

Viranomaisia koskevat seuraamukset tietosuojalainsäädännön rikkomisesta

Arviomuistio

Viranomaisia koskevat seuraamukset tietosuojalainsäädännön rikkomisesta

Arviomuistio

Virpi Koivu ja Silja Kantonen

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Oikeusministeriö

CC BY-SA 4.0

ISBN pdf: 978-952-400-217-2

ISSN pdf: 2490-0990

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2024

Viranomaisia koskevat seuraamukset tietosuojalainsäädännön rikkomisesta

Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2024:28	Teema	Selvityksiä ja ohjeita
Julkaisija	Oikeusministeriö	
Tekijä/t	Virpi Koivu, Silja Kantonen	
Kieli	suomi	Sivumäärä 92

Tiivistelmä

Arviomuistiossa selvitetään EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen sekä tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain mukaisen seuraamusjärjestelmän toimivuutta siltä osin kuin on kyse virkamiehiin ja muihin julkista tehtävää hoitaviin henkilöihin kohdistuvista seuraamuksista. Selvitys kattaa pääosin tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain rikosoikeudelliset rangaistussäännökset sekä tietosuojarikosta ja virkarikoksia koskevan oikeuskäytännön. Selvitys kattaa lisäksi tietosuojavaltuutetun viranomaisiin kohdistamia toimenpiteitä.

Arviomuistiossa tarkastellaan lisäksi valtiosääntöoikeudellisia ja oikeusjärjestelmän johdonmukaisuutta koskevia näkökohtia, jotka olisi huomioitava siinä tapauksessa, että tietosuojalainsäädännön rikkomiseen liittyvää seuraamusjärjestelmää haluttaisiin kehittää siten, että viranomaiselle voitaisiin määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu.

Selvityksessä ei oteta kantaa siihen, tulisiko rikoslakia muuttaa. Siinä ei myöskään arvioida seuraamusjärjestelmän valintaan liittyviä tarkoituksenmukaisuutta ja järjestelmän tehokkuutta koskevia kysymyksiä.

Asiasanat hallinnolliset seuraamusmaksut, henkilötiedot, tietosuoja, seuraamukset, rangaistukset

ISBN PDF	978-952-400-217-2	ISSN PDF	2490-0990
Asianumero	VN/26120/2023	Hankenumero	OM127:00/2023

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-217-2>

Påföljder för myndigheterna för brott mot dataskyddslagstiftningen

Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2024:28	Tema	Utredningar och anvisningar
Utgivare	Justitieministeriet	

Författare	Virpi Koivu, Silja Kantonen	Sidantal	92
Språk	finska		

Referat

I bedömningspromemorian utreds hur påföljdssystemet enligt EU:s allmänna dataskyddsförordning samt dataskyddslagen och dataskyddslagen avseende brottmål fungerar till den del det är fråga om påföljder för tjänstemän och andra personer som sköter offentliga uppdrag. Utredningen omfattar i huvudsak de straffrättsliga straffbestämmelserna i dataskyddslagen och dataskyddslagen avseende brottmål samt rättspraxis som rör dataskyddsbrott och tjänstebrott. Utredningen omfattar dessutom de åtgärder som dataombudsmannen riktar mot myndigheter.

I bedömningspromemorian granskas också sådana författningsrättsliga aspekter som gäller rättssystemets konsekvens och som ska beaktas i det fallet att man vill utveckla påföljdssystemet för brott mot dataskyddslagstiftningen så att myndigheter kan påföras en administrativ påföljdsavgift.

I utredningen tas det inte ställning till om strafflagen bör ändras. Det görs inte heller någon bedömning av frågor som gäller ändamålsenlighet och systemets effektivitet och som hänför sig till valet av påföljdssystem.

Nyckelord administrativa sanktionsavgifter, personuppgifter, dataskydd, sanktioner, påföljder

ISBN PDF	978-952-400-217-2	ISSN PDF	2490-0990
Ärendenummer	VN/26120/2023	Projektnummer	OM127:00/2023

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-217-2>

Penalties Concerning Public Authorities for Breaching Data Protection Legislation

Publications of the Ministry of Justice, Reports and guidelines 2024:28		Subject	Reports and guidelines
Publisher	Ministry of Justice, Finland		
Author(s)	Virpi Koivu, Silja Kantonen		
Language	Finnish	Pages	92

Abstract

The memorandum explores the penalty system under the General Data Protection Regulation of the EU and the Data Protection Act and the Act on the Processing of Personal Data in Criminal Matters and in Connection with Maintaining National Security with respect to penalties affecting public officials and other persons performing public functions. For the main part, the memorandum covers the provisions on criminal penalties in the Data Protection Act and Act on the Processing of Personal Data in Criminal Matters and in Connection with Maintaining National Security and the case law concerning a data protection offence and offences in public office. The memorandum also covers measures of the Data Protection Ombudsman affecting public authorities.

In addition, the memorandum explores matters related to the constitutional law and concerning the consistency of the legal system that should be taken into account if the aim is to develop the penalty system related to breach of data protection legislation so that an administrative fine could be imposed on a public authority.

However, the memorandum does not take a position on whether the Criminal Code should be amended. Neither does it assess the appropriateness related to the selection of the penalty system and questions concerning the effectiveness of the system.

