OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Esittelymuistio

Lainsäädäntöneuvos Virpi Koivu

16.10.2026

Hallintovaliokunta 21.10.2026; HE 46/2026 vp (Hallituksen esitys eduskunnalle tietosuojalain ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain seuraamussäännösten muuttamiseksi)

Hallintovaliokunnan käsiteltävänä oleva hallituksen esitys liittyy pääministeri Orpon hallituksen hallitusohjelman mukaiseen tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistukseen. Esityksellä ehdotetaan hallitusohjelman linjauksen mukaisesti muutettavaksi tietosuojalakia (1050/2018) ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia (1054/2018, rikosasioiden tietosuojalaki) siten, että hallinnollinen seuraamusmaksu voitaisiin määrätä tietosuojalainsäädännön rikkomisesta myös julkisektorilla. Hallinnolliset seuraamusmaksut koskisivat pääsääntöisesti kaikkia viranomaisia ja julkishallinnon elimiä, ja seuraamusmaksu voitaisiin määrätä samoilla edellytyksillä riippumatta siitä, onko rikkomus tapahtunut yksityissektorilla vai julkissektorilla. Tällä varmistettaisiin esityksen mukaan seuraamusjärjestelmän yhtenäisyys ja johdonmukaisuus.

Esityksellä ei ehdoteta viranomaisille uusia tehtäviä tai velvollisuuksia. Tietosuojalainsäädännön mukaiset velvoitteet sitovat kaikkia rekisterinpitäjiä ja henkilötietojen käsittelijöitä jo nykyisin. Keskeisin muutos nykytilaan verrattuna olisi se, että rikkomuksesta määräytyvä seuraamus voitaisiin kohdistaa suoraan viranomaisen organisaatioon ilman, että organisaatiosta on tarpeen osoittaa yhtä tai useampaa rikkomuksesta vastuussa olevaa henkilöä.

Perustuslakivaliokunta on antanut hallituksen esitystä koskevan lausunnon hallintovaliokunnalle. Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että esityksessä ehdotettu hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen myös viranomaisille ja julkishallinnon elimille tietosuojalainsäädännön rikkomisesta poikkeaa perustuslakivaliokunnan vakiintuneesta lausuntokäytännöstä, jossa on todettu seuraamusmaksun kohdistamisen viranomaisiin olevan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista useasta syystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä käsillä olevan esityksen arviointitilanne ei poikkea siinä määrin aiemmista, viranomaisille määrättävien seuraamusmaksujen mahdollisuutta koskevista arviointitilanteista, eikä sääntelylle ole esitetty sellaisia riittäviä perusteita, että nyt esitettyä sääntelyä tulisi arvioida toisin kuin valiokunta on aiemmin tehnyt. Hallintovaliokunnan on poistettava 1. lakiehdotuksen 24 ja 24 a §:stä sekä 2. lakiehdotuksen 51 ja 58 a — 58 c §:stä viranomaisille määrättäviä

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Meritullinkatu 10 00170 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

seuraamusmaksuja koskevat säännökset. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä 1. ja 2. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. (PeVL 40/2026 vp, kappaleet 4 ja 5)

Lakivaliokunta on myös antanut lausunnon (LaVL 11/2026 vp) hallituksen esityksestä. Lakivaliokunta esittää, että tietosuojalain muuttamista koskevan 1. lakiehdotuksen 26 §:ään sisällytetään aineellinen viittaussäännös rikoslain 40 luvun virkarikossäännöksiin. Sen mukaan viranomaisen tai julkisyhteisön palveluksessa olevaan henkilöön sekä julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön sovelletaan, mitä rikoslain 40 luvussa säädetään, hänen rikkoessaan tietosuoja-asetuksessa ja tässä laissa rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän vastuulle kuuluvia velvoitteita.

Aineellisen viittaussäännöksen tarkoituksena on selkeyttää rikoslain 40 luvussa säädetyn soveltumista viranomaisen tai julkisyhteisön palveluksessa olevaan henkilöön sekä julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön hänen rikkoessaan rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän vastuulla olevia velvoitteita. Sillä täsmennetään, että yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain velvoitteet ovat virkavelvollisuuksia. Lisäksi sillä täsmennetään, että virkavelvollisuuden rikkomisessa on nimenomaisesti kysymys niistä velvoitteista, jotka on säädetty rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän vastuulle.

