

LUONNOS
2.10.2025

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksellä ehdotetaan muutettavaksi tietosuojalakia ja lakia henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä. Ehdotetuilla muutoksilla mahdollistettaisiin hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen viranomaisille ja julkishallinnon elimille yleisen tietosuoja-asetuksen säännösten rikkomisesta. Hallinnollinen seuraamusmaksu voitaisiin määrätä myös rikosasioiden tietosuojalaissa tarkoitetuille toimivaltaisille viranomaisille sen säännösten rikkomisesta. Hallinnolliset seuraamusmaksut koskisivat pääsääntöisesti kaikkia viranomaisia eräin laissa säädettävin poikkeuksin.

Viranomaisia ja julkishallinnon elimiä koskeville hallinnollisille seuraamusmaksuille säädettäisiin kiinteät enimmäismäärät, jotka olisivat huomattavasti alemmat kuin yleisessä tietosuoja-asetuksessa 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	5
2 EU-säädöksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö.....	6
2.1 Tietosuoja-asetus.....	6
2.1.1 Seuraamukset	6
2.1.2 Henkilötietojen tietoturvaloukkausta koskevan ilmoitusvelvollisuuden rajoittaminen	7
2.2 Rikosasoiden tietosuojadirektiivi	8
3 Nykytila ja sen arviointi.....	9
3.1 Rahamääräiset seuraamukset julkissektorilla.....	9
3.2 Tietosuojalainsäädännön rikkomisesta määrättävät seuraamukset	12
3.2.1 Hallinnollinen seuraamusmaksu	12
3.2.2 Rangaistussäännökset.....	12
3.2.2.1 Tietosuojalaki.....	12
3.2.2.2 Rikosasoiden tietosuojalaki.....	15
3.2.3 Virkavelvollisuuden rikkominen.....	16
3.3 Henkilötietojen tietoturvaloukkausta koskevan ilmoitusvelvollisuuden rajoittaminen	18
3.4 Ahvenanmaan maakuntalainsäädäntö	19
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	19
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	19
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	20
4.2.1 Valtiontaloudelliset vaikutukset.....	21
4.2.2 Vaikutukset tietosuojavaltuutetulle	22
4.2.3 Vaikutukset tuomioistuimille	23
4.2.4 Vaikutukset Oikeusrekisterikeskukselle	24
4.2.5 Vaikutukset soveltamisalaan kuuluville viranomaisille	24
4.2.5.1 Lainmuutosten suorat ja välilliset vaikutukset	24
4.2.5.2 Yksittäisen seuraamusmaksun vaikutukset	27
4.2.6 Tietoyhteiskuntavaikutukset	36
4.2.7 Vaikutukset seuraamusjärjestelmän tehokkuuteen.....	36
4.2.8 Vaikutukset yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan	40
4.2.8.1 Seuraamuksia koskevat lainmuutokset.....	40
4.2.8.2 Henkilötietojen tietoturvaloukkausta koskevan ilmoitusvelvollisuuden rajoittaminen	41
4.2.9 Vaikutukset muiden perus- ja ihmisoikeuksien suojaan	41
4.2.9.1 Seuraamuksia koskevat lainmuutokset.....	41
4.2.9.2 Henkilötietojen tietoturvaloukkausta koskevan ilmoitusvelvollisuuden rajoittaminen	43
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	43
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	43

5.1.1 Seuraamusjärjestelmän valinta.....	43
5.1.1.1 Nykytilan säilyttäminen	43
5.1.1.2 Rikosoikeudellisten rangaistussäännösten täsmentäminen	45
5.1.1.3 Seuraamuksen kohdistaminen organisaatioon	46
5.1.2 Viranomaisia koskevan seuraamustason määrittäminen	48
5.1.2.1 Viranomaisen budjetin perusteella laskettu prosentuaalinen seuraamusmaksun määrä.....	49
5.1.2.2 Seuraamusmaksun kiinteä enimmäismäärä.....	49
5.2 Muiden jäsenvaltioiden suunnittelemat tai toteuttamat keinot	51
6 Lausuntopalaute	55
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	55
7.1 Tietosuojalaki.....	55
7.2 Laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä.....	65
8 Voimaantulo	71
9 Toimeenpano ja seuranta	71
10 Suhde muihin esityksiin.....	71
10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä.....	71
10.2 Suhde talousarvioesitykseen	71
11 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	71
LAKIEHDOTUKSET	85
Laki tietosuojalain muuttamisesta.....	85
Laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain muuttamisesta	86
LIITE	90
RINNAKKAISTEKSTIT	90
Laki tietosuojalain muuttamisesta.....	90
Laki henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain muuttamisesta	93

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 rajaus 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 tietosuojalakea 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)

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 tietosuoja-asetuksen sekä tietosuoja-lain ja rikosasioiden tietosuoja-lain 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.

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 ilmi myös eräitä ongelmia, joita liittyy siihen, että viranomaisia koskee henkilökohtaiseen rikosoikeudelliseen virkavastuuseen perustuva seuraamusjärjestelmä, huomioiden tietosuoja-lainsäädännön velvoitteisiin liittyvän rekisterinpitäjän vastuun. Niiden korjaaminen olisi mahdollista joko täydentämällä rikosoikeudellista seuraamussääntelyä tai ulottamalla hallinnolliset seuraamusmaksut koskemaan viranomaisia ja julkishallinnon elimiä.

1.2 Valmistelu

EU-säädöksen valmistelu ja täytäntöönpano

Euroopan komissio antoi ehdotuksensa yleiseksi tietosuoja-asetukseksi ja rikosasioiden tietosujadirektiiviksi 27 päivänä tammikuuta 2012. Komission aloitteet perustuvat laajoihin, vuosina 2009—2011 järjestettyihin kuulemiskierroksiin sekä vaikutustenarviointiin. 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 tietosujalainsäädännön rikkomiseen liittyvien seuraamussäännösten tarkistamista koskevaksi hallituksen esitykseksi. Työryhmän laatimasta luonnoksesta järjestettiin laaja lausuntokierros ... 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](#).

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 peruseräiden 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 tarkoitetun 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 tietosuojalain 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 aiheetonta 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 tarkoitetut 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 täytäntönpänon 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 säädettyin edellytyksin. Direktiivissä 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 tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla.

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 tällaisen 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 koskevilla 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 viranomaisten 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 työnantajavelvoitteensa, 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 rahamääriin 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 kiinteistönkaupan. 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 kehityksen vahvistamisen osalta (jäljempänä, eIDAS-muutosasetus). Vaikka asetus jättää jäsenvaltioille kansallista liikumavaraa, 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.

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 sekä oikeushenkilön huolellisuus- ja varovaisuusvelvollisuuden laiminlyönnin laajuus ja laatu taikka sen johdon osallisuus rikokseen tai rikoksen salliminen että 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 ollenainen 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 velkaantumisasteesta ja kyvystä tulevassa toiminnassaan kestää taloudellisesti heikkoja ajanjaksoja. Esimerkiksi kunnan vakavaraisuus tulee esille verrattaessa sen ottamien lainojen kokonaismäärän ja rahastojen suuruutta verotuloihin tai asukasmäärään. Yhteisöosakon määrittämisessä huomiodaan myös oikeushenkilön toiminnan taloudellinen tulos. Yhteisöosakkoa 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)

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 raja 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 tietosuojavaikotteiden rikkomisesta voidaan pitää epäkohtana myös tilanteissa, joissa viranomainen 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. Lähikohtaisesti olisi mahdollista, että samassa asiakokonaisuudessa viranomainen 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 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltioiden on säädettävä asetuksen rikkomisesta aiheutuvista seuraamuksista erityisesti niitä tilanteita varten, joihin ei sovelleta 83 artiklan mukaisia hallinnollisia seuraamusmaksuja. Kohdan mukaan jäsenvaltioiden on myös toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet seuraamusten täytäntöönpanon varmistamiseksi. Tällaisten seuraamusten on lisäksi oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

Yleisen tietosuojasetuksen 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 tietosuojasetuksen 84 artiklan mukaisesti, että tietosuojarikos koskee eri tilanteita kuin sen 83 artikla. Tietosuojarikoksesta voidaan sitä koskevan rikoslain 38 luvun 9 §:n nojalla tuomita vain muu kuin rekisterinpitäjänä tai henkilö-tietojen 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 tietosuojasetuksen 83 artiklassa. Virkasalaisuuden rikkomista lukuun ottamatta rikosnimikkeet koskevat myös yksityis sektorilla toimivia henkilöitä.

Sen lisäksi, että tietosuojalain rangaistussäännökset kattavat kokonaisuutena eri tilanteita kuin tietosuojasetuksen 83 artiklassa tarkoitetut 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 rikoslaissa 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 rekisterinpitäjänä toimivat viranomaiset tai muut julkisyhteisöt eivät ole oikeushenkilöitä.

Sen lisäksi, että yleisen tietosuojasetuksen 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 rikkominen sanktioidaan vastaavin aineellisin ja menettelyllisin edellytyksin kuin kansallisen oikeuden vastaavanlaatuisen ja vakavuudeltaan samanlainen rikkominen, 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 Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen, Työryhmän mietintö, [Oikeusministeriön 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 tietosuojasetuksen (ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin) velvoitteita voitaisiin verrata. Tietosuojalainsäädännön tavoitteiden kannalta on kuitenkin oleellista se, että viranomaisten osalta sovellettavaksi tulevat rikosoikeudelliset seuraamussäännökset kohdistuvat yleisen tietosuojasetuksen ja rikosasioiden tietosuojalain velvoitteiden rikkomiseen mahdollisimman kattavasti ja toimivat oikeuskäytännössä tarkoitettulla tavalla tehokkaasti. Lähtökohtana voidaan pitää niitä velvoitteita, joihin viitataan yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklassa. Viranomaisia koskevat kaikilta osin samat tietosuojavelvoitteet kuin yksityis sektorilla.

Tietosuojalain 26 §:n rangaistussäännökset eivät kata juurikaan tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa tarkoitettujen velvoitteiden laiminlyöntejä. Tietosuojarikoksen tunnusmerkistön valossa on myös mahdollista, että vain osa tietoturvallisuusvelvoitteiden 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 laillisuuskantelu 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 laiminlyönnistä. 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 [Linkkirjoittajan opas, jakso 12.10](#) ja siinä viitattu oikeuskäytäntö.)

Virkavastuun toteuttamiseen liittyvissä virkamiesoikeudellisissa seuraamuksissa ei ole myöskään kyse yleisen tietosuoja-asetuksen 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 tietosuoja-asetuksen velvoitteiden rikkomiseen, ne perustuvat oleellisesti henkilökohtaiseen rikosoikeudelliseen vastuuseen.

EU:n tuomioistuin on vahvistanut viranomaisia koskevan liikkumavaran oikeuskäytännössään. Hallinnollisten seuraamusmaksujen osalta se on katsonut, että yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisen rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän vastuun lähtökohtana on se, että hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan kohdistaa muiden toimenpiteiden lisäksi tai asemesta rekisterinpitäjään tai henkilötietojen käsittelijään. Lisäksi se on katsonut, että hallinnollinen seuraamusmaksu tulee voida kohdistaa suoraan rekisterinpitäjän organisaatioon ilman, että säännösten

rikkomisessa vastuussa olevaa henkilöä on tarpeen osoittaa. (Ks. C-807/21, Deutsche Wohnen, tuomio 5.12.2023, kohdat 44, 46 ja 51) Tietosuojalain 26 §:ssä mainitut rikosoikeudelliset rangaistussäännökset sen sijaan perustuvat henkilökohtaiseen rikosoikeudelliseen vastuuseen. Organisaation (oikeushenkilön) vastuu ei ole myöskään mahdollinen silloin, kun on kyse virkarikoksista. Deutsche Wohnen -tuomio koskee 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 varoitavia. 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 oletettua tietosuojaa koskevat vaatimukset.

