



31.1.2025

Oikeusministeriö
kirjaamo.om@gov.fi

Lausuntopyyntönnö VN/26120/2023: Arviomuistio viranomaisia koskevista seuraamuksista tietosuojalainsäädännön rikkomisesta

Tietosuojavaltuutetun toimiston lausunto

Oikeusministeriö on pyytänyt tietosuojavaltuutetun toimistolta lausuntoa arviomuistiosta viranomaisia koskevista seuraamuksista tietosuojalainsäädännön rikkomisesta. Kiitämme mahdollisuudesta lausua asiassa. Alkuun haluamme niin ikään kiittää oikeusministeriötä tasapainoisesti laaditusta arviomuistiosta.

Aluksi

Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa säädetään hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisen yleisistä edellytyksistä. Artiklan nojalla kansallinen valvontaviranomainen voi määrätä yleisen tietosuoja-asetuksen rikkomisesta hallinnollisen seuraamusmaksun rekisterinpitäjälle ja henkilötietojen käsittelijälle. Rikkomisen tyypistä riippuen hallinnollisen seuraamusmaksun suuruus voi tietyissä tilanteissa olla 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. Vakavampien rikkomusten osalta hallinnollisen seuraamusmaksun suuruus voi olla enintään 20 000 000 euroa, tai jos kyseessä on yritys, neljä prosenttia sen edeltävän tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 84 artiklan 1 kohdassa säädetysti jäsenvaltioiden on vahvistettava säännöt asetuksen rikkomisten vuoksi määrättäviä seuraamuksia varten, erityisesti niiden rikkomisten osalta, joihin ei 83 artiklan nojalla sovelleta hallinnollisia seuraamusmaksuja. Jäsenvaltioiden on lisäksi toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi. Tällaisten seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia.



Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 7 kohdassa säädettyä kukin jäsenvaltio voi asettaa sääntöjä siitä, voidaanko viranomaisille tai julkishallinnon elimille määrätä kyseisessä jäsenvaltiossa hallinnollisia seuraamusmaksuja ja missä määrin. Jäsenvaltioilla on näin ollen yleisen tietosuoja-asetuksen puitteissa liikkumavaraa sen määrittämiseksi, miltä osin viranomaisille tai julkishallinnon elimille voidaan määrätä asetuksen mukaisia hallinnollisia seuraamusmaksuja.

Voimassa olevan tietosuojalain (1050/2018) 24 §:n 4 momentissa säädettyä seuraamusmaksua ei voida määrätä valtion viranomaiselle, 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. Tietosuojalakia koskevassa hallituksen esityksessä on tunnistettu tätä poikkeusta koskevissa perusteluissa tarve arvioida käytännön kehittymistä sääntelyn soveltamisen kautta saadun tiedon valossa. Tietosuojalakia koskevassa hallituksen esityksessä todetusti yleisen tietosuoja-asetuksen rikkomisesta viranomaiselle aiheutuvien seuraamusten tehokkuutta on kuitenkin seurattava. Lisäksi on tunnistettu tarve arvioida yksityisen ja julkisen sektorin rajamaastossa olevien toimintaorganien kehitystä. Hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämistä viranomaisille tulee arvioida uudelleen kertyneen seurantatiedon ja oikeuskäytännön sekä unionintason suositusten ja linjausten valossa.¹

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelmaan 20.6.2023 on kirjattu, että [...] säädetään *hallinnolliset sakot tietosuojaloukkauksista koskemaan julkista ja yksityistä sektoria yhtäläisesti*. Kannatamme tavoitetta. Yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetty koskee lähtökohtaisesti kaikkia rekisterinpitäjiä ja henkilötietojen käsittelijöitä niiden oikeudellisesta luonteesta riippumatta. Yleistä tietosuoja-asetusta sovelletaan niin yksityisellä kuin julkisellakin sektorilla. Yleisen tietosuoja-asetuksen nojalla määrättävien seuraamusten tulisi olla yhdenmukaisia. Myös viranomaisiin

¹ HE 9/2018 vp, s. 57.



tulee voida kohdistaa kansallisen valvontaviranomaisen toimesta tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia seuraamuksia niiden rikkoessa yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädettyä.

Yleisen tietosuoja-asetuksen korjaavat toimivaltuudet kokonaisuutena – merkitys ja tavoite

Yleisen tietosuoja-asetuksen 84 artiklan 1 kohdassa säädetysti asetuksen rikkomisista määrättävien seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 11 perustelukappaleessa todetusti henkilötietojen suojaaminen tehokkaasti kaikilla unionissa edellyttää rekisteröityjen oikeuksien ja henkilötietoja käsittelevien ja niiden käsittelystä päättävien velvollisuuksien vahvistamista ja täsmentämistä samoin kuin samantasoisia valtuuksia valvoa henkilötietojen suojaa koskevien sääntöjen noudattamista ja samantasoisia seuraamuksia sääntöjen rikkomisesta jäsenvaltioissa. Euroopan unionin tuomioistuin on oikeuskäytännössä todennut, että kun yhteisön lainsäädännössä ei ole erityisiä säännöksiä lainsäädännön rikkomisesta määrättävistä seuraamuksista tai kun siinä viitataan tältä osin kansallisiin lakeihin, asetukseen tai hallinnollisiin määräyksiin, jäsenvaltioilla on velvollisuus toteuttaa kaikki sellaiset toimenpiteet, joilla voidaan turvata yhteisön oikeuden ulottuvuus ja tehokkuus.²

Yleisen tietosuoja-asetuksen 58 artiklassa on säädetty valvontaviranomaisen käytettävissä olevista korjaavista toimivaltuuksista. Valvontaviranomaisen käytettävissä olevat korjaavat toimivaltuudet antavat valvontaviranomaiselle monipuolisen ja kattavan keinovalikoiman puuttua tietosuojalainsäädännön vastaiseen toimintaan. Korjaavien toimivaltuuksien keskeisenä ajatuksena voidaan todeta olevan reagoitikeinojen kirjon ankaruuden ja vaikutusten laajuuden vaihtelu, joka mahdollistaa reagoinnin oikeasuhteisuuden suhteessa rikkomuksen vakavuuteen ja vahingollisuuteen. Seuraamusjärjestelmän tarkoituksena on luoda tehokas keinovalikoima tietosuojasääntelyn vastaisen toiminnan ennaltaehkäisemiksi ja lopettamiseksi.

² Asia C-66/88 kohta 23. Euroopan yhteisöjen komissio v. Helleenien tasavalta.



Tietosuojavaltuutettu on pyynnöstä toimittanut arviomuistiot varten koosteen korjaavien toimivaltuuksien käytöstä. Kooste on pitänyt sisällään tiedot käytetyistä korjaavista toimivaltuuksista 30.4.2024 mennessä. Huomautuksia on annettu tarkasteltavalla ajanjaksolla viranomaistoimijoille yhteensä 68, kun yksityissektorin toimijoille niitä on annettu yhteensä 163. Samalla ajanjaksolla seuraamuskollegio on käsitellyt yksityissektorin osalta hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevia asioita yhteensä 23, joista 21 asiassa on määrätty seuraamusmaksu. Seuraamusmaksun vaihteluväli kollegion päätöksissä on tarkasteltavalla ajanjaksolla ollut 1 600–856 000 euroa.³ Käytännössä kynnys antaa huomautus viranomaistoimijalle on muodostunut korkeammaksi kuin yksityissektorin toimijoille. Tämä johtuu siitä, että keinovalikoimassa ei julkisen sektorin osalta käytännössä ole huomautusta ankarampaa seuraamusta.

