TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTO

Lausunto

TSV/4134/2026

27.4.2026

Eduskunnan lakivaliokunta

LaV@eduskunta.fi

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

Tietosuojavaltuutetun lausunto

Lakivaliokunta on pyytänyt tietosuojavaltuutetun lausuntoa hallituksen esityksestä viranomaisia koskevista seuraamuksista tietosuojalainsäädännön rikkomisesta. Kiitämme lakivaliokuntaa mahdollisuudesta lausua asiasta.

Tietosuojavaltuutettu toteaa, että asiaa on valmisteltu ministeriössä huolella. Asian valmistelun aiemmassa vaiheessa esitetyt näkemykset on huomioitu hyvin ja tasapainoisesti hallituksen esityksessä.

Nykyinen seuraamusjärjestelmää ei ole kaikilta osin tehokas, toimiva ja oikeasuhtainen. Tietosuojavaltuutettu pitää esitettyjä muutoksia tarpeellisena järjestelmän selkiyttämiseksi ja yhdenvertaisuuden ja oikeudenmukaisuuden edistämiseksi.

Ehdotettu sääntely

Esityksessä ehdotetaan, että yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisia seuraamusmaksuja voitaisiin määrätä vastaisuudessa myös julkisen sektorin toimijoille yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa mainittujen säännösten ja yleisen tietosuoja-asetuksen 10 artiklan rikkomisesta.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi myös seuraamusmaksuista rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla. Sääntely vastaisi keskeisin osin yleisen tietosuoja-asetuksen piirissä annettavien seuraamusmaksujen määräämistä seuraamusmaksujen tason, prosessin ja määräysperusteiden osalta. Katsomme, että ehdotettu sääntelyratkaisu olisi selkeä ja johdonmukainen. Ratkaisussa otetaan hyvin huomioon rikos-

asioiden tietosuojadirektiivin käytännön soveltamisen tilanteet. Käytännössä rikosasioiden tietosuojadirektiiviin pohjaavaa sääntelyä voidaan usein soveltaa rinnakkain yleisen tietosuoja-asetuksen sääntelyn kanssa tilanteissa, joissa eri henkilötietojen käsittelytoimia on vaikea erottaa toisistaan. Eri säännösten soveltamisalaan kuuluvia toimenpiteitä saatetaan käsitellä esimerkiksi samassa tietojärjestelmässä. Katsomme, että ehdotettu sääntelyratkaisu osaltaan tukee tehokasta, sujuvaa ja ennakoitavaa valvontatoimintaa.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi rajoituksista rekisterinpitäjän velvollisuuteen ilmoittaa henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta rekisteröidylle. Ilmoitusta voisi rajoittaa tai lykätä tai se voitaisiin jättää tekemättä samoilla perusteilla, joilla voimassa oleva tietosuojalaki mahdollistaa rekisteröidyn tarkastusoikeuden rajoittamisen. Pidämme ehdotusta onnistuneena ja hyvin perusteltuna. Katsomme tämän poikkeuksen osaltaan vahvistavan kansallisen täydentävän tietosuojasääntelyn johdonmukaisuutta ja oikeasuhtaisuutta.

Ehdotetut poikkeukset ja rajoitukset

Seuraamusmaksua ei voitaisi määrätä tuomioistuimille ja eduskunnan virastoille perustuslaista johtuvista syistä, eikä tiedusteluvalvontavaltuutetulle siltä osin kuin henkilötietojen käsittely liittyy tiedustelutoiminnan valvontaan. Seuraamusmaksu ei olisi myöskään mahdollinen sellaisissa tilanteissa, joissa tietosuojavaltuutettu ei ole toimivaltainen valvomaan henkilötietojen käsittelyä. Tietosuojalaissa ylimmät laillisuusvalvojat eli valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies on rajattu kokonaan valvonnan ulkopuolelle. Valvontatoimivalta ei kata myöskään oikeuskanslerinvirastoa ja eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaa. Lisäksi tietosuojalaki ei koske valtiopäivätoimintaa.

Rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalalla seuraamusmaksua ei voitaisi määrätä Suojelupoliisille ja Puolustusvoimille lain 1 §:n 2 momentin soveltamisalaan kuuluvista henkilötietojen käsittelytoimista, joihin liittyvät ydintehtävät ovat kokonaan unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolella. Tietosuojavaltuutettu pitää ehdotettuja rajauksia perusteltuina – eh-

dotetut rajaukset tukevat tehokasta ja toimivaa laillisuusvalvontaa kunnioittaen kuitenkin tarvetta säilyttää ylimpien laillisuusvalvojien, tuomioistuinten ja valtiopäivätoiminnan riippumattomuus.

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

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

Tietosuojavaltuutettu pitää esityksessä ehdotettuja poikkeuksia ja rajauksia perusteltuina. Tietosuojavaltuutettu katsoo, että ehdotetuilla rajauksilla voidaan varmistaa seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn tasapainoisuus ja oikeasuhtaisuus. Näin varmistettaisiin, että julkisen sektorin toimijoilla on edelleen edellytykset hoitaa niille lailla säädettyjä tehtäviä.

Tietosuojavaltuutettu kannattaa esitystä ja siinä esitettyjä perusratkaisuja. Katsomme, että esitys edistäisi tietosuojalainsäädännön valvontajärjestelmän johdonmukaisuutta, tehokkuutta ja oikeudenmukaisuutta. Esityksessä ehdotetut poikkeukset ja rajaukset soveltamisalassa osaltaan vastaavat tarpeeseen ottaa huomioon julkisen sektorin toimijoiden erityinen luonne. Yhteisöjä, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä koskevan ehdotuksen osalta on kuitenkin todettava, että yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 7 alakohdassa säädetty kansallinen harkintamarginaali koskee viranomaisia ja julkishallinnon elimiä.

Seuraamusjärjestelmän kokonaisuus

Lakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa erityisesti seuraamusjärjestelmästä ja sen vaihtoehdoista.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 58 artiklassa on säädetty valvontaviranomaisen käytettävissä olevista korjaavista toimivaltuuksista. Tietosuojavaltuutetun voi esimerkiksi antaa varoituksia ja huomautuksia, määrätä rekisterinpitäjän muuttamaan toimintatapoja sekä määrätä rekisterinpitäjää toteuttamaan rekisteröidyn oikeutta koskeva pyyntö. Tietosuojavaltuutetulla voi myös määrätä seuraamusmaksuja yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan mukaisesti silloin, kun kyse on yksityisen tai kolmannen sektorin toimijasta. Tällä hetkellä tietosuojavaltuutettu ei voi määrätä seuraamusmaksua julkisen sektorin toimijalle. Käytännössä julkisen sektorin osalta ankarin mahdollinen seuraamus on huomautus tai käsittelykielto. Käsittelykiellon soveltamisen tosiasiallinen mahdollisuus julkisella sektorilla on kuitenkin tunnistettu hyvin rajatuksi. Julkisella sektorilla henkilötietojen käsittelyn kieltäminen voisi käytännössä johtaa siihen, että rekisterinpitäjä ei voisi toteuttaa lakisääteisiä velvoitteitaan.

Yleisen tietosuoja-asetuksen säännöksiä täydentävää rikosoikeudellisia seuraamuksia koskeva sääntely, kuten rikoslain 38 luvun 9 §:n mukainen tietosuojarikos, sekä virkavastuusääntely. Kuten hallituksen esityksessä on todettu, tietosuojalain 26 §:n rangaistussäännökset eivät kata

kaikkia yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa tarkoitettujen velvoitteiden laiminlyöntejä.[1] Perustuslakivaliokunta on tietosuojalain eduskuntakäsittelyn yhteydessä antamassaan lausunnossaan nostanut esiin, että tietosuojarikosta koskeva säännös koskee vain niitä tilanteita, joissa yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitetut hallinnolliset sanktiot eivät tule sovellettaviksi.[2]

Seuraamusjärjestelmän tarkoituksena on luoda tehokas keinovalikoima tietosuojasääntelyn vastaisen toiminnan ennaltaehkäisemiseksi ja korjaamiseksi. Tietosuojavaltuutettu katsoo, että järjestelmässä on nykyisessä muodossaan puutteita julkisen sektorin osalta.