Lisäksi lakivaliokunta esittää, että uudessa 1 momentissa säädetään, että rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:ää sovelletaan luvun 12 §:n 2 momentin estämättä myös julkisyhteisön työntekijään viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta. Säännös merkitsee rikosoikeudellisen virkavastuun laajentamista julkisyhteisön palveluksessa oleviin työsuhteisiin henkilöihin. He voivat siten jatkossa syyllistyä rikoslain 40 luvun 9 §:ssä tarkoitettuun virkavelvollisuuden rikkomiseen tai 10 §:ssä tarkoitettuun tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen tietosuojasääntelyä koskevia velvoitteita rikkoessaan. Edellytyksenä kuitenkin on, että kysymys on niistä velvoitteista, jotka on säädetty rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän vastuulle.

Lakivaliokunta esittää, että vastaavat muutokset tehdään soveltuvilta osin käsiteltävänä olevaan rikosasioiden tietosuojalain muuttamista koskevan 2. lakiehdotuksen 61 §:ään, johon ehdotuksen mukaan lisättäisiin uusi 1 momentti. Toisin kuin 1. lakiehdotuksen 26 §:ssä julkista luottamustehtävää hoitavia ei ole tarpeen mainita valiokunnan esittämässä pykälän uudessa 1 momentissa, sillä he eivät ole rikosasioissa toimivaltaisia viranomaisia eivätkä siten käsittele henkilötietoja sen soveltamisalalla.

1. Hallituksen esityksen keskeiset ehdotukset

Hallituksen esityksen sisältämien ehdotusten mukaan seuraamusmaksu voitaisiin määrätä pääsääntöisesti kaikille yleisen tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluville viranomaisille ja julkishallinnon elimille, kuitenkin eräin jäljempänä mainituin poikkeuksin. Viranomaisille määrättävien seuraamusmaksujen enimmäismäärät olisivat merkittävästi alemmat (500 000 EUR/ 1 000 000 EUR) kuin suoraan tietosuoja-asetuksen nojalla määrättävät seuraamusmaksut (10 000 000 EUR/ 20 000 000 EUR), ja alemmat enimmäismäärät koskisivat myös julkista hallintotehtävää hoitavia yksityisiä. Seuraamusmaksun määrästä päätettäessä olisi varmistuttava siitä, että seuraamusmaksu on oikeassa suhteessa viranomaisen kokoon ja taloudelliseen asemaan sekä rikkomuksen vakavuuteen. Seuraamusmaksu olisi viimesijainen toimenpide rikkomukseen puuttumiseksi. Ehdotetuilla säännöksillä

varmistettaisiin, että mahdollinen seuraamusmaksu ei olisi kohtuuttoman suuruinen suhteessa viranomaisen taloudelliseen kantokykyyn, ja että seuraamusmaksu ei estäisi tai haittaisi kohtuuttomasti viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamista. Ehdotettu sääntely saattaisi julkista hallintotehtävää hoitavat yksityiset yhdenveroiseen asemaan viranomaisten kanssa tietosuojalainsäädännön rikkomuksiin sovellettavassa seuraamusjärjestelmässä.

Seuraamusmaksuja ei voitaisi esityksen mukaan määrätä seuraaville:
- eduskunnan virastot
- tuomioistuimet
- Suojelupoliisi ja Puolustusvoimat siltä osin kuin on kyse kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen ja puolustukseen liittyvästä henkilötietojen käsittelystä
- Tiedusteluvalvontavaltuutettu siltä osin kuin on kyse tiedustelutoiminnan valvontaan liittyvästä henkilötietojen käsittelystä

Tietosuojavaltuutettu olisi kuitenkin nykytilaa vastaavasti toimivaltainen valvomaan edellä mainittujen viranomaisten henkilötietojen käsittelyä, mutta tuomioistuimia vain siltä osin kuin kyse on muusta kuin lainkäyttötehtäviin liittyvästä käsittelystä. Tietosuojavaltuutetun toimivaltuuksiin kuuluu muita korjaavia toimivaltuuksia kuin seuraamuskollegion vastuulla oleva seuraamusmaksujen määrääminen, kuten huomautuksen antaminen. Tietosuojavaltuutettu ei ole toimivaltainen kohdistamaan ollenkaan valvontaa eduskunnan oikeusasiamieheen ja oikeusasiamiehen kansliaan, eikä valtioneuvoston oikeuskansleriin ja Oikeuskanslerinvirastoon. Lisäksi valtiopäivätoiminta on rajattu kokonaan tietosuojalain soveltamisalan ulkopuolelle. Nämä rajautuisivat siten myös pois ehdotettujen seuraamusmaksujen soveltamisalasta.

Hallinnollinen seuraamusmaksu ei olisi mahdollinen silloin, kun kyse on viranomaisen asiakirjoihin sisältyvien henkilötietojen luovuttamisesta julkisuuden ja henkilötietojen suojan yhteensovittamiseksi. Tämä koskisi myös julkista hallintotehtävää hoitavia yksityisiä. Hallituksen esityksessä ehdotetaan samalla muutettavaksi seuraamusmaksun vanhenemisaikaa.

