EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunta, Lakivaliokunta

LAUSUNTO

27.4.2026

Viite: Lakivaliokunta tiistai 28.04.2026 klo 10.00 (HE 46/2026 vp)

EOAK/3217/2026

Hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen tietosuojalainsäädännön rikkomuksista julkissektorilla

Lakivaliokunta on pyytänyt oikeusasiamiehen kanslian asiantuntijaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa yllä mainitusta hallituksen esityksestä. Kysymys on tietosuojalain ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain seuraamussäännösten muuttamisesta. Esityksessä ehdotetaan hallitusohjelmaan perustuen mahdollistettavaksi hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen viranomaisille ja julkishallinnon elimille tietosuojalainsäädännön rikkomisesta.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on antanut nyt kysymyksessä olevan hallituksen esityksen aikaisemmissa valmisteluvaiheissa lausunnot EOAK/6681/2024 ja EOAK/6082/2025. Lausunnot sisältävät melko voimakasta pääasiassa oikeushenkilöoppiin kytkeytyvää kritiikkiä lakihanketta kohtaan. Lausunnot eivät ole muuttaneet lainvalmistelun suuntaa. Sen vuoksi katson aiheelliseksi lausunnossani pääasiassa toistaa jo oikeusasiamies Jääskeläisen lausunnoissa esitettyjä kannanottoja.

1. Valtio-oikeushenkilö maksaisi seuraamusmaksun itselleen

Hallituksen esityksessä ehdotetaan mahdollistettavaksi hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen viranomaisille ja julkisoikeudellisille yhteisöille yleisen tietosuoja-asetuksen (GDPR) 83 artiklassa mainittujen säännösten ja 10 artiklan rikkomisesta. Hallinnollinen seuraamusmaksu voitaisiin määrätä myös rikosasioiden tietosuojalaissa tarkoitetuille toimivaltaisille viranomaisille sen säännösten rikkomisesta. Seuraamusmaksua ei voitaisi määrätä tuomioistuimille eikä eduskunnan virastoille perustuslaista johtuvista syistä.

GDPR:ssä tarkoitettujen seuraamusmaksujen tulee GDPR:n 83 artiklan 1 kohdan mukaan olla ”tehokkaita, oikeasuhteisia ja varottavia”. Kuten yleensäkin taloudellisten sanktioiden, seuraamusmaksujen tarkoitus ja oikeutus (ratio) voidaan tiivistää seuraavaan:

> Yritys tai muu taloudellinen entiteetti, joka rikkoo normeja esimerkiksi säästääkseen kustannuksissa, joita normien noudattaminen aiheuttaa, joutuu kiinnijäätyään maksamaan sanktiona niin paljon, että normien noudattaminen olisi tullut halvemmaksi, minkä vuoksi rangaistuksen saanut taho (erityisestävyys) ja myös sen kilpailijat tai kumppanit (yleisestävyys) tulevaisuudessa noudattavat normeja edellyttäen, että kiinnijäämisen riski on jatkossakin todellinen.

Taloudellisiin sanktioihin liittyy perusajatuksena se, että rangaistuksen saaneen itsenäisen taloudellisen entiteetin varallisuutta siirtyy pois sen varallisuuspiiristä joko valtiolle (tavanomainen rangaistus) tai vahinkoa kärsineelle taholle (esim. amerikkalaistyyppinen rangaistuskorvaus).

Edellä todetusta seuraa **ensinnäkin** se, että taloudellisilla sanktioilla tulee olla tosiasiallisia varallisuusvaikutuksia luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön varallisuuteen – siis luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön on rangaistuksen johdosta menetettävä riittävän tuntuvalla tavalla (oikeasuhteisuus) varallisuuttaan. Jotta tavoite saavutettaisiin, rangaistus on suhteutettava sanktion kohteen varallisuusasemaan (esim. päiväsakkojärjestelmä tai GDPR:ssä tarkoitettu korvauksen sitominen liikevaihtoon).