Käsittelykiellon käyttömahdollisuudesta julkisella sektorilla

Tietosuojavaltuutettu ei ole yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamisen jälkeen käyttänyt mahdollisuutta asettaa käsittelykielto julkisen sektorin toimijalle. Kuten arviomuistiossa on todettu, ottaen huomioon viranomaistoiminnan luonteen ja käsittelykiellon vaikutukset lakisäätteisten tehtävien hoitamiseen, ei käsittelykielto viranomaistoiminnassa kaikissa tapauksissa olisi tarkoituksenmukainen tai soveltuva toimenpide. Esimerkiksi julkisen terveydenhuollon toimijoilla ja turvallisuussektorin viranomaisilla käsittelykiellon määrittäminen olisi tietosuojavaltuutetun arvion mukaan näistä seikoista johtuen joissain tapauksissa käytännössä mahdotonta.⁴

Käsittelykielto voi olla seuraamusmaksua ankarampi toimenpide. Käsittelykielto saattaa vaikuttaa suoraan organisaation liiketoimintaan ja / tai kykyyn jatkaa tiettyjä toimintoja. Hallinnolliset seuraamusmaksut ovat taloudellisia sanktioita, kun käsittelykielto puolestaan estää tai rajoittaa henkilötietojen käsittelyä. Käsittelykielto voi halvaannuttaa organisaation ydin-toiminnot. Käsittelykielto voi estää organisaation pääasiallisen toiminnan,

³ Tietosuojavaltuutetun toimiston seuraamuskollegio on koosteen toimittamisen jälkeen antanut 2,4 miljoonan euron suuruisen seuraamusmaksun asiassa TSV/4/2018 (annettu 13.11.2024), joka on nyt euromäärältään suurin annetuista hallinnollisista seuraamusmaksuista (<https://finlex.fi/fi/viranomaiset/tsv/2024/20242363>).

⁴ Arviomuistio s. 31.



jos henkilötietojen käsittely on sen ytimessä. Käsittelykiellolla voi lisäksi olla pitkäkestoisia vaikutuksia, jos organisaatio sen seurauksena esimerkiksi menettää asiakkaita, kumppaneita tai vaikka markkina-asemansa, kun taas hallinnollisten seuraamusmaksujen vaikutukset ovat enemmän kertaluonteisia. Käsittelykiellon seurauksena organisaation voi niin ikään olla vaikea täyttää sopimus- tai lakisääteisiä velvoitteitaan, mikä puolestaan voi johtaa oikeudellisiin toimiin ja vahingonkorvausvaatimukseen. Muun muassa nämä seikat huomioon ottaen lienee selvää, että käsittelykiellon määrääminen viranomaistoimijalle on teoreettisesta mahdollisuudesta huolimatta kuitenkin käytännössä vain harvoin valvontaviranomaisen käytettävissä oleva korjaava toimivaltuus. Tämä kaventaa valvontaviranomaisen käytettävissä olevaa keinovalikoimaa suhteessa viranomaistoimijoihin.

Huomautuksen tehokkuus julkisella sektorilla

Huomautuksella voi olla vaikutuksia esimerkiksi mainehaitan muodossa. Mainehaitan vaikutusta julkisen sektorin toimintakentällä voidaan kuitenkin pitää vähäisempänä, kuin yksityisellä sektorilla. Yksityisellä sektorilla mainehaitta saattaa aiheuttaa merkittäviä voitonmenetyksiä kuluttajien siirtyessä muiden, kilpailevien, yritysten asiakkaiksi – nämä samat kuluttajamekanismit eivät vaikuta julkisen sektorin toimijoihin. Julkisen sektorin palveluissa ei lähtökohtaisesti voi ”äänestää jaloillaan” tai valikoida palveluntarjoajaa samalla tavalla kuin yksityisellä sektorilla.

Pääsääntöisesti rekisteröity ei voi vastustaa, kieltää tai ennaltaehkäistä henkilötietojensa käsittelyä julkisella sektorilla, niissäkään tilanteissa, joissa julkisen sektorin rekisterinpitäjän henkilötietojen käsittelyssä on ollut merkittäviä puutteita.

Hallinnollisen seuraamusmaksun käyttöalasta

Hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen tulee kysymykseen vain vakavuudeltaan ja vaikutuksiltaan laajamittaisissa tietosuojasääntelyn rikkomuksissa. Yleisen tietosuojasetuksen soveltamisen alkamisen jälkeen tietosuojavaltuutettu ja apulaistietosuojavaltuutetut ovat antaneet lukuisia päätöksiä, joissa yleistä tietosuojasetusta on todettu rikutun ja



joissa ei ole annettu hallinnollista seuraamusmaksua. Hallinnollisia seuraamusmaksuja on yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisen alettua määrätty 23. Hallinnollisten seuraamusmaksujen vähäinen lukumäärä osoittaa osaltaan kynnyksen olevan korkea hallinnollisen seuraamusmaksun määräämiselle, rikkomukselta edellytetään tällöin vakavuutta. Valvojan viranomaisen on arvioitava kukin yksittäistapaus erikseen ja valittava harkinnan perusteella kuhunkin tilanteeseen soveltuvat korjaavat toimenpiteet, jotka ovat tehokkaita, varoittavia ja oikeasuhtaisia.⁵ Seuraamuksen on oltava oikeassa suhteessa kulloinkin kysymyksessä olevaan rikkomukseen. Jos kyseessä on vähäinen rikkominen tai jos määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu olisi kohtuuton rasitus luonnolliselle henkilölle, voidaan hallinnollisen seuraamusmaksun sijasta yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 148 perustelukappaleen mukaan antaa huomautus. Hallinnollista seuraamusmaksua lievempi seuraamus voisikin tulla kysymykseen esimerkiksi tilanteessa, jossa kyse on yksittäistapauksesta taikka rikkomuksen johtuessa inhimillisestä virheestä. Tietoiseen päätökseen perustuva rekisterinpitäjän vakiintunut toimintatapa ei kuitenkaan lähtökohtaisesti ole huomautuksella sovitettavissa.

Mikäli hallinnollisen seuraamusmaksun käyttöalaa laajennettaisiin koskemaan julkisen sektorin toimijoita, ylittyisi kynnys hallinnollisen seuraamusmaksun määräämiselle myös julkisen sektorin toimijoiden osalta vain harvinaisissa ja vakavissa tilanteissa. Korjaavien toimivaltuuksien merkitys muodostuu yksittäistapauksissa annettujen päätöksien lisäksi niiden varoittavuudesta ja ennaltaehkäisevästä vaikutuksesta. Tietosuojavaltuutetun toimiston seuraamuskollegio ei ole määrännyt hallinnollisia seuraamusmaksuja tilanteissa, jossa kyse on epäselvästä oikeustilasta, tai tilanteissa, joissa rekisterinpitäjä on voinut kohtuudella olettaa toimivansa laissa säädetyin mukaisesti, sekä pyrkinyt aktiivisesti edesauttamaan asian selvittämistä ja lieventämään rekisteröidyille aiheutuneita vahinkoja. Tätä linjaa ei olisi syytä arvioida julkisen sektorin osalta toisella tavalla.