Esityksessä ehdotetaan samalla, että tietosuojalain 26 §:ään ja rikosasioiden tietosuojalain 61 §:ään sisältyviin rangaistussäännöksiin lisätään informatiivinen viittaussäännös niihin rikoslain säännöksiin, jotka koskevat virkavelvollisuuden rikkomista. Tarkoituksena on poistaa epäselvyys rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:n soveltumisesta. Informatiivisilla viittaussäännöksillä on tarkoitettu huomioitavaksi erityisesti ne viranomaiset ja tuomioistuimet, jotka jäisivät esityksen mukaan edelleen seuraamusmaksuja koskevien säännösten ulkopuolelle.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi säädettäväksi rajoituksista rekisterinpitäjän velvollisuuteen ilmoittaa henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta rekisteröidylle. Ilmoitusta voisi rajoittaa tai lykätä tai se voitaisiin jättää tekemättä samoilla perusteilla kuin ne, joilla voimassa oleva tietosuojalaki mahdollistaa rekisteröidyn tarkastusoikeuden rajoittamisen. Sääntely vastaisi rikosasioiden tietosuojalaissa säädettyjä rajoituksia. Ilmoitusvelvollisuuden rajoittamista koskevien ehdotusten tavoitteena on sovittaa henkilötietojen suojaa yhteen muiden oikeuksien kanssa sekä selventää ilmoitusvelvollisuutta koskevia säännöksiä, joiden rikkomisesta voidaan määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja.

2. Hallituksen esityksellä tavoitellut vaikutukset

Hallituksen esityksellä on tarkoitettu korjattavaksi useita esityksestä ilmeneviä ongelmia, joita voimassa olevaan sääntelyyn liittyy:

Keskeisin ongelma on voimassa olevan seuraamusjärjestelmän epäsuhtaisuus. Tietosuojalainsäädännön sisältämät velvoitteet koskevat pääosin samansisältöisinä sekä julkissektorin että yksityissektorin rekisterinpitäjiä ja henkilötietojen käsittelijöitä. Yleisesti seuraamusjärjestelmän johdonmukaisuuden kannalta on ongelmallista se, että samojen velvoitteiden rikkominen on osassa tapauksia dekriminalisoitu, ja osassa tapauksia määräytyvä seuraamus on rikosoikeudellinen. Nykytilaan liittyy lisäksi erityisiä epäsuhtaisuusongelmia. Voimassa olevien hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevien säännösten perusteella viranomaiset ja muut julkishallintoa edustavat rekisterinpitäjät ja henkilötietojen käsittelijät ovat erilaisessa asemassa suhteessa samoja tai samankaltaisia julkisia hallintotehtäviä hoitaviin yksityisiin. Yksi selkeä esimerkki näistä tilanteista koskee korkeakouluja. Suomen yliopistoista kaksi on yksityisoikeudellisia yhteisöjä, jotka kuuluvat jo nyt hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevien säännösten soveltamisalaan, kun muut yliopistot ovat julkisoikeudellisia yhteisöjä, eivätkä siten kuulu hallinnollisten seuraamusmaksujen soveltamisalaan. Lisäksi ammattikorkeakoulut ovat yksityisoikeudellisia yhteisöjä, joille seuraamusmaksu on mahdollinen. Toinen selkeä esimerkki ongelmallisesta tilanteesta ovat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelun tarjoajat, jotka voivat hoitaa samoja hyvinvointialueen tehtäviä, mutta ainoastaan yksityisille palveluntarjoajille voidaan määrätä seuraamusmaksu. Hyvinvointialueilla kuitenkin toimivaltaiset viranomaiset ovat rekisterinpitäjiä.

Nykyinen sääntelyratkaisu on epäsuhtainen myös niissä tilanteissa, joissa viranomainen rekisterinpitäjänä on ulkoistanut tehtäviään yksityiselle henkilötietojen käsittelijälle. Lähtökohtaisesti seuraamusmaksu on periaatteessa mahdollinen tällaiselle henkilötietojen käsittelijälle, edellyttäen että sen voidaan katsoa olevan vastuussa rikkomuksesta ja maksun määräämisen edellytykset täyttyvät. Sen sijaan seuraamusmaksua ei voida määrätä viranomaiselle rekisterinpitäjänä, vaikka se olisi vastuussa rikkomuksesta.

Nykytilaa on perusteltu laajalla virkavastuulla, mukaan lukien rikosoikeudellinen virkavastuu. Sen osalta huomionarvioista on, että myös julkista hallintotehtävää hoitavia yksityisiä usein koskee rikosoikeudellinen virkavastuu erityissäännösten perusteella. Näin on siitä huolimatta, että julkista hallintotehtävää hoitavia yksityisiä koskevat myös hallinnolliset seuraamusmaksut, jotka määräytyvät suoraan yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti.

