin tuomioihin, vaan se ulottuu myös erilaisiin rangaistusluonteisiin hallinnollisiin seuraamuksiin. Rangaistusluonteisen seuraamusmaksun määrääminen samasta teosta kuin rikosoikeudellinen seuraamus voi saattaa sen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7. pöytäkirjan 4 artiklan soveltamisalaan (Sergey Zolotukhin v. Venäjä, tuomio 10.2.2009 (suuri jaosto), 52–57 kohta; ks. myös esim. Jussila v. Suomi, tuomio 23.11.2006, ja Ruotsalainen v. Suomi, tuomio 16.6.2009). Vastaavasti perusoikeuskirjan 50 artiklaa on tulkittu EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä (esim. C-524/15, Menci, tuomio 20.3.2018, 30 kohta). Kaksoisrangaistavuuden kiellon ei voida katsoa koskevan vain puhtaasti peräkkäisiä menettelyjä, vaan myös samanaikaisesti vireillä olevia menettelyjä. Tämä tulkinta on johdettavissa jo ihmisoikeussopimuksen mainitun artiklan sanamuodosta, ja se näyttäisi vastaavan myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä esitettyjä linjauksia (ks. em. Sergey Zolotukhin -tuomio, ja Tomasovic v. Kroatia, tuomio 18.10.2011; ks. myös PeVL 9/2012 vp, s. 4)

Myös perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti käytännössään rinnastanut rangaistusluonteiset taloudelliset seuraamukset rikosoikeudelliseen seuraamukseen (esim. PeVL 39/2017 vp, s. 2, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 4, PeVL 10/2016 vp, s. 7–8 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II). Perustuslakivaliokunta on rangaistuksenluonteisia seuraamuksia koskevan sääntelyn yhteydessä arvioinut, onko kaksoisrangaistavuuden kiellon vaatimukset otettu asianmukaisesti huomioon (PeVL 10/2016 vp ja PeVL 17/2013 vp). Tietosuoja-asetuksen säännöksessä on varmistuttu siitä, että sen soveltamisala on eri kuin tietosuoja-asetuksen mukaisten hallinnollisten seuraamusmaksujen osalta, jolloin *ne bis in idem* -vaikutusta ei pitäisi syntyä. Muissa rikosnimikkeissä, joihin voimassa olevissa tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain rangaistussäännöksissä viitataan, ei myöskään ole kyse tietosuojalainsäädännön mukaisten velvoitteiden rikkomisesta.

Oikeuskäytäntöä on yksityissektorin osalta toistaiseksi vähän, mutta *ne bis in idem* -vaikutus voidaan huomioida myös lain soveltamisen yhteydessä. Tietosuoja-asetuksen selkeästi erillisen soveltamisalan huomioiden, kaksinkertaisen rangaistuksen kiellon punninta ei välttämättä kuitenkaan nouse seuraamusharkintaa koskevissa perusteluissa esiin, vaikka asiakokonaisuudesta olisi samanaikaisesti vireillä rikosprosessi (kuten arviomuistiossa mainittu tietoturvaloukkausta koskevan ilmoituksen laiminlyöntiin liittyvä päätös 7.12.2021 dnro 1150/161/2021). Viranomaisten osalta kuitenkin tietosuoja-asetuksen sijasta virkarikokset olisivat *ne bis in idem* -periaatteen kannalta käytännössä ne rikokset, joiden osalta kysymys voisi nousta esiin. Siltä osin kuin on kyse tietosuoja-asetuksen tai rikosasioiden tietosuojalain rikkomisesta viranomaisessa, lähinnä virkarikossääntely kattaa niiden laiminlyönnit. Viranomaisten osalta rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä on yleensä organisaatio, kun taas virkarikoksesta voidaan tuomita vain luonnollinen henkilö, joten tältä osin kysymys vaikuttaisi viranomaisten osalta melko teoreettiselta. Seuraamusmaksu lähtökohtaisesti määrättäisiin suoraan rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle ilman, että organisaatiosta on tarpeen osoittaa yksittäistä rikkomuksesta vastuussa oleva henkilö.

Kollegiaalisen päätöksenteon osalta rikosoikeudellinen virkavastuu sinänsä voisi joskus tulla arvioitavaksi samanaikaisesti hallinnollisen seuraamusmaksuharkinnan kanssa.

Kuten tietosuojarikoksen seuraamussäännöksillä, hallinnollisella seuraamusmaksulla suojataan kuitenkin eri oikeushyvä kuin virkarikoksesta aiheutuvalla rikosoikeudellisella seuraamuksella (vrt. VaaHO:2023:3). Toisaalta oikeuskäytännössä on jo hyväksytty jonkinasteinen päällekkäisyys menettelyissä. Se, että kahdella menettelyllä tavoitellaan erilaisia yleisen edun mukaisia tavoitteita, joita on oikeutettua suojata samanaikaisesti, voidaan menettelyjen ja seuraamusten päällekkäisyyden suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta tarkasteltaessa ottaa huomioon tekijänä, jolla pyritään perustelemaan tämä päällekkäisyys, edellyttäen, että nämä menettelyt täydentävät toisiaan ja että kyseisestä päällekkäisyydestä aiheutuva lisärasitus voidaan siten oikeuttaa tavoitelluilla kahdella päämäärällä. Tässä tapauksessa oleellista on sääntelyn selkeys, päällekkäisten menettelyjen välttämättömyys ja yhteensovittaminen, sekä seuraamusten oikeasuhteisuus (C-117/20, bpost SA v. Autorité belge de la concurrence, tuomio 22.3.2022 (suuri jaosto), 49–50 kohta; C-524/15, Menci, tuomio 20.3.2018, 49, 52, 53, 55 ja 58 kohta, sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 15.11.2016, A ja B v. Norja, 130–132 kohta; ks. myös PeVL 9/2012 vp).

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kuitenkin lisättäväksi kummankin lain rangaistussäännöksiin viittaukset virkavelvollisuuden rikkomista koskeviin rikoslain pykäliin. Viittauksilla selkiytettäisiin EU-oikeuden mukaisten velvoitteiden täytäntöönpanoa erityisesti niiden viranomaisten huomioimiseksi, joihin ei sovellettaisi hallinnollisia seuraamusmaksuja. Hallinnolliset seuraamusmaksut eivät myöskään tarkoittaisi sitä, etteikö yksittäinen viranhaltija voisi olla joissakin tapauksissa yksin rikosoikeudellisessa virkavastuussa tietosuojalainsäädännön rikkomisesta sen sijaan, että kyseessä olisi organisaation vastuulla oleva laiminlyönti.

Huomioiden edellä mainitut näkökohdat ja sen, että mahdolliset ne bis in idem –tilanteet olisivat suurella todennäköisyydellä harvinaisia, eikä osittaiselle päällekkäisyydelle ole oikeuskäytännön valossa estettä, hallinnollisten seuraamusmaksujen ulottaminen koskemaan viranomaisia ei olisi kaksinkertaisen rangaistuksen kiellon kannalta ongelmallista.

Julkisen vallan käyttö, oikeusturva ja hyvän hallinnon takeet

Ehdotettu sääntely olisi merkityksellistä perustuslain 2 §:n 3 momentissa tarkoitetun julkisen vallan käytön ja perustuslain 21 §:n mukaisten oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden kannalta. Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määrittämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Perustuslakivaliokunta on katsonut rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määrittämiseen sisältyvän merkittävää julkisen vallan käyttöä. Toimivaltaa seuraamusmaksun määrittämiseen ei perustuslain 124 § huomioon ottaen voida siksi säätää muulle kuin viranomaiselle. (ks. esim. PeVL 49/2017 vp, PeVL 14/2013 vp, PeVL 57/2010 vp, PeVL 55/2005 vp, PeVL 32/2005 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut perustuslain 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvan ja asianmukaisen menettelyn takeiden merkityksen korostuvan sitä enemmän, mitä ankarammasta seuraamuksesta on kysymys (esim. PeVL 14/2018 vp, s. 19).

Jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Kun on kysymys hallintoviranomaisen toiminnasta, asian käsittelyssä on noudatettava hyvän hallinnon takeita, joita pykälän 2 momentin mukaan ovat muun muassa käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös sekä oikeus hakea muutosta. Nämä hyvän hallinnon takeet turvataan perustuslain mukaan lailla. Vaikka

perusoikeuksia koskevilla säännöksillä suojataan pääosin luonnollisen henkilön oikeuksia, viranomaiset ovat tietosuojalainsäädännön mukaisia rekisterinpitäjiä ja henkilötietojen käsittelijöitä, ja tietosuojavaltuutettu tekee niitä koskevia hallintopäätöksiä. Ehdotetulla seuraamusmaksusääntelyllä puututtaisiin viranomaisten toimintaa varten varatun rahoituksen käyttöön. Hyvän hallinnon takeilla on myös tässä tapauksessa korostunut merkitys. Viranomaisella on oikeus hakea tietosuojavaltuutetun päätöksiin muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain mukaisesti.

Hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämiseen sovelletaan yleisen tietuoja-asetuksen 83 artiklan lisäksi tietosuojalain 24 §:n säännöksiä. Siltä osin kuin asiasta ei säädetä niissä, tietosuojavaltuutetun päätöksentekoon sovelletaan hallintolakia. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että määräämismenettelyn asianmukaisuutta, riippumattomuutta ja puolueettomuutta perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla turvaa se, että seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen säädetään monijäsenisen elimen toimivaltaan kuuluvaksi. Perustuslakivaliokunta on tämän ohella kiinnittänyt huomiota lisäksi siihen, että menettelyyn liittyvien oikeusturvajärjestelyiden merkitystä korostaa osaltaan se, ettei tietuoja-asetuksessa tarkemmin määritellä, minkä suuruisena seuraamusmaksu kussakin tilanteessa tulee määrätä. Asetuksessa asetetaan ainoastaan maksun hyvin korkeat ylärajat ja luetellaan erilaisia tekijöitä, jotka tulee ottaa huomioon hallinnollisia sanktioita määrättäessä (83 artikla 2 kohta). (PeVL 14/2018 vp; PeVL 24/2018 vp)

Tietosuojalain 24 §:n 1 momentin mukaisesti tietuoja-asetuksen 83 artiklassa säädetyn hallinnollisen seuraamusmaksun määrää tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutettujen yhdessä muodostama seuraamuskollegio. Pykälässä säädetään myös seuraamusmaksun määräämiseen sovellettavasta menettelystä, jossa seuraamusmaksua koskeva päätös tehdään esittelystä. Seuraamuskollegiota koskevat säännökset lisättiin lakiehdotukseen eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunnan lausuntojen (PeVL 14/2018 vp, PeVL 24/2018 vp) johdosta hallintovaliokunnan mietinnössä sen huomioimiseksi, että laissa säädettävä seuraamuskollegio käyttäisi merkittävää julkista valtaa. Tämän vuoksi sen kokoonpanon tuli käydä perustuslain 2 §:n 3 momentin ja 119 §:n 2 momentin johdosta ilmi suoraan laista. Sääntelyä oli täsmennettävä myös säännöksillä kollegion päätösvaltaisuudesta. Perustuslakivaliokunta katsoi jälkimmäisessä lausunnossaan, että hallintovaliokunnan ehdottaman sääntelyn voidaan katsoa pääosin täyttävän vähimmäisvaatimukset, mutta ratkaisua ei voitu pitää perustuslain 21 §:n kannalta optimaalisena. Kolmen virkamiehen muodostamaa seuraamuskollegiota voidaan sinänsä pitää monijäsenisenä toimielimenä. Perustuslakivaliokunta piti lisäksi hallintovaliokunnan ehdottamaa päätösmenettelyä koskevaa säännöstä asianmukaisena (PeVL 24/2018 vp, s. 3). Voimassa olevaa tietosuojalakia vastaavan sisältöiset säännökset ehdotetaan lisättäväksi rikosasioiden tietosuojalakiin perustuslain 2 §:n 3 momentista johtuvien vaatimusten huomioimiseksi.

Perustuslakivaliokunta katsoi myös, että ehdotettu kollegio ei myöskään parhaalla mahdollisella tavalla täyttänyt asetuksessa edellytettyä riippumattomuutta ja puolueettomuutta, kun sen kokoonpanossa ovat yksinomaan valvontaviranomaiset itse. Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 21 §:stä johtuvista syistä olisi ollut perusteltua erottaa toisistaan tietosuojavaltuutetun ja seuraamustoimielimen tehtävät siten, että tietosuojavaltuutettu ei ole hallinnollisesta seuraamusmaksusta päättävän toimielimen jäsen. Vastaavasti olisi ollut johdonmukaista määritellä laissa seuraamustoimielimen päätöksentekoa edeltävä asian selvittäminen ja muu valmistelu sekä esittely tietosuojavaltuutetun tehtäväksi. Myös tietuoja-asetuksen nojalla määrättävän hallinnollisen seuraamusmaksun ankaruuteen liittyvät oikeusturvaan ja päätöksentekomenettelyyn kohdistuvat erityisvaatimukset puoltaisivat perustuslakivaliokunnan mukaan vahvasti seuraamusmaksun määräämistoimivallan ja seuraamusmaksun perusteiden selvittämiseen liittyvien tehtävien erottelua toisistaan.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tällainen organisatorinen erottelu vahvistaisi myös seuraamustoimielimen riippumatonta asemaa ja asianosaisen oikeusturvan takeisiin kuuluvia puolustautumisoikeuksia. (PeVL 24/2018 vp, s. 4, ks. myös PeVL 14/2018 vp, s. 19)

Perustuslakivaliokunnan lausunnoista jää avoimeksi se, tarvittaisiinko voimassa olevaan sääntelyn mukaiseen organisaatioon tai menettelyyn ylimääräisiä muutoksia siinä tilanteessa, että seuraamusmaksun määrääminen olisi mahdollista myös viranomaiselle. Tietosuojavaltuutetun organisaatiota arvioitiin oikeusministeriössä uudelleen. Hallituksen esityksellä HE 31/2023 vp korjattiin kuitenkin vain perustuslakivaliokunnan lausunnosta 24/2018 ilmenevä tietosuojavaltuutetun riippumattomuuteen liittyvä epäkohta. Perustuslakivaliokunta katsoi, että tietosuojavaltuutetun toimiston toimimista oikeusministeriön yhteydessä ei voitu pitää täysin ongelmattomana siltä kannalta, että tietosuojaviranomaiselle kuuluu erittäin merkittävää sanktiovaltaa, jonka käyttämisen tulisi perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan toteuttamiseksi olla organisatorisesti riippumatonta. Tietosuojalakia muutettiin siten, että tietosuojavaltuutettu ei enää sijaitse oikeusministeriön yhteydessä, vaan oikeusministeriön hallinnonalalla.