Tietosuojavaltuutetun toimiston seuraamuskollegion määräämät hallinnolliset seuraamusmaksut ovat ylipäättään olleet yleisesti tarkasteltuina

⁵ Tietosuojatyöryhmän Hallinnollisten sakkojen soveltamista ja määräämistä koskevat suuntaviivat, WP 253 annettu 3.10.2017, s. 7. Seuraamusmaksun suuruuden määrittelemisestä ks. myös tietosuojaneuvoston Suuntaviivat 4/2022 yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisten hallinnollisten sakkojen laskemisesta, hyväksytty 24.5.2023.



varsin kohtuullisia ja edustaneet eurooppalaisessa käytännössä varsin maltillista linjaa.

Valtiosääntöoikeudellinen arviointi ja julkisten toimijoiden budjettisidonnaisuus

Perusoikeuksien tasapaino ja valtiosääntöoikeudelliset kysymykset

Hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämistä julkisen sektorin toimijoille on arvioitu eräissä perustuslakivaliokunnan lausunnoissa. Tämän lisäksi perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lausunnoissaan huomiota perusoikeuksien väliseen tasapainoon ja punnintaan.

Perustuslakivaliokunta arvioi tietosuojalain säätämistä koskevassa lausunnossaan (PeVL 14/2018 vp) seuraamusmaksujen määräämistä julkisen sektorin toimijoille. Tässä lausunnossa perustuslakivaliokunta arvioi kysymystä laillisuusperiaatteen, virkavastuujärjestelmän, rikosoikeudellisen vastuun sekä perusoikeusjärjestelmän tasapainon näkökulmasta. Kyseisessä lausunnossa perustuslakivaliokunta yhtyi hallituksen esitykseen julkisen sektorin rajaamisesta seuraamusmaksusäätelyn ulkopuolelle. Lausunnossa ei esitetty yksityiskohtaisempaa arviointia vaihtoehtoista mallia koskevista valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä. Arviointi ei ollut tarpeellinen, sillä esityksessä ei esitetty seuraamusmaksujen määräämistä julkisen sektorin toimijoille. Sanottu perustuslakivaliokunnan kannanotto on kuitenkin toiminut pohjana sitä seuranneiden hallitusten esitysten valmistelulle, jossa olisi mahdollisesti voitu laajentaa hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen myös julkisen sektorin toimijoita koskevaksi.

Perustuslakivaliokunta on useampaan kertaan todennut, että Suomessa ei voida määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja viranomaisille. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että viranomaisille voidaan määrätä ainoastaan rikosoikeudellisia seuraamuksia (ks. [PeVL 14/2018 vp](#), s. 20 ja [PeVL 37/2021 vp](#), kohta 40). Kiinnitettäköön kuitenkin huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen ([PeVL 37/2021 vp](#), [PeVL 14/2013 vp](#), [PeVL 17/2012 vp](#), [PeVL 9/2012 vp](#), s. 2/I, [PeVL 55/2005 vp](#), s. 2/I ja [PeVL 32/2005 vp](#), s. 2/II).



Perustuslakivaliokunnan arvioitavana on ollut julkiselle sektorille kohdistettava hallinnollinen seuraamusmaksu ennen tietosuojalain seuraamusjärjestelmän arviointia. Kansallisen hankintalain (1397/2016) 158 §:n nojalla markkinaoikeus voi määrätä hankintayksikön maksamaan valtiolle seuraamusmaksun tietyistä hankintalainsäädännön rikkomuksista. Hankintayksiköiksi lukeutuvat muun muassa valtion, kuntien ja kuntayhtymien viranomaiset, evankelisluterilainen kirkko ja ortodoksinen kirkko sekä niiden seurakunnat ja muut viranomaiset, valtion liikelaitokset ja julkisoikeudelliset liikelaitokset (hankintalaki 5 §). 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 (hankintalaki 158.3 §). Perustuslakivaliokunta on arvioinut hankintalakia koskevaa hallituksen esitystä HE 108/2016 lausunnossaan PeVL 49/2016 vp. Perustuslakivaliokunta on asiassa arvioinut seuraamusmaksujen määräämistä koskevaa ehdotettua sääntelyä lähinnä suhteessa valitusoikeuteen. Kyseisen säännöksen nojalla voidaan määrätä seuraamusmaksuja julkisen sektorin toimijoille hankintasääntelyn rikkomisesta. Kyseistä lakia säädettäessä perustuslakivaliokunta ei nostanut esille valtiosääntöoikeudellisia ongelmia julkisen sektorin viranomaisille määrättävistä hallinnollisista seuraamusmaksuista. Laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.

Kilpailulain (948/2011) 3 luvussa on säädetty seuraamusmaksujen määräämisestä sellaisille elinkeinonharjoittajille, jotka rikkovat määrättyjä kilpailulain säännöksiä. Elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan kilpailulaissa luonnollista henkilöä sekä yhtä tai useampaa yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa. Kilpailulain nojalla voidaan määrätä seuraamusmaksu sellaiselle julkiselle oikeushenkilölle, joka voitaisiin katsoa kilpailulain 4 §:n mukaiseksi taloudellista toimintaa harjoittavaksi oikeushenkilöksi. Perustuslakivaliokunta on arvioinut kilpailulaista annettua hallituksen esitystä lausunnossaan 40/2010 vp. Perustuslakivaliokunta ei ole asiassa ottanut kantaa elinkeinonharjoittajiksi määriteltäville julkisoikeudellisille oikeushenkilöille määrättäviin seuraamusmaksuihin. Perustuslakivaliokunta arvioi kilpailulain seuraamusmaksuihin liitty-



vää sääntelyä myös ns. ECN+-direktiivin (jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovalmiuksien parantamiseksi ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/1) kansallisen täytäntöönpanon edellyttämien muutosten yhteydessä lausunnossaan PeVL 8/2021 vp. Myöskään tässä lausunnossa ei esitetty huomioita seuraamusmaksujen määräämisestä julkisen sektorin toimijalle.

Oikeusjärjestyksemme tunnistaa useita menettelyitä, joiden myötä seuraamusmaksujen määrääminen julkisen sektorin toimijoille on mahdollista. Näin ollen enää ei voitane todeta, että hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen julkisen sektorin toimijoille olisi menettelynä oikeusjärjestelmällemme vieras.⁶

Perusoikeuksien punninta

Arviomuistiossa on arvioitu seuraamusmaksujen määräämisen vaikutuksia perusoikeuksien punnintaan ja tasapainoon viranomaistoiminnassa. Erityistä huolta arviomuistiossa ja sitä koskevissa lausunnoissa on esitetty hallitusohjelmassa esitetyn muutoksen vaikutuksista julkisuusperiaatteen soveltamiseen ja toteutumiseen viranomaistoiminnassa. Jatkovalmistelussa olisi huolellisesti arvioitava hallinnollisten seuraamusmaksujen julkisen sektorin toimijoihin ulottamisen perusoikeusvaikutukset.

Hallinnon avoimuutta koskevassa kansainvälisessä vertailussa kärjessä ovat Norja, Suomi, Tanska ja Ruotsi⁷ – näistä kaikilla muilla paitsi Suomessa on säädetty vähintään rajoitettu mahdollisuus määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja tai rikosoikeudellisia sakkoja julkisoikeudellisille toimijoille. Norjassa, Tanskassa ja Ruotsissa hallinnon avoimuus vaikuttaa siis edelleen olevan esimerkillisellä tasolla, huolimatta siitä, että julkisen sektorin toimijoille on ollut mahdollista määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja tai rikosoikeudellisia sakkoja tietosuojasääntelyn vakavista rikkomuksista yleisen tietosuojasetuksen voimaantulon jälkeen. Katsoimme, että kansainvälisessä vertailussa esiin nousevat kokemukset

⁶ Ks. esimerkiksi arviomuistio, s. 64.