Edellä todetusta seuraa **toiseksi** se, että taloudellisten sanktioiden tulee kohdistua tahoihin, joilla ylipäätänsä voi olla omaa varallisuutta. Toisin sanoen taloudelliset sanktiot tulee kohdistaa vain tahoihin, jotka ovat luonnollisia henkilöitä tai erillisiä oikeushenkilöitä, joilla on omaa varallisuutta. Jos valtion virasto, viranomainen tai liikelaitos, jotka eivät ole oikeushenkilöitä, tuomitaan maksamaan valtiolle seuraamusmaksu, kukaan ei köyhdy tai rikastu. Rahaa vain liikutellaan valtio-oikeushenkilön sisällä ja aiheutetaan valtiolle kuluja.

Hallituksen esitys on ristiriidassa oikeushenkilöopin perusteiden kanssa. Oikeussubjektien oikeuskelpoisuuteen, oikeustoimikelpoisuuteen sekä oikeudelliseen vastuunalaisuuteen liittyvien perusteiden tunnistaminen on nähdäkseni edellytyksenä minkä tahansa oikeudellisen sääntelyn johdonmukaisuudelle. Ongelma ei poistu sillä, että voimassa olevasta EU-taustaisesta sääntelystä etsitään esimerkkejä soveltamistilanteista, joissa maksuvelvollisuus voidaan kohdistaa tahoon, jolla ei välttämättä ole oikeushenkilöllisyyttä (esim. rekisterinpitäjä ja hankintayksikkö).

Hallituksen esityksen sivulla on viitattu Unionin tuomioistuimen ratkaisuun C-638/23[1] (Amt der Tiroler Landesregierung, tuomio 27.2.2025). Ratkaisun olennainen sisältö (kohta 13) liittyy nähdäkseni siihen, ettei voida sulkea

[1] HE:ssa asian numerossa on kirjoitusvirhe.

pois sitä, että hallinnollinen yksikkö voidaan laissa määrätä rekisterinpitäjäksi, vaikka sillä ei olisi oikeushenkilöllisyyttä. Ratkaisussa ei kuitenkaan oteta kantaa siihen, minkä tahon varallisuuspiiristä mahdolliset seuraamusmaksut perittäisiin.

Oikeushenkilöillä on oikeussubjektina nimi, erillisvarallisuus ja sitä edustamaan oikeutettu pysyvä toimielin. Oikeushenkilö voi olla henkilöyhteenliittymä (yhteisö) tai määrätarkoitukseen sijoitettu omaisuusmassa (säätiö), joille oikeusjärjestys tunnustaa oikeuskelpoisuuden ja oikeudellisen toimintakyvyn. Oikeushenkilön oikeuskelpoisuus merkitsee sitä, että se voi saada nimiinsä omaisuutta ja muita oikeuksia ja tulla velvoitetuksi. Omaisuus, jonka se on hankkinut, kuuluu sille itselleen eikä sen jäsenille tai vastuuhenkilöille ja sillä on velvoitteiden täyttämisestä oma vastuu.

Julkisoikeudelliset oikeushenkilöt ovat joko jäsentensä muodostamia julkisyhteisöjä tai itsenäisiä julkisoikeudellisia laitoksia. Tärkeimmät julkisyhteisöt ovat valtio, hyvinvointialueet ja kunnat. Lisäksi julkisyhteisöjä ovat Suomen evankelisluterilainen kirkko ja Suomen ortodoksinen kirkkokunta sekä niiden seurakunnat (Olli Mäenpää: Oikeuden perusteokset - Hallinto-oikeus, 2.1.2023 päivitetty verkkoversio).

Suomessa virastot ja viranomaiset eivät yleensä ole oikeushenkilöitä. Olen lukuisissa oikeusministeriölle antamissani lausunnoissa joutunut - ilmeisen huonolla menestyksellä - kiinnittämään ministeriön huomiota siihen, ettei virastoja ja viranomaisia tulisi Suomessa kutsua oikeushenkilöiksi tai varauksetta rinnastaa niihin. Ilmeisesti sekavuuksien taustalla vaikuttaa osittain se, että Euroopan unionin erillisvirastot ja useat muutkin elimet ovat yleensä erillisiä oikeushenkilöitä. Tämä vaikuttaa direktiivien ja unionin asetusten sanamuotoihin ja sitä kautta myös kotimaiseen lainvalmisteluun.