Virkarikoksia koskeva lainsäädäntö ei tällä hetkellä ole riittävän kattava. Keskeisin puute on se, että voimassa olevien rikoslain säännösten mukaan virkavelvollisuuden rikkomista koskevat säännökset eivät koske julkisyhteisöjen palveluksessa olevaa työsuhteista henkilökuntaa. On mahdollista, että joidenkin viranomaisten henkilökunnasta jopa merkittävä osa voi olla työsuhteessa. Oikeuskäytännön valossa kuitenkin virkavelvollisuuden rikkomista koskevat säännökset ovat lähinnä ne, jotka voisivat tulla sovellettaviksi tietosuojalainsäädännön velvoitteiden rikkomisesta julkissektorilla.

Lähtökohtaisesti virkavelvollisuuden rikkomista koskevat säännökset voivat kattaa mitä tahansa viranhaltijoiden vastuulla olevien velvoitteiden rikkomista. Hallituksen esityksestä ja sen taustalla olevasta esiselvityksestä kuitenkin ilmenee, että rikosoikeudellisen virkavastuun toimivuuteen liittyy epävarmuutta tietosuojalainsäädännön kontekstissa. Tämä liittyy

siihen, että tietosuojalainsäädännön velvoitteet koskevat rekisterinpitäjiä ja henkilötietojen käsittelijöitä, ja kyse on organisaation vastuusta. Sen sijaan rikosoikeudellinen virkavastuu on henkilökohtaista rikosoikeudellista vastuuta. Tästä johtuen hallituksen esityksessä pidetään tarkoituksenmukaisempana rikkomuksesta määrättävän seuraamuksen kohdistamista organisaatioon.

Oikeuskäytäntöä ei juurikaan ole rekisterinpitäjän vastuulla olevien tietosuojavelvoitteiden rikkomisesta. Esiselvitysvaiheessa ainoat käytettävissä olleet tapaukset käsiteltiin tuomioistuimissa ennen nykyisen tietosuojalainsäädännön soveltamisen käynnistymistä. Niissä rekisterinpitoon liittyvät syytteet eivät menestyneet. Kyseessä olevat tapaukset olivat myös luonteeltaan vakavia ja niihin liittyi useita rikosepäilyjä. Rikkomuksia julkissektorilla on kuitenkin esiintynyt vastaavasti kuin yksityissektorilla, ja ne ovat tulleet pääsääntöisesti esiin tietosuojavaltuutetun valvontakäytännössä. Julkissektorin kokoon nähden viranomaisten vastuulla olevat rikkomusten lukumäärät ovat varsin merkittäviä.

3. Ehdotettujen säännösten tarkistustarpeet

Oikeusministeriön arvion mukaan perustuslakivaliokunnan edellyttämä muutos tarkoittaa, että hallituksen esityksessä ehdotettuja rangaistussäännöksiä on välttämätöntä tarkastella uudelleen, kuten lakivaliokunnan lausunnosta ilmenee. Hallituksen esitykseen sisältyvien lakiehdotusten tavoitteena on poistaa tietosuojalainsäädännön rikkomista koskevassa seuraamusjärjestelmässä oleva yksityissektorin ja julkissektorin välinen epäsuhtainen tilanne, jossa julkissektorin rekisterinpitäjiin ja henkilötietojen käsittelijöihin ei ole mahdollista kohdistaa sanktioluontoista seuraamusta. Voimassa olevista seuraamussäännöksistä jää myös epäselväksi se, millä henkilökohtaiseen rikosoikeudelliseen vastuuseen perustuvilla säännöksillä tietosuojalainsäädännön rikkominen on julkissektorilla sanktioitu. Oikeusministeriö korostaa sitä, että EU:n tietosuojalainsäädännön seuraamussäännökset edellyttävät rikkomusten sanktiointia, vaikka julkissektorin osalta seuraamusjärjestelmän luonne jää kansalliseen harkintaan.

Siinä tapauksessa, että viranomaisille määrättäviä seuraamusmaksuja koskevat säännökset poistetaan lakiehdotuksista, oikeusministeriö pitää välttämättömänä rangaistussäännösten selventämistä. Oikeusministeriö pitää lakivaliokunnan lausuntoon sisältyviä muutosehdotuksia perusteltuina. Oikeusministeriö nostaa jäljempänä esiin eräitä sanktiointivelvoitteeseen liittyviä näkökohtia sekä lakivaliokunnan lausunnossa ehdotettujen muutosten vaikutuksia.

