Prof. Sakari Melander
28.4.2026

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Aluksi

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tietosuojalakia (1050/2018) ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia (1054/2018, jäljempänä rikosasioiden tietosuojalaki). Esityksessä ehdotetaan, että myös viranomaisille ja julkishallinnon elimille voitaisiin määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu tietosuojalainsäädännön rikkomisesta.

Lakivaliokunnan asiantuntijapyynnön mukaisesti keskityn lausunnossani esityksessä ehdotettuun seuraamusjärjestelmää koskevaan sääntelyyn ja sen vaihtoehtoihin.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksessä ehdotetun sääntelyn arvioinnin lähtökohdat

1. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut, että seuraamusmaksusääntelyn ulottaminen viranomaistoimintaan ei ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmatonta. Viranomaiselle määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu on valiokunnan mukaan yleisen oikeusjärjestyksemme

kannalta vieras menettely. Viranomaisia sitoo hallinnon lainmukaisuusperiaate, ja viranomaisten on noudatettava hallinnon yleislakeja. Virkamiehen asemaan kuuluu virkavastuu työssä tehdyistä virheistä. Viranomaisen toiminnasta voidaan tehdä myös hallintokantelu ylemmälle viranomaiselle. Viranomaisten toiminta on lisäksi budjettisidonnaista, jolloin rahamääräisen seuraamuksen vaikutus ei ole samanlainen kuin yksityisellä sektorilla. Viranomaisen on kaikissa tilanteissa hoidettava lakisääteiset tehtävänsä. Lisäksi valiokunnan mukaan viranomaiselle määrättävä seuraamusmaksu olisi tietyissä sääntely-yhteyksissä ongelmallinen perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (PeVL 14/2018 vp, s. 20). Sittemmin perustuslakivaliokunta on EU-sääntelyn valmisteluvaiheeseen liittyen korostanut tarvetta riittävän kansallisen liikkumavaran varmistamiseksi sen huomioon ottamiseksi, että Suomessa ei voida määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja viranomaisille, sillä viranomaisille voidaan määrätä ainoastaan rikosoikeudellisia seuraamuksia (PeVL 37/2021 vp, 40 kohta). Myöhemminkin valiokunta on korostanut edellä mainitun kannan merkitystä (PeVL 13/2023 vp, 10 kohta).

2. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ei ole välttämättä pidetty edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä sellaista nimenomaista sääntelyä, jonka mukaisesti hallinnollista seuraamusmaksua ei voida määrätä viranomaiselle. Valiokunta on kuitenkin korostanut aiemman kantansa merkitystä ja kysymyksen ollessa EU-säädöksen kansallisesta täytäntöönpanosta edellyttänyt, että säädöksen mahdollistamasta liikkumavarasta varmistutaan ja että säädöksen sen mahdollistaessa kansallista sääntelyä on sanotussa suhteessa muutettava ja rajattava (PeVL 13/2023 vp, 10 kohta). Mietintövaliokunnassa näin on sittemmin tehty (ks. LiVM 9/2023 vp, s. 8, jossa edellä mainitun perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaisesti rajattiin verkon välityspalveluista annetun lain sääntelyä siten, että siinä tarkoitettua seuraamusmaksua ei voida määrätä viranomaiselle).

3. EU:ssa annettua yleistä tietosuoja-asetusta (EU) 2016/679 koskevaa täydentävää kansallista lainsäädäntöä annettaessa eduskunnan lakivaliokunta katsoi, että tuolloin käsiteltävänä olleessa esityksessä (HE 9/2018 vp, esim. s. 56, 57, 105 ja 106) oli esitetty useita hyväksyttäviä perusteita sille, minkä vuoksi yleisen tietosuoja-asetuksen edellyttämää hallinnollista seuraamusmaksusääntelyä ei uloteta viranomaistoimintaan. Valiokunta päätyi tukemaan esityksessä ehdotettua ratkaisua, mutta katsoi, että ratkaisua tulisi jatkossa seurata (LaVL 5/2018 vp, s. 11–12).

4. Myös eduskunnan hallintovaliokunta päätyi mietintövaliokuntana puoltamaan HE:ssä 9/2018 vp ehdotettua ratkaisua. Valiokunta kuitenkin katsoi, että toimintaympäristö julkisella sektorilla kehittyy monin tavoin, minkä vuoksi se piti tärkeänä, että ehdotettua sääntelyratkaisua seurataan kiinnittäen huomiota muun muassa viranomaistoiminnan ja muun toiminnan väliseen rajanvetoon (HaVM 13/2018 vp, s. 24).

5. Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artikla sisältää hallinnollisia sakkoja koskevan määräyksen, johon voimassa oleva tietosuojalain 24 §:ssä tarkoitettu hallinnollista seuraamusmaksua koskeva sääntely perustuu. Tietosuojalain 24 §:n 4 momentin mukaan 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. Momentti perustuu yleisen tietosuoja-asetuksen 83(7) artiklan mahdollistamaan kansalliseen liikkumavaraan. Kohdan mukaan kukin jäsenvaltio voi asettaa sääntöjä siitä, voidaanko viranomaisille tai julkishallinnon elimille määrätä kyseisessä

jäsenvaltiossa hallinnollisia sakkoja ja missä määrin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 58 artiklan 2 kohdan mukaisia korjaavia toimivaltuuksia.

6. Rikosasioiden tietosuojalaki ei sisällä hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa sääntelyä. Lakia säädettäessä katsottiin, että tuolloin ehdotettu tietosuojavaltuutetun mahdollisuus antaa rekisterinpitäjää tai henkilötietojen käsittelijää koskevia oikeudellisesti sitovia määräyksiä sekä mahdollisuus tehostaa niitä uhkasakolla, rekisteröidyn oikeus saada korvaus kärsimästään vahingosta sekä tietosuojarikkomusten kannalta merkityksellinen rikoslain virkarikos- ja muu rangaistussääntely huomioon ottaen seuraamusmaksun käyttöönottaminen ei ehdotetun lain soveltamisalalla ole tarpeen. Lisäksi tuolloin katsottiin, että rangaistusluonteisesta hallinnollisesta seuraamusmaksusta säätämistä viranomaistoiminnassa tapahtuvan lainvastaisen menettelyn seuraamukseksi ei voida pitää Suomen oikeusjärjestelmässä tavanomaisena ratkaisuna (HE 31/2018 vp, s. 24).

7. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 57 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on vahvistettava säännöt tämän direktiivin nojalla annettuihin säännöksiin kohdistuvien rikkomisten johdosta määrättävistä seuraamuksista ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Artikla ei nimenomaisesti velvoita esimerkiksi hallinnollisista seuraamusmaksuista säätämiseen.

Esityksessä ehdotetun sääntelyratkaisun arviointi

8. On huomattava, että esityksessä ehdotettu sääntelyratkaisu, jonka mukaan hallinnollinen seuraamusmaksu voitaisiin määrätä myös viranomaiselle, merkitsee huomattavaa muutosta voimassa olevassa oikeudessa vakiintuneesti omaksuttuun sääntelyyn. Edellä kohdassa 1 esitetyt eduskunnan perustuslakivaliokunnan esittämät näkökohdat viranomaisiin kohdistetun hallinnollisen seuraamusmaksun valtiosääntöoikeudellisesta ongelmallisuudesta ovat edelleen kaikilta osin ajankohtaisia. Seuraavassa esitetään niiden lisäksi joitakin tarkempia näkökohtia esityksessä ehdotetun sääntelyratkaisun ongelmallisuudesta.

9. Esityksessä ehdotettua sääntelyratkaisua, jolla tietosuojalainsäädännön rikkomisesta voitaisiin jatkossa määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu myös viranomaiselle, perustellaan esityksessä (esim. s. 102) ensinnäkin sillä, että hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen myös viranomaiselle olisi perusteltua yleisen tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin tavoitteiden sekä EU-oikeuden tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen täytäntöönpanon kannalta. Tässä suhteessa esityksessä ehdotettua sääntelyä perustellaan myös muun muassa EU-oikeudellisella vastaavuusperiaatteella (esim. HE, s. 17).

10. Edellä todetun mukaisesti eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään vakiintuneesti katsonut, että viranomaiselle määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu on yleisen oikeusjärjestyksemme kannalta vieras menettely (PeVL 14/2018 vp, s. 20 ja PeVL 13/2023 vp, 7 kohta). Valiokunta on korostanut, että viranomaiselle voidaan määrätä vain rikosoikeudellisia seuraamuksia (PeVL 37/2021 vp, 40 kohta ja PeVL 13/2023 vp, 9 kohta).

11. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lisäksi korostanut kansallisen liikkumavaran arviointia ja käyttöä sellaisen EU-oikeudellisen sääntelyn suhteen, joka vaikuttaa edellyttävän hallinnollisen seuraamusmaksusääntelyn kohdentamisen viranomaisiin (ks. erit. PeVL 13/2023 vp, 10 kohta).

Valiokunta on katsonut, että siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä on otettava huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (esim. PeVL 6/2026 vp, 3 kohta, PeVL 33/2025 vp, 4 kohta, PeVL 8/2021 vp, s. 2 ja PeVL 1/2018 vp, s. 3).

12. Edellä todetun mukaisesti EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 83(7) artikla mahdollistaa kansallisen liikkumavaran siinä, ulotetaanko asetuksen seuraamusmaksusääntely koskemaan myös viranomaisia ja julkishallinnon elimiä. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin seuraamuksia koskeva 57 artikla ei sen sijaan edellytä nimenomaisesti hallinnollista seuraamusmaksusääntelyä vaan artiklassa asetetaan yleinen sanktiointia koskeva velvoite. EU:n tietosuojasääntelyn tässä suhteessa mahdollistama kansallinen liikkumavara ja se, että viranomaiselle määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu on yleisen oikeusjärjestyksemme kannalta vieras menettely, huomioon ottaen esityksessä ehdotettua sääntelyratkaisua ei voi nähdäkseni pitää perusteltuna eikä sitä nähdäkseni ongelmitta voi perustella EU-säädösten tehokkaalla täytäntöönpanolla.

13. Toiseksi esityksessä (esim. s. 19 ja 102) omaksuttua sääntelyratkaisua perustellaan sillä, että hallinnollinen seuraamusmaksu tietosuojalainsäädännön rikkomisesta tulisi voida kohdistaa organisaatioon eikä tämä ole mahdollista rikosoikeudellisia rangaistussäännöksiä sovellettaessa. Esityksessä viitatun EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan hallinnollinen seuraamusmaksu tulee voida kohdistaa suoraan rekisterinpitäjään ilman, että säännösten rikkomisessa vastuussa olevaa henkilöä on tarpeen osoittaa (C-807/21, Deutsche Wohnen [GC], EU:C:2023:950, 44, 46 ja 51 kohta).

14. On sinänsä totta, että rikosoikeudellinen vastuu on Suomessa yksilövastuuseen perustuvaa. Lisäksi on huomattava, että oikeushenkilön rangaistuvastuu ei ulotu rikoslain 40 luvussa tarkoitettuihin virkarikoksiin. Oikeushenkilön rangaistusvastuun ja yhteisösakon tuomitsemisen edellytyksenä lisäksi rikoslain (39/1889) 9 luvun 1 §:n mukaan on oikeushenkilön toiminnassa tehty rikos. Oikeushenkilön rangaistusvastuu perustuu lähtökohdalle, jonka mukaan yhteisöä ei pidetä rikoksen tekijänä eikä oikeushenkilö samassa mielessä kuin luonnollinen henkilö syyllisty rikokseen (HE 95/1995 vp, s. 16/I).