Kotimaisten viranomaisten oikeushenkilöllisyydestä on hallinto-oikeudellisessa oikeuskirjallisuudessa (Olli Mäenpää: Oikeuden perusteokset - Hallinto-oikeus, 2.1.2023 päivitetty verkkoversio) todettu seuraavaa:

> ”Julkisyhteisö muodostaa yhtenäisen oikeushenkilön. Viranomaista ei siten yleensä pidetä itsenäisenä oikeushenkilönä. Periaatteessa viranomainen ei voi omissa nimissään tehdä oikeustoimia, eikä se voi myöskään olla itsenäisesti oikeuksien tai velvollisuuksien subjektina. Viranomaiselta puuttuu myös itsenäinen oikeudellinen vastuu. Koska viranomainen ei ole itsenäinen oikeushenkilö, se toimii julkisyhteisön puolesta sen toimielimenä lainsäädännön määrittelemän toimivaltansa rajoissa.”

Varallisuusoikeudellisessa oikeuskirjallisuudessa (Ari Saarnilehto ym: Oikeuden perusteokset – Varallisuusoikeus, 31.1.2011 päivitetty verkkoversio) asia on valtion osalta ilmaistu seuraavasti:

> ”Suomen valtio on yksi ja yhtenäinen oikeussubjekti. Tämä tarkoittaa sitä, että valtion eri orgaaneilla, virastoilla tai laitoksilla ei ole omia

> oikeuksia ja velvollisuuksia (KKO 1996:33 - Valtiolla on oikeus käyttää merenkulkuhallituksella konkurssivelalliselle olevan velan kuittaukseen Valtiontakuukeskuksen konkurssivelalliselta olevaa saatavaa).
>
> Edellä mainittu sääntö ei ole poikkeukseton. Poikkeuksena voidaan mainita Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos, joilla on omat oikeutensa ja velvollisuutensa.
>
> Käytännössä valtion virastot ja laitokset voivat toimia ikään kuin ne olisivat oikeussubjekteja.
>
> Sopimustoiminnassaan valtion virasto on kuitenkin tavanomaisen valvonnan alainen. Valtiontalouden tarkastusvirasto voi kiinnittää huomiota valtion laitoksen yksityisoikeudellisiin oikeustoimiin.
>
> Kun valtion virasto tai laitos toimii omissa nimissään, asia voidaan oikeudellisesti kuvata siten, että virasto tai laitos (sen edustaja) toimii valtion nimissä asemavaltuutettuna tai muuna vastaavana edustajana. Itse asiassa viraston tai laitoksen asema lähestyy tällä tavalla oikeushenkilön asemaa.”

Kuten edellä on todettu, Suomen Pankki ja Kansaneläkelaitos ovat oikeushenkilöitä. Ne ovat julkisoikeudellisia laitoksia. Julkisoikeudellinen laitos on itsenäinen julkisoikeudellinen oikeushenkilö, joka on perustettu erityisellä säädöksellä julkisoikeudellisen laitoksen asemaan. Toisin kuin virastot, ne ovat valtio-oikeushenkilöstä erillisiä yksityisoikeudellisia oikeussubjekteja, jotka omistavat itse itsensä.

Valtiolle palveluita tuottavat Valtori, Palkeet, Oikeusrekisterikeskus, Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt eivät erillislaskutuksesta ja valtion sisäisestä maksuliikenteestä huolimatta ole erillisiä oikeushenkilöitä vaan osa valtiota (ks. esim. EOAK/6537/2019). Vaikka esimerkiksi valtion in house -tilahallinnon organisaatio rakentuu yksityisoikeudellisia vuokrasuhteita jäljittelevän Senaatti-konsernin toiminnan varaan, Senaatti-kiinteistöt ja Puolustuskiinteistöt ovat osa valtio-organisaatiota, ja siten myös niiden taseessa käsitelty huomattava varallisuus on osa valtion omaisuutta (ks. esim. EOAK/3478/2022). Kaikki varallisuuden siirrot valtion sisällä, olipa kyse vuokrista, palvelumaksuista tai nyt kysymyksessä olevista seuraamusmaksuista, ovat vain oikeushenkilön sisäisiä kirjanpidollisia merkintöjä vailla tosiasiallisia vaikutuksia valtion taloudelliseen asemaan. Esimerkiksi Senaatti-kiinteistöille määrättävät seuraamusmaksut perittäisiin takaisin valtion virastojen maksamien vuokrien korotuksilla – rahaa siis siirrettäisiin taskusta toiseen useita kertoja, mutta valtion varallisuusasema ei muuttuisi. Senaatti-konsernin osalta hallituksen esityksen perusteluja (s. 43) voidaan tältä osin pitää epäjohdonmukaisina.