Euroopan unionin tuomioistuin on ratkaisukäytännössään todennut, että kun yhteisön lainsäädännössä ei ole erityisiä säännöksiä lainsäädännön rikkomisesta määrättävistä seuraamuksista tai kun siinä viitataan tältä osin kansallisiin lakeihin, asetuksiin tai hallinnollisiin määräyksiin, jäsenvaltioilla on velvollisuus toteuttaa kaikki sellaiset toimenpiteet, joilla voidaan turvata yhteisön oikeuden ulottuvuus ja tehokkuus.[3] Euroopan unionin tuomioistuin on katsonut, että luonnollisen henkilön vastuun edellyttäminen ennen yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetyn seuraamusmaksun määräämistä olisi yleisen tietosuoja-asetuksen tarkoituksen vastaista. Euroopan unionin tuomioistuin on katsonut, että tällaisesta edellytyksestä säätäminen saattaisi heikentää oikeushenkilöille määrättyjen hallinnollisten seuraamusmaksujen tehokkuutta ja varoittavaa vaikutusta.[4]

Seuraamusten kohdentuminen

Tietosuojavaltuutettu katsoo, että nykyisen järjestelmän keskeinen puute on seuraamusten kohdentumisessa oikealle taholle. Kuten hallituksen esityksessä on tunnistettu, suuri osa tietosuojasääntelystä on sen luonteista, että sen laiminlyönnin osoittaminen tietyn henkilön vastuulle voi

[1] HE 46/2026 vp, s. 17.
[2] PeVL 14/2018 vp s. 21 ja viitatut hallituksen esityksen HE 9/2018 vp kohdat.
[3] C-66/88 Euroopan yhteisöjen komissio v. Helleenien tasavalta, tuomio 21.9.1989, kohta 23.
[4] C-807/21 Deutsche Wohnen, tuomio 5.12.2023, 51 ja 43 kohdat.

osoittautua vaikeaksi tai mahdottomaksi. Tietosuojarikosten soveltamisala ei myöskään vastaa yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa säädettyjä soveltamistilanteita.[5]

Hallituksen esityksessä on arvioitu, että rikosoikeudellisen seuraamuksen kohdentaminen yksittäiseen viranhaltijaan, vaikka tämä olisi johtoasemassa, voi näyttäytyä jopa perusteettoman ankarana seuraamuksena siitä, että viranomaisessa on rikottu rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle kuuluvia velvoitteita.[6] Tietosuojavaltuutettu yhtyy tähän arvioon. Tietosuojasääntely on luonteeltaan organisaatioihin kohdistuvaa ja vastuu velvoitteiden toteuttamisesta on organisaatiolla. Usein tätä vastuuta on vaikeaa tai mahdotonta osoittaa yksittäiselle henkilölle. Erityisesti tilanteissa, joissa on kyse esimerkiksi tietoturvallisuuden vaatimuksista (yleisen tietosuoja-asetuksen 32 artikla) tai rekisterinpitäjän teknisistä ja organisatorisista velvoitteista oletusarvoisen ja sisäänrakennetun tietosuojan osalta (yleisen tietosuoja-asetuksen 25 artikla), on vastuu harvoin osoitettavissa yksittäiselle henkilölle. Voi myös olla käsillä tilanteita, joissa esimerkiksi tietojärjestelmän puute on syntynyt järjestelmän toiminnallisuuksien vanhentumisen tai päivittämättömyyden vuoksi.

Rikoslain yhteisösakkojen säätämistä koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että nykyään yhteiskunnallinen ja taloudellinen toiminta sekä julkinen hallinto perustuvat monimutkaisille organisaatiorakenteille. 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.[7] 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.[8]

[5] Ks. PeVL 14/2018 vp s. 21 ja viitatut hallituksen esityksen HE 9/2018 vp kohdat.
[6] Ks. myös Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:14 s. 143 [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163833)
[7] HE 95/1993 vp s. 3.
[8] HE 95/1993 vp s. 3.