⁷ <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/global/2024/Open%20Government/>. Vierailtu 29.1.2025.



seuraamusmaksujen vaikutuksesta hallinnon avoimuuteen olisi syytä ottaa huomioon asian valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa lainvalmisteluvaiheessa.

Nyt harkittavana olevan hallinnollisten seuraamusmaksujen käyttöalan laajentamisella ei puututa voimassa olevaan perusoikeuksien väliseen tasapainoon. Kysymys ei siis ole siitä, että tietosuojaoikeuksille annettaisiin muita perusoikeuksia suurempi painoarvo, vaan sen varmistamisesta, että seuraamusjärjestelmä on riittävän tehokas säädetyn tietosuojan tason varmistamiseksi ja valvomiseksi.

Katsomme, että hallinnollisten seuraamusmaksujen käyttöalan laajentamisella nyt harkittavana olevalla tavalla ei ole sellaisia valtiosääntöoikeudellisia esteitä, joita ei voitaisi ratkaista hallituksen esityksen valmisteluvaiheessa. Katsomme, että lainvalmisteluvaiheessa olisi syytä arvioida mahdollisia keinoja käyttää yleisen tietosuoja-asetuksen kansallista liikumavaraa valtiosääntöoikeudellisten näkökulmien tasapainottamiseksi. Esitämme, että hallinnollista seuraamusmaksua ei voisi määrätä tilanteissa, joissa on kyse myös julkisuuslain soveltamisesta perusoikeuksien välisen tasapainon varmistamiseksi.

Julkisen tehtävän vaarantuminen ja budjettisidonnaisuus

Hallinnollisten seuraamusmaksujen julkiselle sektorille ulottamisen keskeisenä riskinä on pidetty hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisen mahdollisia vaikutuksia julkisen sektorin toimijoiden mahdollisuuksiin toteuttaa niiden lakisääteisiä velvollisuuksia. Perustuslakivaliokunta on tietosuojalakiehdotusta koskevassa lausunnossaan todennut, että viranomaisen on kaikissa tilanteissa hoidettava lakisääteiset tehtävänsä. Perustuslakivaliokunta on niin ikään todennut, että viranomaisten toiminta on budjettisidonnaista, minkä on katsottu johtavan siihen, että rahamääräisen seuraamuksen vaikutus ei ole samanlainen kuin yksityisellä sektorilla.⁸ Nämä toteamukset sisältyvät myös tietosuojalakia koskevaan hallituksen esitykseen. Toteamusten tausta-ajatuksia ei kuitenkaan esityksessä ole tarkemmin avattu.

⁸ PeVL 14/2018 vp, s. 20



Yksityisellä sektorilla organisaatioiden taloudellinen luonne ja toiminnan tarkoitus vaihtelevat merkittävästi. Esimerkiksi valtionavustuksilla rahoitetut kolmannen sektorin toimijat ovat toiminnoistaan vastuussa valtionavustuksen myöntäneelle taholle ja siten nekin voidaan eräällä tavalla katsoa budjettisidonnaisiksi. Esimerkiksi pienemmissä asunto-osakeyhtiöissä rekisterinpitäjälle määrätty hallinnollinen seuraamusmaksu mitä luultavimmin käytännössä valuisi vastikkeiden korotuksen kautta osakkaiden maksettavaksi, taikka muutoin näkyisi taloyhtiön palveluiden heikentymisenä. Sanotusta huolimatta myös tällaisen toimijat ovat hallinnollisen seuraamusmaksun soveltamisalan piirissä.

Yhdymme arviomuistiossa esitettyyn siitä, että hallinnollisten seuraamusmaksujärjestelmän kehittäminen koskemaan myös viranomaisia, edellyttää viranomaistoiminnan budjettisidonnaisuuden huomioon ottamista kysymystä arvioitaessa.⁹ Tässä arvioinnissa olisi mahdollista harkita julkisen sektorin toimijoille määrättävien seuraamusmaksujen suuruutta ja kynnysarvoja. On mahdollista esimerkiksi kansallisella sääntelyllä madallata julkisen sektorin toimijoille kohdennettavien hallinnollisten seuraamusmaksujen enimmäismääriä. Vaikka viranomaistoimijoiden budjettisidonnaisuuden vaikutuksia on tarkoin arvioitava tässä yhteydessä, ei se kuitenkaan nähdäksemme estä hallinnollisten seuraamusmaksujen käytöalan laajentamista nyt harkittavana olevalla tavalla. Jos järjestelmä on suunniteltu ja rakennettu oikein, hallinnolliset seuraamusmaksut voivat edistää viranomaisvastuuta, oikeusvaltiota ja luottamusta julkiseen hallintoon.

Budjettisidonnaisuutta arvioitaessa on paikallaan kiinnittää huomiota myös oikeudenkäyntikuluja koskevaan sääntelyyn. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 10 luvun 95 §:ssä on säädetty oikeudenkäyntikuluista hallintoasiassa. Mainitun lainkohdan mukaan oikeudenkäynnin osapuoli on velvollinen korvaamaan toisen osapuolen oikeudenkäyntikulut kokonaan tai osaksi, jos erityisesti asiassa annettu ratkaisu huomioon ottaen on kohtuutonta, että tämä joutuu itse vastaamaan oikeudenkäyntikuluistaan. Korvausvelvollisuuden kohtuullisuutta arvioitaessa voidaan lisäksi ottaa huomioon asian oikeudellinen epäselvyys, osapuolten toiminta ja asian merkitys asianosaiselle.

⁹ Arviomuistio s. 67.



Lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa on esimerkkinä viranomaisen mahdollisesta korvausvelvollisuudesta mainittu tilanne, jossa Veronsaajien oikeudenvilvontayksikkö on valittanut hallintotuomioistuimeen yksittäisestä verotuspäätöksestä, jossa on kyse useita verovelvollisia koskevasta tulkinnanvaraisesta oikeuskysymyksestä. Tällöin yksittäisen henkilön asia on voinut valikoitua valituksen kohteeksi asian yleisen merkityksen perusteella, ja hänen velvoittamisensa vastaamaan itse oikeudenkäyntikuluistaan voisi olla kohtuutonta.

Viranomaisella on siis voimassa olevan lain mukaan yleensä velvollisuus korvata yksityisen asianosaisen oikeudenkäyntikulut, jos oikeudenkäynti on aiheutunut viranomaisen lainvastaisesta toiminnasta, esimerkiksi toimivallan ylityksestä, harkintavallan väärinkäytöstä, menettelyvirheestä tai muuten selvästi lainvastaisesta toiminnasta. Viranomaisen velvoittaminen korvaamaan yksityisen asianosaisen oikeudenkäyntikuluja ei kuitenkaan edellä mainitusti välttämättä edellytä, että viranomainen on menetellyt virheellisesti.

Oikeudenkäyntikulut voivat tapauksesta riippuen muodostua huomattavankin suuriksi. Ei liene poissuljettua, etteivätkö oikeudenkäyntikulut voisi olla myös mahdollisesti määrättävää hallinnollista seuraamusmaksua suuremmat. Huolimatta viranomaisen budjettisidonnaisuudesta on lainsäätäjät kuitenkin katsonut tällaisen oikeudenkäyntikuluvastuun mahdolliseksi.