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi tietosuojavaltuutetun organisaatiota ja menettelyjä, vaan voimassa olevan tietosuojalain mukaista esittely- ja päätöksentekomenettelyä sovellettaisiin myös viranomaisiin. Perustuslakivaliokunnan edellä mainittujen huomioiden johdosta vastaavan sisältöiset säännökset on tarpeen sisällyttää myös rikosasioiden tietosuojalakiin. Huomioiden kuitenkin sen, mitä perustuslakivaliokunta on lausunut siitä, että yleisessä tietosuojasetuksessa ei tarkemmin määritetä sovellettavien seuraamusmaksujen suuruutta, säännöksiin ehdotetaan sisällytettäväksi viranomaisten toiminnan luonteen huomioivia mukautuksia. Viranomaisille määrättävien seuraamusmaksujen enimmäismäärät olisivat ehdotuksen mukaan ensinnäkin tuntuvasti alemmat kuin yksityissektorin osalta. Koska pelkkä enimmäismäärä jättäisi kuitenkin yksittäistapauksessa määrättävän seuraamusmaksun määrän vapaaseen harkintaan, ja kyse olisi julkisen vallan käytöstä suhteessa toiseen viranomaiseen, seuraamusmaksua määrättäessä olisi lisäksi huomioitava viranomaisen koko ja taloudellinen asema. Hallituksen esityksessä muodostetun arvion mukaan nämä lisävaatimukset ovat välttämättömiä.

Huomioiden edellä mainitun tietosuojavaltuutetun riippumattomuutta korostavan lainmuutoksen ja hallituksen esityksessä ehdotetut viranomaisia koskevat rajaukset, nykyisen kollegiaalisen päätöksentekomenettelyn arvioidaan täyttävän perustuslain 21 §:n mukaisen hyvän hallinnon vähimmäistakeet.

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että seuraamusmaksusääntelyn ulottaminen viranomaistoimintaan ei olisi valtiosääntöisesti ongelmattonta. Rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään kuitenkin liittyy tässä esityksessä esiin nostettuja puutteita, eikä tietosuojalakiehdotuksen käsittelyn yhteydessä arvioitu rikosoikeudellista ja hallinnollista seuraamusjärjestelmää samanaikaisesti kokonaisuutena. Perustuslakivaliokunnan arvio on tarpeen siitä, täyttävätkö ehdotetut säännökset seuraamusmaksujen määräämisestä viranomaisille hallinnon lainalaisuutta koskevat vaatimukset, huomioiden merkittävän julkisen vallan käytön suhteessa viranomaisiin.

Liikkumavaran käytön vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksien suojaan

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä turvaamisvelvollisuus viittaa sanamuotonsa perusteella perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien järjestelmään kokonaisuutena, ei pelkästään yksittäiseen perusoikeuteen. Tietosuojalain esitöiden mukaan henkilötietojen suojaan läheisesti liittyviä perusoikeuksia ovat

yksityiselämän suojan lisäksi oikeus kunniaan, oikeus yhdenvertaiseen kohteluun, oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, oikeus ihmisarvoiseen kohteluun, oikeus turvallisuuteen sekä yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä ja oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin, uskonnonvapaus ja omantunnon vapaus, sananvapaus ja julkisuus (HE 9/2018 vp, s. 6). Lisäksi on huomioitava perustuslain 21 §:n mukaiset hyvän hallinnon takeet.

EU:n tietosuojalainsäädäntöä koskevassa komission ehdotuksessa on otettu huomioon se, että tietosuojauudistus voi vaikuttaa myös useisiin muihin perusoikeuskirjassa vahvistettuihin perusoikeuksiin. Komission vaikutusten arvioinnissa on katsottu tietosuoja koskevan sääntelyn vaikuttavan yksityiselämän suojan ohella myönteisesti mm. lapsen oikeuksiin, syrjinnän kieltöön, sananvapauteen ja elinkeinovapauteen. Tietosuoja-asetuksen nimenomaisesti säädettyinä tavoitteena on vaikuttaa myönteisesti myös muiden perusoikeuksien ja -vapauksien toteutumiseen, ja vapaaseen liikkuvuuteen, vaikka se suojaakin erityisesti henkilötietoja. Asetus myös sisältää useita säännöksiä, joissa on erityisesti huomioitu suhde muihin perusoikeuksiin.

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiinsa perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, kuten esimerkiksi yleiseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin, jotka voivat ääritapauksessa palautua henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 5/1999 vp, s. 2/II). Lainsäätäjän tulee turvata perustuslain yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (PeVL 14/2018 vp, s. 20–21). Perustuslakivaliokunta on myös painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden. Arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta (esim. PeVL 54/2014 vp, s. 2/II, PeVL 10/2014 vp, s. 4/II). EU:n tuomioistuin on toistuvasti muistuttanut, että perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa vahvistetut perusoikeudet eivät ole ehdottomia vaan ne on suhteutettava siihen tehtävään, joka niillä on yhteiskunnassa (esim. C-623/17, *Privacy International*, tuomio 6.10.2020, kohta 63 oikeuskäytäntöviittauksineen; ks. myös yhdistetyt asiat C-92/09 ja C-93/09, *Volker und Markus Schecke ja Eifert*, tuomio 9.11.2010).

Viranomaisen henkilötietojen käsittelyperusteena on lähes poikkeuksetta yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettu lakisääteinen velvoite tai e alakohdassa tarkoitettu yleistä etua koskevan tehtävän hoitaminen tai julkisen vallan käyttö. Siten viranomaisen henkilötietojen käsittelystä säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen ohella tarkemmin muualla laissa. Sama koskee lähtökohtaisesti myös rikosasioiden tietosuojalaissa tarkoitettuja toimivaltaisia viranomaisia, joiden osalta lain soveltamisaläsäännöksessä tarkoitetuissa tehtävissä on kyse yleistä etua koskevista tehtävistä, johon lisäksi liittyy tyypillisesti julkisen vallan käyttöä. Viranomaisen on kaikissa tilanteissa hoidettava lakisääteiset tehtävänsä. Viranomaisen lakisääteisissä tehtävissä on myös valtaosin kyse jonkin perusoikeuden turvaamisesta, edistämisestä tai rajoittamisesta. Viranomaisen velvollisuus turvata ja edistää perus- ja ihmisoikeuksia kaikessa toiminnassaan ei rajoitu perustuslain 10 tai 12 §:ään.

Hallinnolliset seuraamusmaksut antaisivat poikkeuksellisen vahvaa suojaa yksityiselämän ja henkilötietojen suojalle. Siitä, että viranomaisia koskisivat hallinnolliset seuraamusmaksut ilman poikkeuksia, aiheutuisi myös perustuslakivaliokunnan arvion mukaan riskejä sille, miten viranomaiset punnitsevat keskenään näiden oikeuksien kanssa kilpailevia perusoikeuksia. (PeVL 14/2018 vp, s. 20–21) Hallituksen esitystä edeltävässä arviomuistiossa on arvioitu tarkemmin tilanteita, joihin voisi liittyä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan punnintaa suhteessa muihin sen kanssa kilpaileviin perusoikeuksiin tai muihin viranomaisen lakisääteiseen tehtävään liittyviin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin (arviomuistion s. 69–74). Perusoikeuspunnintaa voisi liittyä esimerkiksi tietosuojavaikutustenarviointiin sekä

henkilötietojen tietoturvaloukkauksia koskeviin ilmoituksiin. Lisäksi perusoikeuspunnintaa voisi liittyä rekisteröidyn oikeuksien toteuttamiseen erityisesti niissä tilanteissa, joissa oikeuksia voi olla tarpeen rajoittaa esimerkiksi yleisen edun turvaamiseksi tai toisten henkilöiden oikeuksien suojaamiseksi, tai esimerkiksi siirrettäessä henkilötietoja kolmanteen maahan tai kansainväliselle järjestölle.