Perustuslakivaliokunta ei ota lausunnossaan kantaa tietosuojalain 24 §:n 5 momentin muutokseen, joka koskee rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle määrättävän hallinnollisen seuraamusmaksun vanhenemisaikaa. Vanhenemisajan muuttaminen jatkuvien laiminlyöntien osalta on hallituksen esityksen mukaan tarpeen oikeasuhteisuussyistä. Oikeusministeriö katsoo, että 24 §:n 5 momentin muuttamista koskeva säännös tulisi säilyttää 1. lakiehdotuksessa. Ehdotettu muutos koskee myös yksityissektorin rekisterinpitäjiä ja henkilötietojen käsittelijöitä. Lakivaliokunta puoltaa ehdotettua jatkuvia rikkomuksia koskevan vanhenemisajan muutosta. Lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota ehdotettuun uuteen tietosuojalain 34 a §:ään. Oikeusministeriö pitää tärkeänä myös tämän ehdotuksen hyväksymistä hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä.

Oikeusministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunnan lausunto tarkoittaa samalla, että voimassa olevaan sääntelyyn hallinnollisista seuraamusmaksuista julkista hallintotehtävää hoitavien yksityisten osalta ei tehtäisi muutoksia. Tämä tarkoittaa myös, että hallituksen esityksessä ehdotettu seuraamusmaksun enimmäismäärän kohtuullistaminen ei ole mahdollista.

4. Yleisen tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin sanktiointivelvoitteen täytäntöönpano

Yleinen tietosuoja-asetus ja rikosasioiden tietosuojadirektiivi edellyttävät rangaistusluontoisia seuraamuksia (sanktiointia) niiden säännösten rikkomisesta. Seuraamus voi julkissektoria koskevan liikkumavaran mukaisesti olla hallinnollinen tai rikosoikeudellinen. Hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisen ja rikosoikeudellisen rangaistavuuden edellytykset kuitenkin poikkeavat toisistaan.

Rikosoikeus on sen perusoikeuksiin puuttuvan luonteen vuoksi keino, jota tulisi käyttää vasta viimeisenä mahdollisena vaihtoehtona (ultima ratio -periaate). Henkilökohtaiseen rikosoikeudelliseen vastuuseen perustuva sanktiointi on myös poikkeuksellisen ankara silloin, kun siihen liittyvät velvoitteet ovat organisaation vastuulla. Ennen rikosoikeudellista sanktiointia tulisi harkita muita yhteiskunnallisia ohjauskeinoja tai seuraamuksia, jotka eivät ole rikosoikeudellisia. Hallituksen esityksessä ehdotetaan ultima ratio -periaatteen huomioiden organisaatioon kohdistuvia hallinnollisia seuraamusmaksuja, joita pidetään rangaistusluontoisina seuraamuksina rikosoikeudellisten rangaistusten ohella. Se, että esityksessä ei ehdoteta muunlaisia ohjauskeinoja tai seuraamuksia, kuten esimerkiksi tiedonhallintalaissa viranomaisille säädetty varoitus, johtuu tietosuojalainsäädännön systematiikasta ja nimenomaisesta sanktioluontoista seuraamusta koskevasta vaatimuksesta. Hallituksen esityksessä ei myöskään pidetä perusteltuna sellaista vaihtoehtoa, että viranomaisia koskisi seuraamuksena hallinnollisesta seuraamusmaksusta erillinen rahamääräinen seuraamus kuten laiminlyöntimaksu. Sen sijaan esityksessä on päädytty ehdottamaan viranomaisia koskevien seuraamusmaksujen osalta merkittävästi yksityissektoria alempia enimmäismääriä.

Siinä tapauksessa, että viranomaisille määrättäviä seuraamusmaksuja koskevat säännökset poistetaan lakiehdotuksista, viranomaisten osalta mahdollisiksi seuraamuksiksi jäävät käytännössä voimassa olevat rikosoikeudellista virkavastuuta koskevat rikoslain säännökset. Hallituksen esityksessä ei pidetä riittävänä pelkkää nykytilan säilyttämistä siinä tapauksessa, että julkissektoria koskisivat edelleen rikosoikeudelliset seuraamukset. Tietosuojalainsäädännön velvoitteiden rikkomista ei ole säädetty rikoslaissa rangaistavaksi teoksi lukuun ottamatta rikoslain 38 luvun 9 §:n 2 momenttia, joka koskee tietoturvallisuusvelvoitteita (tietosuojarikos), joista säädetään mm. yleisessä tietosuoja-asetuksessa ja rikosasioiden tietosuojalaissa. Tietosuojarikos ei kuitenkaan koske rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän asemassa toimivia henkilöitä. Tämän vuoksi sen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät käytännössä myös tietoturvallisuutta koskevat velvoitteet siltä osin kuin ne kuuluisivat rekisterinpitäjän vastuulle ja ehdotettujen hallinnollisten seuraamusmaksujen soveltamisalaan. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, että tietosuojarikosta koskevat rikoslain säännökset on laadittu erillisiksi tietosuoja-asetuksen mukaisten seuraamusmaksujen kattamien velvoitteiden rikkomista koskevista tilanteista. Tämä on keskeistä kaksinkertaisen rangaistuksen (ne bis in idem -vaikutuksen) välttämiseksi, koska kyseiset rikoslain säännökset koskevat myös yksityissektorilla toimivia henkilöitä.