Viranomaisen budjettisidonnaisuudesta huolimatta hallinnollisen seuraamusmaksun mahdollisuus voidaan nähdä paitsi symbolisena myös tehokkaana ja oikeasuhteisena seuraamuksena, jolla on myös ennaltaehkäisevää vaikutusta.

Yhdenvertaisuudesta lyhyesti

Viranomaisilla on merkittävä rooli lakien soveltamisessa ja täytäntöönpanemisessa sekä myös yhteiskunnan ohjaamisessa. Mikäli viranomaisen toiminta ei johda muiden toimijoiden kanssa vastaavaan seuraamukseen



vastaavasta menettelystä, voi syntyä epätoivottua epätasapainoa yksityisen ja julkisen sektorin välille. Oikeusvaltiossa myös viranomaiset ovat vastuussa toiminnastaan. Hallinnollisen seuraamusmaksujen yhtäläinen mahdollisuus osaltaan osoittaisi, että viranomaisia kohdellaan yhdenvertaisesti suhteessa muihin toimijoihin. Tämä todennäköisesti vahvistaisi kansalaisten luottamusta julkishallintoon.

Hallinnollisen seuraamusmaksun rajaaminen koskemaan yksinomaan yksityistä sektoria on katsottu myös liittyvän ajatukseen siitä, että laittomalla toiminnalla tulisi saavuttaa jonkinlaista etua, kuten taloudellista voittoa. Tämän perusteen ei olla nähty koskevan julkishallintoa. Kiinnitämme tässä yhteydessä huomiota siihen, että myös julkishallinto voi tavoitella taloudellista etua säästötoimenpitein, joilla on merkittäviä heijastevaikutuksia siihen, miten tietosuojasääntelystä seuraavat edellytykset ja velvoitteet toteutuvat.

Nykyinen soveltamisalan rajaus luo myös osaltaan epätasa-arvoa yksityisten ja julkisten toimijoiden välille. Esimerkiksi yksityiset terveydenhuollon palveluita tarjoavat toimijat ovat heikommassa asemassa suhteessa julkisen sektorin toimijoihin. Oman haasteensa aiheuttavat myös tilanteet, joissa rekisterinpitäjä on julkisen sektorin toimija, ja henkilötietojen käsittelijä puolestaan yksityisen sektorin toimija. Näissä tilanteissa tietosuojasääntelyn vastaiset toimet ovat seuraamusmaksulla rangaistavia henkilötietojen käsittelijän, mutta eivät rekisterinpitäjän osalta. Katsomme, että seuraamusmaksujen määräämiseen säädetty rajaus aiheuttaa osaltaan epätasa-arvoa yksityisten ja julkisten sektorin toimijoiden välille.

Virkavastuun ja rikosoikeuden merkitys suoja-toimenpiteinä

Vastuu henkilötietojen käsittelyn laillisuudesta on rekisterinpitäjällä tai henkilötietojen käsittelijällä. Kun rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä on viranomainen, ei yksittäinen luonnollinen henkilö voi käytännössä koskaan olla yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettu rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä. Virkavastuuseen ja rikosoikeudelliseen vastuuseen perustuvaa seuraamusjärjestelmää ei siten voida pitää mielekkäänä. Seuraamuksen kohdistuessa yksittäiseen virkamieheen tarkoittaa sitä, että seuraamus de facto kohdistuu muuhun henkilöön kuin rekisterinpitäjään tai henkilötietojen käsittelijään. Seuraamusten tulee kohdentua



tahoon, joka on vastuussa henkilötietojen käsittelystä, eli organisaatioon. Tietosuojavaltuutetun toimistossa on myös havaittu, että seuraamusjärjestelmän rakentuminen keskeisiltä osin virkavastuun varaan, on myös johtanut ylivarovaiseen tietosuojasääntelyn tulkintaan.

Suomen oikeusjärjestyksessä on tunnistettu se, että oikeushenkilökontekstissa yksittäisen luonnollisen henkilön rikosoikeudellisen vastuun toteutuminen ei aina ole seuraamuksena riittävä suhteessa tapahtuneen rikoksen vakavuuteen ja vaikuttavuuteen. Kuten arviomuistiossakin on todettu, oikeushenkilön rikosoikeudellinen vastuu voi tietyissä tilanteissa johtaa yhteisösakkoon.¹⁰

Hallituksen esityksessä eduskunnalle oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevaksi lainsäädännöksi on todettu, että eri henkilöiden toiminnan yhteisvaikutuksen tuloksena voi syntyä huomattavaa vahinkoa tai vaaraa, vaikka kunkin yksittäisen henkilön osuus erikseen arvioiden olisi merkitykseltään pieni. Yhteisötoiminnalle ominainen organisatorinen yhteisvaikutus ei ole nimenomaisesti arvioitavissa, ellei omaksuta periaatetta, jonka mukaan rangaistuksen luonteisia seuraamuksia voidaan kohdistaa yksilöllisten rikoksentekeijöiden ohella myös välittömästi siihen yhteisöön, jonka puolesta tai hyväksi rikoksentekeijät ovat toimineet.¹¹

Periaate, että jokainen yhteisön puolesta toimiva on henkilökohtaisesti vastuussa omista teoistaan ja laiminlyönneistään on tietenkin tärkeä ja perusteltu. Sanotusta huolimatta on kuitenkin todettava, että rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän vastuuta ei voida korvata rekisterinpitäjän alaisuudessa työskenteleviin kohdennetulla vastuulla. Kuten edellä on todettu, tämä on myös johtanut ylivarovaiseen tietosuojasääntelyn tulkintaan. Yksittäisen virkamiehen saattaminen vastuuseen henkilötietojen lainvastaisesta käsittelystä silloin, kun lain rikkominen johtuu rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän toiminnasta, ei ole tehokasta ja oikeasuhtaista. Nähdäksemme yksittäisen virkamiehen saattaminen vastuuseen toiminnasta, johon hänellä ei ole ollut tosiallista vaikutusvaltaa viranomaisen toimiessa käsittelystä määräävänä rekisterinpitäjänä, olisi kohtuutonta.

¹⁰ Arviomuistio s. 49.

¹¹ HE 95/1993 vp s. 3.



Tässä yhteydessä on paikallaan tarkastella myös oikeushenkilön rikosoikeudellista vastuuta koskevien rikoslain muutosten esitöitä. Nykyään yhteiskunnallinen ja taloudellinen toiminta sekä julkinen hallinto perustuvat monimutkaisille organisaatorakenteille. Lainvastainen toiminta ei ole ainakaan suurimmissa yhteisöissä samastettavissa tiettyjen johtavassa asemassa olevien henkilöiden päätöksentekoon ja päätösten toteuttamiseen, vaan se on usein tulosta monien yhteisössä toimivien henkilöiden vuorovaikutuksesta.¹² Lain esitöissä on edelleen todettu, että yksilöllisen vastuun mahdollisuudet vaikuttaa yhteisötoimintaan ovat kuitenkin heikentyneet, kun yhteisön puolesta toimivat henkilöt ovat nykyisin enemmän yhteisörakenteen osia kuin itsenäisiä ja riippumattomia päätöksentekijöitä. Jos yhteisötoiminnassa tapahtuvista rikoksista edelleen tyydytään vain periaatteelliseen yksilölliseen rangaistuvastuuseen, saattaa jäädä rikosoikeudellisesti pääosin arvioimatta se, että moitittava ja rangaistava menettely yhteisöjen toiminnassa muodostuu usein monen yhteisössä toimivan henkilön päätöksenteon, toimenpiteiden tai laiminlyöntien kokonaisuudesta.¹³

Tässä yhteydessä on korostettava, että seuraamusjärjestelmän oikeudenmukaisuuden ja tehokkaan kohdentumisen kannalta olisi kohtuutonta kohdentaa yksittäiseen virkamieheen vastuuta sellaisista virheistä, jotka tosiasiallisesti johtuvat esimerkiksi organisaatiotason ongelmista ja huonoista rakenteista. Viittaamme asiassa valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjassa julkaistuun selvitykseen 2022:14, jossa on arvioitu virkavastuuta muuttuvassa julkishallinnon toimintaympäristössä.

