Tuomas Ojanen
20.5.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Pääasiallinen sisältö

1. Esityksellä ehdotetaan muutettavaksi tietosuojalakia ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia. Esityksessä ehdotetaan, että myös viranomaisille ja julkishallinnon elimille voitaisiin määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu tietosuojalainsäädännön rikkomisesta. Hallinnolliset seuraamusmaksut koskisivat pääsääntöisesti kaikkia viranomaisia eräin laissa säädettävin poikkeuksin. Esityksen tavoitteena on yhtenäistää tietosuojalainsäädännön rikkomiseen yksityissektorilla ja julkissektorilla sovellettava seuraamusjärjestelmä.
2. Viranomaisia ja julkishallinnon elimiä koskeville hallinnollisille seuraamusmaksuille säädettäisiin kiinteät enimmäismäärät, jotka olisivat huomattavasti alemmat kuin EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetyt seuraamusmaksujen enimmäismäärät. Lisäksi seuraamusmaksun määräämisessä olisi huomioitava viranomaisen koko ja taloudellinen asema. Seuraamusmaksuja koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät tilanteet, joissa viranomainen tai julkishallinnon elin luovuttaa henkilötietoja asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan yhteensovittamiseksi.
3. Tietosuojalakiin lisättäisiin säännökset, jotka koskevat rajoituksia rekisterinpitäjän velvollisuuteen ilmoittaa henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta rekisteröidylle. Tällä selkiytettäisiin säännöksiä, joiden rikkomisesta voidaan määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu.
4. Esityksen jaksossa 10 ehdotettua sääntelyä käsitellään varsin laajasti perustuslain ja ihmisoikeussopimusten sekä EU-oikeuden kannalta. Hallituksen käsityksen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana perustuslakivaliokunnan näkemystä ehdotetun sääntelyn hyväksyttävyydestä, koska ehdotetut tietosuojalain 24 ja 24 a §:n ja rikosasioiden tietosuojalain 51 §:n ja 58 a–58 c §:n säännökset kuitenkin poikkeaisivat perustuslakivaliokunnan tulkinnasta siten, että hallinnollinen seuraamusmaksu voitaisiin jatkossa kohdistaa viranomaisiin, ja koska perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään todennut sen olevan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista useasta syystä.

Arvion lähtökohtia

5. Esityksessä ehdotetaan, että myös viranomaisille ja julkishallinnon elimille voitaisiin määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu tietosuojalainsäädännön

rikkomisesta. Hallinnolliset seuraamusmaksut koskisivat pääsääntöisesti kaikkia viranomaisia eräin laissa säädettävin poikkeuksin. Esityksen tavoitteena on yhtenäistää tietosuojalainsäädännön rikkomiseen yksityissektorilla ja julkissektorilla sovellettava seuraamusjärjestelmä.