2. Seuraamusmaksujen määrät, kohteet ja vaikutukset

Valtion maksettavaksi määrättävien seuraamusmaksujen osalta kysymys olisi edellä selostetuin tavoin siis vain varojen siirtämisestä

menomomentilta toiselle ja siis siitä, että valtio-oikeushenkilö rankaisisi itse itseään. Tavoiteltu yhdenvertaisuus yksityisen sektorin ja julkisen sektorin välillä tuskin parantuisi esitetyllä järjestelyllä. Hallituksen esityksessä onkin sinänsä avoimesti todettu (s. 27):

> ”Koska seuraamusmaksut tuloutuisivat täysimääräisesti valtiolle, seuraamusmaksujen vaikutukset valtiontalouteen olisivat marginaalisia.”

Kysymys olisi siis lähinnä symbolisesta sanktioinnista. Perustuslakivaliokunta on suhtautunut kielteisesti symbolisiin sanktioihin (esim. PeVL 29/2001 vp ja PeVL 5/2009 vp) ainakin rikosoikeudellisissa asiayhteyksissä.

Viranomaisille määrättävien seuraamusmaksujen enimmäismääriksi ehdotetaan GDPR:n jaottelua vastaavasti 500.000 ja 1.000.000 euroa riippuen siitä, minkä velvoitteen rikkomisesta on kyse. Enimmäismäärät olisivat näin ollen merkittävästi alempia kuin suoraan GDPR:n säännöksiin perustuvien seuraamusmaksujen enimmäismäärät. Seuraamusmaksua määrätessä olisi otettava huomioon viranomaisen koko ja taloudellinen asema.

Sanktioluonteisten hallinnollisten seuraamusten tulee perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan täyttää sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esim. 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). Oikeasuhtaisuuden kannalta merkittäviä ovat paitsi säännökset sanktioiden suuruudesta myös säännökset seuraamuksen suuruuden määräytymisessä huomioon otettavista seikoista (erityisesti maksajan varallisuusasema) ja säännökset seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä (PeVL 12/2019 vp, s. 7).

Kun seuraamuksen maksajana on valtio, oikeasuhtaisuus edellyttäisi periaatteessa poikkeuksellisen korkeita maksuja, jos maksujen määräämisessä siis ylipäätänsä olisi järkeä. Hallituksen esityksen luonnoksessa on kuitenkin päädytty valtion maksukyykyyn nähden määrältään suhteellisen alhaiseksi rajattuihin maksuihin. Edellä todettu liittyy myös esimerkiksi julkista hallintotehtävää esimerkiksi lakisääteisten eläkevakuutusten osalta hoitaviin eläkevakuutusyhtiöihin, joiden maksukyky on huomattavan suuri.

Hallituksen esityksessä (s. 34) on kiinnitetty huomiota vakuutustoimintaa harjoittaviin yhtiöihin analysoimatta kuitenkaan tarkemmin sitä, että saman yhtiön kohdalla esimerkiksi vapaaehtoiseen tapaturmavakuutukseen liittyvässä toiminnassa seuraamusmaksu voisi olla 4 % liikevaihdosta tai 20 miljoonaa euroa, mutta jos kysymys olisi lakisääteisestä työtapaturmavakuutuksesta, vakuutusyhtiölle määrättävän seuraamusmaksun maksimimäärä olisi miljoona euroa. Ero johtuisi siitä, että viimeksi mainitun vakuutuksen osalta kysymys on julkisesta hallintotehtävästä.

Kuntien ja hyvinvointialueiden maksettavaksi tulevat seuraamusmaksut kohdistuisivat välillisesti palveluita käyttäviin veronmaksajiin, jotka rahoittavat sanottujen julkisyhteisöjen toimintaa. Heille aiheutuisi haittaa siitä, että valtiolle seuraamusmaksuina siirretyt varat olisivat poissa kuntien ja hyvinvointialueiden normaalista palvelutuotannosta. Viranomaisen olisi kuitenkin vastattava lakisääteisistä tehtävistään siitä huolimatta, että sille määrätty seuraamusmaksu supistaisi toimintaan käytettävissä olevia määrärahoja. Varojen tilittäminen valtiolle seuraamusmaksuna johtaisi siten kunnissa joko veronkorotuksiin tai palveluiden heikennyksiin, ja hyvinvointialueilla palvelutason laskuun esimerkiksi terveydenhuollossa tai vanhustenhoidossa.