Edellä mainitussa selvityksessä todetusti on tärkeää ottaa huomioon, että virkamiehen toimintaympäristö vaikuttaa myös virheiden ja laiminlyöntien esiintyvyyteen. Toimintaympäristön tulisi tukea normin mukaista toimintaa. Erityisesti virkamiesten valvontatehtävät ovat lisääntyneet, eivätkä resurssit aina seuraa tätä muutosta. Asiantuntijapaneelin vastauksissa virkamiehen rikosoikeudellista vastuuta tilanteissa, joissa laiminlyönti tai

¹² HE 95/1993 vp s. 3.

¹³ HE 95/1993 vp s. 3.



virhe kiinnittyy puutteellisiin resursseihin, pidettiin selkeästi ongelmallisena.¹⁴ Selvityksessä johtopäätöksenä on todettu, että kun virhe tai laiminlyönti johtuu viranomaisen toimimattomista käytännöistä tai työoloista, myös organisaation vastuuta voisi olla syytä kehittää organisaatiolle kohdennettavien seuraamusten kautta.¹⁵

Virkavastuuseen ja rikosoikeudelliseen vastuuseen perustuva seuraamusjärjestelmä toimii hyvin sellaisten tietosuojarikosten osalta, joissa on kysymys perusteettomista hauista tietojärjestelmiin. Tällöinhän kysymys on tyypillisesti tilanteesta, jossa virkamies on vastoin laissa säädettyä ja työnantajansa ohjeita urkkinut toisen luonnollisen henkilön tietoja ilman virkatehtäviin liittyvää perustetta. Toisena esimerkkinä mainittakoon arviomuistiossakin mainittu salassapitosäännösten vastainen tietojen luovuttaminen. Tällaisessakin tilanteessa kysymys on tyypillisesti tilanteesta, jossa virkamies todennäköisesti ymmärtää toimivansa vastoin laissa säädettyä. Tällöin on luonnollista, että seuraamus kohdistetaan lain vastaisesta teosta vastuussa olevaan luonnolliseen henkilöön.

Arviomuistiossa on käsitelty kansallisesti annettuja tuomioita tietosuojarikoksista.¹⁶ Arviomuistiossa todetusti tietosuojarikoksista annetuissa tuomioissa korostuvat niin kutsutut urkintatapaukset, jotka ovat pääasiassa tapahtuneet terveydenhuollon ja poliisitoimen sektorilla.¹⁷ Arviomuistiossa todetusti yhdessäkään julkissektorin henkilöstöä koskevassa tietosuojarikosasiassa ei ole toistaiseksi ollut kyse tietoturvaluotteluvelvoitteiden laiminlyönnistä, jota tarkoitetaan rikoslain 38 luvun 9 §:n 2 momentissa.¹⁸ Tietoturvaluottelujen järjestelmien ja käytäntöjen varmistaminen on hyvä esimerkki sellaisista tietosuojalainsäädännön velvoitteiden kokonaisuudesta, joiden laiminlyönnin osoittaminen yksittäisen henkilön rikosoikeudellisen vastuun piiriin kuuluvaksi voi osoittautua mahdottomaksi. Tietoturvaluottelun varmistaminen on kuitenkin tietosuojan toteutumisen käytännön kannalta keskeistä. Jatkovalmistelussa olisikin paikallaan sel-

¹⁴ Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:14 s. 143 [<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163833>, vierailtu 20.1.2025].

¹⁵ Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:14 s. 143 [<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163833>, vierailtu 20.1.2025].

¹⁶ Arviomuistio, s. 26.

¹⁷ Arviomuistio, s. 26.

¹⁸ Arviomuistio, s. 26.



vittää virkavastuun tosiasiallinen tehokkuus suoja-toimenpiteenä tietosuojalainsäädännön noudattamisessa erityisesti sellaisten rikkomusten osalta, jotka eivät ole yksittäisen virkamiehen teoista tai laiminlyönneistä johtuvia.

Kuriositeettina todettakoon vielä, että valtion työmarkkinalaitoksen tuottamisen tietojen perusteella vuonna 2023 noin 91 % valtion palveluksessa olevista henkilöistä on ollut virkasuhteessa ja noin 9 % työsuhteessa.¹⁹ Julkisella sektorilla työskentelee 637 000 henkilöä, joista valtiolla työskenteleviä on 80 000 henkilöä.²⁰ Kunta- ja hyvinvointialueuoyöntajien mukaan valtaosa kuntien ja hyvinvointialueiden henkilöstöstä, eli noin kolme neljäsosaa, on työsuhteessa ja vajaa neljännes virkasuhteessa. Työsuhteiden määrä lisääntyy koko ajan ja virkasuhteiden vastaavasti vähenee.²¹ Virkavastuun antama lisäsuoja julkisen sektorin toimijoiden osalta vaikuttaa siis olevan suhteellisen kattava, kun kyse on valtionhallinnosta. Kun tarkastellaan kunta- ja hyvinvointialueiden henkilötietojen käsittelyä, tämän suojan taso kuitenkin heikkenee merkittävästi virkasuhteiden suppean lukumäärän vuoksi.

Rekisteröityjen oikeudet

Tietosuojasäätelyn rikkomisesta määrättävillä seuraamuksilla pyritään ennen kaikkea suojelemaan rekisteröityjen oikeutta henkilötietojensa suojaan. Tästä näkökulmasta merkitystä ei ole sillä, onko kyseessä yksityisen vai julkisen sektorin toimija. Seuraamusten olemassaolo itsessään edistää tietosuojasäätelyn noudattamista myös viranomaisissa. Tämä osaltaan ennaltaehkäisee tietosuoja- ja tietoturvaloukkauksia sekä edistää henkilötietojen suojan parempaa toteutumista.

Henkilötietojen käsittelyä koskevalla lainsäädännöllä suojellaan nimenomaan rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia. Tietosuojalainsäädännön rikkomisella voi olla hyvinkin merkittäviä haitallisia vaikutuksia rekisteröidyille. Vaikka viranomaiset eivät samalla tavalla tavoittele voittoa kuin markkinoilla toimivat yritykset, ei tämä ole merkityksellinen seikka tarkas-

¹⁹ <https://vm.fi/valtio-tyonantajana/valtion-henkilosto-tilastoina> [vierailtu 14.1.2025].

²⁰ <https://valtioneuvosto.fi/-/10623/valtionhallinnon-tyontekijoista-suuri-osa-tyoskentelee-turvallisuussektorilla> [vierailtu 14.1.2025].