15. Edellä todetusta ei kuitenkaan voi nähdäkseni tehdä päätelmiä sen suhteen, miten tietosuojasääntelyn rikkomistilanteita koskeva seuraamusjärjestelmä tulisi viranomaisten suhteen järjestää. Koska yleinen tietosuoja-asetus ja rikosasioiden tietosuojadirektiivi jättävät tältä osin kansallista liikkumavaraa, esityksessä (s. 105) tehtyyn arvioon, jonka mukaan EU-oikeuden asianmukaisen täytäntöönpanon kannalta tarkoituksenmukaisinta olisi määrätä seuraamus viranomaiselle siten, että tekoa tai laiminlyöntiä ei ole tarpeen lukea yksittäisen viranhaltijan syyksi, ei nähdäkseni ole syytä tältä osin yhtyä.

16. Ehdotettu sääntely johtaisi tältä osin myös syvempiin ongelmiin suhteessa siihen, miten viranomaisorganisaatioon kohdistettavan rahamääräisen seuraamuksen luonnetta, tarkoitusta sekä ennaltaehkäisevää tehoa olisi arvioitava. Oikeushenkilön rangaistusvastuuta säädettäessä on rangaistusvastuun piiriin kuuluvia oikeushenkilöitä arvioitaessa katsottu, että ei olisi mielekästä, jos ylimpänä julkista valtaa käyttävä valtio rankaisisi itseään ja muita julkista valtaa käyttäviä tämän julkisen vallan käyttämisen yhteydessä tapahtuvien rikosten johdosta (HE 95/1993 vp, s. 24/I). Vastaavasti voidaan katsoa, että rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen viranomaiselle merkitsisi sitä, että valtio rankaisisi itseään ja muita julkista valtaa

käyttäviä tahoja. Tämänkaltaisen sääntelyn tarkoituksenmukaisuutta ei nähdäkseni ole syytä arvioida toisin kuin aiemmin on tehty.

17. Varallisuuteen kohdistuvan rangaistuksen tai rangaistusluonteisen sanktion tarkoituksena on toimia ennaltaehkäisevästi. Tuomitun tai määrätyn varallisuuteen kohdistuvan seuraamuksen tarkoituksena on vastuusubjektin varallisuusaseman heikentäminen. Muussa tapauksessa ei voitaisi puhua siitä, että seuraamus olisi luonteeltaan rangaistus tai että seuraamus olisi rangaistusluonteinen. Hallinnollinen seuraamusmaksu tai yhteisösakko oikeushenkilöön kohdistettaessa tällaisen seuraamuksen tarkoituksena on nimenomaisesti heikentää kyseisen oikeushenkilön varallisuusasemaa. Esityksessäkin (s. 49) todetun mukaisesti viranomaisella on vain harvoin omaa varallisuutta. Viranomaisen varat muodostuvat julkisista määrärahoista eikä viranomaisen toiminnan tarkoituksena ole taloudellisen voiton tavoittelu. Viranomaisen toiminta on budjettisidonnaista eikä rahamääräisen seuraamuksen vaikutus näin olisi samanlainen kuin yksityisellä sektorilla (PeVL 14/2018 vp, s. 20). Ehdotettu sääntely johtaisi näin tilanteeseen, jossa viranomaiselle määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu tulisi tosiasiassa maksettavaksi valtion yhteisestä budjetista ja kysymys olisi lähinnä rahan siirtämisestä momentilta toiselle. On nähdäkseni vaikea nähdä, että tämänlaiseen tilanteeseen johtava sääntely tosiasiassa täyttäisi rangaistusluonteisen hallinnollisen seuraamusmaksun tarkoitusta tai olisi ylipäänsä mielekästä.

18. Lisäksi esityksessä (s. 37 ja 69) on todettu, että esimerkiksi valtion viranomaiselle määrättävä seuraamusmaksu maksettaisiin yleensä toimintamenoista. Viranomaisten on kuitenkin kaikissa tilanteissa hoidettava lakisääteiset tehtävänsä (PeVL 14/2018 vp, s. 20). Usein lienee niin, että viranomaiselle budjetoidut rahat käytetään ennen muuta henkilöstökuluihin, toimitilakuluihin sekä lakisääteisten tehtävien hoitamisen kannalta välttämättömiin tieto- ja viestintätekniikkakuluihin. Jos tällaiselle viranomaiselle määrättäisiin hallinnollinen seuraamusmaksu, joka maksettaisiin toimintamenoista, viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitaminen voisi vaarantua. Vaikka esityksessä ehdotetaan sääntelyä, jonka mukaan hallinnollinen seuraamusmaksu olisi suhteutettava viranomaisen tai julkishallinnon elimen kokoon ja taloudellisen asemaan, ehdotettu sääntely muodostuu kuitenkin ongelmalliseksi ja epätarkoituksenmukaiseksi suhteessa siihen, että viranomaisten on hoidettava lakisääteiset tehtävänsä. Viranomaiselle määrätty seuraamusmaksu voisi näin tosiasiassa johtaa esimerkiksi perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten heikentymiseen, vaikka esityksessä (s. 102) on todettu tältä osin toisin.

19. Esityksessä (esim. s. 102) omaksuttua sääntelyratkaisua perustellaan kolmanneksi myös sillä, että ehdotettu sääntely poistaisi voimassa olevaan lainsäädäntöön sisältyvän ongelman siitä, että julkisella sektorilla ja yksityisellä sektorilla samanlaisista lainsäädännön rikkomistilanteista määrätään sanktio tai rangaistus erilaisin edellytyksin.

20. On kuitenkin huomattava, että tälle erilaiselle kohtelulle on oikeusjärjestyksessä omaksuttuihin perusratkaisuihin liittyvät painavat perusteet. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Perustuslain 118 §:ssä säädetään virkavastuusta ja 1 momentin säännöksen mukaan virkamies vastaa virkatoimensa lainmukaisuudesta. Virkavastuu toteutuu keskeisesti mutta ei yksinomaan rikosoikeudellisen virkavastuun kautta. Virkarikoksista säädetään kattavasti rikoslain 40 luvussa. Tässä suhteessa on huomattava, että virkavastuu on kansalaisten yleistä oikeudellista vastuuta ankarampaa. Kysymys on siis muita laajemmasta vastuusta työssä tapahtuneista virheistä.