Riskit perusoikeuksien suojaan eivät kuitenkaan aina olisi välittömiä huomioiden sen, että viranomaisen on kaikissa tilanteissa noudatettava lakia. Perusoikeuksien punnintaa liittyy hyvin erilaisiin viranomaisen tehtäviin, joista usein säädetään laissa yksityiskohtaisesti, kuten sosiaaliviranomaisten tehtäviin ja poliisin toimivaltuuksien käyttöön. Sillä, että viranomaiset rekisterinpitäjinä tai henkilötietojen käsittelijöinä rikkovat tietosuojan liittyviä rekisteröidyn oikeuksia, voisi myös olla heikentävää vaikutusta muiden perusoikeuksien toteutumiseen. Tämä on nimenomaisesti huomioitu Euroopan komission tekemässä vaikutusten arvioinnissa.

Huomioiden hallituksen esityksessä ehdotetut rajaukset viranomaisia koskeviin hallinnollisiin seuraamusmaksuihin, yleisen tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojalain nimenomaiset perusoikeuksien huomioimista koskevat vaatimukset, viranomaisen laissa säädetyn velvollisuuden suojata perusoikeuksia sekä hallinnon lainalaisuusperiaatteen, viranomaisia koskevan sääntelyn arvioidaan kokonaisuutena varmistavan riittävästi sen, että henkilötietojen suoja ei saisi perusteettoman vahvaa suojaa suhteessa muihin perusoikeuksiin. Hallituksen esityksessä kuitenkin arvioidaan, että poikkeuksen tähän muodostavat perustuslain 12 §:n suojaamat julkisuus ja sananvapaus, joihin myös perustuslakivaliokunta kiinnitti erityistä huomiota tietosuojalakia koskevan ehdotuksen käsittelyn yhteydessä.

Julkisuus ja sananvapaus

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatus asiakirjajulkisuuden suhteeseen yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan, ja on korostanut näiden välistä tasapainoa (ks. esim. PeVL 60/2017 vp, s. 3 ja PeVL 43/1998 vp, s. 2/II; ks. myös PeVL 22/2008 vp, s. 4/I). Valiokunta on katsonut, että esimerkiksi arkaluonteisten tietojen salassapitoa voidaan pitää välttämättömänä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatus yksityiselämän suojaamiseksi (PeVL 39/2009 vp, s. 2/I). Tällainen toisen perusoikeuden edistäminen on muodostanut sellaisen välttämättömän syyn, jonka vuoksi viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta on ollut mahdollista perustuslain 12 §:n 2 momentin nojalla lailla erikseen rajoittaa (PeVL 2/2008 vp, s. 2, PeVL 40/2005 vp, s. 2/II). Sen sijaan esimerkiksi julkishallinnon palkkaustietoihin ei kytkeydy niin vahvaa yksityisyyden suojaamisen intressiä, että se asiakirjajulkisuutta koskevan perusoikeuden valossa oikeuttaisi näiden tietojen laajan salassapidon. Valiokunta piti säännöksen muuttamista edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä (PeVL 43/1998 vp, s. 7/II—8/I).

Perustuslakivaliokunta kiinnitti tietosuojalakiehdotusta käsitellessään huomiota siihen, että vain yhden perusoikeuden turvaamisen laiminlyöntiin kohdistuvan seuraamusmaksun uhka voi johtaa erityisesti julkisuusperiaatteen toteutumisen kaventumiseen viranomaistoiminnassa. (PeVL 14/2028 vp) Hallituksen esityksessä muodostetun arvion mukaan tämä riski olisi ilmeinen, ottaen huomioon edellä säännöskohtaisissa perusteluissa mainitun oikeuskäytännön asiakirjajulkisuusasioissa. Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja on muita perus- ja ihmisoikeuksia selvemmin usein vastakkain julkisuusperiaatteen kanssa. Julkisuusperiaatteella

on myös läheinen yhteys sananvapauteen. Siten julkisuusperiaatteen toteutumisen kaventumisella voisi olla vaikutuksia myös sananvapauden käyttämiseen.

Perustuslain 12 §:n 1 momentin ensimmäisen virkkeen mukaan jokaisella on sananvapaus. Momentin toisen virkkeen mukaan sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Vastaavat säännökset sananvapaudesta sisältyvät EU:n perusoikeuskirjan 11 artiklan 1 kohtaan. Artiklan 2 kohdan mukaan tiedotusvälineiden vapautta ja moniarvoisuutta kunnioitetaan. Tietosuoja- ja sananvapauden ja tiedonvälityksen vapauden yhteensovittaminen on tietosuoja-asetuksen 85 artiklan vaatimusten mukaisesti Suomessa toteutettu tietosuojalain 27 §:n säännöksillä. Pykälä sisältää yksityiskohtaisen luettelon poikkeuksista ja rajoituksista tietosuoja-asetuksen säännösten soveltamiseen. Oikeuskäytännöstä ilmenee, että sananvapaus ja henkilötietojen suojat ovat oikeuksia, joille olisi lähtökohtaisesti annettava sama painoarvo (ks. esim. Standard Verlagsgesellschaft mbH v. Itävalta (nro 3), tuomio 7.12.2021, kohta 84 ja siinä viitattut tuomiot).

Hallituksen esityksessä ehdotetaan hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa poikkeusta yleisen tietosuoja-asetuksen 86 artiklan soveltamisalaan kuuluvien käsittelytilanteiden osalta. Ehdotetun poikkeuksen mukaan seuraamusmaksua ei voitaisi määrätä sellaisissa 86 artiklassa tarkoitetuista henkilötietojen käsittelytoimista, jotka liittyvät asiakirjajulkisuuden ja tietosuoja-asetuksen vaatimusten yhteensovittamiseen. Rajaus olisi mahdollinen yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 7 kohdan mukaisen liikkumavaran puitteissa. Ehdotetulla poikkeuksella estettäisiin sääntelyn julkisuutta ja sananvapautta kaventava vaikutus erityisesti tulkinnanvaraisissa tilanteissa. Ehdotettu soveltamisalan poikkeus koskisi myös yhteisöjä, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä, jotka soveltavat julkisuuslakia.

Ehdotetun julkisuusperiaatteen soveltamiseen liittyvän poikkeuksen hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämiseen arvioidaan riittävän sen varmistamiseksi, että hallituksen esityksessä ehdotetut säännökset eivät ole ongelmallisia henkilötietojen suojan ja julkisuuden yhteensovittamisen kannalta.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt hallinnollisen seuraamusmaksun määräämistä viranomaiselle lähtökohtaisesti ongelmallisena. Perustuslain tulkintakäytännöstä jää kuitenkin avoimeksi se, mikä merkitys tulisi antaa sille, että rahamääräiset seuraamukset ovat mahdollisia Suomessa jo nykyisin eräiden kansallisten lakien ja EU-säädösten nojalla, ja millä edellytyksillä ja rajauksilla hallinnollinen seuraamusmaksu olisi mahdollinen tietosuojalainsäädännön kontekstissa. Ehdotettujen säännösten arvioidaan kokonaisuutena varmistavan sen, että tietosuojalainsäädännön rikkomisesta viranomaiselle määrättävä seuraamusmaksu ei estä tai kohtuuttomasti häiritse viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamista.