6. Kuten myös esityksestä tulee esiin, perustuslakivaliokunta on arvioidessaan hallituksen esitystä EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi vuonna 2018 katsonut, ettei seuraamusmaksusääntelyn ulottaminen viranomaistoimintaan olisi ollut sanotussa sääntelykontekstissa valtiosääntöisesti ongelmatonta (PeVL 14/2018 vp, s. 20). Valiokunta viittasi asiaa koskevassa hallituksen esityksessä omaksuttuun kantaan, jonka mukaan viranomaiselle määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu on yleisen oikeusjärjestyksemme kannalta vieras menettely. Perustuslakivaliokunta kiinnitti myös erityistä huomiota muun muassa viranomaisia sitovaan hallinnon lainmukaisuusperiaatteeseen ja virkavastuuseen, sekä viranomaisen velvollisuuteen hoitaa lakisääteiset tehtävänsä. Lisäksi valiokunta huomautti, että viranomaisille määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu olisi ongelmallinen myös perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. (PeVL 14/2018 vp, s. 20; HE 9/2018 vp, s. 56).
7. Perustuslakivaliokunta on vuoden 2018 jälkeen painottanut tietosuojalakiehdotusta koskevasta lausunnosta ilmenevien näkökohtien merkitystä käsitellessään hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi verkon välityspalvelujen valvonnasta ja eräiksi muiksi laeiksi (HE 70/2023 vp). Perustuslakivaliokunta ei pitänyt tuolloin säätämisjärjestyskysymyksenä seuraamusmaksujen määräämistä viranomaiselle, mutta valiokunnan mukaan liikenne- ja viestintävaliokunnan oli syytä varmistua liikkumavaran alasta sekä asetuksen sen mahdollistaessa muutettava ja rajattava sääntelyä (PeVL 13/2023 vp, kappale 10, ks. myös PeVL 37/2021 vp).
8. Perustuslakivaliokunnan hyvin tuoreessa, 12.5.2026 annetussa lausunnossa PeVL 32/2026 hallituksen esityksestä eduskunnalle rajat ylittävää sähköistä tunnistamista, luottamuspalveluita ja eurooppalaista digitaalista identiteettiä koskevaa EU:n asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi perustuslakivaliokunta uudisti edellä selostetun, lausunnostaan PeVL 14/2018 vp alkaneen lausuntokäytäntönsä siitä, ettei seuraamusmaksusääntelyn ulottaminen viranomaistoimintaan ole valtiosääntöoikeudellisesti ongelmatonta useasta syystä (ks. PeVL 32/2026 vp, kappale 6, jossa valiokunta viittaa lausunnostaan PeVL 14/2018 vp ilmenevään). Lisäksi perustuslakivaliokunta totesi erikseen olevan merkitystä myös sillä, että perustuslain 118 §:n mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Valtiosääntöisesti olisi valiokunnan mukaan ongelmallista, että sääntely, joka muodostaa virkavelvollisuuksia, joita virkamiehet tekevät virkatoiminaan, eivät välttämättä kuuluisi perustuslain 118 §:ssä säädetyn vastuun piiriin. Perustuslakivaliokunnan mielestä ei ole myöskään ollut täysin ongelmatonta, jos hallinnollinen seuraamusmaksusääntely rajoittaisi virkamiehen henkilökohtaiseen virkavastuuseen perustuvaa järjestelmää. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota myös siihen, että arvioitavassa esityksessä ehdotetun sääntelyn mukaisten virkavelvollisuuksien laiminlyönnit voivat olla viranomaistoiminnassa sellaisia, että ne kuuluvat virkarikossääntelyn piiriin,

jolloin seuraamukset tulevat arvioitavaksi virkarikoksina, eikä asetuksen velvoitteiden rikkominen jäisi ilman seuraamuksia. Näistä lähtökohdista perustuslakivaliokunta totesi, että hallituksen esityksessä ehdotetun sääntelyn kannalta merkityksellinen EU:n asetus vaikutti mahdollistavan kansallista liikkumavaraa jäsenvaltiolle säätää siitä, ettei seuraamusmaksuja voida määrätä viranomaiselle. Lisäksi valiokunta totesi olevan kansallisesti mahdollista tulkita, että rikosoikeudellinen virkavastuu riittää turvaamaan asetuksen edellyttämän sanktioinnin. Perustuslakivaliokunta päätyi näillä perusteilla katsomaan, että hallintovaliokunnan on lisättävä lakiehdotukseen nimenomainen säännös, jonka mukaan seuraamusmaksua ei voida määrätä viranomaiselle. Tällainen muutos oli valiokunnan mukaan edellytyksenä esityksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunta piti siis asiaa säätämisjärjestyskysymyksenä. (PeVL 32/2026 vp, kappale 9).