21. Edellä todettua virkamiehen muita laajempaa vastuuta työssä tehdyistä virheistä on korostettu myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä, jossa on arvioitu mahdollisuutta määrätä hallinnollisen seuraamusmaksun viranomaiselle (PeVL 14/2018 vp, s. 20). Nähdäkseni mitään erityistä ongelmaa ei ole siinä, että tietosuojalainsäädännön rikkomisesta seuraavat sanktiot tai rangaistukset määräytyvät erilaisen seuraamusjärjestelmän perusteella yksityisen ja julkisen sektorin toimijoiden suhteen. Kysymys on yksinkertaisesti siitä, että virkavastuulla toimivien tahojen suhteen sovelletaan virkarikossääntelyä muun mahdollisesti sovellettavan rikosoikeudellisen sääntelyn lisäksi ja ohella, kun taas muiden tahojen suhteen sovelletaan tietosuojalainsäädännön mukaisia hallinnollisia seuraamusmaksuja. Tällainen vastuu- ja seuraamussääntelyä koskeva malli johtuu suomalaisessa oikeusjärjestyksessä omaksutuista ja virkavastuun suhteen myös perustuslaissa vahvistetuista perusratkaisuista eikä niitä ole syytä lähteä muuttamaan.

22. Kaikkiaan edellä esitetyn perusteella esityksessä ei nähdäkseni ole esitetty vakuuttavia perusteita sille, minkä vuoksi tietosuojalainsäädännön soveltamisalalla tulisi poiketa siitä oikeusjärjestyksemme sisältämästä lähtökohdasta, jonka mukaan hallinnollista seuraamusmaksua ei voida määrätä viranomaiselle.

Seuraamussääntelyn vaihtoehdot

23. Esityksessä (s. 55–60) on arvioitu vaihtoehtoja esityksessä omaksutulle seuraamusjärjestelmän valintaa koskevalle sääntelyratkaisulle. Vaihtoehtoisina sääntelyratkaisuina on arvioitu nykytilan säilyttämistä, rikosoikeudellisten rangaistussäännösten täsmentämistä ja seuraamuksen kohdistamista organisaatioon. Viimeksi mainitussa vaihtoehdossa vaihtoehtoisina sääntelyratkaisuina on arvioitu yhteisösakkoa ja hallinnollista seuraamusmaksua.

24. Esityksessä (s. 58) todetun mukaan sen sisältämät ehdotukset perustuvat lähtökohtaan, jonka mukaan seuraamus tulisi voida kohdentaa tarkoituksenmukaisemmalla tavalla organisaatioon. Tämä lähtökohta perustunee edellä kohdassa 13 todettuun esityksessä omaksuttuun käsitykseen, jonka mukaisesti EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan hallinnollinen seuraamusmaksu tulee voida kohdistaa suoraan rekisterinpitäjään ilman, että säännösten rikkomisessa vastuussa olevaa henkilöä on tarpeen osoittaa (C-807/21, Deutsche Wohnen [GC], EU:C:2023:950, 44, 46 ja 51 kohta).

25. Tältä osin on kuitenkin huomattava, että sanotussa EU-tuomioistuimen ratkaisussa arvioitavana oli nimenomaan yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa tarkoitettujen seuraamusmaksujen määrääminen. Arvioinnin kohteena ei sen sijaan ollut kysymys yleisen tietosuoja-asetuksen 83(7) artiklan mahdollistaman kansallisen liikkumavaran suhteesta siihen, mihin vastuuobjektiin seuraamus tietosuojalainsäädännön rikkomisesta tulee kohdentaa. Esityksessä (s. 105) on omaksuttu tulkinta, jonka mukaan Deutsche Wohnen -ratkaisussa omaksutulle vastuun kohdistamisesta suoraan organisaatiolle koskevalle kannalle voidaan antaa merkitystä laajemminkin tietosuoja-asetuksen tarkoituksen kannalta. Näin ei nähdäkseni kuitenkaan vaikuta olevan ainakaan siltä osin kuin yleisen tietosuoja-asetuksen 83(7) artikla mahdollistaa kansallisen liikkumavaran suhteessa siihen, voidaanko viranomaiselle ylipäänsä määrätä asetuksen 83 artiklassa tarkoitettuja hallinnollisia seuraamusmaksuja. Jos jäsenvaltio käyttää sanottua liikkumavaraa eikä mahdollista hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämistä viranomaiselle, EU-tuomioistuimen 83

artiklassa tarkoitettujen seuraamusten kohdentamista koskevaa kantaa ei voi ongelmitta käyttää perusteena kansallisen liikkumavaran käyttämättä jättämiselle.

26. Sinänsä esityksessä (s. 58–59) on suhteellisen asianmukaisesti arvioitu, minkä vuoksi rikoslain 9 luvussa tarkoitettu oikeushenkilön rangaistusvastuu ei olisi tarkoituksenmukainen tietosuojasäännösten rikkomistilanteissa. Oikeushenkilön rangaistusvastuu edellyttää ensinnäkin, että oikeushenkilön toiminnassa tehdään luonnolliselle henkilölle syyksiluettavissa oleva rikos (rikoslain 9 luvun 1 §:n 1 momentti). Oikeushenkilön rangaistusvastuu myös pääsäännön mukaan edellyttää, että oikeushenkilön toiminnassa tehty rikos on tehty oikeushenkilön puolesta tai hyväksi (rikoslain 9 luvun 3 §:n 1 momentti). Oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevia säännöksiä ei sovelleta julkisen vallan käytössä tehtyyn rikokseen (rikoslain 9 luvun 1 §:n 2 momentti). Oikeushenkilön rangaistusvastuu tulee lisäksi kysymykseen vain rikoslaissa rangaistavaksi säädettyjen tekojen suhteen (rikoslain 9 luvun 1 §:n 1 momentti). Oikeushenkilön rangaistusvastuun yleisiä edellytyksiä ei nähdäkseni ole tarkoituksenmukaista muuttaa tiettyjen EU-säädösten tehokkaamman täytäntöönpanon varmistamiseksi tavalla, joka muuttaisi ainakin tiettyjen säädösten soveltamisalalla oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevia perustavia lähtökohtia.