Keywords administrative fines, personal data, data protection, sanctions, penalties

ISBN PDF	978-952-400-217-2	ISSN PDF	2490-0990
Reference number	VN/26120/2023	Project number	OM127:00/2023

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-400-217-2>

Sisältö

1	Tausta ja selvityksen kohde	8
2	Nykytila	13
2.1	Tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain seuraamussäännökset	14
2.1.1	Hallinnolliset seuraamusmaksut.....	14
2.1.2	Tietosuojalain rangaistussäännökset.....	18
2.2	Viranomaisiin tietosuoja-asetuksen nojalla kohdistettavat tietosuojavaltuutetun korjaavat toimivaltuudet	22
2.3	Rikosasioiden tietosuojalain rangaistussäännökset ja toimivaltuussäännökset.....	24
2.4	Rikosoikeudelliset rangaistukset virkamiehille ja muille julkista tehtävää hoitaville henkilöille.....	25
2.4.1	Tuomiot tietosuojarikoksesta.....	26
2.4.2	Muita rikoksia koskevat tuomiot tietosuoja koskevien velvoitteiden rikkomisesta.....	27
2.5	Tietosuojavaltuutetun viranomaisiin kohdistamat valvontatoimenpiteet.....	29
3	Kansainvälistä vertailua	32
3.1	Ruotsi.....	33
3.2	Tanska	35
3.3	Norja	36
3.4	Viro.....	37
3.5	Saksa	38
3.6	Itävalta	39
3.7	Alankomaat	40
3.8	Ranska.....	41
3.9	Belgia	42
3.10	Luxemburg	43
3.11	Yhteenveto	44
4	Nykytilan arviointia	47
4.1	Rangaistussäännösten kattavuus yleisen tietosuoja-asetuksen velvoitteiden kannalta	48
4.1.1	Tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain rangaistussäännökset.....	48
4.1.2	Virkavelvollisuuden rikkominen.....	51
4.2	Rikosoikeudellisen virkavastuun toteutuminen oikeuskäytännön valossa.....	53
4.2.1	Tietosuojarikos	53
4.2.2	Virkavelvollisuuden rikkominen.....	55
4.3	Seuraamusjärjestelmän toimivuus tietosuojavaltuutetun ratkaisukäytännön valossa.....	59

5	Hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen viranomaiselle	63
5.1	Hallinnon lainmukaisuus	65
5.2	Vastuu virkatoimista.....	67
5.3	Perusoikeuksien keskinäinen punninta	69
5.4	Kansallinen liikkumavara	75
6	Johtopäätökset	78
6.1	Viranomaisia koskevan seuraamusjärjestelmän toimivuus	78
6.2	Hallinnolliset seuraamusmaksut	80
	Liite 1	82
	Liite 2	84
	Lähteet	86

1 Tausta ja selvityksen kohde

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (yleinen tietosuoja-asetus) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680 luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (rikosasioiden tietosuojadirektiivi) tulivat voimaan 5 päivänä toukokuuta 2016. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset oli annettava ja julkaistava viimeistään 6 päivänä toukokuuta 2018. Yleistä tietosuoja-asetusta alettiin soveltaa 25. toukokuuta 2018.¹

Yleistä tietosuoja-asetusta täydentää Suomessa tietosuojalaki (1050/2018). Tietosuojalaki sisältää muun muassa tarkemmat säännökset hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisestä. Lakia valmistellut työryhmä ei saavuttanut yksimielisyyttä siitä, pitäisikö laissa mahdollistaa seuraamusmaksun määrääminen viranomaiselle², ja hallituksen esityksessä³ ehdotettiin viranomaiset ja muut julkisoikeudelliset yhteisöt rajattavaksi hallinnollista seuraamusmaksua koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle. Yleinen tietosuoja-asetus antaa jäsenvaltioille sääntelyliikumavaraa sen osalta, voidaanko viranomaisille tai julkishallinnon elimille määrätä kyseisessä jäsenvaltiossa hallinnollisia seuraamusmaksuja ja missä määrin.

1 Myös yleissopimus yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä (SopS 35–36/1992, yleissopimus ETS 108), jota on muutettu vuonna 2018 (pöytäkirja CETS 223), sisältää seuraamuksia koskevat määräykset. Suomi on ratifioinut muutospöytäkirjan, mutta se ei ole vielä tullut kansainvälisesti voimaan. EU:n jäsenvaltioissa yleinen tietosuoja-asetus ja sitä täydentävä kansallinen lainsäädäntö sekä rikosasioiden tietosuojadirektiivin täytäntöönpanolainsäädäntö muodostavat muutetun yleissopimuksen aineellista täytäntöönpanoa koskevan pääasiallisen sääntelykehiksen. Yleissopimus edellyttää seuraamusten soveltamista sen määräysten rikkomiseen, mutta jättää seuraamusjärjestelmän luonteen kansalliseen harkintaan.

2 EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietintö, Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2017:35, s. 23–35.

3 HE 9/2018 vp.

Osa viranomaisten henkilötietojen käsittelystä kuuluu rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalaan. Rikosasioiden tietosuojadirektiivi on pantu täytäntöön lailla henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä (1054/2018, rikosasioiden tietosuojalaki)⁴. Rikosasioiden tietosuojadirektiivi jättää kansalliseen harkintaan sen, sovelletaanko direktiivissä tarkoitettuihin toimivaltaisiin viranomaisiin rikosoikeudellista vai hallinnollista seuraamusjärjestelmää. Direktiivin nojalla annettujen säännösten rikkomisesta määrätävien seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Myöskään rikosasioiden tietosuojalakia koskevassa hallituksen esityksessä⁵ ei ehdotettu hallinnollisia seuraamusmaksuja lakiehdotuksessa tarkoitettujen toimivaltaisten viranomaisten osalta.