Vaikka valtion viranomaisille määrättävät seuraamusmaksut eivät vaikuttaisi valtion varallisuusasemaan, maksut saattaisivat pahimmillaan merkittävästi haitata yksittäisen viranomaisen toimintamahdollisuuksia. Hallituksen esityksen luonnoksen peruslähtökohta on, että tällaisen haitan aiheuttaminen valtion viranomaisten toiminnalle on perusteltua tilanteissa, joissa tietosuojaa eli perustuslain 10 §:ssä tarkoitettua suojattua oikeushyvää olisi loukattu. Toissijaista olisi, että viranomaisen tehtävät, joihin seuraamusmaksuun käytettävät varat on tarkoitettu, saattavat liittyä muiden perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien suojaan. Koska vanhustenhoidon tai sairaanhoidon laiminlyönti ei voisi johtaa seuraamusmaksuihin, viranomaisen olisi parempi keskittyä henkilötietojen suojaamiseen kuin hoivaan ja hoitoon.

Kysymys on siis paljolti siitä, ollaanko tietosuojaa seuraamusmaksuilla korottamassa eräänlaiseksi superperusoikeudeksi, josta on pidettävä huolta tarvittaessa viranomaisen ydintehtävienkin kustannuksella. Vastakkainasettelua eri perusoikeuksien välillä ei kuitenkaan pitäisi viranomaistoiminnassa päästää syntymään. Seuraamusmaksujärjestelmä, joka koskisi vain yhtä perusoikeutta, asettaa välillisesti perusoikeudet tiettyyn arvojärjestykseen, jossa vain tärkeintä perusoikeutta, tietosuojaa, suojattaisiin erityisellä sanktioinnilla. Perusoikeuksia ei kuitenkaan voida asettaa arvojärjestykseen.

Esimerkiksi perustuslain 21 §:n 2 momentissa tarkoitettu julkisuusperiaate on keskeinen osa perusoikeusjärjestelmäämme ja hyvän hallinnon periaatteita. Sekä tietosuoja- että julkisuuslainsäädäntöön liittyy usein hankalia tulkintaongelmia, joissa joudutaan vetämään rajaa yhtäältä julkisuusperiaatteen ja toisaalta yksityisyyden suojan välillä. On hyvin todennäköistä, että tilanteessa, jossa tietosuojaloukkauksiin liittyisi seuraamusmaksun riski, mutta julkisuusperiaatteella ei olisi vastaavaa tehostetta tukenaan, henkilötietojen suojasta muodostuisi käytännössä tärkein perusoikeus, joka voittaisi tulkinnanvaraisissa tilanteissa sen kanssa kilpailevat perusoikeudet.

Hallituksen esityksessä ei ole oikeusasiamies Petri Jääskeläisen lausunnoissa esitetystä huolimatta kiinnitetty huomiota siihen, että jokainen

yksittäinen syyttäjä on viranomainen. Hallituksen esityksessä HE 83/1995 vp asia on todettu seuraavalla ilmaisulla:

- ”Syyttäjäviranomainen olisi esityksen mukaan henkilöviranomainen” (s. 1, 10 ja 11).

Jokainen syyttäjä käsittelee työssään henkilötietoja, joista suuri osa on arkaluonteisia. Syyttäjä on henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain 1 §:ssä tarkoitettu toimivaltainen viranomainen, jolle siis voitaisiin hallituksen esityksen luonnoksen mukaan määrätä seuraamusmaksu. Seuraamusmaksua tuskin kuitenkaan voitaisiin kohdistaa esimerkiksi nimeltä mainittuun aluesyyttäjään, joka ei ole sen enempää kirjanpito- kuin hankintayksikkökään ja jolla ei ole omaa budjettia tai määrärahoja. Hallituksen esitys jättää avoimeksi, kenelle seuraamusmaksu syyttäjälaitoksessa määrättäisiin.