27. Esityksessä (s. 56) todetun mukaisesti selvin puute tietosuojalainsäädännön rikkomisen voimassa olevassa seuraamussääntelyssä on, että virkavelvollisuuden rikkomista koskevat säännökset eivät koske julkisyhteisöjen palveluksessa olevia työsuhteisia henkilöitä. Tämä on seurausta virkarikossäännösten soveltamisalaa koskevasta sääntelystä. Rikoslain 40 luvun 12 §:n 2 momentin mukaan rikoslain 40 luvun 1–3, 5 ja 14 §:ää sovelletaan, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta, myös julkisyhteisön työntekijään. Kysymys on näin niin sanotusta suppeasta virkavastuusta. Julkisyhteisön työntekijään sovelletaan siten lahjusrikoksia sekä virkasalaisuuden rikkomista koskevia rangaistussäännöksiä, mutta heihin ei sovelleta rangaistussäännöksiä virka-aseman väärinkäyttämisestä (7 ja 8 §) eikä virkavelvollisuuden rikkomisesta (9 ja 10 §). Julkisyhteisön työntekijä määritellään rikoslain 40 luvun 11 §:n 3 kohdassa.

28. Kaikki rikoslain 40 luvussa tarkoitetut virkarikokset eivät siten koske kaikkia henkilöryhmiä, vaan vastuun laajuus vaihtelee eri henkilöryhmissä. Se, että rikoslain 40 luvussa virkavastuun ulottuvuudesta säädetään tällä tavoin porrasteisesti, liittyy virkojen ja tehtävien hoitamista koskevaan aineellisoikeudelliseen sääntelyyn ja sen kehitykseen sekä virkavastuujärjestelmän perusrakenteeseen ja -ratkaisuihin (ks. HE 65/2018 vp, s. 11). Julkisyhteisössä virkavastuuseen vaikuttaa siten paitsi henkilön muodollinen asema myös tehtävän luonne, ja lähtökohtana on, että virkavastuu liittyy erityisesti viranomaistoimintaan eli virkamiesten tehtävänhoitoon julkisyhteisössä. Tarve liittää virkavastuu julkisyhteisön työntekijään on siten arvioitu olennaisesti rajatummaksi (LaVL 10/2021 vp, s. 14–15).

29. Eduskunnan lakivaliokunta on toisenlaisessa sääntely-yhteydessä arvioinut julkisyhteisön työntekijän virkavastuun laajuutta sekä rikosoikeudelliseen virkavastuuseen liittyvää epäsymmetriaa. Tällöin arvioinnin kohteena on ollut mahdollinen ongelma, joka seuraa virkavastuun erilaisesta laajuudesta sen mukaan, hoidetaanko tiettyä tehtävää julkisen vai yksityisen palveluntuottajan palveluksessa. Kysymys liittyi yksityisen palveluntuottajan palveluksessa olevaan julkista hallintotehtävää hoitavaan henkilöön, jonka virkavastuu oli laajempaa kuin julkisyhteisön työntekijän virkavastuu vastaavansisältöisistä tehtävistä (LaVL 12/2018 vp, s. 22–25 ja LaVL 10/2021 vp, s. 14–16). Valiokunta on tämän vuoksi pitänyt välttämättömänä, että hallitus käynnistää rikoslain 40 luvun virkarikoksia koskevien säännösten uudistamistarpeiden selvittämisen ja valmistelee tarvittavat lainsäädäntömuutokset (LaVL 10/2021 vp, s. 16; ks. myös LaVL 12/2018

vp, s. 24). Käsiteltävänä olevassa esityksessäkin (s. 56) todetun mukaisesti tällainen hanke on vireillä oikeusministeriössä ja siinä tullaan arvioimaan muun muassa julkisyhteisöjen työsuhteisen henkilökunnan virkavastuun ulottuvuutta.

30. Tarkoituksenmukaisin lainsäädäntöratkaisu tietosuojalainsäädännön rikkomistilanteita koskevan seuraamussääntelyn tehostamiseksi nähdäkseni olisi pitäytyä voimassa olevassa sääntelyssä, jossa viranomaisten ja julkisoikeudellisten yhteisöjen vastuu tietosuojaloukkauksista toteutuisi entiseen tapaan virkavastuun ja viime kädessä rikoslain 40 luvun virkarikossäännösten kautta. Rikoslain 40 luvun sääntelyn laajemman ja soveltamisalaltaan yleisen uudistuksen yhteydessä olisi arvioitava, onko julkisyhteisön työntekijän virkavastuuta perusteltua laajentaa. Lisäksi voi olla syytä arvioida, tuleeko rikoslainsäädäntöä täsmentää tai laajentaa, jotta rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä toimisi tietosuojalainsäädännön rikkomisen suhteen paremmin (ks. myös HE, s. 57). Virkarikossääntelyn kannalta olennaista olisi muotoilla tietosuojaan liittyvät virkavelvollisuuden perustana olevat normit niin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, että virkavelvollisuuden sisältö on selvästi määriteltävissä ja ennakoitavissa. Tätä on korostettu myös korkeimman oikeuden virkarikoksia koskevassa ratkaisukäytännössä (esim. KKO 2023:17, 15 kohta, KKO 2020:13, 20 kohta ja KKO 2018:58, 23 kohta).