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 tapahtuvissa rikoksissa pitäydytään edelleen yksilöllisessä rangaistuvastuussa, saattaa jäädä rikosoikeudellisesti pääosin arvioimatta se, että moitittava ja rangaistava menettely yhteisöjen toiminnassa muodostuu usein monen yhteisössä toimivan henkilön päätöksenteon, toimenpiteiden tai laiminlyöntien kokonaisuudesta.[9]

Seuraamusten kohdentumista tietosuojalainsäädännön rikkomista koskevissa tilanteissa voidaan havainnollistaa terveydenhuollon sektorin esimerkin kautta. Oikeusministeriön arviomuistiossa on tunnistettu, että yleisin syy tietosuojarikoksesta tuomitsemiseen ovat niin kutsutut urkintatilanteet.[10] Tyypillisessä tilanteessa esimerkiksi terveydenhuollon yksikössä henkilö käyttää hyväkseen työtehtävien perusteella hänelle myönnettyjä käyttöoikeuksia työhön liittymättömiin tarkoituksiin.

Tietosuojavaltuutetun toimistolla ei ole toimivaltaa arvioida yksittäisen työntekijän rikosoikeudellista vastuuta. Tietosuojavaltuutetun toimisto voi kuitenkin tutkia samaisen tilanteen lainmukaisuutta rekisterinpitäjän velvoitteiden näkökulmasta. Tietosuojavaltuutetun toimisto voi esimerkiksi arvioida, onko rekisterinpitäjä tunnistanut ja reagoinut tapahtuneeseen tietoturvaloukkaukseen yleisen tietosuoja-asetuksen 33 ja 34 artiklan edellyttämällä tavalla, täyttävätkö rekisterinpitäjän käyttämät järjestelmät yleisen tietosuoja-asetuksen 32 artiklan ja täydentävän kansallisen sääntelyn velvoitteet tietoturvallisuudesta, sekä sitä, onko rekisterinpitäjä varmistanut henkilöstön riittävän koulutuksen ja valvonnan urkintatapausten ennaltaehkäisemiseksi, tunnistamiseksi ja reagoimiseksi.

Johdon vastuun määrittelyn ongelmallisuutta puolestaan havainnollistaa Psykoterapiakeskus Vastaamon tietomurron kokonaisuus ja siihen liitty-

[9] HE 95/1993 vp s. 3.
[10] Viranomaisia koskevat seuraamukset tietosuojalainsäädännön rikkomisesta: Arviomuistio. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2024:28, s. 25.

vät rikosprosessit. Tietomurron tekijän lisäksi asiassa on arvioitu rekisterinpitäjänä toimineen Vastaamon johtohenkilöiden rikosoikeudellista vastuuta. Helsingin hovioikeus katsoi, että asiassa syytettynä olleen toimitusjohtajan syyksi ei voitu lukea sellaista rikkomusta tai laiminlyöntiä, joka täyttäisi tietosuojarikoksen tunnusmerkistön.[11] Samaa asiaa koskevassa tietosuojavaltuutetun toimiston seuraamuskollegion ja apulaistietosuojavaltuutetun lainvoimaisessa ratkaisussa on katsottu, että rekisterinpitäjän toiminnassa on ollut merkittäviä puutteita henkilötietojen käsittelyn turvallisuudessa sekä tietoturvaloukkaukseen reagoinnissa. Puutteita havaittiin myös osoitusvelvollisuuden mukaisen dokumentaation laatimisessa. Psykoterapiakeskus Vastaamolle määrättiin 608 000 euron seuraamusmaksu näistä puutteista riippumatta siitä, voitiinko puutteet osoittaa yksittäisen henkilön laiminlyönniksi tai rikkomukseksi.[12] Mikäli vastaava tilanne olisi tapahtunut julkisella sektorilla, tietosuojavaltuutetun olisi ollut nykyisen sääntelyn perusteella mahdollista antaa asiasta huomautus.

