Rekisteripäällikkö Sari Laitakari
27.4.2026

Dno ORK/2216/2026

Asiantuntijalausunto lakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle tietosuojalain ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain seuraamussäännösten muuttamiseksi (HE 46/2026 vp)

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt Oikeusrekisterikeskuksen (ORK) asiantuntijaa lausumaan hallituksen esityksestä eduskunnalle tietosuojalain ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain seuraamussäännösten muuttamiseksi. Esitän lausuntonani kunnioittavasti seuraavaa.

Hallinnollisen seuraamusmaksun vaikutuksista

Esityksessä ehdotetaan, että myös viranomaisille ja julkishallinnon elimille voitaisiin määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu tietosuojalainsäädännön rikkomisesta. Hallinnolliset seuraamusmaksut koskisivat pääsääntöisesti kaikkia viranomaisia eräin laissa säädettävin poikkeuksin. Tavoitteena on yhtenäistää tietosuojalainsäädännön rikkomiseen yksityissektorilla ja julkissektorilla sovellettava seuraamusjärjestelmä.

Seuraamusmaksun määräämistä julkissektorille ei voida pitää kannatettavana. Yksityissektoriin ja julkissektoriin sovellettava seuraamusjärjestelmä eroaa tällä hetkellä ja ehdotetun sääntelyn voimaantulon jälkeenkin, koska julkissektorilla toimitaan virkavastuulla. Hallinnollisen seuraamusmaksun ulottamisessa myös julkissektorille tulisi huomioida myös yksityis- ja julkissektorin toisistaan eroavat lähtökohdat rekisterinpitoon: julkissektorilla rekisterinpito perustuu usein lakisääteiseen velvoitteeseen, jonka laajuuteen ja sisältöön julkissektorin rekisterinpitäjällä ei ole mahdollisuutta vaikuttaa riskialttiissa tai tulkinnanvaraisissakaan tilanteissa.

Sääntelyssä määritellään usein täsmällisesti myös tiedonluovutus viranomaisten rekistereistä muille tahoille. Viranomaiset luovuttavat tiedonhallintalain (laki julkisen hallinnon tiedonhallinnasta, 906/2019) edellyttämällä tavalla merkittäviä tietomääriä toisilleen rajapintojen avulla ja samoja tietoja välitetään rekisteristä toiseen. Rekisterinpitäjänä toimivalla ei välttämättä ole mahdollisuutta vaikuttaa rekisteritiedon sisältöön tai sen korjaamiseen ilman toisen rekisterinpitäjän toimia tai sillä ei ole mahdollisuutta havaita virheellisyyksiä, jotka vain tiedot luovuttanut rekisterinpitäjä saattaa havaita.

Julkisen hallinnon tiedonvaihdon tulee olla laajasti yhteentoimivaa ja automatisoitua. Hallinnollisesta seuraamusmaksusta säätäminen saattaa johtaa ylivarovaisuuteen viranomaisten välisiä tiedonluovutuksia harkittaessa. Erityisesti tilanteessa, jossa samassa tietojärjestelmässä tietoja käsittelevät eri viranomaiset, jotka kaikki eivät välttämättä tulisi sääntelyn piiriin, sääntelyn piiriin kuuluvan viranomaistahon mahdollisuudet vaikuttaa tietojen käsittelyyn ja tietojärjestelmän toiminnallisuuksiin saattavat olla rajalliset, mikä saattaa muodostaa omien vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolisen riskin rekisterinpitäjänä toimivalle taholle. Koska rekisterinpito toteutetaan tietojärjestelmien avulla, viranomaisten tietojärjestelmien toiminnallisilla ominaisuuksilla ja tietojen käsittelyllä niissä on keskeinen merkitys henkilötietojen suojan ja tietosuojavaatimusten toteuttamisessa. Esityksen vaikutuksista sivulla 34 todetusti: *Seuraamusmaksun määräämiseen vaikuttaisi kuitenkin lisäksi erityisesti se, minkä rekisterinpitäjän voidaan osoittaa toimineen tahallisesti tai tuottamuksellisesti. Haasteita seuraamusmaksun kohdentamisessa voisi kuitenkin ilmetä esimerkiksi siinä tapauksessa, että saman tietojärjestelmän rekisterinpitovastuut jakautuvat useamman viranomaisen kesken (yhteisrekisterinpitäjät).* Yhteisrekisterinpitäjyyden ohella haasteita ja riskejä viranomaisen mahdollisuuteen vaikuttaa kaikilta osin rekisterinpitoon ja henkilötietojen käsittelyyn aiheuttavat lisäksi ainakin yhteiset tietojärjestelmät sekä velvollisuus vastaanottaa ja välittää edelleen rekisteritietoja, joiden sisältöön ei ole itsenäistä mahdollisuutta vaikuttaa.

Julkishallinnon mahdollisuus vaikuttaa lakisääteisen rekisterinpitonsa sisältöön ja laajuuteen, tietojen luovuttamiseen muille tahoille ja muilta tahoilta saatavaan rekisteritietoon sekä toisaalta tärkeä tavoite julkisen hallinnon tietovarantojen yhteentoimivuudesta ja laajojen tietosisältöjen hyödyntämisestä jatkuvasti kattavammin niin kotimaassa kuin esimerkiksi EU-jäsenvaltioiden kesken tekevät julkishallinnosta yksityissektoriin nähden hyvin erityyppisen toimijan. Henkilötietojen suojan korostuminen viranomaistoiminnassa on tärkeää, mutta sen ylikorostuminen johtaa ylivarovaisuuteen, josta esityksessä todetusti seuraa tarpeettomia kustannuksia.