Myöskään yhteisösakon ulottaminen koskemaan tietosuojalainsäädännön velvoitteiden rikkomista viranomaisissa ei olisi mahdollista ilman rikoslain muutoksia. Ensinnäkin voimassa olevaan rikoslakiin ei sisälly sellaisia tietosuojalainsäädännön velvoitteita koskevia kriminalisointeja, joihin yhteisösakko olisi mahdollista liittää. Toisaalta laajempaan tietosuojalainsäädännön velvoitteiden kriminalisointiin liittyisi ongelmia. Toiseksi yhteisösakko seuraamuksena viranomaiselle tilanteessa, jossa yksityisoikeudelliselle rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle määrättäisiin hallinnollinen seuraamusmaksu, olisi edellä todettujen periaatteiden kannalta ongelmallinen. Tällaisen laajennuksen osalta jouduttaisiin tarkastelemaan perustuslakivaliokunnan linjausten valossa muun muassa kysymystä ne bis in idem -kiellosta, huomioiden että voimassa olevat yhteisösakkosäännökset koskevat myös yksityisiä, joille voidaan määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu tietosuojalainsäädännön rikkomisesta (ks. esim. PeVL 32/2026 vp). Yhteisösakon laajentamiseen liittyisi myös vastaavanlaisia viranomaisen toiminnan budjettisidonnaisuutta koskevia kysymyksiä kuin hallinnollisiin seuraamusmaksuihin.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 84 artikla edellyttää, että jäsenvaltiot säätävät muista tämän asetuksen rikkomisesta aiheutuvista seuraamuksista erityisesti niitä tilanteita varten, joihin ei sovelleta 83 artiklan mukaisia hallinnollisia seuraamusmaksuja, sekä toteuttavat kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi. Tällaisten seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Sanktiointivelvoite koskee yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla myös niitä tilanteita, joissa hallinnollista seuraamusmaksua ei ole mahdollista määrätä viranomaisille tai julkishallinnon elimille.

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. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla sanktiointivelvoite koskee yleisesti direktiivin säännöksiä.

Kuten hallituksen esityksestä ilmenee, seuraamussäännökset tulee panna täytäntöön sen lisäksi että tietosuojavaltuutetulla tulee olla käytettävissä kaikki yleisen tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin mukaiset korjaavat toimivaltuudet. Siten tietosuojalainsäädännön säännökset rajaavat esimerkiksi varoituksen pois hallinnollisena seuraamuksena. Varoituksella tarkoitetaan tietosuojalainsäädännössä toimenpidettä, joka kohdistuu suunniteltuun henkilötietojen käsittelytoimenpiteeseen, joten se ei myöskään soveltuisi jälkikäteiseksi sanktioluontoiseksi seuraamukseksi tietosuojalainsäädännön kontekstissa.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan seuraamusmaksuja koskevien säännösten lisäksi muutettavaksi tietosuojalain 26 §:ää ja rikosasioiden tietosuojalain 61 §:ää. Kyseisiin pykäliin lisättäisiin esityksen mukaan informatiiviset viittaussäännökset rikoslain säännöksiin, jotka koskevat virkavelvollisuuden rikkomista. Virkavelvollisuuden rikkomista koskevat säännökset olisivat lähinnä ne rikoslain 40 luvun säännökset, jotka soveltuisivat tietosuojalainsäädännön velvoitteiden rikkomistapauksissa, kun kyse on rekisterinpitäjän velvoitteista. Ehdotetulla rangaistussäännösten muutoksella on tarkoitettu poistettavaksi epäselvyys rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:n soveltumisesta. Hallituksen esityksestä ilmenee, että voimassa olevat tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain rangaistussäännökset eivät kata ollenkaan yleisen tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle kuuluvien velvoitteiden rikkomista. Ehdotetulla viittaussäännösten täydennyksellä on ollut tarkoitus

samalla varmistaa, että myös seuraamusmaksujen ulkopuolelle jäävien viranomaisten toiminnassa tapahtuviin tietosuojalainsäädännön rikkomuksiin voidaan kohdistaa sanktioluontoinen seuraamus, edellyttäen, että virkavelvollisuuden rikkomisen rangaistavuuden yleiset edellytykset täyttyvät.