3.2.2.2 Rikosasioiden tietosuojalaki

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 varoitavia. Artiklaan liittyvästä johdanto-osan 89 kappaleesta lisäksi ilmenee, että seuraamuksia tulisi voida määrätä direktiivissä rikkojille julkis- tai yksityisoikeudellisille luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille. Direktiivi sisältää kansallisen liikkumavaran siltä osin, minkälaista seuraamusjärjestelmää sovelletaan.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivissä 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 säätämistä 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 viitatut 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 riittävyttä 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 säädettyt 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 virkariikossääntely soveltuu silloin, kun kyse on yleisen tietosuoja-asetuksen säännösten rikkomisesta. Lähtökohtaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa tarkoitettua laiminlyöntiä (ja vastaavat rikosasioiden tietosuojalain mukaisten velvoitteiden laiminlyöntiä) voisivat kuitenkin tulla suurelta osin arvioitavaksi virkavelvollisuuden laiminlyöntirikoksena. Virkavelvollisuuden laiminlyöntirikosta koskevista säännöksistä ei myöskään näyttäisi seuraavan sellaisenaan estettä sille, että virkavelvollisuuden laiminlyönti voisi perustua mihin tahansa tietosuoja-asetuksen 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 kuitenkin 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 tuottamuksellisenä 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 rangaistaminen 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 pitäydettäisiin 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 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 rekisterinpitöön 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 näyttäytyvät yksilön kannalta myös poikkeuksellisen ankarina tietosuojalainsäädännön kaltaisessa tapauksessa, koska velvoitteet on säädetty rekisterinpitäjän vastuulle organisaationa.

3.3 Henkilötietojen tietoturvaloukkausta koskevan ilmoitusvelvollisuuden rajoittaminen

Yleisen tietosuoja-asetuksen 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 tietosuojalaissa ei ole säädetty edellytyksistä, joiden täytyessä rekisterinpitäjän velvollisuutta ilmoittaa henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta rekisteröidylle voitaisiin rajoittaa yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan mukaisesti. Yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan mukaista liikkumavaraa on käytetty tietosuojalain rajoituksissa, jotka koskevat yleisen tietosuoja-asetuksen 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 tapah-
tuneesta 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 tietosuojalaissa. 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 tietosuoja-asetuksen 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 rekisteröidylle tehtävää ilmoitusta voidaan lykätä tai se voidaan jättää tekemättä ilman rangaistuksen uhkaa.

3.4 Ahvenanmaan maakuntalainsäädäntö

Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövallasta säädetään Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:ssä. Valtakunnan lainsäädäntövallasta 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 tule koskemaan 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 määritettyjen 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. 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 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. Lisäksi tietosuojalaki ei koske valtiopäivätoimintaa. Rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalalla seuraamusmaksua ei voitaisi määrätä Suojelupoliisille ja Puolustusvoimille, joiden kyseisessä laissa

mainitut 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 tietosuoja-asetuksen jaottelua vastaavasti. Lisäksi seuraamusmaksun määräämisessä olisi huomioitava viranomaisen koko ja taloudellinen asema. 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 yleisen tietosuoja-asetuksen 86 artiklassa tarkoitetusta henkilötietojen luovuttamisesta henkilötietojen suojan ja asiakirjajulkisuuden yhteensovittamiseksi. Tämän ehdotuksen tarkoituksena on varmistaa, että ehdotettu sääntely ei kavenna julkisuusperiaatetta. Ehdotettu seuraamusmaksujen soveltamisalan rajausta koskisi viranomaisten ja julkishallinnon elinten lisäksi myös yhteisöjä, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä, jotka käyttävät julkista valtaa.

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 tietosuojalainsäädännön säädettyjä rajoituksia. Ilmoitusvelvollisuuden rajoittamista koskevien ehdotusten tavoitteena on sovittaa henkilötietojen suojaa yhteen muiden oikeuksien kanssa sekä selvittää 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 välillisinä vaikutuksina kuitenkin tarvetta tarkistaa organisaation sisäisiä rekisterinpitoon liittyviä järjestelyitä ja menettelyitä. Lainmuutoksilla olisi myös tietosuojaa edistävää vaikutusta organisaatioissa. Toisaalta seuraamusmaksun uhkalla voisi olla joissakin tapauksissa välillistä

kielteistä 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.

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 kehyspäätösten 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. Mahdollinen 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 kirjanpito-yksikkö, yksittäisen seuraamusmaksun määräämisellä voisi kuitenkin olla vaikutusta siihen valtion talousarvion toimintamomenttiin, jolta rekisterinpitäjän tehtävän hoitaminen ja muu toiminta rahoitetaan. 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 eri tyyppisille 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-asiaa 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 tavanomaista 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 seuraamusmaksuja määrättäisiin viranomaisille vain harvoin. Esiselvityksen yhteydessä laaditusta EU:n jäsenvaltioita koskevasta vertailusta ei noussut esiin sellaisia havaintoja, jotka antaisivat aiheutta 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 uhan 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. 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.

4.2.3 Vaikutukset tuomioistuimille

Hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevien säännösten laajentamisella koskemaan viranomaisia vaikutuksia olisi vaikutuksia hallinto-oikeuksille. Lisätyön määrään vaikuttaisi se, montako seuraamusmaksua viranomaisille määrättäisiin vuosittain. 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. (Yksi asia oli 23.7.2024 edelleen korkeimmassa hallinto-oikeudessa vireillä.) 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.

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 kehyspäätösten 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 viranomaisia ja muita julkishallinnon elimiä koskevien hallinnollisten seuraamusmaksujen lukumäärästä. Oikeusrekisterikeskukseseen saapuvat hallinnollisten seuraamusmaksujen vuosittaiset asiämäärät 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, joihin sovelletaan hallintolakia. 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;
- Valtion liikelaitokset,
- Julkisoikeudelliset yhdistykset, säätiöt ja muut julkisoikeudelliset yhteisöt.

Suuri osa näistä viranomaisista ja julkishallinnon elimistä on myös hankintalaissa tarkoitettuja hankintayksiköitä, 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 vaikutuksia on arvioitu tarkastelemalla valtion talousarvion mukaisia määrärahoja suhteessa ehdotettuihin seuraamusmaksujen enimmäismääriin. Vaikutusten arvioinnissa on lisäksi hyödynnetty olemassa olevaa tietoa erityisesti hankintalain mukaisia seuraamusmaksuja koskevista markkinaoikeuden ratkaisuista. Lisäksi vaikutustenarvioinnissa on hyödynnetty valmisteluun osallistuvien organisaatioiden asiantuntemusta, mukaan lukien kuntavaikutusten arviointia koskevat ohjeet. Vaikutustenarvioinnissa otetaan lisäksi huomioon lausuntopalautteessa esitetyt näkökohdat.

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 eivät välttämättä ole hankintayksikköjä, lähtökohtaisesti viranomaiset 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 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. 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. Valtion viranomaisten yksittäistapauksessa voitaisiin joutua tarkastelemaan erikseen sitä, miltä valtion talousarvion mukaiselta menomomentilta seuraamusmaksu maksettaisiin, huomioiden mahdolliset momenttikohtaiset käyttörajoitukset. Sääntelystä voi myös aiheutua tarvetta tarkistaa valtion talousarvion laadintaan liittyvää ohjeistusta. 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 kunnalliset viranomaiset.

Ainakin osalle viranomaisista ja julkishallinnon elimistä voisi seurata erilaisia organisatorisia vaikutuksia ja ylimääräistä työtä. Vaikka hallituksen esityksessä ei ehdoteta uusia velvoitteita viranomaisille, niille voisi seurata välillisiä vaikutuksia tarvetta tarkistaa organisaation sisäisiä rekisterinpitoon liittyviä järjestelyitä ja menettelyitä. Seuraamusmaksujen uhka voisi myös kannustaa toteuttamaan sellaiset tietosuojalainsäädännön täytäntöönpanon 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 nykyisin täytäntöön. Koska velvoitteet perustuvat suoraan yleiseen tietosuoja-asetukseen ja niistä on lähtökohtaisesti tullut huolehtia jo kevääseen 2018 mennessä, vaikutusten arvioidaan olevan kokonaisuutena vähäisiä. Sama koskee myös muita yleisen tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojalain mukaisia velvoitteita.

Lainmuutoksilla voisi olla myös yleisemmin organisaatioon kohdistuvaa välillistä vaikutusta, esimerkiksi tarvetta tarkistaa tietosuoja, 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 organisaatiotasolla 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. Ylivarovaisuudesta voisi joissakin tapauksissa seurata toisaalta tarpeettomia kustannuksia. Tällaiseen viranomaisten varovaisuuteen liittyvät arviot ja sen myötä myös mahdolliset säästövaikutukset ovat kuitenkin luonteeltaan epävarmoja. Sen myötä, että suunniteltujen käsittelytoimien tietosuojalainsäädännön mukaisuus selvitetäisiin nykyistäkin 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 ensisijaisesti organisaatioon. Seuraamusmaksu voitaisiin määrätä edellä mainituille viranomaisille ja julkishallinnon elimille siinä tapauksessa, että kyseessä on yleisessä tietosuoja-asetuksessa tai rikosasioiden tietosuojalaissa tarkoitettu rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä. Julkissektorin rekisterinpitäjä täsmennetään tyypillisesti laissa. Sen sijaan henkilötietojen käsittelijä asema ilmenee laista vain harvoin. Joissakin tapauksissa rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän asema ilmenee pelkästään tietosuojaselosteesta. 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.

Ehdotettujen lainmuutosten vaikutusten osalta on kuitenkin huomioitava, että 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 organisoimista koskevissa säännöissään, kuten työjärjestyksissä tai hallintosäännöissä, mikä niissä toimiva viranomainen tai yksikkö on toimivaltainen rekisterinpitäjä missäkin

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). 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 viranomaisten osalta usein täsmennetty laissa. Haasteita seuraamusmaksun kohdentamisessa voisi ilmetä esimerkiksi siinä tapauksessa, että saman tietojärjestelmän rekisterinpitovastuut jakautuvat useamman viranomaisen kesken. Rekisterinpitovastuita koskevista muutoksista voisi aiheutua vähäisiä kustannusvaikutuksia.

Ehdotetuilla lainmuutoksilla olisi vaikutuksia myös yksityisille, jotka hoitavat julkisia hallinto- tehtäviä, 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 vakuustustoimintaa 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 eriarvoisia 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. Ne olisi katettava olemassa olevista tai myöhemmistä valtion talouden kehyspäätösten ja valtion talousarvion mukaisista määrärahoista.

[Arvioita tarkennetaan lausuntokierroksen perusteella.]

4.2.5.2 Yksittäisen seuraamusmaksun vaikutukset

Yksittäisellä määrätyllä 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. 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 tietosuoja-asetuksen säännöksiä mukauttavilla tietosuojalain säännöksillä ja vastaavan sisältöisillä rikosasioiden tietosuojalain säännöksillä.

Ensinnäkin viranomaisia ja julkishallinnon elimiä koskevat seuraamusmaksujen määrät olisivat huomattavasti alemmat kuin yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetyt enimmäismäärät. Ehdotetuilla säännöksillä, joilla edellytetään viranomaisen koon ja taloudellisen aseman huomioimista, 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 lakisäätötehtävien hoitamiseksi.