Oma kysymyksensä on, mitä hallituksen esityksessä tarkoitetaan julkishallinnon elimellä (24 a §). Kansallisessa lainsäädännössämme ilmaisua on käytetty aikaisemmin valtioneuvoston asetuksessa vaarallisten aineiden maakuljetusten turvallisuusneuvonantajasta sekä liikenne- ja viestintäministeriön asetuksissa vaarallisten aineiden kuljetuksesta rautatiellä ja tiellä, mutta laissa ilmaisua ei ole käytetty eikä määritelty.

Hallituksen esityksen (s. 4) mukaan

> ”tässä hallituksen esityksessä yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisella julkishallinnon elimen käsitteellä tarkoitetaan kokonaisuutena niitä julkisoikeudellisia yhteisöjä, jotka eivät ole viranomaisia ja jotka on rajattu tietosuojalaissa hallinnollista seuraamusmaksua koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle, sekä julkista hallintotehtävää hoitavia yhteisöjä, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä.”

Ilmeisesti siis R-kioskin myyjä (luovuttaessaan passia), katsastusmies tai kauppakeskuksen järjestyksenvalvoja voisivat olla kaikki henkilöinä julkishallinnon elimiä vastaavalla tavalla kuin yksittäinen syyttäjä on viranomainen.

Oikeusasiamiehelle tai oikeusasiamiehen kanslialle seuraamusmaksua ei voitaisi hallituksen esityksen mukaan määrätä. Kiinnitän kuitenkin tässä yhteydessä lakivaliokunnan huomiota niihin havaintoihin, joita oikeusasiamiehen vuosien 2020 ja 2021 erityisteemaan *”Viranomaisten riittävä resursointi perusoikeuksien turvaamiseksi”* liittyen on selostettu oikeusasiamiehen kertomuksissa.

Mikäli viranomaisten ennestäänkin niukkoja resursseja vähennetään seuraamusmaksuilla, on lainsäätäjän viranomaiselle asettamaa tilausta vastaavasti pienennettävä. Jos resurssitilanne suuren seuraamusmaksun johdosta johtaa perusoikeuksien toteutumatta jäämiseen, esimerkiksi siten, että viranomaiselle säädettyjen lakisääteisten velvoitteiden hoitaminen seuraamusmaksun johdosta vaikeutuu, viivästyy tai käy jopa

mahdottomaksi, ei laillisuusvalvonnassakaan voida ohittaa resursointiin liittyviä kysymyksiä.

Laillisuusvalvontakäytännössä on perinteisesti katsottu, ettei viranomainen voi resurssipulaan vedoten jättää huolehtimatta laissa säädetyistä velvoitteistaan. Hyväksyttävänä syynä esimerkiksi asioiden viipymiselle ei yleensä ole pidetty resurssien vähäisyyttä, vaan on todettu, että viranomaisen tulee tehokkaalla työnjohdolla, työnteon organisoinnilla ja toimintatapojen kehittämisellä sekä muilla käytettävissään olevilla työnkulkua parantavilla keinoilla vaikuttaa käsittelyaikojen pitämiseen kohtuullisena. Viime vuosina on kuitenkin havaittu, että mainitut keinot eivät välttämättä aina riitä vaan kysymys voi olla viranomaisten toiminnalle laissa asetettujen vaatimusten ja viranomaisten käyttöön osoitettujen resurssien epäsuhdasta.

Laillisuusvalvonnan kannalta on olennaista, että viranomaiselle annetut resurssit vastaavat lainsäätäjän viranomaisten toiminnalle asettamaa tilausta. Valtion taskusta toiseen maksettavilla seuraamusmaksuilla tätä tasapainoa voidaan sattumanvaraisesti horjuttaa. Vuositeemamme mukaisesti painottuvassa laillisuusvalvonnassa kysymys oli sen arvioinnista, oliko viranomaisen toiminnalle asetettujen perusoikeuksien turvaamiseen liittyvien vaatimusten toteuttaminen käytännössä, ainakin normaalioloissa, mahdollista. Mikäli laissa asetetut vaatimukset ovat viranomaisen käytettävissä oleviin resursseihin ja realistisiin toimintamahdollisuuksiin nähden ylimitoitettuja, tulee laillisuusvalvontatyössä käytännön toimijoiden moittimisen ja syyllistämisen sijasta pyrkiä löytämään se vastuutaso, joka vastaa resursoinnista ja asianmukaisten toimintamahdollisuuksien turvaamisesta. Tilanteessa, jossa laissa asetettua tilausta ei annettujen resurssien puitteissa voida täyttää, on joko lisättävä resursseja tai pienennettävä tilausta lakia muuttamalla.