²¹ <https://www.kt.fi/palvelussuhde/alkaminen> [vierailtu 14.1.2025].



teltaessa niitä oikeushyviä, joita yleisessä tietosuojasetuksessa suojellaan. Asetuksen rikkomisesta seuraavat vaikutukset rekisteröidylle voivat mahdollisesti olla jopa haitallisempia silloin, kun rikkojana on viranomaisena. Terveystiedot esimerkiksi ovat yleisen tietosuojasetuksen 9 artiklassa tarkoitettuja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Lisäksi sekä sosiaali- että terveystiedot ovat julkisuuslaissa (621/1999) säädetyksi salassa pidettäviä. Nämä ovat tietoja, joita erityisesti julkisissa organisaatioissa käsitellään. Lienee selvää, että esimerkiksi juuri terveystietojen lainvastaisesta käsittelystä saattaa aiheutua merkittävää haittaa rekisteröidylle. Vastaamon tapaus on tästä konkreettinen esimerkki.

Arvioitaessa julkisen sektorin erityispiirteitä tulee sitä vastoin erityistä huomiota kiinnittää siihen, että rekisteröidyllä ei useinkaan ole mahdollisuutta vaikuttaa siihen, käsittelee viranomaisen hänen henkilötietojaan. Viranomaisen suorittamasta henkilötietojen käsittelystä säädetään usein lailla, eikä rekisteröity voi näin ollen yleensä tehokkaasti vaikuttaa siihen, käsitelläänkö hänen henkilötietojaan vai ei. Sen sijaan esimerkiksi luovutettaessa henkilötietoja yritykselle, joka tarjoaa rekisteröidylle kaupallista palvelua, on rekisteröidyllä tavanomaisesti mahdollisuus vaikuttaa henkilötietojensa käsittelyyn. Rekisteröity voi esimerkiksi antaa tai peruuttaa suostumuksensa tiettyyn käsittelyyn. Rekisteröidyllä on usein mahdollisuus vertailla eri palveluntarjoajia, ja valita niiden joukosta hänelle sopivin vaihtoehto.

Rekisteröidyn oikeuksia on rajoitettu useilla julkisen sektorin toimintaa koskevilla säännöksillä. Esimerkiksi kansallisen tietosuojalain (1050/2018) 34 §:ssä määritellään kansallisen liikkumavaran mukaisia poikkeuksia tarkastusoikeuden käyttämiseen, esimerkiksi kansallisen turvallisuuden ja puolustuksen, rekisteröidyn terveyden tai hoidon vaarantumisella taikka valvonta- ja tarkastustehtävien vaarantumisen nojalla.

Perustuslain nojalla julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on niin ikään noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohteisesti viranomaisten ei ylipäätään tulisi toimintansa johdosta päätyä rikkomään tietosuojalainsäädäntöä tavalla, joka johtaisi hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisen. Kansalaisten tulee perustellusti voida luot-



taa siihen, että heidän henkilötietojaan käsitellään asianmukaisesti ja laillisesti viranomaisessa. Tämän merkitys korostuu tilanteissa, jossa rekisteröidyn tiedollista itsemääräämisoikeutta on rajoitettu. Tällöin viranomaisen suorittaman henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden vaatimus korostuu entisestään.

Joillain sektoreilla, kuten turvallisuussektorilla, näiden oikeuksien rajoittamisen vastinpariksi on määritelty tietosuojavaltuutetulle lakisääteisesti laajempi valvontavastuu ja -velvollisuus esimerkiksi vuosittaisten tarkastusten muodossa tiettyjen turvallisuussektorin toimijoiden toimintaan liittyen. Rekisteröidyn oikeuksia rajoitetaan kuitenkin laajasti myös muilla sektoreilla, joissa vastaavaa tehostettua valvontaa ei ole lakisääteisesti järjestetty. Koska julkisella sektorilla usein käsitellään henkilötietoja yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa säädetysti lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi tai yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdassa säädetysti yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi taikka rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi, on rekisteröidyn oikeutta esimerkiksi saada tutustua tietoihin, oikaista, poistaa ja vastustaa henkilötietojensa käsittelyä rajattu, mikä toki on perusteltua sekä julkisen sektorin toiminnan luonteen että henkilötietojen käsittelyn tarkoituksesta johtuen. Tässä yhteydessä on kiinnitettävä huomiota siihen, että rekisteröidyn oikeuksia on rajoitettu korostuneen laajasti juuri julkisella sektorilla. Näkemyksemme mukaan tämä osaltaan puoltaisi sitä, että julkisen sektorin toimijoihin tulisi kohdistaa yhtä tehokkaita ja oikeasuhteisia seuraamuksia kuin yksityisen sektorin toimijoihinkin.

Viranomaiset ja julkishallinnon elimet ovat jo lähtökohtaisesti yrityksiä suotuisammassa asemassa, sillä jälkimmäisten osalta hallinnollisten seuraamusmaksujen enimmäismäärä on yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa sitovasti määritelty. Yritysten osalta hallinnolliset seuraamusmaksut voivat ulottua enimmillään jopa neljään prosenttiin yrityksen vuotuisesta maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta. Suurten yritysten kohdalla hallinnollisten seuraamusmaksujen enimmäismäärä voi siten olla esimerkiksi satoja miljoonia euroja, eli merkittävästi suurempia mitä viranomaisten ja julkishallinnon elinten osalta.



Viranomaisille määrättävien hallinnollisten seuraamusmaksujen osalta kansallisella lainsäädännöllä olisi mahdollista säätää 83 artiklassa säädetystä enimmäismäärästä toisin. Kansallisella lainsäädännöllä olisi mahdollista säätää esimerkiksi kiinteistä euromääräisistä rajoista. Kiinteät euromääräiset rajat saattaisivat helpottaa viranomaisten mahdollisuuksia ottaa huomioon tietosuojalainsäädännön vastaisesta henkilötietojen käsittelystä mahdollisesti aiheutuvat seuraamukset. Lisäksi on kiinnitettävä huomiota siihen, että kansallisella lainsäädännöllä olisi myös mahdollista rajata hallinnollisen seuraamusmaksun käyttöalaa. Tietyt toimijat ja / tai tietyt tietosuojasääntelyn rikkomiset on mahdollista rajata hallinnollisen seuraamusmaksun ulkopuolelle. Mahdollisia rajattuja sääntelyratkaisuja onkin syytä harkita ja punnita seikkaperäisesti lainvalmisteluvaiheessa.

Muut huomiot

Kansainvälisestä vertailusta lyhyesti

Valtaosassa Pohjoismaita on mahdollista yleisen tietosuoja-asetuksen nojalla määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja julkisen sektorin toimijoille. Pohjoismaista ainoastaan Suomessa, Ahvenanmaalla ja Färsaarilla tällaista mahdollisuutta ei ole. Nostettakoon tässä yhteydessä esille, että Pohjoismaiden tietosuojaviranomaiset tapasivat keväällä 2024 Oslissa vuosittaisessa kokouksessaan ja kokouksen yhteydessä antamassaan julkilausumassa tietosuojaviranomaiset esittivät yhteisenä näkemyksenään, että hallinnollisia seuraamusmaksuja tietosuojalainsäädännön rikkomisesta tulisi olla mahdollista määrätä sekä yksityiselle että julkiselle sektorille kaikissa Pohjoismaissa.