Ehdotetun seuraamussääntelyn arviointi

31. Esityksessä ehdotetaan sisällytettäväksi tietosuojalakiin seuraamusmaksun määräämistä viranomaisille ja julkishallinnon elimille koskeva säännös (1. lakiehdotuksen 24 a §) ja rikosasioiden tietosuojalakiin hallinnollista seuraamusmaksusääntelyä (2. lakiehdotus). Tällaisen sääntelyn tulee täyttää eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä hallinnolliselle seuraamusmaksusääntelylle asetetut edellytykset.

32. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (esim. PeVL 17/2012 vp, s. 6/I, PeVL 14/2013 vp, s. 2/I, PeVL 2/2017 vp, s. 4–5, PeVL 9/2018 vp, s. 2, PeVL 12/2019 vp, s. 8 ja PeVL 46/2021 vp, 12 kohta). Hallinnollisen seuraamuksen perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska seuraamuksen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että kysymys on merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (esim. PeVL 46/2021 vp, 12 kohta, PeVL 9/2018 vp, s. 2, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 4–5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II).

33. Valiokunnan käytännössä on katsottu, että vaikka perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat sääntelyn täsmällisyyttä koskevat vaatimukset eivät sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, tarkkuuden yleistä vaatimusta ei voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (esim. PeVL 46/2021 vp, 13 kohta, PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 57/2010 vp, s. 2/II). Tähän liittyen on huomattava, että valiokunta on käytännössään ulottanut blankorangaistussääntelyä koskevan käytäntönsä (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I) koskemaan myös hallinnollisia seuraamuksia koskevaa sääntelyä (PeVL 10/2016 vp, s. 8).

34. Valiokunnan käytännössä on myös katsottu, että rangaistusluonteisia taloudellisia seuraamuksia koskevan sääntelyn on täytettävä sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 46/2021 vp, 16 kohta, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II). Edelleen valiokunnan käytännössä on vakiintuneesti katsottu, että sanktiot eivät saa menettelyn puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi eivätkä ne voi perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 57/2010 vp, s. 3–4 ja PeVL 4/2004 vp, s. 7/II).

35. Tietosuojalain 24 §:ssä säädetään hallinnollisesta seuraamusmaksusta viittaamalla tietosuoja-asetuksen 83 artiklaan. Tietosuojalain 24 §:ssä ei aseteta seuraamusmaksun määräämisen edellytykseksi tahallisuutta tai tuottamusta koskevaa vaatimusta. EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa sanktioidaan vain tahallisia ja tuottamuksesta tehtyjä rikkomuksia (C-807/21, Deutsche Wohnen [GC], EU:C:2023:950, 78 kohta ja C-683/21, Nacionalinis visuomenės sveikatos centras prie Sveikatos apsaugos ministerijos, EU:C:2023:949, 73 kohta). Tietosuojalain 24 §:ssä saattaisi näin olla perusteltua säätää tahallisuus ja tuottamus siinä tarkoitetun hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisen edellytykseksi. Vastaavasti on tehty muun muassa eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain (1377/2025) 4 luvussa tarkoitetuissa tekoälysäädökseen (EU) 2024/1689 perustuvissa seuraamusmaksuissa.

36. Esityksen sisältämän 2. lakiehdotuksen 51 §:n 11 mukaan tietosuojavaltuutettu voisi rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvassa asiassa määrätä hallinnollisen seuraamusmaksun. 2. lakiehdotuksen 58 b §:ssä säädettäisiin seuraamusmaksun määräämisen yleisistä edellytyksistä ja 58 c §:ssä seuraamusmaksun määrästä.

37. 2. lakiehdotuksen 58 b §:n 1 momentin mukaan seuraamusmaksu voitaisiin määrätä toimivaltaiselle viranomaiselle, joka toimii rekisterinpitäjänä tai henkilötietojen käsittelijänä, tämän lain rikkomisesta. Sanamuodon mukaan kysymykseen tulisi minkä hyvänsä rikosasioiden tietosuojalain säännöksen vastainen toiminta. 2. lakiehdotuksen 58 §:n c §:n 1 ja 2 momentissa sen sijaan säädetään seuraamusmaksun määrästä viittaamalla nimenomaisesti tiettyihin rikosasioiden tietosuojalain säännöksiin. Ehdotetun 58 c §:n 1 momentin mukaan lain 15–22 §:n, 31–36 §:n ja 38 §:n säännösten rikkomisesta määrättävä seuraamusmaksu voisi olla enintään 500 000 euroa. Ehdotetun 58 c §:n 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. Esityksen perustelujen (s. 97) sanotuissa momenteissa lueteltaisiin tyhjentävästi ne säännökset, joiden rikkomiseen seuraamusmaksu voi liittyä.

38. 2. lakiehdotukseen ei sisälly varsinaista sanktiointisäännöstä, jossa asiallisesti luonnehdittaisiin hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioitua käyttäytymistä. Tällaisena asiallisena luonnehdintana ei nähdäkseni voi pitää sitä, että seuraamusmaksun suuruutta koskevassa 2. lakiehdotuksen 58 c §:n säännöksessä viitataan niihin rikosasioiden tietosuojalain säännöksiin, josta sanktioitu käyttäytyminen saa aineellisen sisältönsä. Lisäksi 2. lakiehdotuksen 58 b §:n 1 momentin sekä 58 c §:n 1 ja 2 momentin sisältämät tai mahdollistamat viittaukset rikosasioiden tietosuojalain säännöksiin ovat ulottuvuudeltaan erilaiset. 2. lakiehdotukseen olisikin syytä sisällyttää sanktiointia koskeva säännös, jossa nimenomaisesti viitattaisiin niihin rikosasioiden tietosuojalain säännöksiin, jotka on tarkoitus sanktioida hallinnollisella seuraamusmaksulla. Sanktiointisäännökseen tulisi sisällyttää jonkinlaiset asialliset luonnehdinnat sanktioitavista teoista.

Ehdotetussa muodossaan 2. lakiehdotuksessa ei täsmällisesti ja selkeästi säädetä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista (esim. PeVL 46/2021 vp, 12 kohta, PeVL 9/2018 vp, s. 2, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 4–5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II).