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 määrärahassa 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 viranomainen joutuisi seuraamusmaksun vuoksi esimerkiksi järjestämään toimintaansa eri tavalla saadakseen sen maksettua, tästä voisi seurata haittaa myös viranomaisen perustehtävän hoitamiseksi tai palveluiden tarjoamiselle. Viranomaisen palveluiden hidastuminen voisi pahimmassa tapauksessa pidentää asioiden käsittelyaikoja ja aiheuttaa jopa asioiden ruuhkautumista. Näitä vaikutuksia pyritään kuitenkin estämään ja lieventämään sillä, että seuraamusmaksussa olisi nimenomaisesti huomioitava viranomaisen koko ja taloudellinen asema.

Arviomuistion valmistelun yhteydessä on käyty kattavasti läpi tietosuojavaltuutetun viranomaisiin ja yksityissektorin toimijoihin kohdistamia toimenpiteitä. Tilastojen valossa voidaan arvioida, että hallinnollisia seuraamusmaksuja määrättäisiin todennäköisesti vain harvoin. 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, keskuskeskukset 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 tulosohjatuiksi virastoiksi. Lisäksi valtion henkilöstöhallinnon työnantajatoiminnassa on käytössä kirjanpitoyksiköitä ja tulosohjattuja virastoja tarkempi luokittelu, työnantajavirasto. Työnantajavirastoa kutsutaan myös VHS-virastoksi (valtionhallinnon standardi). Työnantajavirasto ei aina ole hallinnollisesti itsenäinen virasto.

Kirjanpitoyksiköitä on nykyisin 66, tulosoajattuja virastoja 103 ja työnantajavirastoja 168. Lisäksi kirjanpitoyksiköihin kuuluu myös erinäisiä muita toimielimiä, jotka eivät ole tulosoajattuja 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 talousarvion mukaisia viranomaisten toimintamenoja ja niihin liittyviä yksityiskohtia kattavasti työryhmässä edustettuina olevien ministeriöiden hallinnonalojen osalta. Muiden ministeriöiden kuulemisen perusteella arvioita on osin täydennetty. Vaikutustenarvioinnissa on tarkasteltu sitä, miten yksittäinen seuraamusmaksu voisi vaikuttaa eri kokoihin ja luonteeltaan erilaisiin viranomaisiin, ja liittyisikö seuraamusmaksun kohdentamiseen rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle 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.

Seuraamusmaksu maksettaisiin yleensä toimintamenoista, tarvittaessa määrärahojen uudelleen kohdentamisen turvin. 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. Toimintamenoista katetaan palkkausmenoja ja erilaisia kulutusmenoja, mutta myös esimerkiksi viranomaiselle maksettavaksi määrättyjä vahingonkorvauksia tai muita ennakoimattomia menoja voidaan maksaa toimintamenoista. Vaikka toimintamomenttia voi käyttää laajalti erilaisten menojen kattamiseen, toimintamomentin 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. 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.

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 toimintamenomomenttiin. Toimintamenomomentteja valtion talousarviossa on yhteensä noin 80. Tällaisia samalle toimintamenomomentille 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 muista 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 ennakoiduttuihin menoihin, pystyisivät oletettavasti maksamaan merkittävänkin seuraamusmaksun toimintamenoistaan ilman, että se haittaisi 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 suuruisista seuraamusmaksuista ollenkaan ilman sen koon ja taloudellisen aseman huomioimista. Esimerkiksi vanhusasiavaltuutetulle budjetoidut toimintamenot vuonna 2025 ovat 505 000 euroa, ja Kriminaalipoliittikan instituutille budjetoidut toimintamenot 600 000 euroa. Käytännössä tällaisten rekisterinpitäjien osalta seuraamusmaksun olisi oltava pieni, jotta se ei haittaisi 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. Ministeriöiden toimintamenoissa henkilöstömenojen osuus voi olla jopa yli 80 prosenttia.

Sellaisen viranomaisen osalta, jolla on oma toimintamomentti, seuraamusmaksu kohdennettaisiin muiden menojen tavoin talousarviokirjanpidossa seuraamusmaksun saaneen viranomaisen omalle momentille. Silloin, kun kirjanpitoyksikön useamman viranomaisen menot katetaan samalta toimintamomentilta, viranomaisten määrärahat kuitenkin erotellaan talousarvion tilijaottelussa erillisille talousarviotileille. Seuraamusmaksu kohdennettaisiin talousarviokirjanpidossa sille talousarviotilille, jolle seuraamusmaksun saanut viranomainen kirjaa muutkin menonsa. Vaikka kirjanpitoyksikköön kuuluvien viranomaisen menot katetaan samalta toimintamomentilta 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. Seuraamusmaksun kattaminen palvelumaksuilla tai niiden korotuksilla olisi kyseenalaista, huomioiden myös sen, että mahdollinen rikkomus voisi 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 toimintamenumäärärahasa 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) täyttyessä, 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.

Eduskunnan virastot ja tasavallan presidentin kanslia

Hallinnollisia seuraamusmaksuja ei sovellettaisi eduskunnan oikeusasiamieheen, johon ei kohdistu myöskään tietosuojavaltuutetun valvontaa. Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia kuuluu sen sijaan eduskunnan virastoihin, ja sen yhteydessä sijaitsee Ihmisoikeuskeskus. Ihmisoikeuskeskus on toiminnallisesti itsenäinen perus- ja ihmisoikeuksia kansallisesti edistävä valtiollinen toimielin, jonka lakisääteisiin tehtäviin kuuluu myös kansainvälinen ihmisoikeusyhteistyö. Erittäisenä tehtävänä keskuksella on vammaisten oikeuksien edistäminen ja seuranta sekä yhtenä painopisteenä ikääntyneiden oikeudet ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeudet. Ihmisoikeuskeskuksen ihmisoikeusvaltuuskunta on eduskunnan oikeusasiamiehen nimittämä kansallinen perus- ja ihmisoikeustoimijoiden yhteistyöelin, joka käsittelee periaatteellisesti tärkeitä ihmisoikeusasioita.

Muita eduskunnan virastoja ovat eduskunnan kanslia, Ulkopoliittinen instituutti ja Valtiontalouden tarkastusvirasto. Eduskunnan virastojen toiminta rahoitetaan valtion talousarviosta. Hallinnollista seuraamusmaksua ei voisi ehdotuksen mukaan määrätä eduskunnan virastoille.

Myös tasavallan presidentin kanslian toiminta rahoitetaan valtion talousarvion mukaisilla määrärahoilla. Sitä koskevat pääosin samat näkökohdat kuin edellä mainittuja muita valtion viranomaisia.

Kunnat ja kuntayhtymät

Kuntien rahoitusjärjestelmä koostuu kuntien omista tuloista ja valtion rahoituksesta. Tärkeimpiä tulolähteitä ovat verotulot ja valtionosuudet. Valtionosuudet muodostavat suunnilleen viidenneskuntien 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 valtionosuiden tasauksesta. Useimmista muista viranomaisista poiketen kunnilla on tyypillisesti eri muodoissa olevaa omaa varallisuutta, ja omat tuloa voi kertyä myös omaisuuden myynnistä.

Kuntien taloudellinen asema vaihtelee huomattavasti, ja muodostuu useista tekijöistä. Yksittäisten seuraamusmaksujen vaikutuksia kunnan kirjanpitoyksiköihin rekisterinpitäjinä tai henkilötietojen käsittelijöinä on 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 yhteisösakon 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 kertynyt 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. Jos lakisääteisten tehtävien toteutus vaarantuisi yhdellä palvelualueella (esimerkiksi sosiaalihuollon palvelualueella) seuraamusmaksun johdosta, hyvinvointialueella olisi mahdollisuus tarkastella rahoituksen uudelleen kohdentamista seuraamusmaksun kattamiseksi.

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 hankintayksiköjä, 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 määräaikaisen rahoituksen merkittävät muutokset vuositasolla.

Itsenäisiin julkisoikeudellisiin laitoksiin kuuluu esimerkiksi Kansaneläkelaitos, jonka myöntämien etuuksien toimeenpano rahoitetaan rahastoilla, kuten sosiaaliturvarahastot, joihin liittyy myös valtion rahoitusta. Muut kuin etuuksien toimeenpanoon 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 määrätyllä 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. 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 suuruisen 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 sille hyväksymien palvelutavoitteiden ja muiden toimintatavoitteiden mukaisesti. Toiminnan tavoitteena on tuottaa voittoa. Valtion liikelaitoksista annettussa 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 annettussa 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.

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 säädettyä julkista hallintotehtävää. Lisäksi sillä on erillinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetussa laissa 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.

Lisäksi julkisyhteisöjä, joille ei voimassa olevan tietosuojalain mukaisesti voida määrätä hallinnollista seuraamusmaksuja, ovat erityisesti Suomen evankelisluterilainen kirkko ja Suomen ortodoksinen kirkkokunta sekä niiden seurakunnat.

Valtion liikelaitoksiin eivät rinnastu osakeyhtiömuotoiset valtionyhtiöt, kuten Liikenteenohjausyhtiö Fintraffic Oy ja Yleisradio Oy. Yleisradio Oy on sitä koskevan lain mukaista julkista palvelua liikenne- ja viestintäministeriön hallinnonalalla harjoittava osakeyhtiö. Yhtiö voi harjoittaa myös muuta toimintaa yhtiöjärjestyksensä mukaisesti. Yhtiön osakekannasta on valtion omistuksessa ja hallinnassa oltava määrä, joka on vähintään 70 prosenttia yhtiön kaikista osakkeista ja kaikkien osakkeiden tuottamasta äänimäärästä. Yhtiön ohjauksesta vastaa eduskunnan valitsema hallintoneuvosto. Yleisradion julkisen palvelun kustannukset myös katetaan muista valtionyhtiöistä poiketen, eli yleisradioverolla. Se määrätään vuosittain henkilöille ja yhteisöille muun tuloverotuksen yhteydessä. Yhtiön on toimitettava Liikenne- ja viestintävirastolle vuosittain huhtikuun loppuun mennessä tilinpäätöksensä, eriytettyjen toimintojen tuloslaskelmat ja taseet liitetietoineen sekä yhtiön tilintarkastajien lausunto eriyttämislaskelmista.

Yksityiset, kuten yksityisoikeudelliset osakeyhtiöt (esimerkiksi Finnvera Oy), jotka hoitavat julkista hallintotehtävää, kuuluvat jo nykyisin seuraamusmaksujen soveltamisalaan. 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 kohdullisempia.

[Arvioita tarkennetaan lausuntokierroksen perusteella.]

4.2.6 Tietoyhteiskuntavaikutukset

Viranomaiset ovat useissa yhteyksissä nostaneet esiin sen, että tietosuojaan koetaan estävän digitalisaatiota ja tiedon liikkuvuutta. Hallituksen esitystä edeltävää arviomuistiota 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. Siinä tapauksessa, että tällaiset vaikutukset olisivat toistuvia, ne voisivat olla haitallisia 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. 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 voisi olla samalla tietosuoja- ja tietoturvallisuutta edistävää vaikutusta.

Riippuen siitä, missä määrin edellä mainittuja vaikutuksia seuraisi, välillisiä vaikutuksia voisi syntyä myös henkilötietojen käsittelyn menetelmiä ja välineitä kehittäväälle 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. Huomionarvioista lisäksi on, että yksityissektorin toimijat ovat jo nykyisin yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisten hallinnollisten seuraamusmaksujen soveltamisalassa.