Virkavastuujärjestelmän suojan kattavuudesta

Todettakoon myös, että virkavastuun tehokkuus suojatoimenpiteenä riippuu merkittävästi siitä, kuinka suuri rekisterinpitäjän organisaatiossa työskentelevistä henkilöistä toimii virkasuhteessa – esimerkiksi Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajien mukaan valtaosa kuntien ja hyvinvointialueiden henkilöstöstä (noin kolme neljäsosaa) on työsuhteessa ja vajaa neljännes virkasuhteessa.[13] Nämä tahot käsittelevät merkittävää määrää arkaluonteisia tietoja ja laajamittaisia tietoaineistoa, joiden suoja on virkavastuuseen nojaavassa seuraamusjärjestelmässä selkeästi heikompi, kuin valtionhallinnossa käsiteltävien tietojen suoja. Tämä puute on tunnistettu myös hallituksen esityksessä.[14]

Yhdenvertaisuus seuraamusjärjestelmässä

Tietosuojavaltuutettu katsoo esityksen edistävän myös osaltaan yhdenvertaisuutta ja oikeudenmukaisuutta tietosuojasääntelyn seuraamusjär-

[11] Helsingin hovioikeuden ratkaisu R 23/1330, annettu 18.12.2025.
[12] Apulaistietosuojavaltuutetun ja seuraamuskollegion päätökset asiassa 1150/161/21, annettu 7.12.2021. https://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/tietosuojavaltuutettu/2021/1183.
[13] https://www.kt.fi/palvelussuhde/alkaminen. Vierailtu 22.4.2026.
[14] He 46/2026 vp s. 21.

jestelmässä. Tämänhetkinen tilanne kohtelee yksityisen ja julkisen sektorin toimijoita eri tavalla suhteessa tietosuojasääntelyn rikkomuksiin. Erityisen voimakkaasti tämä epäsuhta on läsnä tilanteissa, joissa yksityinen toimija hoitaa julkista hallintotehtävää julkisen sektorin toimijan lukuun, sekä tilanteissa, joissa yksityinen toimija toimii henkilötietojen käsittelijänä suhteessa julkisen sektorin rekisterinpitäjään. Tietosuojavaltuutettu pitää esityksessä ehdotettuja muutoksia järjestelmää kokonaisuudessaan selkiyttävänä sekä yhdenvertaisuutta ja oikeudenmukaisuutta edistävinä.

Johtopäätökset

Yhdymme esityksen johtopäätökseen siitä, että hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen organisaatioille on tarpeellinen lisä kansalliseen järjestelmäämme, joka tämänhetkisessä muodossaan painottaa julkisella sektorilla kohtuuttomasti yksittäisen virkahenkilön vastuuta organisaation sijaan. Kuten esityksessä on todettu, rikosoikeudellinen järjestelmä, virkavastuu ja rekisterinpitäjien organisatoristen velvoitteiden valvonta täydentävät toisiaan, ja ovat kaikki tarpeellisia johdonmukaisen ja tehokkaan valvontajärjestelmän osia.

Esityksessä on tunnistettu esitettyjen muutosten vaikutukset seuraamusjärjestelmän tehokkuuteen. Yhdymme esityksen arvioon siitä, että ehdotetut lainmuutokset parantaisivat EU:n tietosuojalainsäädännön sisältämien seuraamuksia koskevien velvoitteiden täytäntöönpanoa ja vahvistaisivat organisaation vastuuta. Esityksessä on korostettu, että hallinnollinen seuraamusmaksu korostaisi organisaation vastuuta tämänhetkisen virkavastuuseen ja rikosoikeudelliseen vastuuseen painottuvan yksilön vastuuta korostavaan sanktiojärjestelmään verrattuna.

Esityksessä on arvioitu ehdotetun sääntelyn tekevän tietosuojalainsäädännön rikkomiseen sovellettavasta seuraamusjärjestelmästä kokonaisuutena johdonmukaisen ja yhtenäisen. Esityksen on arvioitu vahvistavan henkilötietojen suojaa ja lisäävän luottamusta viranomaisten toimintaan. Yhdymme esityksessä esitettyihin arvioihin esityksen vaikutuksista valvontajärjestelmän tehokkuudelle ja henkilötietojen suojan toteutumiselle.

TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTO

Olemassa olevat kansalliset menettelyt seuraamusmaksujen määräämisestä julkisella sektorilla

Hallituksen esityksessä on tutkittu laajasti olemassa olevan lainsäädännön rahamääräisiä seuraamuksia julkisella sektorilla. Tietosuojavaltuutettu katsoo, että näiden esimerkkien tunnistaminen osaltaan osoittaa kansallisen sääntelyn jo nyt sisältävän rahamääräisten seuraamusten määräämisen mahdollisuuden julkisella sektorilla. Tietosuojavaltuutettu pitää kuitenkin hyvänä, että tietosuojalainsäädännön valvontaan liittyvän seuraamusjärjestelmän kokonaisuutta ja johdonmukaisuutta arvioidaan kokonaisvaltaisesti esityksen käsittelyn yhteydessä.

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 §).

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 julkisen sektorin organisaatiolle, joka voitaisiin katsoa kilpailulain 4 §:n mukaiseksi taloudellista toimintaa harjoittavaksi oikeushenkilöksi.

Hallituksen esityksessä on tunnistettu myös useita muita hallinnollisia menettelyjä, joissa julkisen sektorin toimijalle on mahdollista määrätä seuraamusmaksu tai pienimuotoisempi laiminlyöntimaksu. Tällaisia me-

nettelyjä liittyy esimerkiksi niin kutsuttuun tilaajavastuulakiin sekä verotusmenettelystä annettuun lakiin, sekä työtapaturma- ja ammattitautilakiin.[15]

On syytä ottaa huomioon, että viranomaisille saattaa muodostua arvaamattomia rahamääräisiä seuraamuksia myös esimerkiksi oikeudenkäyntikulujen korvausvelvollisuuden tai vahingonkorvausvastuun perusteella. Julkisen sektorin toimijoille on myös mahdollista määrätä uhkasakkolain perusteella uhkasakko. Näiden seuraamusten suuruus voi muodostua todella merkittäväksi.[16]

Perustuslakivaliokunta on todennut, että Suomessa ei nykyisellään voida määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja viranomaisille. Perustuslakivaliokunta on samassa yhteydessä todennut, että viranomaisille voidaan määrätä rikosoikeudellisia seuraamuksia.[17] Kiinnitettäköön kuitenkin huomiota siihen, että perustuslakivaliokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluonteisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen.[18] Julkiselle sektorille voidaan määrätä esimerkiksi rikoslain nojalla yhteisösakkoja, joiden voidaan perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa katsoa rinnastuvan asiallisilta vaikutuksiltaan hallinnollisiin seuraamusmaksuihin – esimerkiksi vaikutukset sakon saaneen organisaation edellytyksiin toteuttaa sille lakisääteisesti määrättyjä tehtäviä vaarantunee yhtä lailla riippumatta siitä, onko rahamääräinen seuraamus määrätty yhteisösakkona, hallinnollisena seuraamusmaksuna, oikeudenkäyntikulujen korvausvastuun tahi vahingonkorvausvastuun perusteella. Tietosuojavaltuutetun tiedossa ei ole, että julkisen sektorin toimijoiden lakisääteisten tehtävien toteuttaminen olisi vaarantunut tällaisten ennakoimattomien rahamääräisten seuraamusten johdosta.

Hallituksen esityksessä on tunnistettu, että jo nykyään on olemassa useita eri menettelyjä, joiden perusteella julkisen sektorin toimijoille voidaan määrätä rahamääräisiä seuraamuksia. Hallituksen esityksen arvion

[15] Ks. HE 46/2026 vp luku 3.1.
[16] Ks. esim. Korkeimman hallinto-oikeuden muu päätös 361/2025, jossa Espoon kaupungille määrättiin maksettavaksi 500 000 euron suuruinen uhkasakko julkista hankintaa koskevan markkinaoikeuden päätöksen rikkomisesta.
[17] ks. PeVL 14/2018 vp, s. 20 ja PeVL 37/2021 vp, kohta 40.
[18] 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.

mukaan näiden esimerkkien valossa oikeusjärjestelmästä ei seuraa sellaisenaan estettä sille, että tietosuojalainsäädännön rikkomiseen perustuvat hallinnolliset seuraamusmaksut ulotettaisiin koskemaan viranomaisia ja julkishallinnon elimiä.[19] Tietosuojavaltuutettu yhtyy tähän arvioon.