39. 2. lakiehdotuksen 58 a §:ssä tarkoitettua seuraamusmaksua ei olisi sidottu tahallista tai tuottamuksellista menettelyä koskevaan edellytykseen. Rikkomuksen tahallisuus tai tuottamuksellisuus olisi 2. lakiehdotuksen 58 b §:n 3 momentin 2 kohdan mukaan seuraamusmaksun määrää arvioitaessa huomioon otettava seikka.

40. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan hallinnolliset seuraamusmaksut eivät saa menettelynsä puolesta muodostua perustuslain 21 §:ssä tarkoitetun syyttömyysolettaman vastaisiksi eivätkä ne voi myöskään perustua puhtaasti käännettyyn todistustaakkaan taikka ankaraan objektiiviseen vastuuseen (esim. PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 32/2005 vp, s. 3 ja PeVL 4/2004 vp, s. 7–8). Perustuslakivaliokunnan uudemmassa käytännössä sinänsä on pidetty esimerkiksi mahdollisena sitoa veronkorotuksen määrääminen laissa tuottamuksesta riippumattomaan vastuuseen edellyttäen, että kynnys seuraamuksen määräämättä jättämiselle ei muodostu sääntelyn perusteella liian korkeaksi ja viranomaisen harkinta on tältäkin osin sidottua. Valiokunta antoi asiaa arvioidessaan merkitystä erityisesti menettelyn massaluonteisuudelle ja automaatioon perustuvalle seuraamuksen laskentatavalle sekä sille, että laiminlyönnin vakavuus otettaisiin vastaisuudessakin huomioon sanktion suuruutta määrättäessä (PeVL 39/2017 vp, s. 3–4). Myös tietyt muut sääntelyn erityispiirteet ovat voineet johtaa siihen, että tuottamuksesta riippumatonta vastuuta ei ole seuraamusmaksusääntelyn suhteen pidetty perustuslain 21 §:n kannalta ongelmallisena (PeVL 49/2017 vp, s. 5–6).

41. 2. lakiehdotuksen seuraamusmaksusääntely muodostuu nähdäkseni kuitenkin ongelmalliseksi, koska lakiehdotukseen ei sisälly edellä todetun mukaisesti sanktiointisäännöstä, jossa nimenomaisesti sanktioitaisiin rikosasioiden tietosuojalain aineellisten säännösten rikkomistilanteet. Tällaiseen säännökseen olisi nähdäkseni välttämätöntä sisällyttää tahallisuutta tai tuottamusta koskeva edellytys. Ehdotettuun sääntelyyn ei nähdäkseni liity sellaisia erityispiirteitä, joiden perusteella vastuu voisi olla tuottamuksesta riippumatonta. Vastuun sitominen tahalliseen tai tuottamukselliseen menettelyyn olisi yhdenmukaista myös tämän lausunnon 35 kohdassa käsitellyn EU-tuomioistuimen yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklaa koskevan ratkaisukäytännön kanssa.

42. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään edellyttänyt, että viranomaisen harkinnan sanktion määräämättä jättämisestä tulee olla sidottua harkintaa siten, että seuraamusmaksu on jätettävä määräämättä laissa säädettyjen edellytysten täyttyessä (esim. PeVL 46/2021 vp, 17 kohta, PeVL 49/2017 vp, s. 5–6 ja PeVL 39/2017 vp, s. 4). Lisäksi perustuslakivaliokunta on pitänyt oikeasuhtaisuuden kannalta välttämättömänä, että seuraamusmaksun määräämättä jättämistä koskeva sääntely pitää sisällään mahdollisuuden jättää seuraamusmaksu määräämättä, jos sen määrääminen olisi erityisestä syystä kohtuutonta (esim. PeVL 46/2021 vp, 5, PeVL 21/2020 vp, s. 4 ja PeVL 49/2017 vp, s. 6).

43. 2. lakiehdotuksen 58 b §:n 1 momentin mukaan seuraamusmaksu on jätettävä määräämättä, jos sen määräämisen edellytykset eivät täyty. Sääntely ei kuitenkaan sisällä varsinaista seuraamusmaksun määräämättä jättämistä koskevaa säännöstä. Sääntelyä tulisi täydentää esimerkiksi säännöksellä, jonka mukaan seuraamusmaksu on jätettävä määräämättä, jos velvoitteen

rikkomista on pidettävä vähäisenä tai jos seuraamusmaksun määräämistä on pidettävä ilmeisen kohtuuttomana. Seuraamusmaksun määräämättä jättämistä koskevaa sääntelyä ei sisälly myöskään tietosuojalakiin. Tällaista sääntelyä on katsottu mahdolliseksi sisällyttää myös hallinnollista seuraamusmaksusääntelyä sisältävän EU:ssa annettua asetusta täydentävään kansalliseen lainsäädäntöön (ks. esim. eräiden tekoälyjärjestelmien valvonnasta annetun lain 24 §). Tietosuojalakiin olisi näin perusteltua sisällyttää eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä edellytettyä seuraamusmaksun määräämättä jättämistä koskevaa sääntelyä.

44. Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevissa perusteluissa (s. 109–111) on arvioitu ehdotetun seuraamusmaksusääntelyn suhdetta kaksoisrangaistavuuden kieltoon. Hallinnollinen seuraamusmaksusääntely sisältää vakiintuneesti kaksoisrangaistavuuden kiellon huomioon ottavan säännöksen, jonka mukaan seuraamusmaksua ei voida määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa, ja jonka mukaan seuraamusmaksua ei voida määrätä myöskään sille, jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt tällaista sääntelyä EIS 7. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa tarkoitetun ne bis in idem -kiellon kannalta asianmukaisena (esim. PeVL 19/2025 vp, 26 kohta, PeVL 2/2017 vp, s. 6 ja PeVL 15/2014 vp, s. 2).