Tietoyhteiskuntavaikutusten arviointi perustuu lausuntopalautteeseen. Edellä esitettyihin arvioihin liittyy siten runsaasti epävarmuustekijöitä. Kokonaisuutena nämä vaikutukset olisivat satunnaisia tai vähäisiä, huomioiden yksityissektorin toimijoiden merkityksen digitaalisten palveluiden tuottamisessa.

[Arvioita tarkennetaan hallituksen esityksen luonnosta koskevan lausuntokierroksen perusteella.]

4.2.7 Vaikutukset seuraamusjärjestelmän tehokkuuteen

Hallinnollinen seuraamusmaksu rinnastuu rangaistusluonteisena 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 rangaistusluonteisina seuraamuksina ei pidetä tällä hetkellä viranomaisten osalta tietosuojavaltuutetun käytettävissä olevia uhkasakkoa ja hallinnollisia turvaamistoimia. Yleisessä tietosuoja-asetuksessa seuraamusmaksun määräämistä koskevan mahdollisuuden lisäksi

tietosuojaviranomaisille säädettyjä korjaavia toimenpiteitä, jotka ovat käytettävissä viranomais-ten osalta, ei voida rinnastaa rikosoikeudellisiin seuraamuksiin.

Ehdotettu sääntely tekisi tietosuojalainsäädännön rikkomiseen sovellettavasta seuraamusjärjes-telmästä kokonaisuutena johdonmukaisen ja yhtenäisen. Ehdotettujen lainmuutosten myötä vi-ranomaistoiminnassa tapahtuvista tietosuojalainsäädännön rikkomuksista määrättävät seura-ukset kohdentuisivat nykyisestä poikkeavalla tavalla ensisijaisesti organisaatioon. Suomen oi-keusjärjestelmässä rikosoikeudellisista seuraamuksista vain oikeushenkilön vastuuseen perus-tuva yhteisösakko kohdistuisi organisaatioon, ja sitä ei ole mahdollista määrätä tilanteissa, joissa on kyse julkisen vallan käytöstä. Yhteisösakko ei ole myöskään sovellettavissa tietosuo-jalainsäädännön velvoitteiden rikkomiseen. Koska käytettävissä olevat rikosoikeudelliset seu-raamukset ja yksityissektorilla mahdollinen hallinnollinen seuraamusmaksu kohdentuvat eri ta-valla, niiden vaikutukset ovat väistämättä erilaisia. Arviomuistiossa läpi käydyn oikeuskäytän-nön valossa sillä, että seuraamus voitaisiin kohdistaa suoraan organisaatioon, olisi seuraamus-järjestelmää tehostavaa vaikutusta.

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

Euroopan komissio on perustellut EU:n yleisen tietuoja-asetuksen yksityiskohtaisia hallin-nollisia seuraamusmaksuja koskevia säännöksiä erityisesti niiden ennalta estävyydellä, sekä toi-saalta sillä, että valvontaviranomaisten käytettävissä olevat keinot rikkomustilanteisiin puuttu-miseksi eivät ole olleet riittäviä valvonnan tehokkuuden kannalta, ja seuraamuskäytännöt ovat olleet epäyhtenäisiä. Komissio on punninnut vaikutustenarvioinnissaan hallinnollista seura-amusjärjestelmää suhteessa rikosoikeudelliseen. Tietuoja-asetuksella kumottu direktiivi jätti seuraamukset kansalliseen harkintaan, ja tämän seurauksena seuraamukset ovat poikenneet toi-sistaan huomattavasti. Komissio on huomionnut vaikutustenarvioinnissa sen, että jäsenvaltioi-den välillä oli muun muassa huomattavia eroja siinä, millä tarkkuudella tietosuojalainsäädännön rikkomukset on kuvattu sääntelyssä. Tämä olisi komission arvion mukaan vaikeuttanut rikosoi-keudellisen sääntelyn harmonisointia, ja toisaalta kriminalisointi olisi todennäköisesti aiheutta-nut enemmän vastustusta. (Commission Staff Working Paper, [Impact assessment](#), SEC(2012) 72 final, 25.1.2012, erityisesti kappale 10.10.2)

Hallinnollisten seuraamusten teho perustuu muun muassa hallinnollisessa valvonnassa toteutu-van sanktoriskin suuruuteen ja riittävän tuntuvien seuraamusten mahdollisimman nopeaan määräämiseen. (OM:n julkaisu 52/2018, s. 24) Lähtökohtaisesti sekä hallinnollisia seuraamus-maksuja ja rikosoikeudellisia seuraamusmaksuja voidaan pitää vaikutuksiltaan tehokkaina, oikeasuhtaisina ja varoittavina. Komission vaikutustenarvioinnin mukaisesti voidaan kuitenkin arvioida, että myös viranomaisiin kohdistuva tietosuojalainsäädäntöön liittyvä valvonta- ja seuraamus-järjestelmä tehostuisi kokonaisuutena, jos viranomaiseen kohdistettavien valvontatoimenpitei-den yhteydessä valvontaviranomainen voisi rikkomuksen havaitessaan samalla tarvittaessa arvioida tarvetta määrätä seuraamusmaksu muiden toimenpiteiden sijasta tai samanaikaisesti. Valvontaviranomaisella on yleensä parhaimmat mahdollisuudet arvioida asiaa kokonaisvaltai-sesti.

Suomessa hallinnollista seuraamusmaksua on yleisesti pidetty viimesijaisena, vakavampiin rikkomuksiin soveltuvana seuraamuksena. Huomioiden kuitenkin tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa säädetyt seuraamusmaksun määräämisen edellytykset, sen määräämisen kynnyks 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 vaatimuksilla tavalla. Ennalta estävyyttä organisaatiotasolla lisäksi se, että tietosuojalainsäädännön rikkomista tarkoittavat teot tai laiminlyönnit tapahtuvat usein organisaation toiminnassa eikä voimassa oleva rikosoikeudellinen seuraamussääntely mahdollista oikeushenkilön rangaistusvastuuta. 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. Sillä, että viranomaisia koskisi nykyisen virkarikoksia koskevan blankosääntelyn lisäksi 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 rikkomisen voisi tulla rangaistavaksi myös virkavelvollisuuksien rikkomisena. Rikosoikeudelliseen ja virkamiesoikeudelliseen vastuuseen perustuva seuraamusjärjestelmä on kiistämättä tehokas silloin, kun 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 tuottamukseksi 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 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 tietosuojalaissa säädetty tietoturvallisuuteen liittyvät 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.

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 vastavaa omaisuutta tai omaa varallisuutta. Sen sijaan viranomaisen varat muodostuvat julkisista määrärahoista, eikä viranomaisen toiminnan tarkoituksena ole taloudellinen voitto. 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 yleisestävästi ja tehokkaasti valvonnan, kiinnijäämisriskin ja seuraamuksen rikosprosessia nopeamman määräämisen kautta.

Hallinnollisten seuraamusmaksujen ennalta estävyyteen viranomaisten osalta liittyy joka tapauksessa epävarmuutta käytettävissä olevan tiedon valossa. Esiselvityksen valossa ei toisiksi 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. 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. Se, että viranomaisen organisaatioon ei ole mahdollista kohdistaa rangaistusluontoista jälkikäteistä rikosoikeudellista tai hallinnollista seuraamusta, voi myös 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.

Myönteiset vaikutukset yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan seuraisivat erityisesti siitä, että seuraamusjärjestelmästä tulisi kattavampi. Rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä ei tällä hetkellä kata julkisyhteisöihin työsuhteessa olevia henkilöitä. Lisäksi viranomaisen organisaatioon ei kohdistu toistaiseksi jälkikäteisiä rangaistusluontoisia seuraamuksia tietosuojalainsäädännön rikkomuksista. Vaikka erityisesti virkavelvollisuuden laiminlyönti on varsin kattava rikosnimikkeenä, oikeuskäytännön valossa rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä tarjoaa rekisteröidylle suojaa varsin rajallisia rikkomustilanteita kohtaan.

Seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn laajentamisella 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 tietosuojasetuksessa 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 tietosuojasetusta koskevassa vaikutustenarvioinnissa hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan ehdotuksen osalta huomioon sen, rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä tietosuojan osalta oli harmonisoimaton 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, joten riippumatta seuraamusjärjestelmän tehostamisen toteutustavasta, 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 tietoturvaloukkaudesta aiheutuvia haittoja. Ilmoituksen tarkoituksena on antaa rekisteröidylle mahdollisuus toteuttaa haittojen lieventämiseksi tarvittavia toimenpiteitä, kuten asettaa omaehtoinen luottokiello 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 tietoturvaloukkausten 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 tietoturvaloukkausten 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 suojaan edistävää vaikutusta tilanteissa, joissa rekisteröidylle ilmoittamista rajoitettaisiin toisen henkilön vastaavan oikeuden vaarantamisen perusteella. Näitä vaikutuksia seuraisi erityisesti siitä, että ehdotettujen säännösten mukaisesti tietoturvaloukkausten kohteeksi joutuneelle henkilölle ei annettaisi sellaisia tietoja, jotka voisivat vaarantaa muun henkilön yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan.

Rajoituksiin myös sovellettaisiin suojatoimen 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 tietoturvaloukkaudesta 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 suojaan yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan. 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 säännöksin. 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 esitutinnan 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 viranomaisen ei lähtökohtaisesti voi jättää tehtäviään hoitamatta. Se voisi vaikuttaa esimerkiksi viranomaisen järjestelmien kehitysohjelmaan. 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 viranomaisen. 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 tietosuojasetuksen 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 aiheetonta 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 tehdyn 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 tietosuoja-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 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. 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 ennen aikaista ottaa kantaa. Voimassa olevan seuraamusjärjestelmän aineelliseen ja henkilölliseen kattavuuteen liittyvät puutteet olisi mahdollista korjata melko vähäisillä muutoksilla siinä tapauksessa, että pitäydyttäisiin 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. 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. Myös säännökset ja organisaation sisäiset asiakirjat voivat olla epäselviä tai vastuut saatavat olla epäselvästi jaettu.

Mahdollisina seuraamusjärjestelmää tehostavina säännöksinä voisivat toimia esimerkiksi julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 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 selvittäminen 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 tietosuojasetuksen 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 viranomaisten 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 henkilökohtaiseen rikosoikeudelliseen 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 tietosuojasetus ja rikosasioiden tietosuojadirektiivi jättävät viranomaisiin sovellettavan seuraamusjärjestelmän kansalliseen harkintaan, valvonta- ja seuraamusjärjestelmän tehokkuuden kannalta olisi perusteltua, että seuraamus voitaisiin myös viranomaisten 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 tietosuojalainsäädännön 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 olisi 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. 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 on jo nykyisin mahdollinen myös viranomaisen toimintaan liittyvänä seuraamuksena eräissä tilanteissa. Yhteisösakkoon liittyy kuitenkin eräitä jäljempänä mainittuja rajauksia.

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. (OMSO 2024:23, 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. (ks. tarkemmin jakso 12) Toisaalta soveltuvan seuraamuksen kannalta merkitystä on sillä, minkä oikeushyvän suojaamiseksi se on tarkoitettu. Yleisen tietosuojasetuksen mukaisella seuraamusmaksulla suojataan eri oikeushyviä kuin virkarikoksia koskevilla seuraamuksilla.