Julkisen sektorin erityispiirteet ja aineistojen merkittävyys

Tietosuojavaltuutettu toteaa, että julkisen sektorin hallussa on merkittäviä tietoaineistoja, jotka sisältävät usein suuria määriä arkaluonteisia tietoja yksittäisten ihmisten näkökulmasta. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on korostettu arkaluonteisten tietojen käsittelyn muodostavan perustuslain mukaisen yksityisyyden suojan ytimen (PeVL 14/2018 vp s. 5 ja siinä viitatut lausunnot). Tietosuojavaltuutettu korostaa rekisteröidyn oikeusturvan merkitystä tällaisten tietojen käsittelyssä.

Julkisella sektorilla käsitellään laajamittaisesti yksityishenkilöiden kannalta arkaluonteisia tietoja sekä tehdään heidän oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskevia päätöksiä. Rekisteröidyillä ei myöskään usein ole mahdollisuutta valita, käsitelläänkö heidän tietojaan julkisen sektorin rekistereissä ja muissa rekisterinpitäjän toiminnoissa. Henkilötietoja käsitellään usein lakisääteisen tehtävän toteuttamiseksi tai yleisen edun perusteella – näissä tilanteissa rekisteröidyn oikeuksia usein rajoitetaan.

Tietosuojavaltuutettu haluaa nostaa esille sen, että julkisella sektorilla käsitellyn aineiston merkitys on keskeistä käsittelyn kohteena olevan yksilön lisäksi myös yhteiskunnan turvallisuudelle ja viranomaistoiminnan luotettavuudelle. Erityisesti viime vuosien turvallisuusympäristön muutos ja hybridihyökkäysten uhka edellyttävät, että julkisen sektorin toiminnot ja henkilötietojen käsittely säilyy turvallisena ja luotettavana myös vastaisuudessa. Nämä riskit on tunnistettu jo aikaisemmassa valiokunnan käytännössä; perustuslakivaliokunta on painottanut, että arkaluonteisia tietoja sisältäviin laajoihin liittyy tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä (PeVL14/2018 vp s. 5 ja siinä viitatut lausunnot).

[19] HE 46/2026 vp s. 16.

TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTO

Tietosuojavaltuutettu katsoo, että julkisella sektorilla käsiteltävien henkilötietojen luonne ja käyttötarkoitus edellyttävät laillisuusvalvonnalta tehokkuutta ja ennaltaehkäisevyyttä.

Johtopäätökset

Perustuslakivaliokunta on sakkojen korottamista koskevassa lausunnossaan PeVL 9/2016 vp korostanut, ettei perustuslain säätäjän tarkoituksena ole ollut kontrolloida rangaistusjärjestelmän yleistä kehittämistä. Tietosuojavaltuutettu pitää käsiteltävänä olevaa hallituksen esitystä merkittävänä askeleena tehokkaan ja johdonmukaisen seuraamusjärjestelmän rakentamiseen tietosuojasääntelyn saralla.

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.

Sikäli kuin virkavastuun, rikosoikeudellisten seuraamusten, viranomaistoiminnan laillisuusvaatimuksen ja muiden yleisen tietosuoja-asetuksen korjaavien toimivaltuuksien suojan taso on riittävää, ei seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn soveltamisalan muutoksesta pitäisi seurata merkittäviä hallinnollisia seuraamusmaksuja julkisen sektorin toimijalle. Tietosuojavaltuutetun arvion mukaan seuraamusmaksujen määrääminen tulisi kyseen vain harvoissa tilanteissa. Seuraamusmaksun merkitys on yksittäistapauksia laajempi – sen merkitys ennaltaehkäisevänä ja varoittavana toimenpiteenä on merkittävä.

Allekirjoitus

Anu Talus
tietosuojavaltuutettu

Saana Sydänmaanlakka
ylitarkastaja

TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTO

Yhteystiedot

Tietosuojavaltuutetun toimisto
Sähköposti: tietosuoja@om.fi
Postiosoite: PL 800, 00531 Helsinki
Puhelinvaihde: 029 566 6700
Verkkosivut: tietosuoja.fi