Hallintovaliokunta ja lakivaliokunta pitivät tarpeellisena seurata tietosuojalakia koskevassa hallituksen esityksessä ehdotetun seuraamusmaksujärjestelmän toimivuutta. Hallintovaliokunta puolsi mietinnössään hallituksen esityksessä ehdotettua viranomaistoiminnan rajaamista hallinnollisen seuraamusmaksun ulkopuolelle eräin tarkennuksin, huomioiden perustuslakivaliokunnan lausunnon. Mietinnössä kuitenkin todetaan, että toimintaympäristö julkisella sektorilla kehittyy monin tavoin, ja hallintovaliokunta pitää sen vuoksi tärkeänä, että ehdotettua seuraamusjärjestelmää koskevaa ratkaisua seurataan kiinnittäen huomiota muun ohella viranomaistoiminnan ja muun toiminnan väliseen rajanvetoon⁶. Valtioneuvoston periaatepäätökseen LVM/2021/44⁷ sisällytettiin oikeusministeriön vastuulla oleva toimenpide, jonka mukaan tietosuojalain mukaisen seuraamusjärjestelmän soveltamista ja toimivuutta seurataan 2–4 vuoden kuluessa kyseisen periaatepäätöksen hyväksymisestä.

4 Rikosasioiden tietosuojalain soveltamisala on lisäksi laajennettu koskemaan eräitä kansallisen turvallisuuden ylläpitämisessä toimivaltaisia viranomaisia (lain 1 §:n 2 momentti). Laajennuksessa on kyse sellaisesta henkilötietojen käsittelystä, joka kuuluu kokonaan unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle. Laki ei koske muita kuin sen soveltamisalasäännöksissä tarkoitettuja viranomaisia ja se koskee pelkästään soveltamisalasäännöksissä mainittuja tehtäviä.

5 HE 31/2018 vp.

6 HaVM 13/2018 vp, s. 24; ks. myös LaVL 5/2018 vp, s.12

7 Valtioneuvoston periaatepäätös [LVM/2021/44](#) tietoturvan ja tietosuojan parantamiseksi yhteiskunnan kriittisillä toimialoilla. Valtioneuvosto teki 21.3.2024 periaatepäätöksen, jolla edellä mainitun periaatepäätöksen linjaukset jäivät voimaan (Valtioneuvoston periaatepäätös [VNK/2024/27](#): Erillisten valtioneuvoston yleisistunnossa päätettyjen ohjausasiakirjojen voimassaolosta päättäminen). Valtioneuvosto on kuitenkin 10.10.2024 tehnyt periaatepäätöksen [VNK/2024/108](#) Suomen kyberturvallisuusstrategiasta 2024–35, jonka myötä vuoden 2021 periaatepäätös ei ole enää voimassa.

Arviomuistiossa selvitetään yleisen tietosuojasetuksen sekä tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain mukaisen seuraamusjärjestelmän toimivuutta kokonaisuutena soveltamiskäytännön valossa, huomioiden erityisesti viranomaistoinnin. Yleisen tietosuojasetuksen ja rikosasioiden tietosuojalain seuraamuksia koskevat säännökset on pantu täytäntöön keskeisiltä osin rikosoikeudellisilla rangaistussäännöksillä. Arviointi kohdistuu siten pääosin näihin rangaistussäännöksiin sen selvittämiseksi, miten ne toimivat suhteessa yleisen tietosuojasetuksen säännöksiin hallinnollisista seuraamusmaksuista⁸. Tällä arvioinnilla toteutetaan samalla edellä mainitun valtioneuvoston periaatepäätöksen mukainen toimenpide tietosuojalain osalta.

Arvioinnissa otetaan huomioon virkamiehille ja muille julkista tehtävää hoitaville henkilöille määrätty, henkilötietojen käsittelyyn liittyvät rikosoikeudelliset rangaistukset tietosuojarikoksesta ja virkarikoksista. Arviomuistiossa tarkastellaan rikoslain säännösten toimivuutta tietosuojalainsäädännön rikkomiseen liittyviä rikoksia koskevan oikeuskäytännön valossa, mutta arviomuistiossa ei oteta kantaa siihen, tulisiko rikoslakia muuttaa. Rangaistussäännösten arviointia täydennetään tietosuojavaltuutetun viranomaisiin kohdistamisen toimenpiteiden tarkastelulla sen selvittämiseksi, missä määrin ja minkälaisia toimenpiteitä viranomaisiin on kohdistettu suhteessa yksityissektoriin. Näitä toimenpiteitä ovat esimerkiksi yleisen tietosuojasetuksen 56 artiklan mukainen huomautus ja varoitus.

Pääministeri Orpon hallitusohjelman mukaan ”hallitus toteuttaa kansallisen tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistuksen. [...] Kokonaisuudistuksen yhteydessä säädetään hallinnolliset sakot tietosuojaloukkauksista koskemaan julkista ja yksityistä sektoria yhtäläisesti.” Huomioiden hallitusohjelman kirjauksen, arviomuistiossa ja sen johtopäätöksissä tarkastellaan sitä, mitä näkökohtia, erityisesti valtiosääntöisiä edellytyksiä, tulisi huomioida arvioitaessa mahdollisuutta laajentaa hallinnolliset seuraamusmaksut koskemaan viranomaisia.