Organisaation vastuun osalta on lisäksi huomioitava, että rikoslain mukainen oikeushenkilön rangaistusvastuu perustuu eri lähtökohtaan kuin yleisen tietosuojasetuksen mukaisiin hallinnollisiin seuraamusmaksuihin liittyvä rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän vastuu. Oikeushenkilön 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 tietosuojasetuksen 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 yhteisösakon 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 tietosuojasetuksen mukaisten seuraamusmaksujen taso on huomattava verrattuna rikoslaissa säädetyn yhteisösakon enimmäismäärään, merkityksellisiä seuraamusjärjestelmän valinnan kannalta ovat myös sääntelyn tavoite ja velvoitteiden luonne. Yleisessä tietosuojasetuksessa säädettyjen hallinnollisten seuraamusmaksujen tavoite poikkeaa oleellisesti rikosoikeudellisten rangaistusten tavoitteista.

Yhteisösakon ja hallinnollisen seuraamusmaksun vaikutukset viranomaisten toimintaan olisivat samankaltaisia. Yhteisösakon käyttämiseen liittyisivät myös vastaavanlaiset viranomaisten toiminnan lainalaisuuteen ja budjettisidonnaisuuteen liittyvät kysymykset kuin hallinnolliseen seuraamusmaksuun. Yhteisösakon soveltamisalan laajentaminen ei myöskään poistaisi edellä vaikutustenarvioinnissa esiin nostettuja haasteita, joita liittyy hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämiseen viranomaisille. 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 yhteisösakon 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 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 säädetyt 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 kuitenkin mahdollistaa myös erillisen viranomaisia koskevan rangaistusluontoisen maksun.

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. Viranomaisten osalta on kuitenkin mahdollista mukauttaa hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevia säännöksiä. Hallituksen esitykseen on sisällytetty tarvittavat mukautukset. Nämä ovat myös välttämättömiä valtiosääntöisistä syistä (ks. jakso 12).

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 kiinteään 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 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 toimintameno 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 tietosuojasetukseen perustuvat enimmäismäärät olisivat ongelmallisia viranomaisten kannalta. Perustuslakivaliokunta on myös kiinnittänyt yleisen tietosuojasetuksen mukaisiin enimmäismääriin huomioita. 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 tietosuojasetuksen 83 artiklasta ei tarkemmin ilmene, millä tavalla seuraamusmaksu yksittäisen rikkomustilanteen osalta määritettäisiin, vaan sen jää kunkin jäsenvaltion valvontaviranomaisen tarkemmin määritettäväksi. Yleisessä tietosuojasetuksessa kuitenkin säädetään näkökohdista, jotka tulee ottaa huomioon. Vaikka Euroopan tietosuojaneuvosto on antanut 83 artiklaa täydentävät ohjeet, niissä ei ole juurikaan huomioitu viranomaisia. Yleisessä tietosuojasetuksessa 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 järjestelmän erityisesti 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. Tietosuoja-asetuksen mukainen seuraamustaso on huomattavan korkea myös verrattuna Suomen rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän mukaisen yhteisösakon nykyiseen enimmäistason. 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 määrääminen 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 enimmäistasoa, kuten rikoslaissa on säädetty yhteisösakolle. Huomioiden viranomaisten toiminnan budjettisidonnaisuuden, yhteisösakkoa vastaava seuraamusmaksun enimmäismäärä olisi huomattava seuraamus riippumatta viranomaisen budjetin suuruudesta. Yhteisösakon 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 seuraamuksen 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 tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa tarkoitettujen säännösten rikkomisessa ei ole kyse rikoslaissa rangaistavaksi säädettyistä teoista. Seuraamusmaksujen enimmäismäärät ehdotetaan säädettäväksi selvästi yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetyjä yksityissektoria koskevia enimmäismääriä alemmalle tasolle.

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 esimerkkinä 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).

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 mahdollistama 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.

Vertailluista 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 tietosuoja-asetuksen 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. Viron järjestelmä kuitenkin poikkeaa suomalaisesta järjestelmästä seuraamuksiin sovellettavan menettelyn osalta.

Arviomuistiota varten pyrittiin selvittämään myös sitä, onko jäsenvaltioiden hallinnollisten seuraamusmaksujen soveltamisalaa koskevien sääntelyratkaisujen taustalla valtiosääntöisiä syitä, mutta lainsäädännön esitöitä 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 vertailluissa jäsenvaltioissa, joissa hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen viranomaiselle on mahdollista, on seuraamusmaksua koskevaan sääntelyyn tehty kuitenkin rajoituksia viranomaisten osalta. Näitä jäsenvaltioiden ratkaisuja on tarkasteltu hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä siltä kannalta, olisivatko vastaavanlaiset rajoitukset tarpeen myös Suomessa. Ranskassa valtion viranomaiset on rajattu sääntelyn ulkopuolelle, kun taas paikallisviranomaiset kuuluvat soveltamisalaan. Luxemburgissa yleisen tietosuoja-asetuksen mukaista seuraamusmaksua ei voida määrätä valtiolle eikä kunnille. Yhtä laajat viranomaiskohtaiset rajoitukset eivät olisi Suomessa perusteltuja, huomioiden sen, että asiaan liittyvät valtiosääntöiset kysymykset koskevat pääosin kaikkia viranomaisia ja julkisoikeudellisia yhteisöjä, vaikka niiden toiminnan rahoitustavat poikkeavat toisistaan. Lakisääteisten 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 käsittelijänä toimivan viranomaisen käyttämälle taloustilille. Esimerkiksi Ranskan ja Luxemburgin säännöksiä vastaavat rajoitukset olisivat myös ongelmallisia tietosuojalainsäädännön rikkomiseen sovellettavan seuraamusjärjestelmän johdonmukaisuuden kannalta.

Suomessa tietosuojalaissa on perustuslaista johtuvia rajoituksia, joiden mukaisesti tietosuojavaltuutetulla ei ole ollenkaan valvontatoimivaltaa suhteessa eduskunnan valtiopäivätoimintaan ja ylimpiin laillisuusvalvojiin, ja lisäksi suoraan yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti toimivaltaa ei ole suhteessa lainkäyttötehtävissä toimiviin tuomioistuimiin. Nämä rajautuisivat siten samalla pois hallinnollisten seuraamusmaksujen soveltamisalasta. Vastaavanlaisista syistä tehtyjä rajoituksia löytyy vertailluista jäsenvaltioista lähinnä Itävallasta, Saksasta ja Virossa, joiden lainsäädännössä on ollut parlamenttien toimintaan liittyviä rajoituksia. Näistä Itävallan ja Saksan lainsäädännön rajoitukset ovat osoittautuneet ongelmallisiksi EU:n tuomioistuimen tarkastelussa (tuomio 16.1.2024 (suuri jaosto), C-33/22 (österreichische Datenschutzbehörde) kohdat 40–42, 50–51; tuomio 9.7.2020, Land Hessen, C-272/19, EU:C:2020:535, 74 kohta). Näiden jäsenvaltioiden sääntelyratkaisusta ei löydy tukea tämän esityksen aikana arvioidulle kysymykselle siitä, tarvittaisiinko valtiosääntöisistä syistä ylimääräisiä rajoituksia 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 yksityiskohdaisemmin, ottaen huomioon Suomen ja Ruotsin oikeusjärjestelmien yhteiset piirteet. Ruotsissa viranomaisille on mahdollista pääsääntöisesti määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu sekä yleisen tietosuoja-asetuksen 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 rajaukset 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. 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 rajauksiin. 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 määrätty seuraamusmaksut kokonaisuutena vaikuttaisivat tukevan arviota siitä, että viranomaiselle määrättäisiin seuraamusmaksuja Suomessa todennäköisesti vain harvoin.

Pohjoismaiden ratkaisukäytäntöä yleisen tietosuoja-asetuksen nojalla määräytyistä 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 määräytyistä seuraamusmaksuista tai sakoista. 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 seuraamus-harkintaa koskevaan sääntelyyn syytä sisällyttää lisäedellytyksiä viranomaisten toiminnan luon-teen huomioimiseksi.

Tanskassa ei ole mahdollista määrätä viranomaiselle yleisen tietosuoja-asetuksen nojalla hal-linnollista seuraamusmaksua, vaan rikosoikeudellinen sakko. Tanskassa julkisella sektorilla määrätty sakot ovat pääsääntöisesti pienempiä kuin yksityissektorilla. Tämä ei perustu lain säännöksiin, vaan oikeuskäytäntöön. Tanskassa on määrätty rikosoikeudellisessa menettelyssä yhteensä 28 sakkoa, joista 14 viranomaiselle tai julkisen hallinnon elimelle. Niille määrättyjen sakkojen määrä on ollut 6 700–53 600 euroa. Tanskan järjestelmä poikkeaa kuitenkin suoma-laisesta siten, että sakot määrätään tuomioistuimen toimesta, eikä viranomaisia koskevasta rat-kaisukäytännöstä 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 ma-talampaa seuraamustasoa pidetään viranomaisten osalta riittävän tehokkaana. Seuraamusmak-sun määrälle ei ole asetettu viranomaisten osalta lain säännöksissä tai valvontaviranomaisten ohjeissa sen tarkempia kriteerejä. Esitöissä viitataan tietosuoja-asetuksen kriteereihin, joita so-velletaan myös viranomaisia koskeviin seuraamusmaksuihin. Lisäksi lakiin on sisällytetty vaa-timus siitä, että seuraamuksen tulee olla oikeasuhteinen. Lain esitöiden mukaan tämä tarkoittaa sitä, että seuraamusmaksu on mukautettava rikkomuksesta vastuussa olevan viranomaisen bud-jetin suuruuteen.

Ruotsissa yleisen tietosuoja-asetuksen nojalla on määrätty yhteensä 43 hallinnollista seura-ausmaksua, joista 10 julkiselle sektorille. Viranomaisille ja julkishallinnon elimille määrättyjen hallinnollisten seuraamusmaksujen määrä on Ruotsissa ollut 9 200–394 000 euroa. Suurin seu-raamusmaksu 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 ratkaisuksista 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. Kor-kein julkiselle sektorille määrätty seuraamusmaksu on kuitenkin selvästi korkeinta yksityisen sektorin toimijalle määrättyä hallinnollista seuraamusmaksua matalampi. Norjassa on määrätty yhteensä 56 hallinnollista seuraamusmaksua, joista 21 on määrätty viranomaiselle tai julkisen hallinnon elimelle. 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 perus-teella myös yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiset seuraamusmaksujen enimmäismäärät voisi-vat toimia viranomaisten osalta. Huomioiden kuitenkin edellä vaikutusten arvioinnissa mainitut viranomaisten toiminnan rahoitukseen liittyvät näkökohdat, yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetyt enimmäismäärät eivät käytännössä voisi konkretisoitua 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

[Täydennetään lausuntokierroksen jälkeen.]

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 rajaus ei koske sen sijaan niitä yksityisiä tahoja, jotka hoitavat perustuslain 124 §:n tarkoittamia julkisia hallintotehtäviä (HE 9/2018 vp, s. 56).

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 ja eduskunnan virastoille. 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 viranomaisorganisaatiossa (viranomaiset) että hallinnollisia funktioita (julkisen hallintotehtävän hoitaminen) toteutettaessa. 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. Sen lisäksi seuraamusmaksua koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle ehdotetaan jätettäväksi tuomioistuinten henkilötietojen käsittely kaikilta osin. Yleisen tietosuojasetuksen 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 muutoksenhaasioita.