Edellä mainituilla perusteilla lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. 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.

Hallitus pitää suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Koska rikosasioiden tietosuojadirektiivissä ja yleisessä tietosuoja-asetuksessa on säännöksiä, jotka ehdotetaan pantaviksi täytäntöön lailla ja joita ehdotetaan täydennettäviksi lailla, annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

tietosuojalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tietosuojalain (1050/2018) 24 §:n 4 ja 5 momentti ja 26 §:n 1 momentti sekä
lisätään lakiin uusi 24 a ja 34 a § seuraavasti:

24 §

Hallinnollinen seuraamusmaksu

Seuraamusmaksua ei voida määrätä tuomioistuimille eikä eduskunnan virastoille. Seuraamusmaksua ei voida myöskään määrätä tiedusteluvalvontavaltuutetulle tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain (121/2019) mukaiseen valvontaan liittyvistä henkilötietojen käsittelytoimista.

Seuraamusmaksua ei saa määrätä, jos on kulunut yli kymmenen vuotta siitä, kun rikkomus tai laiminlyönti on tapahtunut. Jatkuvan rikkomuksen tai laiminlyönnin osalta seuraamusmaksua ei saa määrätä, jos on kulunut yli viisi vuotta siitä, kun rikkomus tai laiminlyönti on päättynyt.

24 a §

Seuraamusmaksun määrääminen viranomaisille ja julkishallinnon elimille

Hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan määrätä valtion viranomaiselle ja liikelaitokselle, kunnan ja kuntayhtymän viranomaiselle, hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaiselle, itsenäiselle julkisoikeudelliselle laitokselle, yhteisölle, säätiölle ja muulle itsenäiselle julkisoikeudelliselle yhteisölle, tasavallan presidentin kanslialle, Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle ja Suomen ortodoksiselle kirkolle sekä niiden seurakunnalle, seurakuntayhtymälle ja muulle elimelle sekä julkista hallintotehtävää hoitavalle yhteisölle, säätiölle ja yksityiselle henkilölle (*viranomaiset ja julkishallinnon elimet*) noudattaen, mitä tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1–3 kohdassa ja tässä pykälässä säädetään, jos tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 2 kohdassa säädetyt muut toimenpiteet eivät ole riittäviä. Seuraamusmaksu on jätettävä määräämättä, jos sen määräämisen edellytykset eivät täyty.

Tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4 kohdassa mainittujen säännösten rikkomisesta määrättävä seuraamusmaksu voi olla enintään 500 000 euroa, jos kyseessä on viranomainen tai julkishallinnon elin.

Tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 5 ja 6 kohdassa mainittujen säännösten ja tietosuoja-asetuksen 10 artiklan rikkomisesta määrättävä seuraamusmaksu voi olla enintään 1 000 000 euroa, jos kyseessä on viranomainen tai julkishallinnon elin.

Seuraamusmaksun määrästä päätettäessä on varmistuttava siitä, että se on oikeassa suhteessa viranomaisen tai julkishallinnon elimen kokoon ja taloudelliseen asemaan sekä rikkomuksen tai laiminlyönnin vakavuuteen.

Mitä 2–4 momentissa säädetään, koskee yhteisöjä, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä vain siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää.

Seuraamusmaksua ei voida määrätä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:ssä tarkoitetulle viranomaiselle ja mainittua lakia soveltavalle yhteisölle, säätiölle tai yksityiselle henkilölle henkilötietojen käsittelytoimista, jotka liittyvät tietosuojasetuksen 86 artiklassa tarkoitettuun henkilötietojen luovuttamiseen.

26 §

Rangaistussäännökset

Rangaistus tietosuojarikoksesta säädetään rikoslain 38 luvun 9 §:ssä. Rangaistus viestintäsalaisuuden loukkauksesta ja törkeästä viestintäsalaisuuden loukkauksesta säädetään rikoslain 38 luvun 3 ja 4 §:ssä sekä rangaistus tietomurrosta ja törkeästä tietomurrosta 38 luvun 8 ja 8 a §:ssä. Rangaistus virkavelvollisuuden rikkomisesta ja tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta säädetään rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:ssä. Rangaistus tämän lain 35 §:ssä säädetyn vaitiolovelvollisuuden ja 36 §:ssä säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan, jollei teko ole rangaistava rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan tai siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

5 luku

Tietojenkäsittelyn erityistilanteet

34 a §

Rajoitukset rekisterinpitäjän velvollisuuteen ilmoittaa henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta rekisteröidylle

Tietosuojasetuksen 34 artiklan mukaista henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta ilmoittamista rekisteröidylle voidaan lykätä tai rajoittaa tai se voidaan jättää tekemättä siltä osin ja niin pitkäksi aikaa kuin 34 §:n 1 momentin 1–3 kohdassa säädetyt edellytykset täyttyvät.

Jos ilmoittamista rekisteröidylle rajoitetaan, noudatetaan, mitä 34 §:n 3 momentissa säädetään.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Rikkomuksiin ja laiminlyönteihin, jotka ovat tapahtuneet ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain 24 §:n 4 momentin ja 24 a §:n asemesta ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleita säännöksiä.

2.

Laki

henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain (1054/2018) 51 §:n 10 kohta ja 61 § sekä
lisätään 51 §:ään uusi 11 kohta ja lakiin uusi 58 a–58 c § seuraavasti:

51 §

Toimenpiteet

Tietosuojavaltuutettu voi tämän lain soveltamisalaan kuuluvassa asiassa:

-
- 10) määrätä rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän saattamaan käsittelytoimet tämän lain säännösten mukaisiksi, tarvittaessa määrättyllä tavalla ja kohtuullisen määräajan kuluessa;
 - 11) määrätä hallinnollisen seuraamusmaksun.

58 a §

Hallinnollinen seuraamusmaksu

Edellä 51 §:n 11 kohdassa tarkoitetun hallinnollisen seuraamusmaksun määrää tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutettujen yhdessä muodostama seuraamuskollegio. Tietosuojavaltuutettu toimii kollegion puheenjohtajana. Apulaistietosuojavaltuutetun ollessa estynyt voi hänen sijaisenaan seuraamuskollegiossa toimia tietosuojavaltuutetun toimiston työjärjestyksessä määrätty esittelijä. Kollegio on päätösvaltainen kolmijäsenisenä.

Kollegion päätös tehdään esittelystä. Päätökseksi tulee se kanta, jota enemmistö on kannattanut. Äänten mennessä tasan päätökseksi tulee se kanta, joka on lievempi sille, johon seuraamus kohdistuu.

Seuraamusmaksua ei saa määrätä, jos on kulunut yli kymmenen vuotta siitä, kun rikkomus tai laiminlyönti on tapahtunut. Jatkuvan rikkomuksen tai laiminlyönnin osalta seuraamusmaksua ei saa määrätä, jos on kulunut yli viisi vuotta siitä, kun rikkomus tai laiminlyönti on päättynyt.

Tämän lain nojalla maksettavaksi määrätyn seuraamusmaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002).

58 b §

Seuraamusmaksun määräämisen yleiset edellytykset

Seuraamusmaksu voidaan määrätä toimivaltaiselle viranomaiselle, joka toimii rekisterinpitäjänä tai henkilötietojen käsittelijänä, tämän lain säännösten rikkomisesta 51 §:n 1–10 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden lisäksi tai niiden asemesta kunkin yksittäisen tapauksen olosuhteista riippuen, jos kyseiset muut toimenpiteet eivät ole riittäviä. Seuraamusmaksu on jätettävä määräämättä, jos sen määräämisen edellytykset eivät täyty.