8 Hallinnollinen rangaistusluontoinen seuraamus on rinnastettavissa rikosoikeudelliseen rangaistukseen, jos se täyttää Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulkintakäytännössä tällaiselle rinnastukselle asetetut kriteerit (Engel ym. v. Alankomaat, tuomio 8.6.1976, ks. myös esim. Jussila v. Suomi, tuomio 23.11.2006). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan hallinnolliset seuraamusmaksut ovat lainvastaisesta teosta määrättäviä sanktioluonteisia hallinnollisia seuraamuksia. Valiokunta on asiallisesti rinnastanut rangaistusluontaisen taloudellisen seuraamuksen rikosoikeudelliseen seuraamukseen (PeVL 14/2013 vp s. 2, PeVL 17/2012 vp, s. 5–6, PeVL 9/2012 vp, s. 2/I, PeVL 55/2005 vp, s. 2/I ja PeVL 32/2005 vp, s. 2/II).

Suomessa ei ole mahdollistettu sitä, että viranomaiselle voitaisiin määrätä tietosuojalainsäädännön rikkomisesta oikeushenkilön vastuuseen perustuva seuraamus. Sen sijaan viranhaltijoita koskee laaja rikosoikeudellinen virkavastuu. Perustuslain 118 §:ssä on erityinen säännös virkamiehen vastuusta virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Säännöksen mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta. Sen lisäksi, että virkamiehelle voidaan määrätä rikosoikeudellinen rangaistus, virkamiehelle on mahdollista määrätä virkamiesoikeudellinen seuraamus virkavelvoitteiden laiminlyönnistä. Esimerkiksi valtion virkamieslain 24 §:n nojalla virkamiehelle, joka toimii vastoin virkavelvollisuuksiaan tai laiminlyö niitä, voidaan antaa kirjallinen varoitus. Virkamiesoikeudellisia seuraamuksia ovat myös virkasuhteen irtisanominen, purkamisen ja virantoimituksesta pidättäminen. Virkamiesoikeudellisia seuraamuksia ei arvioida tässä selvityksessä⁹.

Viranomaistoiminnan keskeinen sisältö on lakisäätteisten tehtävien hoitaminen, johon liittyy olennaisesti viranomaisen velvollisuus noudattaa kaikessa julkisessa toiminnassa lakia. Lainalaisuusperiaatteesta säädetään perustuslain 2 §:n 3 momentin ensimmäisessä virkkeessä, jonka mukaan julkisen vallan käytön on perustuttava lakiin (oikeusvaltioperiaate). Suomessa viranomaisten ja virkamiesten toiminnan lainmukaisuus voi myös tulla arvioitavaksi laillisuusvalvonnan kautta. Sen lisäksi, että viranomaisen toiminnasta on mahdollista tehdä laillisuuskantelu ylemmälle viranomaiselle, erityisesti eduskunnan oikeusasiamiehellä ja valtioneuvoston oikeuskanslerilla on laajat toimivaltuudet suorittaa viranomaisiin ja virkamiehiin kohdistuvaa laillisuusvalvontaa joko kantelun johdosta tai omasta aloitteesta. Laillisuusvalvonnan yhteydessä henkilötietojen käsittelyyn liittyviä rekisterinpitäjän velvoitteita koskevia asioita on julkaistujen ratkaisujen valossa ollut käsiteltävänä

9 Virkavastuun toteuttamiseen liittyvissä virkamiesoikeudellisissa seuraamuksissa, kuten virkamiehelle valtion virkamieslaissa (750/1994) tarkoitetun kirjallisen varoituksen antamisessa, ei ole kyse rikosoikeudelliseen rangaistukseen rinnastuvasta seuraamuksesta. Rikosoikeudelliseen rangaistukseen rinnastuvana seuraamuksena ei ole pidetty myöskään virkasuhteen purkamista koskevaa päätöstä. Ks. tarkemmin [Lainkirjoittajan opas](#), jakso 12.10.

ajoittain¹⁰. Sekä eduskunnan oikeusasiamiehellä että valtioneuvoston oikeuskanslerilla on myös mahdollisuus määrätä nostettavaksi syyte¹¹. Myöskään laillisuusvalvontaratkaisuja ei käydä tarkemmin läpi tässä selvityksessä.

Viranomaisten ja virkamiesten toiminnan lainmukaisuus voi tulla arvioitavaksi myös hallinnon sisäisen laillisuusvalvonnan kautta sekä tuomioistuimissa haettaessa muutosta viranomaisten päätöksiin. Myöskään näitä ei arvioida selvityksessä. Vaikka arviomuistiossa rajataan tarkastelun ulkopuolelle virkamiesoikeudelliset seuraamukset ja erityinen viranomaisiin ja virkamiehiin kohdistuva valvonta, ovat nämä yksityisoikeudellisista toimijoista poikkeavat valvonnan ja seuraamusten muodot keskeisiä viranomaisia koskevan seuraamusjärjestelmän tehokkuuden ja toimivuuden kannalta. Arviomuistiossa ei myöskään tarkastella julkisyhteisön vahingonkorvausvelvollisuutta¹².

10 Esimerkiksi apulaisoikeuskanslerin päätös 9.4.2024, OKV/2444/10/2023, joka koski rekisteröidyn tarkastuspyyntöön vastaamista, sekä oikeuskanslerin ratkaisu 20.4.2021 OKV/131/70/2020; apulaisoikeuskanslerin ratkaisu 15.12.2017 Dnro OKV/1887/1/2017; ja oikeuskanslerin ratkaisu 05.11.2008 Dnro OKV/681/1/2008.