Hallinnollisten seuraamusmaksujen soveltamisalan ulkopuolelle ehdotetaan jätettäväksi myös eduskunnan virastot, joihin tietosuojavaltuutetun valvontatoimivalta ulottuu voimassa olevan tietosuojalain mukaisesti. Eduskunnan valtiosääntöisen aseman huomioimiseksi seuraamusmaksusääntelyä ei kuitenkaan ehdoteta laajennettavaksi koskemaan eduskunnan virastoja.

Perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa kyberturvallisuudirektiivin 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 tietosuojasetuksen soveltamisala on kuitenkin kyberturvallisuudirektiivin soveltamisalaa laajempi. EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että tietosuojasetuksen soveltamisalaa koskevia poikkeuksia on tulkittava suppeasti, eikä tuomioistuin ole tehnyt poikkeusta parlamentin elinten henkilötietojen käsittelyn osalta (tuomio 16.1.2024 (suuri jaosto), C-33/22 (österreichische Datenschutzbehörde) kohdat 40–42, 50–51; tuomio 9.7.2020, Land Hessen, C-272/19, 74 kohta.)

Eduskunnan virastojen rajaaminen kokonaan tietosuojalain mukaisen tietosuojavaltuutetun valvonnan ulkopuolelle ei EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa olisi mahdollista. Ne myös ovat jo valvonnan piirissä. Tietosuojalaissa on sen sijaan 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 on tarkoituksenmukaista käyttää yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 7 kohdan mukaista liikkumavaraa. Koska perustuslakivaliokunta on kyberturvallisuudirektiivin osalta pitänyt valvonnan kohdistamista eduskunnan virastoihin tavallisen lain säätämisyjärjestyksen edellytyksenä, eduskunnan ja sen virastojen toiminta ehdotetaan jätettäväksi seuraamusmaksuja koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle.

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 tietosuojasetuksen soveltamisalalla henkilötietoja käsitteleviä viranomaisia ja

julkishallinnon elimiä, pois lukien 24 §:n 4 momentissa mainitut eduskunnan virastot ja tuomioistuimet, sekä ylimmät laillisuusvalvojat ja eduskunnan valtiopäivätoiminta. Pykälän *1 ja 2 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 2 ja 3 momentin soveltamisalaan kuuluvat seuraamusmaksut määrättäisiin 1 momentin alaan kuuluvia rikkomuksia vakaammista 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 *1 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 sovellu julkissektorilla. Siten viranomaiselle tai julkishallinnon elimelle määrättävä seuraamusmaksu voisi liittyä velvoitteisiin, jotka koskevat sisäänrakennettua ja oletusarvoista tietosuoja, yhteisrekisterinpitoa ja henkilötietojen käsittelijöitä, henkilötietojen käsittelyä rekisterinpitäjän alaisuudessa, selostetta käsittelytoimista, yhteistyötä valvontaviranomaisen kanssa, käsittelyn turvallisuutta ja tietoturvaloukkauksia koskevia ilmoituksia, tietosuojavaikutustenarviointia, ennakkokuulemista sekä tietosuojavastaavan nimittämistä, asemaa ja tehtäviä.

Pykälän *2 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 koske viranomaisia, ja osa muista oikeuksista saattaa olla erityislainsäädäntöön sisällytettyjen rajoitussäännösten perusteella sovellettavissa vain osittain. Mainituissa artikloissa säädetyt 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 suojatoimet, jotka liittyvät

automatoituihin 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 tietosuojasetuksen 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 seuraamustaso koskee lähtökohtaisesti kaikkia yleisen tietosuojasetuksen 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 tietosuojasetuksen 10 artiklan vaatimusten rikkomisesta. Tämä perustuu tietosuojalain käytettyyn kansalliseen liikkumavaraan. Artikla koskee rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvää henkilötietojen käsittelyä. Rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvät henkilötiedot ovat valtiosääntöisesti arkaluonteisia. Euroopan neuvoston muuttetussa 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 seuraamustaso 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 häiritsevät 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 esimerkiksi säästöjen muodossa, 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 asettuva 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 *3 momentin* mukaan seuraamustason määrittämisessä olisi huomioitava viranomaisen tai julkishallinnon elimen koko ja taloudellinen asema. Vaatimus olisi välttämätön valtiosääntöisistä syistä (ks. jakso 12). Lisäksi momentin tavoitteena olisi huomioida viranomaisen toiminnan budjettisidonaisuus. Seuraamusmaksun enimmäistason määrittämisessä ja 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 taloudellinen asema olisi tarpeen ottaa huomioon seuraamusmaksun määrässä. Jos seuraamusmaksu olisi niin suuri, että viranomaisella olisi vaikeuksia suoriutua 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 käytävissä olevien tietosuojavaltuutetun korjaavien toimivaltuuksien käytöllä.

Lisäksi taloudellisen aseman huomioimista koskevalla 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. Taloudellinen asema ei vaikuttaisi siihen, voidaanko seuraamusmaksu määrätä 83 artiklan edellytysten täytyessä, mutta sen olisi vaikutettava määrättävän seuraamusmaksun suuruuteen. 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 ennakoi-mattomiin menoihin, lisäksi seuraamusmaksun määrää arvioitaessa tulisi huomioida sen vaikutukset viranomaisen taloudelliseen kantokykyyn. Seuraamusmaksua määrätessä olisi toisin sanoen arvioitava, miten se vaikuttaisi viranomaisen edellytyksiin suoriutua lakisääteisten tehtäviensä hoitamisesta ja lakisääteisistä maksuista ja muista velvoitteista.

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. Yhteisrekisterinpitötilanteessa 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 4 momentissa huomioitaisiin julkista hallintotehtävää hoitavat yhteisöt, säätiöt ja yksityiset henkilöt. Momentin mukaisesti 1–3 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. 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 5 momentin mukaan seuraamusmaksua ei voitaisi määrätä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 4 §:n soveltamisalaan kuuluvalla viranomaisella ja julkista valtaa käyttävällä yhteisöllä, säätiöllä ja yksityisellä henkilöllä henkilötietojen käsittelytoimista, joissa on kyse tietosuoja-asetuksen 86 artiklassa tarkoitetusta henkilötietojen luovuttamisesta. 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 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. Tarkoituksenmukaista on, että poikkeuksella katetaan yhdenveroisesti kaikki julkisuuslain 4 §:n soveltamisalaan kuuluvat viranomaiset ja julkista valtaa käyttävät. 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 huomiossa on kyse oleellisesti siitä, millä tavalla kilpaileville oikeuksille annettaisiin painoarvoa erityisesti tulkinnanvaraisissa tilanteissa. Läh-
tökohtaisesti kaikki yleisen tietosuoja-asetuksen IX luvun mukaisesti hyväksytystä jäsenvaltion
lainsäädännöstä johtuvat velvollisuudet kuuluisivat 83 artiklan mukaisten seuraamusmaksujen
alaan. Ne olisivat myös korkeamman seuraamustason alassa, mukaan lukien 86 artiklassa tar-
koitetut 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 rajat-
taisi seuraamusmaksuja koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle.

Julkisuusperiaatteen mukaisesti viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei viranomaisten toi-
minnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999, julkisuuslaki) 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 mah-
dollista 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 suoja koskevien sään-
nösten 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 huo-
mioida tietosuojalakehdotusta koskevan perustuslakivaliokunnan lausunnon valossa se, että
seuraamusmaksujen uhka tilanteissa, joissa viranomaisen noudattaa julkisuuslain tai muun asia-
kirjajulkisuuteen sovellettavan lain säännöksiä, voisi aiheuttaa konkreettisia vaikeuksia ja pa-
himmassa tapauksessa kaventaa julkisuutta lain säännösten vastaisesti. Seuraamusmaksun uh-
kan kohdentumisella tällaisiin tilanteisiin voisi lisäksi olla kaventavaa vaikutusta sananvapau-
den toteutumiseen, huomioiden julkisuusperiaatteen ja sananvapauden läheisen yhteyden.

Julkisuuslain 3 §:n mukaan tässä laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten vel-
vollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta viranomaisten toiminnassa sekä antaa yk-
silöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodos-
taa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etu-
jaan. 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 oi-
keuskäytäntöä hallinto-oikeuksista, joiden julkisuusasioiden kokonaismäärä on viime vuosina
vaihdellettu 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 tarkoitetut lailla julkisiksi säädettyt 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 julkishallinnon elimiä 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. Artiklaa sovelletaan muussa kuin rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän asemassa toimiviin henkilöihin. Viittaussäännöksissä mainitut rikosnimikkeet tulevat 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 tuottamuksellista 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 sovellettavaksi 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 laiminlyönteihin 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. Toisaalta kysymys voisi nousta esiin siinä tapauksessa, että kyse olisi kollegiaalisen toimielimen jäsenen rikosoikeudellisesta virkavastuusta, jota arvioitaisiin samanaikaisesti organisaatioon kohdistuvan seuraamusharkinnan kanssa.

Tietosuoja-rikoksesta koskevassa rikoslain säännöksessä on tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 149 kappaleen mukaisesti varmistettu 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. Tietosuoja-rikoksen 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 tietosuoja-rikoksen 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 oikeushenkilö, 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 12).

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.

34 a §. Rajoitukset rekisterinpitäjän velvollisuuteen ilmoittaa henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta rekisteröidylle. Rekisterinpitäjän on yleisen tietosuoja-asetuksen 34 artiklan 1 kohdan mukaan ilmoitettava tietoturvaloukkauksesta rekisteröidylle ilman aiheetonta 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 liikku-mavaran puitteissa edellytyksistä, joilla rekisteröidylle ilmoittamista voitaisiin lykätä tai rajoit-taa 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 voi-daan rajoittaa. Ehdotetun momentin perusteella henkilötietojen tietoturvaloukkausta koskevan ilmoituksen tekemistä voitaisiin lykätä tai rajoittaa tai ilmoitus voitaisiin jättää tekemättä sa-moilla edellytyksillä (jäljempänä ”ilmoitusvelvollisuuden rajoittaminen”). Ilmoitusvelvolli-suuden rajoittaminen olisi ensinnäkin mahdollista, jos ilmoittaminen saattaisi vahingoittaa kansallista turvallisuutta, puolustusta tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta taikka haitata rikos-ten ehkäisemistä tai selvittämistä (34 §:n 1 momentin 1 kohta). Ehdotettu ilmoitusvelvollisuu-den rajoittaminen perustuisi tältä osin asetuksen 23 artiklan 1 kohdan a–d alakohtaan. Näiden alakohtien mukaisesti 34 artiklan mukaista ilmoitusvelvollisuutta voidaan rajoittaa, jos on tar-peen taata kansallinen turvallisuus, puolustus, yleinen turvallisuus sekä rikosten ennalta estä-minen, tutkinta, paljastaminen tai rikoksiin liittyvät syytetoimet taikka rikosoikeudellisten seu-raamusten täytäntöönpano, mukaan lukien yleiseen turvallisuuteen kohdistuvilta uhkilta suo-jelu 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 las-tensuojeluasioihin liittyvät tilanteet (HE 9/2018 vp, s. 119). Ehdotettu ilmoitusvelvollisuuden rajoittaminen perustuisi tältä osin yleisen tietosuoja-asetuksen 23 artiklan 1 kohdan i alakoh-taan, 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 jä-senvaltion yleiseen julkiseen etuun liittyvät tärkeät tavoitteet, erityisesti unionille tai jäsenval-tiolle tärkeä taloudellinen tai rahoituksellinen etu, mukaan lukien rahan, talousarvion ja ve-rotukseen liittyvät asiat sekä kansanterveys ja sosiaaliturva. Lisäksi se perustuisi 23 artiklan 1 kohdan h alakohtaan eli tarpeeseen taata valvonta-, tarkastus- tai sääntelytehtävä, joka satun-naisestikin 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 ilmoituksen sisältyvistä tie-doista olisi sellaisia, että ne momentin mukaan jäisivät ilmoitusvelvollisuuden ulkopuolelle, re-kisteröidylle tehtävän ilmoituksen tulisi sisältää muut 34 artiklan 2 kohdan mukaiset tiedot. Il-moitusta voisi myös lykätä vain niin pitkäksi aikaa kuin on perusteltua rajoituksen tarkoituksena olevien intressien ja oikeuksien takaamiseksi. Edellytysten tarkoituksena olisi huomioida tieto-suojaja-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 hen-kilötietojen 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 esitutinnan 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 suoja-toimesta, 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 11 kohta*). Toimivaltuus koskisi pelkästään rikosasioiden tietosuojalain rikkomisesta määrättäviä seuraamusmaksuja. Seuraamusmaksu voitaisiin määrätä uudessa 58 c §:ssä mainittujen säännösten rikkomisesta. Jos laissa tarkoitettujen 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 vanhenemisesta.