45. Käsiteltävänä olevan esityksen (s. 111) mukaan mahdolliset ne bis in idem -tilanteet olisivat oletettavasti ehdotetun viranomaisia koskevan seuraamusmaksusääntelyn suhteen harvinaisia. Sinänsä lieneekin usein niin, että jos hallinnollinen seuraamusmaksu voitaisiin määrätä viranomaiselle organisaationa, rikosoikeudellista virkavastuuta sen sijaan arvioitaisiin suhteessa virkavelvollisuutensa mahdollisesti rikkoneeseen luonnolliseen henkilöön. Ne bis in idem -kielto ei lähtökohtaisesti estä määräämästä hallinnollista seuraamusmaksua oikeushenkilölle ja rikosoikeudellista rangaistusta luonnolliselle henkilölle, koska oikeussubjektit eroavat toisistaan, vaikka kysymys olisi ainakin osin samasta tapahtumainkulusta (ks. esim. Pirttimäki v. Suomi, 20.5.2014, 51 kohta), joskin selvää luonnollisesti myös on, että tämänkaltaisissa tilanteissa voi ilmetä tulkinnallisia kysymyksiä.

46. Joka tapauksessa selvyyden vuoksi ehdotettua sääntelyä saattaisi olla syytä täydentää nimenomaisella kaksoisrangaistavuuden kiellon huomioon ottavalla säännöksellä, jonka mukaan seuraamusmaksua ei voida määrätä sille, jota epäillään samasta teosta esitutkinnassa, syyteharkinnassa tai tuomioistuimessa vireillä olevassa rikosasiassa, ja jonka mukaan seuraamusmaksua ei voida määrätä myöskään sille, jolle on samasta teosta annettu lainvoimainen tuomio. Erityisesti tämänkaltainen sääntely saattaisi olla tarpeen, koska tietyissä tilanteissa myös luonnollinen henkilö voi toimia viranomaisena (HE, s. 108).

47. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että rangaistusluonteisia taloudellisia seuraamuksia koskevan sääntelyn on täytettävä sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. PeVL 46/2021 vp, 16 kohta, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5 ja PeVL 28/2014 vp, s. 2/II). Valiokunnan lausuntokäytännössä on pidetty oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta arveluttavana sitä, että eräistä varsin vähäisinä pidettävistä laiminlyönneistäkin seuraavan laiminlyöntimaksun suuruuden ehdotettiin olevan vähintään 500 euroa (PeVL 58/2010 vp). Valiokunnan mielestä luonnolliselle henkilölle määrättävä viiden miljoonan euron seuraamusmaksu on vaikuttanut tähän nähden suhteellisen ankaralta seuraamukselta (PeVL 15/2016 vp, s. 5). Valiokunnan käytännössä seuraamusmaksua, jonka suuruudeksi ehdotettiin vähintään 500 euroa ja enintään 40 000 euroa, on pidetty

suhteellisen suurena, etenkin siltä osin kuin sitä oli tarkoitus soveltaa myös luonnollisiin henkilöihin (PeVL 46/2021 vp, 16 kohta). Tähän nähden valiokunta on hiljattain pitänyt ehdotettua enimmäismäärältään 100 000 euron seuraamusmaksua verraten ankarana, etenkin siltä osin kuin se voitaisiin määrätä luonnolliselle henkilölle (PeVL 10/2026 vp, 8 kohta). Edelleen valiokunta on huomauttanut, että EU:n asetukseen perustuneet seuraamusmaksut, joiden enimmäismäärä määriteltiin joko kiinteän enimmäismäärän (20 000 000 euron) tai liikevaihtomallin (neljä prosenttia yrityksen vuotuisesta liikevaihdosta) perusteella, ovat olleet määrältään huomattavia ja ne voivat muodostua oikeasuhtaisuusvaatimuksen kannalta ongelmallisiksi, mikä korostaa oikeusturvalle asetettuja vaatimuksia (PeVL 14/2018 vp, s. 18).

48. Esityksessä ehdotetut seuraamusmaksut olisivat enimmäismäärältään 500 000 euroa (1. lakiehdotuksen 24 a §:n 2 momentti ja 2. lakiehdotuksen 58 c §:n 1 momentti) ja 1 000 000 euroa (1. lakiehdotuksen 24 a §:n 3 momentti ja 2. lakiehdotuksen 58 c §:n 2 momentti). Seuraamusmaksun määrästä päätettäessä olisi varmistuttava siitä, että se on oikeassa suhteessa viranomaisen kokoon ja taloudelliseen asemaan (1. lakiehdotuksen 24 a §:n 4 momentti ja 2. lakiehdotuksen 58 c §:n 3 momentti). 1. lakiehdotuksen suhteen seuraamusmaksun suuruuden määrittäminen perustuu lisäksi yleisen tietosuoja-asetuksen 83(2) artiklaan. 2. lakiehdotuksen 58 b §:n 3 momentissa säädettäisiin vastaavista seikoista.

49. Ottaen huomioon, että seuraamusmaksut määrättäisiin viranomaiselle ja että ne pääsääntöisesti maksettaisiin viranomaisen toimintamenoista (HE, s. 37 ja 69), jolloin seuraamusmaksulla voisi olla välitöntä vaikutusta viranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitamiseen, ehdotettuja seuraamusmaksujen enimmäismääriä ei voi pitää erityisen vähäisinä. Lisäksi on huomattava, että myös viranomaistoiminnassa rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä voi olla luonnollinen henkilö, vaikka se esityksessä (s. 62 ja 90) todetun mukaisesti olisi harvinaista. Vaikka ehdotettujen seuraamusmaksujen enimmäismäärissä lienee pyritty suhteuttamaan ne yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan sisältämiin huomattavan korkeisiin enimmäismääriin, ehdotettuja enimmäismääriä saattaisi olla syytä harkita alennettavaksi edellä todettujen seikkojen vuoksi.

Helsingissä 28.4.2026

Sakari Melander
rikosoikeuden professori