11 Esimerkiksi OKV/2808/31/2022, jossa apulaisoikeuskansleri päätti syytteen nostamisesta hallinto-oikeustuomarina toiminutta henkilöä vastaan virkavelvollisuuden rikkomisesta.

12 Oikeudesta vahingonkorvaukseen säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen 82 artiklassa, rikosasioiden tietosuojalain 60 §:ssä sekä vahingonkorvauslaissa (412/1974).

2 Nykytila

Yleinen tietosuoja-asetus sisältää suoraan sovellettavat säännökset valvontaviranomaisten käytettävissä olevista korjaavista toimivaltuuksista (58 artiklan 2 kohta). Asetuksen 58 artiklan 2 kohdan i alakohdan mukaisesti valvontaviranomaisella tulee olla muun muassa toimivaltuudet määrätä 83 artiklan nojalla hallinnollinen seuraamusmaksu. Muita tietosuoja-asetukseen perustuvia korjaavia toimivaltuuksia ovat esimerkiksi varoituksen antaminen (a alakohta), huomautuksen antaminen (b alakohta) ja käsittelykiellon määrääminen (f alakohta). Tässä arviomuistiossa käytetään käsitteitä ”korjaava toimivaltuus” ja ”korjaava toimenpide”, vaikka esimerkiksi huomautusta voidaan pitää myös seuraamuksena.

Suomessa yksityissektorin rekisterinpitäjille ja henkilötietojen käsittelijöille voidaan määrätä yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain mukaisesti hallinnollinen seuraamusmaksu, jos sen määräämiselle tietosuoja-asetuksessa säädetyt edellytykset täyttyvät. Viranomaisille ei voida määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja tietosuojalain nojalla, mutta muut yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetyt valvontaviranomaisen korjaavat toimivaltuudet ovat käytettävissä myös viranomaisten osalta. Viranomaiseen oikeushenkilönä ei voida myöskään kohdistaa rangaistusta rikoslain nojalla tietosuojalainsäädännön rikkomisesta. Sen sijaan tietosuojalainsäädännön rikkomisesta voi aiheutua seuraamuksia yksittäisille viranhaltijoille ja muille julkista tehtävää hoitaville. Suomen perustuslain (731/1999) 118 §:n 1 momentin mukaan virkamiehet vastaavat virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Tämä virkavastuu voi toteutua rikosoikeudellisena, hallinto-oikeudellisena tai vahingonkorvausoikeudellisena seuraamuksena, tai niiden yhdistelmänä. Virkarikossäännökset perustuvat yksittäisen virkamiehen henkilökohtaiseen rikosoikeudelliseen vastuuseen.

2.1 Tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain seuraamussäännökset

2.1.1 Hallinnolliset seuraamusmaksut

Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa säädetään hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisen yleisistä edellytyksistä. Hallinnollinen seuraamusmaksu määrätään tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 2 kohdan mukaisesti kunkin yksittäisen tapauksen olosuhteiden perusteella asetuksen 58 artiklan 2 kohdan a–h ja j alakohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden lisäksi tai niiden sijasta.

Kun päätetään hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisestä ja seuraamusmaksun määrästä, kussakin yksittäisessä tapauksessa on otettava asianmukaisesti huomioon 83 artiklan 2 kohdassa luetellut seikat. Näitä ovat rikkomuksen luonne, vakavuus ja kesto, mukaan lukien rekisteröityjen lukumäärä ja heille aiheutuneen vahingon suuruus; rikkomuksen tahallisuus tai tuottamuksellisuus; rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän toteuttamat toimet rekisteröidyille aiheutuneen vahingon lieventämiseksi; rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän vastuun aste, rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän mahdolliset aiemmat vastaavat rikkomukset; yhteistyön määrä valvontaviranomaisen kanssa rikkomuksen korjaamiseksi ja sen mahdollisten haittavaikutusten lieventämiseksi; henkilötietoryhmät, joihin rikkomus vaikuttaa; tapa, jolla rikkomus tuli valvontaviranomaisen tietoon, valvontaviranomaisen aiemmin määräämien toimenpiteiden noudattaminen; 40 artiklan mukaisten hyväksytyjen käytäntöjen tai 42 artiklan mukaisten hyväksytyjen sertifiointimekanismien noudattaminen; ja mahdolliset muut tapaukseen sovellettavat raskauttavat tai lieventävät tekijät.

Artiklan 3 kohta sisältää rajoitussäännöksen, jonka mukaan hallinnollisen seuraamusmaksun kokonaismäärä ei saa ylittää vakavimmasta rikkomuksesta määrättyä seuraamusmaksua, jos rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä rikkoo samoissa tai toisiinsa liittyvissä käsittelytoimissa tahallaan tai tuottamuksellisesti useita tämän asetuksen säännöksiä. Artiklan 4 ja 5 kohdassa säädetään tarkemmin hallinnollisen seuraamusmaksun suuruudesta.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4 kohdan mukaan asetuksen eräiden säännösten rikkomisesta määrätään hallinnollinen seuraamusmaksu, joka on suuruudeltaan enintään 10 000 000 euroa, tai jos kyseessä on yritys, kaksi prosenttia sen edeltävän tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta kokonaisliiketoiminnasta sen mukaan, kumpi näistä on suurempi. Tällainen seuraamusmaksu määrätään rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän 8, 11, 25–39 ja 42 ja 43

artiklan mukaisten velvollisuuksien rikkomisesta, sertifiointielimen 42 ja 43 artiklan mukaisten velvollisuuksien rikkomisesta sekä 41 artiklan 4 kohdassa tarkoitettuun valvontaelimen velvollisuuksien rikkomisesta (ks. liite 2).

Yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 5 kohdan mukaan asetuksen eräiden muiden säännösten rikkomisesta voidaan määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu, joka on enintään 20 000 000 euroa, tai jos kyseessä on yritys, neljä prosenttia sen edeltävän tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta sen mukaan, kumpi näistä määristä on suurempi. Tämä 5 kohdan mukainen seuraamusmaksu, joka on merkittävästi 4 kohdan mukaista seuraamustasoa korkeampi, voidaan määrätä yleisen tietosuojasetuksen 5, 6, 7 ja 9 artiklassa tarkoitettujen käsittelyn peruseriaatteiden rikkomisesta, suostumuksen edellytykset mukaan luettuna, sekä rekisteröityjen 12–22 artiklan mukaisten oikeuksien rikkomisesta. Tällainen seuraamusmaksu voidaan määrätä myös asetuksen 44–49 artiklan sekä asetuksen IX luvun mukaisesti hyväksytystä jäsenvaltion lainsäädännöstä johtuvien velvollisuuksien rikkomisesta. Seuraamusmaksu voidaan määrätä lisäksi valvontaviranomaisen 58 artiklan 2 kohdan nojalla antaman määräyksen tai väliaikaisen tai lopullisen rajoituksen tai tietovirtojen keskeyttämismääräyksen noudattamatta jättämisestä tai 58 artiklan 1 kohdan mukaista pääsyn antamista koskevan velvollisuuden rikkomisesta. (Ks. liite 2)

Asetuksen 83 artiklan 6 kohdassa säädetään erikseen 58 artiklan 2 kohdassa tarkoitettun valvontaviranomaisen määräyksen noudattamatta jättämisestä määrättävästä seuraamusmaksusta, joka on enintään 20 000 000 euroa, tai jos kyseessä on yritys, neljä prosenttia sen edeltävän tilikauden vuotuisesta maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta sen mukaan, kumpi näistä määristä on suurempi.

Asetuksen 83 artiklan 7 kohdan mukaisesti jäsenvaltiot voivat asettaa sääntöjä siitä, voidaanko viranomaisille tai julkishallinnon elimille määrätä kansallisesti hallinnollisia seuraamusmaksuja ja missä määrin. Suomi on käyttänyt tätä nimenomaista kansallista liikkumavaraa siten, että tietosuojasetuksen hallinnollisia seuraamusmaksuja ei ole mahdollista kohdistaa viranomaisiin.

Yleisen tietosuojasetuksen 83 artikla sisältää lisäksi menettelyllisiä säännöksiä. Sen 8 kohdassa säädetään siitä, että valvontaviranomaisen tämän artiklan mukaisien valtuuksien käyttöön sovelletaan unionin oikeuden ja jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti asianmukaisia menettelytakeita, muun muassa tehokkaita oikeussuojakeinoja ja asianmukaista prosessia. Tämä kohta on pantu täytäntöön tietosuojalain 24 §:ssä. Lähtökohtaisesti hallinnollisen seuraamusmaksun määrää tietosuojasetuksen nojalla valvontaviranomainen. Artiklan 9 kohdan mukaan kuitenkin, jos jäsenvaltion oikeusjärjestelmässä ei säädetä hallinnollisista

seuraamusmaksuista, artiklaa voidaan soveltaa niin, että seuraamusmaksun panee vireille toimivaltainen valvontaviranomainen ja sen määräävät toimivaltaiset kansalliset tuomioistuimet siten, että samalla varmistetaan, että nämä oikeussuojakeinot ovat tehokkaita ja niillä on vastaava vaikutus kuin valvontaviranomaisten määräämillä hallinnollisilla seuraamusmaksuilla. Artiklan 9 kohta ei koske Suomea¹³.

Tietosuoja-asetuksen säännöksiä täydentävät tietosuojalain 24 säännökset, joissa säädetään hallinnollisen seuraamusmaksun määräämiseen sovellettavasta kansallisesta menettelystä ja määräämisoikeuden vanhenemisajasta. Lisäksi pykälän 3 momentissa käytetään tietosuoja-asetuksen mahdollistamaa liikkumavaraa ulottaa seuraamusmaksut koskemaan myös muita kuin 83 artiklan mukaisia rikkomuksia. Momentin mukaan seuraamusmaksu voidaan määrätä myös tietosuoja-asetuksen 10 artiklan rikkomisesta. Seuraamusmaksun suuruus määräytyy tässä tapauksessa tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 5 kohdan mukaisesti. Tätä 5 kohdan mukaista seuraamusmaksun tasoa on perusteltu kyseessä olevien henkilötietojen erityislaatuisuudella ja läheisyydellä asetuksen 9 artiklassa tarkoitettujen erityisten henkilötietoryhmien kanssa¹⁴.