Pykälän *1 momentissa* säädettäisiin seuraamuskollegiosta, jonka kokoonpano olisi sama kuin tietosuojalakia sovellettaessa. Momentin mukaan 51 §:n 11 kohdassa tarkoitettujen hallinnollisten seuraamusmaksun määrääsi 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 kolmijäseninenä.

Tietosuojavaltuutetun toimiston organisaatiosta säädetään tietosuojalain 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, tulkitsemisesta 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. Jos rikkomus tai laiminlyönti on ollut luonteeltaan jatkuvaa, kymmenen vuoden määräaika laskettaisiin siitä, kun rikkomus tai laiminlyönti on päättynyt. Vanhentumista koskevilla säännöksillä huomioitaisiin seuraamusten oikeasuhteisuusvaatimus tietosuojalakia säännöksiä vastaavasti.

Seuraamusmaksun vanhentumisaika olisi pitkä, mutta se 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 tulee voimaan 1.1.2026.

Hallinnollinen seuraamusmaksu olisi täytäntöönpanokelpoinen hallinnollista seuraamusmaksua koskevan päätöksen tultua lainvoimaiseksi. Lainvoimainen päätös seuraamusmaksusta olisi täytäntöönpanokelpoinen. Täytäntöönpanon ryhtymisellä tarkoitetaan Oikeusrekisterikeskuksen maksukehoituksella 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 tietosuojajärjestelmän 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 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 rikoslaboratio) 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 usein samoissa järjestelmissä tai tallennusalueilla, seuraamusjärjestelmän säädöskohtainen erottelu ei ole tarkoituksenmukainen ja aiheuttaisi todennäköisesti lain soveltamiseen ja tulkintaan liittyviä ongelmia. 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 tietosuojalaissa, tietosuojalain 24 §:n perusteluista tarkemmin ilmenevistä selkeyksistä.

Kansallisen turvallisuuden ylläpitämisessä toimivaltaiset, joiden ydintehtävä on kokonaan unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolella (tiedusteluviranomaiset), olisi lisäksi mahdollista rajata seuraamusmaksusääntelyn 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 seuraamusmaksusääntelystä tehtävät poikkeukset yksittäisten 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 1 §:ssä tarkoitettulle 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. Seuraamusmaksu voitaisiin määrätä myös tietosuojavaltuutetun 51 §:n 5–10 kohdassa nojalla antaman määräyksen noudattamatta jättämisestä.

Pykälän *2 momentissa* säädettäisiin poikkeuksista seuraamusmaksun soveltamisalaan. Seuraamusmaksua ei voisi määrätä rikosasioissa toimivaltaisille tuomioistuimille eikä suojelupoliisille ja Puolustusvoimille.

Pykälän *3 momentti* sisältäisi seuraamusharkinnassa huomioitavat näkökohdat. Säännökset olisivat samansisältöiset kuin yleisen tietosuojasetuksen 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 asianmukaisesti 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 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 tasosta, 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 lakisäätöihin tehtäviin liittyvä käsittely kuuluisi. Siten myöskään rikosasioiden tietosuojalaissa 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 sisäänrakennettuun ja oletusarvoiseen tietosuojaan, yhteisrekisterinpittoon ja henkilötietojen käsittelijöihin, henkilötietojen käsittelyyn rekisterinpitäjän alaisuudessa, selosteeseen käsittelytoimista, yhteistyöhön valvontaviranomaisen kanssa, käsittelyn turvallisuuteen ja tietoturvaloukkauksia koskeviin ilmoituksiin, tietosuojaikutusten arviointiin, tietosuojavaikutusten ennakkokuulemiseen suunnitelluista käsittelytoimista, sekä tietosuojavaastaavan 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 eivät aina tule sovellettaviksi viranomaisten lakisäätöisten tehtävien hoitamisessa. Esimerkiksi

keskeneräisen esitutkinnan 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 seuraamustason määrittämisessä olisi huomioitava viranomaisen tai julkishallinnon elimen koko ja taloudellinen asema, 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 kokonaisuus 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 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

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2027. Lakien voimaantulosäännöksiin on tarpeen sisällyttää oikeusvarmuussyistä siirtymäsäännökset. Ehdotettujen siirtymäsäännösten mukaisesti tietosuojalain muutettua 24 §:n 4 momenttia ja 24 a §:ää sekä rikosasioiden tietosuojalain uutta 51 §:n 11 kohtaa ja 58 a–c §:ää ei sovellettaisi vanhoihin, ennen lain voimaantuloa vireille tulleisiin asioihin.

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.

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 muihin esityksiin

10.1 Esityksen riippuvuus muista esityksistä

[Ei riippuvuutta.]

10.2 Suhde talousarvioesitykseen

[Ei liity talousarvioesitykseen.]

11 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

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 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 tietosuojalain 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 ns. rikosasioiden tietosuojadirektiivin 57 artikla, joka jättää sovellettavan seuraamusjärjestelmän kansalliseen harkintaan. Lain 61 § sisältää tietosuojalakeja vastaavan sisältöiset rangaistussäännökset. Viranhaltijoiden osalta sovellettaviksi tulevat lisäksi erityisesti rikoslain säännökset virkavelvollisuuden rikkomisesta.

Kansallisen sääntelyliikkumavaran käyttö

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan hallituksen esitystä EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi katsonut, ettei seuraamusmaksusääntelyn ulottaminen viranomaistoimintaan olisi ollut sanotussa sääntelykontekstissa valtiosääntöisesti ongelmatonta (PeVL 14/2018 vp, s. 20). Valiokunta viittasi asiaa koskevassa hallituksen esityksessä omaksumaan kantaan, jonka mukaan viranomaiselle määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu on yleisen oikeusjärjestyksen 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)

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 säätämisyjärjestyskysymyksenä 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 asetteluun liittyviä kysymyksiä kuin tietosuojalainsäädännön kontekstissa. Lisäksi seuraamusmaksujen määrä mitataan eri tavalla kuin se mitattaisiin viranomaisten osalta tietosuojalainsäädännön rikkomisesta, ja seuraamusmaksun määrää tuomioistu-

Hallituksen esityksessä ehdotetaan käytettäväksi yleisen tietosuoja-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.

Nykyisellä liikkumavaran käytöllä tietosuojalaissa on pyritty vaikuttamaan myönteisesti perusoikeuksien toteutumiseen kokonaisuutena. Yleiseen tietosuoja-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 lausumilla on merkitystä myös silloin, kun liikkumavaraa ehdotetaan käytettäväksi aiemmasta poikkeavalla tavalla. Myös hallituksen esityksessä ehdotetun sääntelyn osalta on syytä varmistua liikkumavaran käytön EU-oikeuden mukaisuudesta. Yleisen tietosuoja-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 tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin tavoitteiden ja EU-oikeuden tehokkaan 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.

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 valtaa käyttäviä yksityisiä koskisi ehdotettu soveltamisalan raja, 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. Samalla seuraamusmaksujen uhkalla kuitenkin voi olla vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien punnintaan sekä viranomaisten lakisäätteisten 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 lakisäätteisten tehtävien hoitamiseen 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. Huomioiden edellä viitatus perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön, perustuslakivaliokunnan arvio esityksestä on kuitenkin välttämätön.

Seuraamusjärjestelmän valinta

Edellä jaksosta 5.1 ilmenee, että hallituksen esityksen valmistelussa viranomaisia ja julkisen hallinnon elimiä koskevinä vaihtoehtoisina seuraamusjärjestelminä on tarkasteltu rikosoikeudellisen sääntelyn täsmentämistä, mukaan lukien mahdollisuus laajentaa yhteisösakon 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 tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojalain perusteella.

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 9/2018 vp, s. 9, PeVL 10/2016 vp, s. 8). 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 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). 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 oikeushyvänsuojaukseksi. Tältä osin tulee arvioida, onko vastaava tavoite saavutettavissa muulla perusoikeuteen vähemmän puuttavalla tavalla kuin teon säätämällä rangaistavaksi (ks. PeVL 23/1997 vp). Sääntelyn hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden lisäksi sanktioista säädettyä on kiinnitettävä erityistä huomiota sääntelyn tarkkarajaisuuteen sekä sanktioiden kohteena olevien oikeusturvaan (PeVL 49/2017 vp).

Yleisen tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojalain sisältämät velvoitteet ovat pääosin samansisältöisiä. Niitä voidaan myös pitää yksityiskohtaisina ja tarkkarajaisina. Sen sijaan yleisen tietosuoja-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 tietosuoja-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 vastaavanlaatuisen ja vakavuudeltaan samanlainen rikkominen, 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. 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, 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 rekisterinpitoon 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 pitäydittäisiin, 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 täsmäntävä 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 säädetty 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 arviointiin, 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 yhteisönsä 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. 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). 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 yhteisöosakkoa 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.

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 soveltavana. 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 yksityiskohdattaisiin seuraamusmaksun määräämisen edellytyksiin. Viranomaisia koskevat seuraamusmaksut olisivat myös mahdollisia samojen 83 artiklassa nimenomaisesti mainittujen säännösten rikkomisesta. Rikosioiden tietosuojalakiin lisättäisiin vastaavan sisältöiset säännökset. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan säännökset on kirjoitettu täsmällisemmin 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. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen huomioimiseksi hallituksen esityksessä on ehdotettu rajoituksia viranomaisia koskeviin säännöksiin. Esityksen vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien suojaan tarkastellaan jäljempänä tarkemmin. Samalla säännöksillä viranomaisia koskevien seuraamusmaksujen enimmäismääristä ja viranomaisen koon ja taloudellisen aseman huomioimisesta varmistettaisiin sääntelyn oikeasuhteisuus.

Ne bis in idem

Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä on arvioitu sitä, voisiko hallinnollisten seuraamusmaksujen ulottaminen koskemaan viranomaisia aiheuttaa 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 kansalaisoikeuksia 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), kohta 52–57; 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. tuomio 20.3.2018, Menci, C-524/15, 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).

Tietosuojarikosta koskevassa rikoslain säännöksessä on varmistuttu siitä, että sen soveltamisala on eri kuin tietosuojasetuksen 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 veloitteiden rikkomisesta.