Yksittäisiä huomioita muiden lausunnonantajien lausunnoissa esitettyyn

Valtiovarainministeriö on lausunnostaan viitannut digitalisaation ja tiedon liikkuvuuden esteiden purkamisen hankkeeseen (VM097:00/2024), jonka yhteydessä toteutetussa kyselyssä tietosuojasääntelyn tulkinnan vaikeus oli nostettu useassa vastauksessa esiin tosiasiallisena digitalisaation esteenä. Valtiovarainministeriö on lausuntonsa johtopäätöksensä esittänyt, että hallinnollisten seuraamusmaksujen ulottaminen viranomaistoimin-



taan korostaisi entisestään epävarmuutta, jota viranomaiset kokevat tietosuoja-asioiden suhteen ja olisi siten julkisen hallinnon digitalisaatiokehityksen ja tuottavuuden parantamisen kannalta hyvin vaarallista. Viranomaisen mahdollisuus määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja julkishallinnolle ei kuitenkaan muodostaisi estettä digitalisaatiokehitykselle. Suomi sijoittui ensimmäiseksi vuoden 2023 Digibarometrissa. Vertailun viiden parhaan joukossa ovat Suomen lisäksi Tanska, Alankomaat, Ruotsi ja Norja. Suomi on viiden parhaan joukosta ainoa maa, jossa hallinnollista seuraamusmaksua ei julkisen sektorin toimijalle voida määrätä.²² Kun tarkasteltiin kriteeriä *[o]jikeudellinen toimintaympäristö tukee uuden teknologian kehittämistä ja soveltamista*, kärkikolmion muodostivat 1) Tanska, 2) Suomi ja 3) Ruotsi, joista edelleen sekä Tanskassa että Ruotsissa on mahdollista määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu julkisen sektorin toimijalle.²³ Sitä vastoin esimerkiksi Saksa, jossa ei ole mahdollista määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja julkishallinnolle ei kuulu digitalisaation kärkimaihin.

Kiinnitämme lisäksi tässä yhteydessä huomiota tässä lausunnossa aiemmin todettuun ylivarovaisesta tietosuojasääntelyn tulkinnasta virkavastuun varaan rakentuvan seuraamusjärjestelmässä sekä valvontaviranomaisen korkeasta kynnyksessä ylipäättään määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja.

Monet lausunnonantajista ovat korostaneet tarvetta lisätä neuvontaa tietosuojasääntelyn soveltamisesta vaihtoehtona seuraamusmaksujen soveltamisalan laajentamiselle. Yhdymme lausunnonantajien kantaan siitä, että riittävän neuvonnan takaaminen on yksi keskeinen keino edistää ja vahvistaa tietosuojasääntelyn noudattamista. Näkemyksemme on, että riittävä resursointi neuvontatoiminnan vahvistamiseksi tietosuojavaltuutetun toimistolla onkin erityisen tärkeää. On myös tärkeää varmistaa tietosuojaosaamisen riittävä resursointi julkishallinnon organisaatioissa, jotta organisaatioiden sisällä varmistetaan asiantunteva ohjeistus ja koulutus tietosuojasääntelyn noudattamisesta kyseisen organisaation toiminnassa.

²² Digibarometri 2023 [<https://www.etla.fi/julkaisut/muut-julkaisut/digibarometri-2023-data-tekoaly-ja-taloukasvu/>, vierailtu 20.1.2025].

²³ Digibarometri 2023, s. 44–45 [<https://www.etla.fi/julkaisut/muut-julkaisut/digibarometri-2023-data-tekoaly-ja-taloukasvu/>, vierailtu 20.1.2025].



Neuvonta ei kuitenkaan voi korvata tietosuojasetuksen mukaisten korjaavien toimivaltuuksien käyttämistä tai seuraamusmaksujen määräämistä. Viittamme aikaisemmin esitettyyn seuraamuskyynnyksen ylittymisestä. Seuraamusmaksujen määrääminen tulee kyseeseen vain erityisen laajoissa ja vakavissa rikkomustilanteissa. Kyse olisi pikemminkin tilanteista, joissa lainsäädäntöä koskevia ohjeistuksia, ratkaisukäytäntöä ja neuvontaa ei olla noudatettu.

Lopuksi

Kannatamme hallinnollisen seuraamusmaksun soveltamisalan laajentamista koskemaan myös julkisen sektorin toimijoita. Katsomme, että tämä muutos olisi tarpeen seuraamusjärjestelmän johdonmukaisuuden, tehokkuuden, oikeudenmukaisuuden ja varoittavuuden varmistamiseksi. Seuraamusmaksun merkitys on yksittäistapauksia laajempi – sen merkitys ennaltaehkäisevänä ja varoittavana toimenpiteenä on merkittävä.

Katsomme, että virkavastuu ja rikosoikeudelliset seuraamukset eivät yksinään riitä varmistamaan, että julkishallinnossa on otettu asianmukaisesti huomioon tietosuojalainsäädännöstä seuraavat velvoitteet. Julkisen hallinnon organisaatioiden koko, päätöksentekojen rakenteet ja tietosuojasääntelyn kohde luovat useita tilanteita, joissa tietosuojalainsäädännön vastaisen toiminnan taustalla ei ole yksittäisen ihmisen virhe tai tahallinen rikkomus.

Julkisella sektorilla käsitellään laajamittaisesti yksityishenkilöiden kannalta arkaluonteisia tietoja sekä tehdään heidän oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevia päätöksiä. Palvelujen käyttäjällä ei mitään useammin ole valinnanvaraa tai mahdollisuutta kieltäytyä palvelujen käyttämisestä. Henkilötietoja käsitellään usein lakisääteisen tehtävän toteuttamiseksi tai yleisen edun perusteella – näissä tilanteissa rekisteröidyn oikeuksia usein rajoitetaan merkittävästi.

Sikäli kuin virkavastuun, rikosoikeudellisten seuraamusten, viranomaistoinnin laillisuusvaatimuksen ja muiden yleisen tietosuojasetuksen kor-



jaavien toimivaltuuksien suojan taso on riittävää, ei soveltamisalan muutoksesta pitäisi seurata merkittäviä hallinnollisia seuraamusmaksuja julkisen sektorin toimijalle. Jos nämä mekanismit kuitenkin pettävät, on seuraamusmaksun käyttämisen mahdollisuus tärkeää olla keinovalikoimassa sen varmistamiseksi, että rekisteröidyn oikeus henkilötietojen suojaan toteutuu myös julkisella sektorilla.

Katsomme, että mikäli seuraamusmaksun määräämisen mahdollisuutta ei laajenneta kaikkiin julkisen sektorin toimijoihin kaikilta osin, olisi syytä harkita vakavasti soveltamisalan osittaista laajentamista. Tämä osittainen laajentaminen voisi tarkoittaa joko toimijoiden joukon laajentamista tai niiden yleisen tietosuoja-asetuksen artiklojen määrittelyä, joiden nojalla seuraamusmaksun määrääminen olisi mahdollista.

Allekirjoitus

Anu Talus
Tietosuojavaltuutettu

Saana Sydänmaanlakka
Tarkastaja, sekä omasta että erityisasiantuntija Laura Varjokarin puolesta

Asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi tarkistaa tarvittaessa tietosuojavaltuutetun toimiston kirjaamosta.

Tiedoksi

Lainsäädäntöneuvos Virpi Koivu
Erityisasiantuntija Silja Kantonen