Siinä tapauksessa, että hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevat lakiehdotusten säännökset poistetaan niistä, rangaistussäännösten selventäminen on välttämätöntä. Kuten lakivaliokunnan lausunnossa arvioidaan, myöskään oikeusministeriön arvion mukaan informatiiviset viittaussäännökset eivät riitä tilanteessa, jossa yleisen tietosuoja-asetuksen 84 artiklan ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 57 artiklan pääasiallinen täytäntöönpano perustuisi julkissektorin osalta ehdotettujen seuraamusmaksujen sijasta rikosoikeudelliseen virkavastuuseen. Oikeusministeriö katsoo, että EU-oikeuden täytäntöönpanon tulisi olla joka tapauksessa selkeää.

Tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain rangaistussäännöksistä ja niissä viitatuista rikoslain säännöksistä ei ilmene, että niillä on tarkoitettu katettavaksi yleisen tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojalain rikkominen. Vaikka virkavelvollisuuden rikkomista koskevat säännökset tulevat sovellettaviksi ilman aineellista tai informatiivista viittaussäännöstäkin, ne ovat blankosääntelyä, ja niihin liittyvät virkavelvollisuudet määrittyvät muussa lainsäädännössä. Lisäksi informatiivinen viittaussäännös ei mahdollista sen huomioimista, että tietosuojalainsäädännön velvoitteiden noudattaminen on säädetty rekisterinpitäjän ja joissakin tilanteissa sen lukuun toimivan henkilötietojen käsittelijän vastuulle. EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännöstä, johon hallituksen esityksessä viitataan, ilmenee se, että joissakin tilanteissa vastuuseen voi joutua rekisterinpitäjän lukuun toimiva henkilötietojen käsittelijä, esimerkiksi jos se on rikkonut rekisterinpitäjän ohjeita. Henkilötietojen käsittelijällä ei kuitenkaan tarkoiteta yksittäistä viranhaltijaa tai virkamiestä. Selvyyden vuoksi oikeusministeriö toteaa myös, että rekisterinpitäjien palveluksessa olevat tietosuojavastaavat eivät ole rekisterinpitovastuussa olevia henkilöitä.

Hallituksen esityksessä kiinnitetään huomiota siihen, että tietosuojalainsäädännön rikkomiseen lähinnä soveltuvat rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:n säännökset eivät koske julkisyhteisöihin työsuhteessa olevia henkilöitä (HE s. 21). Tämä ongelma ei myöskään poistuisi sillä, että tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain säännöksiin lisätään informatiivinen viittaussäännös kyseisiin rikoslain säännöksiin. Siinä tapauksessa, että viranomaisille määrättäviä seuraamusmaksuja koskevat säännökset poistetaan lakiehdotuksista, oikeusministeriö katsoo, että ehdotettujen informatiivisten viittaussäännösten sijasta rangaistussäännöksiä tulisi täydentää aineellisilla viittaussäännöksillä kuten lakivaliokunta ehdottaa. Säännöksissä olisi tarpeen täsmentää se, että nimenomaan rekisterinpitäjälle kuuluvien tietosuojalainsäädännön velvoitteiden rikkominen olisi rangaistavaa virkarikoksena. Siten olisi mahdollista samalla varmistaa EU-oikeuden asianmukainen täytäntöönpano. Kuten hallituksen esityksestä ilmenee, EU-oikeuden ns. vastaavuusperiaatteen toteutuminen on kuitenkin kyseenalaista silloin, kun seuraamus kohdistuu eri oikeussubjektiin kuin sen rikkomiseen liittyvät velvoitteet. Oikeusministeriö pitää perusteltuna, että viranomaisiin työsuhteessa olevat henkilöt katetaan aineellisella viittaussäännöksellä. Lakivaliokunnan ehdottama rajallinen laajennus on myös oikeusministeriön käsityksen mukaan mahdollista tehdä eduskuntakäsittelyn yhteydessä ilman täydentävää hallituksen esitystä. Muilta osin lakivaliokunnan ehdottamat säännökset vastaisivat rikosoikeudellisen virkavastuun osalta nykytilaa.

5. Rangaistussäännösten täsmentämisen vaikutukset tuomioistuimille ja muille viranomaisille

Oikeusministeriö kiinnittää lopuksi huomiota siihen, että esityksessä arvioidut vaikutukset eivät pääosin toteudu siinä tapauksessa, että seuraamusmaksuja koskevat säännökset poistetaan. Esityksen vaikutusten arviointi perustuu laajalti tietopohjaiseen esiselvitykseen, jossa on hyödynnetty tietosuojavaltuutetun ratkaisuja ja niihin liittyviä hallinto-oikeuksien päätöksiä, tietosuojarikoksia koskevia tuomioita ja erillistä virkarikoksia koskevan oikeuskäytännön selvitystä. Näiden selvitysten valossa lakivaliokunnan lausunnossa ehdotetun aineellisen viittaussäännöksen vaikutukset seuraamusjärjestelmän tehokkuuteen ja ennalta estävyyteen sekä organisaation tietosuojaa vahvistavat vaikutukset ovat epävarmoja. Tämä johtuu siitä, että aineellinen viittaussäännös muuttaisi nykytilaa lähinnä niissä tapauksissa, joissa rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän vastuulla olevista velvoitteista huolehtivat työsuhteessa olevat henkilöt. Sanktiointivelvoitteesta johtuen rangaistussäännösten täsmentäminen on kuitenkin välttämätöntä.