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 arviomuistiossa mainittu 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 tietosuojasetuksen tai rikosasioiden tietosuojalain rikkomisesta viranomaisessa, lähinnä virkarikossääntely kattaa niiden laiminlyönnit. Viranomaisten osalta rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä on yleensä oikeushenkilö, kun taas virkarikoksesta voidaan tuomita vain luonnollinen henkilö, joten tältä osin kysymys vaikuttaisi viranomaisten osalta melko teorettiselta. Kollegiaalisen päätöksenteon osalta rikosoikeudellinen virkavastuu sinänsä voisi joskus tulla arvioitavaksi samanaikaisesti hallinnollisen seuraamusmaksuharkinnan kanssa.

Kuten tietosuojarikoksen seuraamussäännöksillä, hallinnollisella seuraamusmaksulla suojataan kuitenkin eri oikeushyvää 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 perustelevaan 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 (tuomio 22.3.2022 (suuri jaosto), C-117/20, bpost SA v. Autorité belge de la concurrence, 49–50 kohta; tuomio 20.3.2018, C-524/15, Menci, 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.

Oikeusturva ja hyvän hallinnon takeet

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 tietosuoja-valtuutettu 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 tietosuoja-valtuutetun päätöksiin muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain mukaisesti.

Hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämiseen sovelletaan yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan lisäksi tietosuojalain 24 §:n säännöksiä. Siltä osin kuin asiasta ei säädetä niissä, tietosuoja-valtuutetun 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 tietosuoja-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)

Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Perustuslakivaliokunta on katsonut rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamuksen määräämiseen sisältyvän merkittävää julkisen vallan käyttöä. Toimivaltaa seuraamusmaksun määräämiseen 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 seurauksesta on kysymys (esim. PeVL 14/2018 vp, s. 19).

Tietosuoja-asetuksen 24 §:n 1 momentin mukaisesti tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa säädetyn hallinnollisen seuraamusmaksun määrää tietosuoja-asetuksen ja apulaistietosuoja-asetusten 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. 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).

Perustuslakivaliokunta katsoi myös, että ehdotettu kollegio ei myöskään parhaalla mahdollisella tavalla täytä asetuksessa edellytettyä riippumattomuutta ja puolueettomuutta, kun sen kokoonpanossa ovat yksinomaan valvontaviranomaiset itse. Perustuslakivaliokunnan mielestä perustuslain 21 §:stä johtuvista syistä olisi ollut perusteltua erottaa toisistaan tietosuoja-asetuksen ja seuraamustoimielimen tehtävät siten, että tietosuoja-asetuksen ei ole hallinnollisesta seuraamusmaksusta päättävän toimielimen jäsen. Vastaavasti olisi ollut johdonmukaista määrittellä laissa seuraamustoimielimen päätöksentekoa edeltävä asian selvittäminen ja muu valmistelu sekä esittely tietosuoja-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 asianosaisten 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. Tietosuoja-asetuksen organisaatiota arvioitiin oikeusministeriössä uudelleen. Hallituksen esityksellä HE 31/2023 vp korjattiin kuitenkin vain perustuslakivaliokunnan lausunnosta 24/2018 ilmenevä tietosuoja-asetuksen riippumattomuuteen liittyvä epäkohta. Perustuslakivaliokunta katsoi, että tietosuoja-asetuksen toimiston toimimista oikeusministeriön yhteydessä ei voitu pitää täysin ongelmattomana siltä kannalta, että tietosujaviranomaiselle kuuluu erittäin merkittävää sanktiovaltaa, jonka käyttämisen tulisi perustuslain 21 §:n mukaisen oikeusturvan toteuttamiseksi olla

organisatorisesti riippumatonta. Tietosuojalakeja 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 tietosuoja-asetuksessa 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 ongelmatonta. Rikosoikeudelliseen seuraamusjärjestelmään kuitenkin liittyy tässä esityksessä esiin nostettuja puutteita, eikä tietosuojalakehdotuksen käsittelyn yhteydessä arvioitu rikosoikeudellista ja hallinnollista seuraamusjärjestelmää samanaikaisesti kokonaisuutena. Perustuslakivaliokunnan arvio ehdotetusta sääntelystä on tarpeen.

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 kieltäminen 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 toisiin 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 tietosuojasetuksen 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 tietosuojasetuksen ohella tarkemmin muualla laissa. Sama koskee lähtökohtaisesti myös rikosasioiden tietosuojalainsäädännössä tarkoitettuja toimivaltaisia viranomaisia, joiden osalta lain soveltamisalassäänöksessä 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 tietosuojaan 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 tietosuojasetuksen 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 tietosuojalakea 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 säätämisjärjestyksessä (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 johdattaa 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 12 artiklan 1 kohtaan. Artiklan 2 kohdan mukaan tiedotusvälineiden vapautta ja moniarvoisuutta kunnioitetaan. Tietosuojan 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 suoja ovat oikeuksia, jolle olisi lähtökohtaisesti annettava sama painoarvo (ks. esim. Standard Verlagsgesellschaft mbH v. Itävalta (nro 3), tuomio 7.12.2021, kohta 84 ja siinä viitatus 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 tarkoitetuissa henkilötietojen luovutustilanteissa, joissa olisi kyse asiakirjajulkisuutta ja

tietosuoja koskevien vaatimusten yhteensovittamisesta. Rajausta 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 käyttävät julkista valtaa.

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. 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 lainsäätämisyksityksessä.

Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Ponsi

Koska direktiivissä (EU) 2016/680 ja asetuksessa (EU) 2016/679 on säännöksiä, jotka ehdotetaan pantaviksi täytäntöön lailla ja joita ehdotetaan täydennettäväksi lailla, annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraavat lakiehdotukset:

1.

Laki

tietosuojalain muuttamisesta

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

24 §

Hallinnollinen seuraamusmaksu

Seuraamusmaksua ei voida määrätä tuomioistuimille ja eduskunnan virastoille.

24 a §

Seuraamusmaksun määrääminen viranomaisille ja julkishallinnon elimille

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.

Seuraamustason määrittämisessä on huomioitava viranomaisen tai julkishallinnon elimen koko ja taloudellinen asema.

Mitä edellä 1–3 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 4 §:n soveltamisalaan kuuluvalla viranomaisella ja julkista valtaa käyttävälle yhteisölle, säätiölle tai yksityiselle henkilölle henkilötietojen käsittelytoimista, joissa on kyse tietosuoja-asetuksen 86 artiklassa tarkoitettusta henkilötietojen luovuttamisesta.

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 kohdan mukaiset edellytykset täyttyvät.

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

26 §

Rangaistussäännökset

Rangaistus tietosuoja rikoksesta 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.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tämän lain 24 §:n 4 momenttia ja 24 a §:ää ei sovelleta lain voimaan tullessa tietosuojavaltuutetun käsiteltävinä oleviin asioihin.

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) 61 §, sekä
lisätään 51 §:ään uusi 11 kohta ja lakiin uusi 58 a–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 määräjän 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. Äänen 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. 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).

58 b §

Seuraamusmaksun määräämisen yleiset edellytykset

Seuraamusmaksu voidaan määrätä 1 §:ssä tarkoitetulle 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. Seuraamusmaksu voidaan määrätä myös tietosuojavaltuutetun 51 §:n 5–10 kohdassa nojalla antaman määräyksen noudattamatta jättämisestä.

Hallinnollista seuraamusmaksua ei määrätä tuomioistuimille, suojelupoliisille ja Puolustusvoimille.

Seuraamusmaksun määräämistä koskevassa harkinnassa ja seuraamusmaksun määrässä on otettava asianmukaisesti 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 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.

Seuraamustason määrittämisessä on huomioitava viranomaisen tai julkishallinnon elimen koko ja taloudellinen asema.

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 .

Tämän lain 51 §:n 11 kohtaa ja 58 a–c §:ää ei sovelleta lain voimaan tullessa tietosuojavaltuutetun käsiteltävinä oleviin asioihin.

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Etunimi Sukunimi

..ministeri Etunimi Sukunimi

1.

Laki

tietosuojalain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tietosuojalain (1050/2018) 24 §:n 4 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 kolmijäseninenä.

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 kolmijäseninenä.

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 ja eduskunnan virastoille.

Voimassa oleva laki

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 laskeaan siitä, kun rikkomus tai laiminlyönti on päättynyt.

Tämän lain nojalla maksettavaksi määrätyn seuraamusmaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa.

(uusi)

Ehdotus

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 laskeaan siitä, kun rikkomus tai laiminlyönti on päättynyt.

Tämän lain nojalla maksettavaksi määrätyn seuraamusmaksun täytäntöönpanosta säädetään sakon täytäntöönpanosta annetussa laissa.

24 a §

Seuraamusmaksun määrääminen viranomaisille ja julkishallinnon elimille

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.

Seuraamustason määrittämisessä on huomioitava viranomaisen tai julkishallinnon elimen koko ja taloudellinen asema.

Mitä edellä 1–3 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 4 §:n soveltamisalaan kuuluvalla viranomaisella ja julkista valtaa käyttävälle yhteisölle, säätiölle tai yksityiselle henkilölle henkilötietojen käsittelytoimista, joissa on kyse tietosuoja-asetuksen 86 artiklassa tarkoitusta henkilötietojen luovuttamisesta.

(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 kohdan mukaiset edellytykset täyttyvät.

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

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 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.

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

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.

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tämän lain 24 §:n 4 momenttia ja 24 a §:ää ei sovelleta lain voimaan tullessa tietosuojavaltuutetun käsiteltävinä oleviin asioihin.

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) 61 §, sekä
lisätään 51 §:ään uusi 11 kohta ja lakiin uusi 58 a–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 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. Jos rikkomus tai laiminlyönti on ollut luonteeltaan jatkuvaa, kymmenen vuoden määräaika laskeetaan siitä, kun rikkomus tai laiminlyönti on päättynyt.

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

58 b §

(uusi)

Seuraamusmaksun määräämisen yleiset edellytykset

Seuraamusmaksu voidaan määrätä 1 §:ssä tarkoitettulle 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. Seuraamusmaksu voidaan määrätä myös tietosuojavaltuutetun 51 §:n 5–10 kohdassa nojalla antaman määräyksen noudattamatta jättämisestä.

Hallinnollista seuraamusmaksua ei määrätä tuomioistuimille, suojelupoliisille ja Puolustusvoimille.

Seuraamusmaksun määräämistä koskevassa harkinnassa ja seuraamusmaksun määrässä on otettava asianmukaisesti 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 käsitelijän toteuttamat toimet rekisteröidyille aiheutuneen vahingon lieventämiseksi;

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

5) rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsitelijän 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 tapaukseen sovellettavat raskauttavat tai lieventävät tekijät.

58 c §

(uusi)

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.

Seuraamustason määrittämisessä on huomioitava viranomaisen tai julkishallinnon elimen koko ja taloudellinen asema.

Jos toimivaltainen viranomainen rikkoo samoissa tai toisiinsa liittyvissä

käsittelytoimissa tahallaan tai tuottamuksellisesti useita 1 tai 2 momentissa mainittuja säännöksiä, hallinnollisen seuraamusmaksun kokonaisuus ei saa ylittää vakavimmasta rikkomuksesta määrättyä seuraamusmaksua.

61 §

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 tämän lain 55 §:n 3 momentissa säädetyn salassapitovelvollisuuden ja 62 §:ssä tarkoitetun vaihtolovelvollisuuden 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.

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 vaihtolovelvollisuuden 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 tuomioistuinten velvollisuudesta varata tällaista asiaa käsitellessään tietosuojavaltuutetulle tilaisuus tulla kuulluksi.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20

..

Tämän lain 51 §:n 11 kohtaa ja 58 a–c §:ää ei sovelleta lain voimaan tullessa tietosuojavaltuutetun käsiteltävinä oleviin asioihin.