3. Lopuksi

Kuten oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on aikaisemmissa lausunnoissa todennut, hallitusohjelman kirjauksesta huolimatta nyt kysymyksessä olevaa hanketta ei välttämättä olisi oikeudellisesti perusteltua jatkaa tässä muodossa lainkaan.

Perustuslakivaliokunta on tietosuojalakia koskevan hallituksen esityksen käsittelyssä katsonut, että seuraamusmaksusääntelyn ulottaminen viranomaistoimintaan ei ole valtiosääntöisesti ongelmatonta (PeVL 14/2018 vp, s. 20 ja 21 ja PeVL 13/2023 vp. s 2 ja 3). Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan on ilmeistä, että vain yhden perusoikeuden turvaamisen laiminlyöntiin kohdistuvan määrältään varsin huomattavan seuraamusmaksun uhka voi vaarantaa perusoikeuksien keskinäisen punninnan tasapainoisuuden viranomaistoiminnassa ja johtaa erityisesti julkisuusperiaatteen toteutumisen kaventumiseen viranomaistoiminnassa. Perustuslakivaliokunnan mielestä seuraamusmaksusääntelyn ulottaminen viranomaistoimintaan ei olisi sanotuista syistä ongelmatonta.

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan valtioneuvoston kirjelmää ehdotuksesta tekoälyasetukseksi painottanut sen merkitystä, että Suomessa ei voida määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja viranomaisille, sillä viranomaisille voidaan määrätä ainoastaan rikosoikeudellisia seuraamuksia (PeVL 37/2021 vp, k 40).

Liikennevaliokunta on hallituksen esityksestä EU:n data-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi (HE 128/2025 vp) antamassaan mietinnössä LiVM 19/2025 vp viitannut hallituksen esityksessä selostettuun perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön, jossa on toistaiseksi katsottu, että Suomessa viranomaisille tai muille julkisille elimille ei lähtökohtaisesti voida määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja. Mainitun hallituksen esityksen pohjalta hyväksytyn datan hallinnan ja jakamisen valvonnasta annetun lain 22 §:n 3 momentissa onkin tätä vastaavasti todettu, että seuraamusmaksua ei voida määrätä valtion viranomaiselle, valtion liikelaitokselle, kunnalliselle viranomaiselle, kuntayhtymälle, hyvinvointialueelle, hyvinvointiyhtymälle, itsenäiselle julkisoikeudelliselle laitokselle, eduskunnan virastolle, tasavallan presidentin kanslialle eikä Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle ja Suomen ortodoksiselle kirkolle eikä niiden seurakunnille, seurakuntayhtymille ja muille elimille.

Kuten hallituksen esityksessä (s. 12) on tuotu esille, on Suomen oikeusjärjestelmässä poikkeuksellista se, että viranomaiselle voidaan määrätä seuraamusmaksu. Lainsäädännöstä kuitenkin löytyy muutama esimerkki rahamääräisen seuraamuksen mahdollistavasta laista. Esimerkiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, hankintalaki) perusteella on mahdollista, että markkinaoikeus määrää hankintayksikkönä toimivalle viranomaiselle seuraamusmaksun eräistä lain säännösten rikkomuksista.

Kansallisten ratkaisujen poiketessa edelleen osin toisistaan on tarve selkiyttää seuraamusmaksusääntelyn ulottamista viranomaistoimintaan ilmeinen, erityisesti EU-oikeudesta tulevan toistuvan sääntelypaineen vuoksi. Tämän vuoksi seuraamusmaksusääntelyä ja viranomaisten oikeudellisen vastuun kokonaisuutta tulisi arvioida kokonaisvaltaisesti eikä vain yksittäisten oikeushyvien tai perusoikeuksien näkökulmasta.

Oikeusasiamies
Jari Råman

Esittelijäneuvos
Jarmo Hirvonen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.