Seuraamusmaksu voidaan määrätä myös tietosuojavaltuutetun 51 §:n 5–10 kohdan nojalla antaman määräyksen, kiellon tai rajoituksen noudattamatta jättämisestä.

Hallinnollista seuraamusmaksua ei määrätä tuomioistuimille. Seuraamusmaksua ei myöskään määrätä suojelupoliisille ja Puolustusvoimille 1 §:n 2 momentissa tarkoitetusta henkilötietojen käsittelystä.

Seuraamusmaksun määräämistä koskevassa harkinnassa ja seuraamusmaksun määrässä on otettava huomioon:

1) rikkomuksen luonne, vakavuus ja kesto huomioon ottaen kyseisen tietojenkäsittelyn luonne, laajuus tai tarkoitus sekä niiden rekisteröityjen lukumäärä, joihin rikkomus vaikuttaa, ja heille aiheutuneen vahingon suuruus;

2) rikkomuksen tahallisuus tai tuottamuksellisuus;

3) rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän toteuttamat toimet rekisteröidyille aiheutuneen vahingon lieventämiseksi;

4) rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän vastuun aste ottaen huomioon heidän 15, 31 ja 32 §:n nojalla toteuttamansa tekniset ja organisatoriset toimenpiteet;

5) rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän mahdolliset aiemmat vastaavat rikkomukset;

6) yhteistyön määrä valvontaviranomaisen kanssa rikkomuksen korjaamiseksi ja sen mahdollisten häirtavaikutusten lieventämiseksi;

7) henkilötietoryhmät, joihin rikkomus vaikuttaa;

8) tapa, jolla rikkomus tuli valvontaviranomaisen tietoon, erityisesti se, ilmoittiko rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä rikkomuksesta ja missä laajuudessa;

9) jos kyseiselle rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle on aikaisemmin määrätty samasta asiasta 51 §:n 5–10 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä, näiden toimenpiteiden noudattaminen;

10) mahdolliset muut kuin 1–9 kohdassa tarkoitettut tapaukseen sovellettavat raskauttavat tai lieventävät tekijät.

58 c §

Seuraamusmaksun määrä

Tämän lain 15–22 §:n, 31–36 §:n ja 38 §:n säännösten rikkomisesta määrättävä seuraamusmaksu voi olla enintään 500 000 euroa.

Tämän lain 4–13 §:n, 23–28 §:n, 30 §:n ja 41–44 §:n säännösten rikkomisesta määrättävä seuraamusmaksu voi olla enintään 1 000 000 euroa.

Seuraamusmaksun määrästä päätettäessä on varmistuttava siitä, että se on oikeassa suhteessa viranomaisen kokoon ja taloudelliseen asemaan sekä rikkomuksen tai laiminlyönnin vakavuuteen.

Jos toimivaltainen viranomainen rikkoo samoissa tai toisiinsa liittyvissä käsittelytoimissa tahallaan tai tuottamuksellisesti useita 1 tai 2 momentissa mainittuja säännöksiä, hallinnollisen seuraamusmaksun kokonaismäärä ei saa ylittää vakavimmasta rikkomuksesta määrättyä seuraamusmaksua.

61 §

Rangaistussäännökset

Rangaistus tietosuojarikoksesta säädetään rikoslain 38 luvun 9 §:ssä. Rangaistus viestintäsalaisuuden loukkauksesta säädetään mainitun lain 38 luvun 3 §:ssä, törkeästä viestintäsalaisuuden loukkauksesta 4 §:ssä, tietomurrosta 8 §:ssä ja törkeästä tietomurrosta 8 a §:ssä. Rangaistus virkavelvollisuuden rikkomisesta ja tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden

rikkomisesta säädetään rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:ssä. Rangaistus tämän lain 55 §:n 3 momentissa säädetyn salassapitovelvollisuuden ja 62 §:ssä tarkoitetun vaitiolovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan, jollei teko ole rangaistava mainitun lain 40 luvun 5 §:n mukaan tai siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

Rikoslain 38 luvun 10 §:n 3 momentissa säädetään syyttäjän velvollisuudesta kuulla tietosuojavaltuutettua ennen tämän pykälän 1 momentissa mainittuja rikoksia koskevan syytteen nostamista samoin kuin tuomioistuimen velvollisuudesta varata tällaista asiaa käsitellessään tietosuojavaltuutetulle tilaisuus tulla kuulluksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Rikkomuksiin ja laiminlyönteihin, jotka ovat tapahtuneet ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain 51 §:n 11 kohdan ja 58 a–58 c §:n asemesta ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleita säännöksiä.

Helsingissä 9.4.2026

Pääministeri

Petteri Orpo

Oikeusministeri Leena Meri

1.

Laki

tietosuojalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tietosuojalain (1050/2018) 24 §:n 4 ja 5 momentti ja 26 §:n 1 momentti sekä
lisätään lakiin uusi 24 a ja 34 a § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

24 §

24 §

Hallinnollinen seuraamusmaksu

Hallinnollinen seuraamusmaksu

Tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa säädetyn hallinnollisen seuraamusmaksun määrää tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutettujen yhdessä muodostama seuraamuskollegio. Tietosuojavaltuutettu toimii kollegion puheenjohtajana.

Apulaistietosuojavaltuutetun ollessa estynyt voi hänen sijaisenaan seuraamuskollegiossa toimia tietosuojavaltuutetun toimiston työjärjestyksessä määrätty esittelijä. Kollegio on päätösvaltainen kolmijäsenenä.

Kollegion päätös tehdään esittelystä. Päätökseksi tulee se kanta, jota enemmistö on kannattanut. Äänten mennessä tasan päätökseksi tulee se kanta, joka on lievempi sille, johon seuraamus kohdistuu.

Seuraamusmaksu voidaan määrätä myös tietosuoja-asetuksen 10 artiklan rikkomisesta noudattaen, mitä tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 5 kohdassa ja tässä laissa säädetään.

Seuraamusmaksua ei voida määrätä valtion viranomaisille, valtion liikelaitoksille, kunnallisille viranomaisille, itsenäisille julkisoikeudellisille laitoksille, eduskunnan virastoille, tasavallan presidentin kanslialle eikä Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle ja Suomen ortodoksiselle kirkolle eikä niiden seurakunnille, seurakuntayhtymille ja muille elimille.

Tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa säädetyn hallinnollisen seuraamusmaksun määrää tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutettujen yhdessä muodostama seuraamuskollegio. Tietosuojavaltuutettu toimii kollegion puheenjohtajana.

Apulaistietosuojavaltuutetun ollessa estynyt voi hänen sijaisenaan seuraamuskollegiossa toimia tietosuojavaltuutetun toimiston työjärjestyksessä määrätty esittelijä. Kollegio on päätösvaltainen kolmijäsenenä.

Kollegion päätös tehdään esittelystä. Päätökseksi tulee se kanta, jota enemmistö on kannattanut. Äänten mennessä tasan päätökseksi tulee se kanta, joka on lievempi sille, johon seuraamus kohdistuu.

Seuraamusmaksu voidaan määrätä myös tietosuoja-asetuksen 10 artiklan rikkomisesta noudattaen, mitä tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 5 kohdassa ja tässä laissa säädetään.

Seuraamusmaksua ei voida määrätä tuomioistuimille eikä eduskunnan virastoille. Seuraamusmaksua ei voida myöskään määrätä tiedusteluvalvontavaltuutetulle tiedustelutoiminnan valvonnasta annetun lain (121/2019) mukaiseen valvontaan liittyvistä henkilötietojen käsittelytoimista.