Arvio

9. Esityksessä ehdotettu hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen myös viranomaisille ja julkishallinnon elimille tietosuojalainsäädännön rikkomisesta poikkea perustuslakivaliokunnan vakiintuneesta lausuntokäytännöstä, jossa on siis todettu seuraamusmaksun kohdistamisen viranomaisiin olevan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista useasta syystä.
10. Keskeiseksi valtiosääntöoikeudelliseksi kysymykseksi muodostuu näin ollen se, kyetäänkö esityksessä esittämään ehdotettavalle sääntelylle sellaisia perustuslain kannalta riittävän painavia ja hyväksyttäviä perusteluita, jotka oikeuttaisivat poikkeamaan perustuslakivaliokunnan edellä selostetusta lausuntokäytännöstä. Kun otetaan myös huomioon se, että äskettäin 12.5.2026 antamassaan lausunnossa PeVL 32/2026 vp perustuslakivaliokunta piti vieläpä säätämisjärjestyskysymyksenä sitä, että lakiehdotukseen lisätään nimenomainen säännös siitä, ettei seuraamusmaksua voida määrätä viranomaiselle, perusteluvelvollisuus nyt ehdotettavalle sääntelylle asettuu perustuslain kannalta korkealle.
11. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan on sinänsä selvää, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. PeVL 20/2017 vp, s. 6 ja PeVL 51/2014 vp, s. 2/II), eikä suomalaisessa lainsäädännössä ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin. Tästä näkökulmasta seuraamusmaksusääntelyn kohdistaminen viranomaisiin olisi oikeudellisesti perusteltua, *jos* EU-oikeus selvästi ja yksiselitteisesti edellyttäisi sitä, että hallinnollinen seuraamusmaksu tulee määrätä myös viranomaisille ja julkishallinnon elimille tietosuojalainsäädännön rikkomisesta. Kuten esityksestäkin kuitenkin ilmenee, EU-oikeus ei tällaista edellytä. Sitä vastoin EU-oikeus jättää jäsenvaltiolle ns. kansallista liikkumavaraa sen suhteen, kohdistetaanko hallinnollinen seuraamusmaksu tietosuojalainsäädännön rikkomisesta myös viranomaisiin. Nykysääntelyssä, jonka mukaan seuraamusmaksua ei voida määrätä valtion viranomaisille, valtion liikelaitoksille, kunnallisille viranomaisille, itsenäisille

julkisoikeudellisille laitoksille, eduskunnan virastoille eikä tasavallan presidentin kanslialle, on ollut juuri kyse kansallisen liikkumavaran käytöstä, kun EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 7 kohdan mukaan kukin jäsenvaltio voi asettaa sääntöjä siitä, voidaanko viranomaiselle tai julkishallinnon elimelle määrätä hallinnollisia sakkoja ja missä määrin (ks. myös PeVL 14/2018 vp).

12. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä on otettava huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset. Hallituksen esityksen mukaan siinä ehdotetulla "liikkumavaran nykytilasta poikkeavalla käytöllä olisi myönteistä vaikutusta yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan ja se lisäisi rekisteröityjen luottamusta digitaalisiin viranomaispalveluihin." (HE, s. 102) Samalla esityksessä kuitenkin todetaan, että "nykyisellä liikkumavaran käytöllä tietosuojalaissa on pyritty vaikuttamaan myönteisesti perusoikeuksien toteutumiseen kokonaisuutena", ja että seuraamusmaksujen uhkalla "voi olla vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien punnintaan sekä viranomaisten lakisääteisten tehtävien hoitamiseen." (HE, s. 101).
13. Kuten perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 14/2018 vp tulee esiin, EU-oikeuden jättämän kansallisen liikkumavaran käyttämistä niin, ettei hallinnollista seuraamusmaksua voida määrätä viranomaiselle, perustelee perusoikeusjärjestelmän kannalta juuri se, että tällainen kansallisen liikkumavaran käyttö nimenomaan turvaa perusoikeuksien toteutumista kokonaisuutena. Sitä vastoin seuraamusmaksujen kohdistaminen myös viranomaisiin olisi ongelmallinen perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa, kuten perustuslakivaliokunta painotti yleistä tietosuoja-asetusta täydentävää kansallista lakia koskevassa lausunnossaan vuonna 2018. Tuolloin valiokunta linjasi, että lainsäätäjän tulee turvata perustuslain 10 §:ssä turvatut oikeudet tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa suhteuttamalla yksityiselämän ja henkilötietojen suoja toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin. Valiokunnan mukaan oli "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." (PeVL 14/2018 vp).
14. Kaikkiaan kyse on siis siitä, että hallinnollinen seuraamusmaksun ulottamista viranomaisiin ei voida pitää perus- ja ihmisoikeusmyönteisenä kansallisen liikkumavaran käyttämisenä. Sitä vastoin nykysääntelyssä on kysymys kansallisen liikkumavaran käytöstä perus- ja ihmisoikeudet sekä niiden muodostama kokonaisuus huomioon ottavalla tavalla.
15. Tässä yhteydessä ei ole merkitystä vailla myöskään se perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 14/2018 todettu seikka, että vain yhden perusoikeuden ja tässä tapauksessa henkilötietojen suojan turvaamisen laiminlyöntiin kohdistuvan määrältään varsin huomattavan seuraamusmaksun uhka voi vaarantaa perusoikeuksien keskinäisen punninnan tasapainoisuuden viranomaistoiminnassa ja johtaa erityisesti julkisuusperiaatteen toteutumisen kaventumiseen viranomaistoiminnassa.

Tämä perustuslakivaliokunnan toteama uhka erityisesti julkisuusperiaatteen toteutumisen kaventumisesta viranomais- ja tuomioistuintoiminnassa on nyt realisoitunut 2020-luvulla. Tosin tältä osin ehdotettavan sääntelyn valtiosääntöisiä ongelmia vähentää se, että ehdotettavan sääntelyn mukaan seuraamusmaksuja koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät tilanteet, joissa viranomainen tai julkishallinnon elin luovuttaa henkilötietoja asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan yhteensovittamiseksi.

16. Esityksessä perustellaan seuraamusmaksujen ulottamista viranomaisiin ennen muuta sillä, että esityksen mukaan nykyisessä järjestelmässä on havaittu eräitä puutteita, joiden johdosta lakeja on tarpeen muuttaa. Hallituksen esityksessä katsotaan, että hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevien säännösten soveltaminen viranomaisiin pääsääntöisesti olisi perusteltua ”erityisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin tavoitteiden ja EU-oikeuden tehokkaan ja tarkoituksenmukaisen täytäntöönpanon kannalta.” (HE, s. 102)
17. Kun kuitenkin otetaan huomioon kaikki edellä selostetut, perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä kuvatut valtiosääntöiset ongelmat, joita seuraamusmaksun määräämiseen viranomaisille liittyy, esityksessä ehdotettua sääntelyä ei nähdäkseni voida perustella perustuslain kannalta pelkästään EU:n tietosuojasääntelyn tehokkaalla ja tarkoituksenmukaisella täytäntöönpanolla, varsinkin kun esityksen antaman selvityksen perusteella nykyisen järjestelmän väitetyt puutteet jäävät varsin epämääräisiksi ja yleispiirteisiksi. Kysymys on erityisesti siitä, että vaikka EU-oikeuden tehokas ja tarkoituksenmukainen täytäntöönpano on sinällään yleisellä tasolla perustuslain kannalta aivan hyväksyttävä tavoite, nimenomaan nyt arvioitavassa sääntelytilanteessa valittu keino ei ole soveltuva tämän päämäärän toteuttamiseksi, kun otetaan huomioon edellä selostetut valtiosääntöoikeudelliset ongelmat.
18. Yhtenä perusteluna viranomaisille määrättävälle hallinnolliselle seuraamusmaksusääntelylle vaikuttaa olevan hallituksen esityksessä se, että julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, hankintalaki) perusteella on mahdollista, että markkinaoikeus määrää hankintayksikkönä toimivalle viranomaiselle seuraamusmaksun eräistä lain säännösten rikkomuksista. Seuraamusmaksu voidaan määrätä myös kilpailu- ja kuluttajaviraston esityksestä. Kyseinen laki ja myös sitä edeltänyt hankintalaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, joskaan valiokunta ei tuolloin nimenomaisesti arvioinut hankintalain seuraamusmaksujärjestelmän soveltamista hankintayksikköinä toimiville viranomaisille (PeVL 49/2016 vp; PeVL 35/2009 vp).
19. Nähdäkseni sillä, että hankintayksikkönä toimivalle viranomaiselle voidaan määrätä hankintalain mukaisia seuraamusmaksuja, ei kuitenkaan voida perustella viranomaisille määrättäviä seuraamusmaksuja tietosuojalainsäädännön rikkomuksista, koska sääntelytilanteet eivät ole (valtiosääntö)oikeudellisesti vertailukelpoisia. Ensinnäkin hankintalain mukaisia seuraamusmaksuja voidaan tarkkaan ottaen määrätä, ei viranomaiselle sinänsä, vaan hankintalain tarkoittamalle hankintayksikölle. Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, hankintalakiin ei myöskään liity vastaavanlaisia yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan sekä muiden