Lisäksi tietosuojalain 24 §:n 4 momentissa on käytetty tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 7 kohdan mukaista liikkumavaraa. Momentin mukaan seuraamusmaksua ei voida määrätä valtion viranomaisille, valtion liikelaitoksille, kunnallisille viranomaisille, itsenäisille julkisoikeudellisille laitoksille, eduskunnan virastoille, tasavallan presidentin kanslialle eikä Suomen evankelis-luterilaiselle kirkolle ja Suomen ortodoksiselle kirkolle eikä niiden seurakunnille, seurakuntayhtymille ja muille elimille. Hallituksen esityksen mukaan tässä yhteydessä itsenäisen julkisoikeudellisen laitoksen käsite kattaa myös yliopistolaitoksen. Valtion liikelaitokset on suljettu ulkopuolelle sillä perusteella, että ne eivät enää toimi kilpailuilla markkinoilla, vaan tuottavat palveluita valtionhallinnon sisällä. Hallituksen esityksen mukaan rajaus ei kuitenkaan koske niitä yksityisiä tahoja, jotka hoitavat perustuslain 124 §:n tarkoittamia julkisia hallintotehtäviä¹⁵. Tässä arviomuistiossa käsiteellä ”viranomaiset” viitataan kokonaisuutena tietosuojalain 24 §:n 4 momentissa mainittuihin viranomaisiin ja muihin julkisoikeudellisiin yhteisöihin sekä rikosasioiden tietosuojalaissa tarkoitettuihin toimivaltaisiin viranomaisiin.

13 Ks. yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan kappale 151.

14 HE 9/2018 vp, s.56.

15 HE 9/2018 vp, s. 56. Perusteluissa todetaan, että ”tällaisia toimijoita ei voida rajata hallinnollisen seuraamusmaksun soveltamisen ulkopuolelle tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 7 kohdan nojalla, jonka mukaan liikkumavara koskee ainoastaan viranomaisia”.

Tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa ei nimenomaisesti säädetä siitä, tuleeko seuraamus voida kohdistaa sekä oikeushenkilöön että luonnolliseen henkilöön. Oikeuskäytännössä on kuitenkin vahvistettu se, että hallinnollinen seuraamusmaksu on voitava kohdistaa suoraan rekisterinpitäjään tai henkilötietojen käsittelijään riippumatta siitä, onko kyseessä oikeushenkilö vai luonnollinen henkilö. Tuomioistuin on katsonut, että se, että jäsenvaltiot voisivat edellyttää yksipuolisesti ja välttämättömänä edellytyksenä sille, että yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan mukainen hallinnollinen seuraamusmaksu määrätään rekisterinpitäjälle, joka on oikeushenkilö, että kyseessä oleva rikkominen on ensin luettava tai voitava lukea yksilöidyn luonnollisen henkilön syyksi, olisi yleisen tietosuoja-asetuksen kyseisen tarkoituksen vastaista¹⁶. Edellä todettu ei kuitenkaan koske niitä tilanteita, joissa jäsenvaltio on käyttänyt 83 artiklan 7 kohdan mukaista, viranomaisia ja julkishallinnon elimiä koskevaa liikkumavaraa¹⁷. Unionin tuomioistuin on lisäksi jo aiemmin vahvistanut rekisterinpitäjän laajan käsitteen. Luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, joka vaikuttaa omia tarkoituksiaan varten henkilötietojen käsittelyyn ja osallistuu tämän vuoksi kyseisen käsittelyn tarkoituksen ja keinojen määrittämiseen, voidaan pitää rekisterinpitäjänä¹⁸.

Julkaistujen tietosuojavaikuttetun päätösten perusteella hallinnollinen seuraamusmaksu on Suomessa määrätty yksityissektorin rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle esimerkiksi, kun valvontaviranomaisen määräystä ei ole noudatettu¹⁹, henkilötietoja on kerätty tarpeettoman laajasti ja menettely on ollut järjestelmällistä ja samalla vaikutukset ovat kohdistuneet lukuisiin rekisteröityihin²⁰, tietosuoja-asetuksen mukaisia tietoturvallisuusvelvoitteita on laiminlyöty ja velvoitteiden rikkomiset ovat vaikuttaneet suureen määrään rekisteröityjä, aiheuttaneet rekisteröidyille niin aineellisia kuin aineettomiakin vahinkoja ja olleet pitkäkestoisia²¹, rekisteröidyn oikeuksien toteuttamista, käsittelyn minimointia, laillisuutta ja kohtuullisuutta koskevia vaatimuksia on rikottu²² ja useaa keskeistä artiklaa on rikottu samanaikaisesti ja järjestelmällisesti, ml. vaikutustenarviointi, käsittelyperuste ja rekisteröityhen informointi²³.

16 C-807/21, Deutsche Wohnen, tuomio 5.12.2023, 51 kohta. Ks. myös tuomion 44–46 kohta.

17 Ks. tuomion 43 kohta.

18 Ks. C 25/17, Jehovan todistajat, tuomio 10.7.2018, 68 kohta).

19 Päätös 17.2.2023 dnro 310/161/23.

20 Päätös 16.12.2021 dnro 4431/161/21.

21 Päätös 7.12.2021 dnro 1150/161/2021.

22 Päätös 21.4.2021 dnro 2477/161/21.

23 Päätös 26.5.2020 dnro 8393/161/2019.

Seuraamusmaksun perusteena on ollut esimerkiksi rekisterinpitäjän vakava tai järjestelmällinen lainvastainen toimintatapa, joka on ollut luonteeltaan pitkäkestoista tai on koskenut suurta määrää rekisteröityjä²⁴. Esimerkkejä löytyy myös yksittäistä rekisteröityä koskevista tapauksista, joissa rikkomus on muutoin katsottu vähäistä suuremmaksi, kuten rekisteröidylle aiheutuneen vahingon perusteella²⁵. Rikkomus on kuitenkin voitu katsoa vähäiseksi sillä perusteella, jos sen vaikutukset ovat rajautuneet ainoastaan yksittäisiin rekisteröityihin²⁶.