Kuten edellä todetaan, oikeuskäytäntöä tietosuojalainsäädännön velvoitteiden rikkomisen käsittelystä virkarikoksina ei juurikaan ole. Ehdotetuilla aineellisilla viittaussäännöksillä kuitenkin olisi sääntelyn selkeyttä ja ennakoitavuutta parantavaa vaikutusta. Aineellinen viittaussäännös selventäisi erityisesti sitä, että rekisterinpitäjän vastuulla olevien velvoitteiden laiminlyönti olisi rangaistavaa virkarikoksena (virkavelvollisuuden rikkomisena). Koska oikeuskäytännön puuttumiselle voi olla monia syitä, ehdotettujen täsmennysten seuraamusjärjestelmää tehostavia vaikutuksia on vaikea arvioida.

Seuraamusmaksusäännösten poistaminen lakiehdotuksista ei poista viranomaisten tarvetta huolehtia siitä, että tietosuojaan liittyvät vastuut on määritetty organisaatiossa selkeästi. Esimerkiksi tietoturvallisuuteen liittyvien vaatimusten noudattamisesta tulee myös huolehtia riippumatta siitä, minkälainen seuraamus niiden rikkomisesta voi seurata. Tästä huolimatta viranomaiset ovat itse arvioineet, että seuraamusmaksun uhka aiheuttaisi nykyistä enemmän varovaisuutta ja huolellisuutta. Koska rikosoikeudellinen seuraamus kohdistuisi nykytilaa vastaavasti yksittäiseen henkilöön, on mahdollista, että erityisiä vaikutuksia organisaatiotasolla ei syntyisi.

Virkarikoksia koskevien rikoslain säännösten soveltaminen tarkoittaa lisäksi, että julkissektorin osalta tietosuojalainsäädännön rikkomiseen liittyvät tapaukset käsiteltäisiin vakavampien rikkomusten osalta nykytilaa vastaavasti rikosprosessissa. Siten hallituksen esityksessä arvioituja vaikutuksia hallinto-oikeuksille ei syntyisi. Hallinto-oikeudet käsittelisivät nykytilaa vastaavasti mahdolliset valitukset, jotka koskevat viranomaisille annettuja huomautuksia. Sitä, voisiko rikosoikeudellisen virkavastuun korostaminen laissa vaikuttaa viranomaisille annettavien huomautusten määrään ja hallinto-oikeuksien työmäärään, on mahdotonta arvioida. Koska syytekynnys on korkeampi kuin huomautuksen antamisen kynnys, ehdotetun aineellisen viittaussäännöksen mahdollisia vaikutuksia poliisille, syyttäjille ja yleisille tuomioistuimille ei ole mahdollista toistaiseksi arvioida varmuudella. Hallituksen esityksessä ei ole arvioitu informatiivisten viittaussäännösten mahdollisia vaikutuksia siinä tilanteessa, että rikosoikeudelliset rangaistussäännökset olisivat viranomaisten osalta ainoat sovellettavat seuraamussäännökset.

Aineellisen viittaussäännöksen lisäämisellä rangaistussäännöksiin ei olisi välittömiä vaikutuksia viranomaisille ja julkisyhteisöille sekä niiden henkilökunnalle, koska ne eivät muuttaisi

nykytilaa muiden kuin rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän tehtävistä vastaavien työsuhteisten henkilöiden osalta. Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä ei ole selvitetty sitä, miten yleistä rekisterinpitotehtävien tai käsittelijän tehtävien osoittaminen työsuhteisille henkilöille on. Muilta osin lakivaliokunnan ehdottama viittaussäännös ei muuttaisi vastuunjakoa viranomaisissa, jollei viranomainen itse katso tarpeelliseksi tarkistaa organisaation sisäisiä järjestelyitään. Huomionarvioista kuitenkin on, että rikosprosessista on kuluja rikoksesta epäillylle viranhaltijalle tai virkamiehelle. Henkilökohtainen rikosoikeudellinen vastuu myös näyttäytyy ankarana tilanteissa, joissa velvoitteet ovat rekisterinpitäjän vastuulla organisaationa.