perus- ja ihmisoikeuksien keskinäissuhteisiin ja punnintaan liittyviä kysymyksiä kuin tietosuojalainsäädäntöön. Oikeudellisesti merkittäviä eroja olisi myös seuraamusmaksujen määrän mittaamisen ja määräämiseen suhteen.

20. Esityksen mukaan viranomaisia ja julkishallinnon elimiä koskeville hallinnollisille seuraamusmaksuille säädettäisiin kiinteät enimmäismäärät, jotka olisivat huomattavasti alemmat kuin EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetyt seuraamusmaksujen enimmäismäärät. Lisäksi seuraamusmaksun määräämisessä olisi huomioitava viranomaisen koko ja taloudellinen asema. Kuten edellä jo todettiin, seuraamusmaksuja koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle jäisivät myös tilanteet, joissa viranomainen tai julkishallinnon elin luovuttaa henkilötietoja asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan yhteensovittamiseksi. Vaikka tällaiset sääntelyratkaisut jossain määrin vähentävät edellä selostettuja valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, joita seuraamusmaksun määräämiseen viranomaisille merkitsisi, ne eivät kuitenkaan poista niitä. Edelleen jäisivät merkittäviksi valtiosääntöoikeudellisiksi ongelmiksi erityisesti hallinnon lainalaisuusperiaatteeseen ja viranhaltijoiden rikosoikeudelliseen ja hallinnolliseen virkavastuuseen sekä vahingonkorvausvastuuseen liittyvät seikat sekä ylipäätään se, että viranomaiselle määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu on Suomen yleisen oikeusjärjestyksen kannalta vieras menettely.

Johtopäätös

21. Edellä esitetyn perusteella päädyn kantaan, jonka mukaan arvioitavassa esityksessä ei ole esitetty perustuslain kannalta riittävän painavia perusteita poiketa siitä perustuslakivaliokunnan edellä selostetusta lausuntokäytännöstä, jonka mukaan hallinnollisen seuraamusmaksun kohdistaminen viranomaisiin on valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista useasta syystä.
22. Kun lisäksi perustuslakivaliokunta hyvin tuoreeltaan, noin viikko sitten piti nimenomaan säätämisjärjestyskysymyksenä sitä, että lakiehdotukseen tulee sisältyä nimenomainen säännös siitä, ettei seuraamusmaksua voida määrätä viranomaiselle (PeVL 32/2026 vp, kappale 9), katson, että nyt arvioitavassa esityksessä ehdotettavaa sääntelyä ei voida käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä siltä osin kuin siinä on kysymys hallinnollisen seuraamusmaksun kohdistamisesta viranomaisiin.