Hallinnollisen seuraamusmaksun vaihtoehdot

Viranomaisia sitoo hallinnon lainmukaisuusperiaate ja viranomaisissa tapahtuva lainmukainen henkilötietojen käsittely kuuluu virkavelvollisuuksiin. Lisäksi virkamiehen asemaan kuuluu laajempi vastuu työssä tehdyistä virheistä, sekä myös rikosoikeudellinen virkavastuu. Näiden mekanismien tulisi katsoa olevan riittäviä sen sijaan, että julkissektorille lisäksi voitaisiin lisäksi määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja tietosuojalainsäädännön rikkomisesta.

Hallinnollinen seuraamusmaksu on jälkikäteinen ja rankaiseva mekanismi, joka ei tue toimintojen kehittämistä samalla tavoin kuin proaktiivinen neuvonta, ohjaus ja toimenpideohjeistus. Henkilötietojen suojan edistäminen julkishallinnon rekisterinpidossa, henkilötietojen käsittelyssä ja tietojärjestelmäkehityksessä tehostuisi merkittävästi laajemmin tietosuojavaltuutetun jälkimmäisillä toimenpiteillä.

Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön (PeVL 14/2018 vp, PeVL 13/2023 vp) mukaisesti seuraamusmaksusääntelyn ulottamisen viranomaisiin on katsottava valtiosääntöisesti ongelmalliseksi. Seuraamusmaksujen uhka voi lisätä tietosuoja-asioita koskevaa epävarmuutta viranomaisessa ja merkittävästikin vähentää uskallusta palveluiden kehittämiseen ja datan hyödyntämiseen.

Hallinnollisen seuraamusmaksun kohdistamiseen liittyvät haasteet

Esityksen sivulla 49 todetusti erityisesti seuraamusmaksujen tehokkuus olisi kyseenalainen sellaisissa tapauksissa, joissa seuraamusmaksua ei ole mahdollista maksaa rekisterinpitäjän käyttöön osoitetuista määrärahoista tai muusta rahoituksesta tai kohdentaa sen käytössä olevalle taloustilille.

Esityksen sivulla 37 kuvataan, että Oikeusrekisterikeskuksen toimintamenot pystytään suurelta osin kattamaan palvelumaksuilla, ja tämä on huomioitu sen nettobudjetoinnissa. ORK:n nettobudjetoidun maksullisen ICT-palvelutoiminnan rahoittavat kuitenkin kokonaisuudessaan tilaajasektorit eli oikeushallinnon viranomaiset, joiden henkilötietojen käsittelystä toiminnassa osittain on kysymys. Käytännössä ns. tilijaottelumuutoksella ORK:lle annetaan käyttöoikeus toimintasektoreiden toimintamäärärahoihin siihen summaan asti, jotka palvelusopimuksilla on sovittu. ORK:n toiminnasta lähes 90 % (vuonna 2025 86 %) rahoitetaan tällä tavalla eli ilman omaa toimintamenomäärärahaa. Hallinnollisen seuraamusmaksun kohdentaminen tämän toiminnan määrärahamomenttiin ei olisi mahdollista, koska sellaista ei ole.

Esityksen sivulla 38 todetusti osalla hallinnonaloja toimii myös viranomaisia, joilla on muihin verrattuna selvästi poikkeuksellisen laajoja rekisterinpitovastuita, ja tämä näkyy myös toimintamenojen suuruudessa. Tällaisia viranomaisia ovat esimerkiksi Oikeusrekisterikeskus. Totean kuitenkin, että ORK:n viranomaistoimintojen, joihin kuuluvat lakisääteiset rekisterinpitotehtävät ja täytäntöönpanotehtävät, toimintamenojen suuruus on ollut esimerkiksi vuonna 2025 vain noin 18 miljoonaa euroa. Seuraamusmaksun kattaminen myöskään ORK:n lakisääteisten rekistereiden rekisterinpitoon ja saatavien täytäntöönpanoon kohdistuvasta budjetista (hieman yli 10 %:n osuus rahoituksesta), joka ei sisällä ICT-palvelukeskuksen määrärahoja muiden

oikeushallinnon sektoriviranomaisten osalta, ei tulisi olla mahdollista toisen oikeushallinnon sektorin henkilötietojen käsittelyssä tapahtuneen virheen johdosta. ORK:n Tietopalveluiden toimialalla (rekisterinpitäjä) rekisterinpidosta eli tietojen luovutuksista saatavat tulot sekä täytäntöönpanosta saatavat kertymät tuloutetaan suoraan valtiolle, joten ORK ei saa tuloja suoraan käyttöönsä. Tietopalveluilla ei siten ole mahdollisuutta kattaa oman toimintansa tuloilla mahdollisia seuraamusmaksuja.

Hallinnollisen seuraamusmaksun kohdentamiseen voi siten liittyä ORK:n esimerkin tapaan julkissektorilla merkittäviä haasteita. Viranomaisten toiminta on budjettisidonnaista, jolloin rahamääräisen seuraamuksen vaikutus ei ole lainkaan samanlainen kuin yksityissektorilla. Viranomaisen on kaikissa tilanteissa hoidettava lakisääteiset tehtävänsä. Esityksen sivulla 26 on todettu, että muutokset voisivat kannustaa tietojärjestelmien uudistuksiin tai päivittämiseen. Tahtoa tietojärjestelmien uudistuksiin ja päivittämiseen on olemassa merkittävästi jo nyt ilman ehdotettuja muutoksia, mutta valtiontalouden tilanne ei valitettavasti juuri mahdollista järjestelmien uudistamistyötä laajemmalti. Mahdollisesti määrättävät seuraamusmaksut vähentäisivät mahdollisuutta järjestelmäuudistuksiin haastavassa taloustilanteessa entisestään.