Seuraamusmaksua ei saa määrätä, jos on kulunut yli kymmenen vuotta siitä, kun rikkomus tai laiminlyönti on tapahtunut. Jos rikkomus tai laiminlyönti on ollut luonteeltaan jatkuvaa, kymmenen vuoden määräaika lasketaan siitä, kun rikkomus tai laiminlyönti on päättynyt.

Tämän lain nojalla maksettavaksi määrätyn seuraamusmaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002).

Seuraamusmaksua ei saa määrätä, jos on kulunut yli kymmenen vuotta siitä, kun rikkomus tai laiminlyönti on tapahtunut. *Jatkuvan rikkomuksen tai laiminlyönnin osalta seuraamusmaksua ei saa määrätä, jos on kulunut yli viisi vuotta siitä, kun rikkomus tai laiminlyönti on päättynyt.*

Tämän lain nojalla maksettavaksi määrätyn seuraamusmaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002).

(uusi)

24 a §

Seuraamusmaksun määrääminen viranomaisille ja julkishallinnon elimille

Hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan määrätä valtion viranomaiselle ja liikelaitokselle, kunnan ja kuntayhtymän viranomaiselle, hyvinvointialueen ja hyvinvointiyhtymän viranomaiselle, itsenäiselle julkisoikeudelliselle laitokselle, yhteisölle, säätiölle ja muulle itsenäiselle julkisoikeudelliselle yhteisölle, tasavallan presidentin kanslialle, Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle ja Suomen ortodoksiselle kirkolle sekä niiden seurakunnalle, seurakuntayhtymälle ja muulle elimelle sekä julkista hallintotehtävää hoitavalle yhteisölle, säätöille ja yksityiselle henkilölle (viranomaiset ja julkishallinnon elimet) noudattaen, mitä tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 1–3 kohdassa ja tässä pykälässä säädetään, jos tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 2 kohdassa säädetyt muut toimenpiteet eivät ole riittäviä. Seuraamusmaksu on jätettävä määräämättä, jos sen määräämisen edellytykset eivät täyty.

Tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4 kohdassa mainittujen säännösten rikkomisesta määrättävä seuraamusmaksu voi olla enintään 500 000 euroa, jos kyseessä on viranomainen tai julkishallinnon elin

Tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 5 ja 6 kohdassa mainittujen säännösten ja tietosuoja-asetuksen 10 artiklan rikkomisesta määrättävä seuraamusmaksu voi olla

enintään 1 000 000 euroa, jos kyseessä on viranomainen tai julkishallinnon elin.

Seuraamusmaksun määrästä päätettäessä on varmistuttava siitä, että se on oikeassa suhteessa viranomaisen tai julkishallinnon elimen kokoon ja taloudelliseen asemaan sekä rikkomuksen tai laiminlyönnin vakavuuteen.

Mitä 2–4 momentissa säädetään, koskee yhteisöjä, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä vain siltä osin kuin ne hoitavat julkista hallintotehtävää.

Seuraamusmaksua ei voida määrätä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 4 §:ssä tarkoitetulle viranomaiselle ja mainittua lakia soveltavalle yhteisölle, säätiölle tai yksityiselle henkilölle henkilötietojen käsittelytoimista, jotka liittyvät tietosuoja-asetuksen 86 artiklassa tarkoitettuun henkilötietojen luovuttamiseen.

26 §

26 §

Rangaistussäännökset

Rangaistussäännökset

Rangaistus tietosuojarikoksesta säädetään rikoslain 38 luvun 9 §:ssä. Rangaistus viestintäsalaisuuden loukkauksesta ja törkeästä viestintäsalaisuuden loukkauksesta säädetään rikoslain 38 luvun 3 ja 4 §:ssä sekä rangaistus tietomurrosta ja törkeästä tietomurrosta 38 luvun 8 ja 8 a §:ssä. Rangaistus tämän lain 35 §:ssä säädetyn vaihtolovelvollisuuden ja 36 §:ssä säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan, jollei teko ole rangaistava rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan tai siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

Rangaistus tietosuojarikoksesta säädetään rikoslain 38 luvun 9 §:ssä. Rangaistus viestintäsalaisuuden loukkauksesta ja törkeästä viestintäsalaisuuden loukkauksesta säädetään rikoslain 38 luvun 3 ja 4 §:ssä sekä rangaistus tietomurrosta ja törkeästä tietomurrosta 38 luvun 8 ja 8 a §:ssä. *Rangaistus virkavelvollisuuden rikkomisesta ja tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta säädetään rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:ssä.* Rangaistus tämän lain 35 §:ssä säädetyn vaihtolovelvollisuuden ja 36 §:ssä säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan, jollei teko ole rangaistava rikoslain 40 luvun 5 §:n mukaan tai siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

Rikoslain 38 luvun 10 §:n 3 momentissa säädetään syyttäjän velvollisuudesta kuulla tietosuojavaltuutettua ennen tämän pykälän 1 momentissa mainittuja rikoksia koskevan syytteen nostamista samoin kuin tuomioistuimen velvollisuudesta varata tällaista asiaa käsitellessään

Rikoslain 38 luvun 10 §:n 3 momentissa säädetään syyttäjän velvollisuudesta kuulla tietosuojavaltuutettua ennen tämän pykälän 1 momentissa mainittuja rikoksia koskevan syytteen nostamista samoin kuin tuomioistuimen velvollisuudesta varata tällaista asiaa käsitellessään

Voimassa oleva laki

Ehdotus

tietosuojavaltuutetulle
kuulluksi.

tilaisuus

tulla

tietosuojavaltuutetulle
kuulluksi.

tilaisuus

tulla

5 luku

Tietojenkäsittelyn erityistilanteet

(uusi)

34 a §

*Rajoitukset rekisterinpitäjän velvollisuuteen
ilmoittaa henkilötietojen
tietoturvaloukkauksesta rekisteröidylle*

*Tietosuoja-asetuksen 34 artiklan mukaista
henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta
ilmoittamista rekisteröidylle voidaan lykätä
tai rajoittaa tai se voidaan jättää tekemättä
siltä osin ja niin pitkäksi aikaa kuin 34 §:n 1
momentin 1–3 kohdassa säädetyt edellytykset
täyttyvät.*

*Jos ilmoittamista rekisteröidylle
rajoitetaan, noudatetaan, mitä 34 §:n 3
momentissa säädetään.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

*Rikkomuksiin ja laiminlyönteihin, jotka ovat
tapahtuneet ennen tämän lain voimaantuloa,
sovelletaan tämän lain 24 §:n 4 momentin ja
24 a §:n asemesta ennen tämän lain
voimaantuloa voimassa olleita säännöksiä.*

2.

Laki

henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain (1054/2018) 51 §:n 10 kohta ja 61 §, sekä *lisätään* 51 §:ään uusi 11 kohta ja lakiin uusi 58 a–58 c § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

51 §

51 §

Toimenpiteet

Toimenpiteet

Tietosuojavaltuutettu voi tämän lain soveltamisalaan kuuluvassa asiassa:

Tietosuojavaltuutettu voi tämän lain soveltamisalaan kuuluvassa asiassa:

10) määrätä rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän saattamaan käsittelytoimet tämän lain säännösten mukaisiksi, tarvittaessa määrättyllä tavalla ja kohtuullisen määräajan kuluessa.

10) määrätä rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän saattamaan käsittelytoimet tämän lain säännösten mukaisiksi, tarvittaessa määrättyllä tavalla ja kohtuullisen määräajan kuluessa;

11) määrätä hallinnollisen seuraamusmaksun.

(uusi)

58 a §

Hallinnollinen seuraamusmaksu

Edellä 51 §:n 11 kohdassa tarkoitettun hallinnollisen seuraamusmaksun määrää tietosuojavaltuutetun ja apulaistietosuojavaltuutettujen yhdessä muodostama seuraamuskollegio. Tietosuojavaltuutettu toimii kollegion puheenjohtajana.

Apulaistietosuojavaltuutetun ollessa estynyt voi hänen sijaisenaan seuraamuskollegiossa toimia tietosuojavaltuutetun toimiston työjärjestyksessä määrätty esittelijä. Kollegio on päätösvaltainen kolmijäsenisenä.

Kollegion päätös tehdään esittelystä. Päätökseksi tulee se kanta, jota enemmistö on kannattanut. Äänten mennessä tasan päätökseksi tulee se kanta, joka on lievempi sille, johon seuraamus kohdistuu.

Seuraamusmaksua ei saa määrätä, jos on kulunut yli kymmenen vuotta siitä, kun rikkomus tai laiminlyönti on tapahtunut. Jatkuvan rikkomuksen tai laiminlyönnin osalta seuraamusmaksua ei saa määrätä, jos on kulunut yli viisi vuotta siitä, kun rikkomus tai laiminlyönti on päättynyt.

Tämän lain nojalla maksettavaksi määrätyn seuraamusmaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa (672/2002).

Seuraamusmaksun määrämisen yleiset edellytykset

Seuraamusmaksu voidaan määrätä toimivaltaiselle viranomaiselle, joka toimii rekisterinpitäjänä tai henkilötietojen käsittelijänä, tämän lain säännösten rikkomisesta 51 §:n 1–10 kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden lisäksi tai niiden asemesta kunkin yksittäisen tapauksen olosuhteista riippuen, jos kyseiset muut toimenpiteet eivät ole riittäviä. Seuraamusmaksu on jätettävä määräämättä, jos sen määrämisen edellytykset eivät täyty. Seuraamusmaksu voidaan määrätä myös tietosuojavaltuutetun 51 §:n 5–10 kohdan nojalla antaman määräyksen, kiellon tai rajoituksen noudattamatta jättämisestä.

Hallinnollista seuraamusmaksua ei määrätä tuomioistuimille. Seuraamusmaksua ei myöskään määrätä suojelupoliisille ja Puolustusvoimille 1 §:n 2 momentissa tarkoitettusta henkilötietojen käsittelystä.

Seuraamusmaksun määräämistä koskevassa harkinnassa ja seuraamusmaksun määrässä on otettava huomioon:

1) rikkomuksen luonne, vakavuus ja kesto huomioon ottaen kyseisen tietojenkäsittelyn luonne, laajuus tai tarkoitus sekä niiden rekisteröityjen lukumäärä, joihin rikkomus vaikuttaa, ja heille aiheutuneen vahingon suuruus;

2) rikkomuksen tahallisuus tai tuottamuksellisuus;

3) rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän toteuttamat toimet rekisteröidyille aiheutuneen vahingon lieventämiseksi;

4) rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän vastuun aste ottaen huomioon heidän 15, 31 ja 32 §:n nojalla toteuttamansa tekniset ja organisatoriset toimenpiteet;

5) rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän mahdolliset aiemmat vastaavat rikkomukset;

6) yhteistyön määrä valvontaviranomaisen kanssa rikkomuksen korjaamiseksi ja sen

Voimassa oleva laki

Ehdotus

mahdollisten haittavaikutusten lieventämiseksi;

7) henkilötietoryhmät, joihin rikkomus vaikuttaa;

8) tapa, jolla rikkomus tuli valvontaviranomaisen tietoon, erityisesti se, ilmoittiko rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä rikkomuksesta ja missä laajuudessa;

9) jos kyseiselle rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle on aikaisemmin määrätty samasta asiasta 51 §:n 5–10 kohdassa tarkoitettuja toimenpiteitä, näiden toimenpiteiden noudattaminen;

10) mahdolliset muut kuin 1–9 kohdassa tarkoitetut tapaukseen sovellettavat raskauttavat tai lieventävät tekijät.

(uusi)

58 c §

Seuraamusmaksun määrä

Tämän lain 15–22 §:n, 31–36 §:n ja 38 §:n säännösten rikkomisesta määrättävä seuraamusmaksu voi olla enintään 500 000 euroa.

Tämän lain 4–13 §:n, 23–28 §:n, 30 §:n ja 41–44 §:n säännösten rikkomisesta määrättävä seuraamusmaksu voi olla enintään 1 000 000 euroa.

Seuraamusmaksun määrästä päätettäessä on varmistuttava siitä, että se on oikeassa suhteessa viranomaisen kokoon ja taloudelliseen asemaan.

Jos toimivaltainen viranomainen rikkoo samoissa tai toisiinsa liittyvissä käsittelytoimissa tahallaan tai tuottamuksellisesti useita 1 tai 2 momentissa mainittuja säännöksiä, hallinnollisen seuraamusmaksun kokonaismäärä ei saa ylittää vakavimmasta rikkomuksesta määrättyä seuraamusmaksua.

61 §

Rangaistussäännökset

Rangaistus tietosuojarikoksesta säädetään rikoslain 38 luvun 9 §:ssä. Rangaistus viestintäsalaisuuden loukkauksesta säädetään

61 §

Rangaistussäännökset

Rangaistus tietosuojarikoksesta säädetään rikoslain 38 luvun 9 §:ssä. Rangaistus

Voimassa oleva laki

mainitun lain 38 luvun 3 §:ssä, törkeästä viestintäsalaisuuden loukkauksesta 4 §:ssä, tietomurrosta 8 §:ssä ja törkeästä tietomurrosta 8 a §:ssä. Rangaistus tämän lain 55 §:n 3 momentissa säädetyn salassapitovelvollisuuden ja 62 §:ssä tarkoitetun vaitiolovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan, jollei teko ole rangaistava mainitun lain 40 luvun 5 §:n mukaan tai siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

Ehdotus

viestintäsalaisuuden loukkauksesta säädetään mainitun lain 38 luvun 3 §:ssä, törkeästä viestintäsalaisuuden loukkauksesta 4 §:ssä, tietomurrosta 8 §:ssä ja törkeästä tietomurrosta 8 a §:ssä. *Rangaistus virkavelvollisuuden rikkomisesta ja tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta säädetään rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:ssä.* Rangaistus tämän lain 55 §:n 3 momentissa säädetyn salassapitovelvollisuuden ja 62 §:ssä tarkoitetun vaitiolovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan, jollei teko ole rangaistava mainitun lain 40 luvun 5 §:n mukaan tai siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

Rikoslain 38 luvun 10 §:n 3 momentissa säädetään syyttäjän velvollisuudesta kuulla tietosuojavaltuutettua ennen tämän pykälän 1 momentissa mainittuja rikoksia koskevan syytteen nostamista samoin kuin tuomioistuimen velvollisuudesta varata tällaista asiaa käsitellessään tietosuojavaltuutetulle tilaisuus tulla kuulluksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

Rikkomuksiin ja laiminlyönteihin, jotka ovat tapahtuneet ennen tämän lain voimaantuloa, sovelletaan tämän lain 51 §:n 11 kohdan ja 58 a–58 c §:n asemesta ennen tämän lain voimaantuloa voimassa olleita säännöksiä.