2.1.2 Tietosuojalain rangaistussäännökset

Yleisen tietosuoja-asetuksen 84 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä asetuksen rikkomisesta aiheutuvista seuraamuksista erityisesti niitä tilanteita varten, joihin ei sovelleta 83 artiklan mukaisia hallinnollisia seuraamusmaksuja, sekä toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi. Tällaisten seuraamusten on kohdan mukaan oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Tällaisten seuraamusten luonne olisi määriteltävä jäsenvaltion lainsäädännössä, ja ne voisivat asetuksen johdanto-osan 152 kappaleen mukaan olla joko rikosoikeudellisia tai hallinnollisia.

Tietosuojalain 26 § sisältää yleisen tietosuoja-asetuksen 84 artiklan 1 kohdan edellytysten mukaisesti rangaistussäännökset, joita sovelletaan niissä tilanteissa, joihin ei sovelleta tietosuoja-asetuksen 83 artiklan mukaisia seuraamusmaksuja. Näitä tilanteita koskevat seuraamukset ovat rikosoikeudellisia. Tietosuojalain 26 §:n 1 momentissa viitataan henkilötietojen suojaan liittyvien tekojen tai laiminlyöntien osalta sovellettavaksi tuleviin rikoslain säännöksiin. Rangaistus tietosuojarikoksesta säädetään rikoslain 38 luvun 9 §:ssä. Rangaistus viestintäsalaisuuden loukkauksesta ja törkeästä viestintäsalaisuuden loukkauksesta säädetään rikoslain 38 luvun 3 ja 4 §:ssä sekä rangaistus tietomurrosta ja törkeästä tietomurrosta 38 luvun 8 ja 8 a §:ssä. Rangaistus tietosuojalain 35 §:ssä säädetyn vaitiolovelvollisuuden ja 36 §:ssä säädetyn salassapitovelvollisuuden rikkomisesta tuomitaan rikoslain 38 luvun 1 tai 2 §:n mukaan, jollei teko ole rangaistava rikoslain 40 luvun 5 §:n [*virkasalaisuuden rikkomista koskevat rikokset*] mukaan tai siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta. Nämä säännökset soveltuvat niihin tilanteisiin, joissa tietosuoja-asetuksen 83 artiklan mukaiset hallinnolliset seuraamusmaksut eivät tule sovellettaviksi.

24 Esim. päätös 21.4.2021 dnro 2477/161/21.

25 Esim. päätös 4.9.2023 dnro 9707/152/19.

26 Esim. päätös 13.12.2022 dnro 6633/182/2018, 6707/154/2018 ja 7685/152/2020.

Rikoslain 38 luvun 9 §:n säännökset tietosuojarikoksesta korvasivat aiemmat henkilörekisteririkosta koskevat säännökset, jotka olivat kuitenkin soveltamisalaltaan uusia säännöksiä laajemmat. Tietosuojarikoksen osalta rikosoikeudellinen vastuu on lain esitöiden mukaan tarkoituksella rajattu koskemaan tilanteita, joissa lainvastainen henkilötietojen käsittely ei ole tietosuoja-asetuksen hallinnollisten seuraamusmaksujen soveltamisalassa. Myöskään kumotut henkilörekisteririkosta koskevat säännökset eivät kuitenkaan kattaneet kaikilta osin tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa tarkoitettujen velvoitteiden rikkomista.

Kumottujen henkilörekisteririkosta koskevien säännösten nojalla rikoksesta voitiin tuomita henkilö, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta käsitteli henkilötietoja vastoin henkilötietolain käyttötarkoitussidonnaisuutta, käsittelyn yleisiä edellytyksiä, henkilötietojen tarpeellisuutta tai virheettömyyttä, arkaluonteisia tietoja, henkilötunnusta tai henkilötietojen käsittelyä erityisiä tarkoituksia varten koskevia säännöksiä taikka rikkoi henkilötietojen käsittelyä koskevia erityissäännöksiä. Henkilörekisteririkoksesta voitiin tuomita myös henkilö, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta antamalla rekisteröidylle väärän tai harhaanjohtavan tiedon esti tai yritti estää rekisteröityä käyttämästä hänelle kuuluvaa tarkastusoikeutta taikka siirsi henkilötietoja Euroopan unionin tai Euroopan talousalueen ulkopuolisiin valtioihin henkilötietolain 5 luvun vastaisesti. Edellytyksenä tunnusmerkistön täyttymiselle kaikissa edellä mainituissa tilanteissa oli lisäksi, että teko loukkasi rekisteröidyn yksityisyyden suojaa tai aiheutti hänelle muuta vahinkoa tai olennaista haittaa.

Voimassa olevan rikoslain 38 luvun 9 §:n mukaisesta tietosuojarikoksesta voidaan kyseisen pykälän 1 momentin mukaan tuomita henkilö, joka muutoin kuin rekisterinpitäjänä tai henkilötietojen käsittelijänä tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta hankkii henkilötietoja niiden käyttötarkoituksen kanssa yhteensopimattomalla tavalla, luovuttaa henkilötietoja tai siirtää henkilötietoja vastoin yleisessä tietosuoja-asetuksen, tietosuojalain, henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annetun lain tai henkilötietojen käsittelyä koskevan muun lain henkilötietojen käyttötarkoitussidonnaisuutta, luovuttamista tai siirtämistä koskevaa säännöstä ja siten loukkaa rekisteröidyn yksityisyyden suojaa tai aiheuttaa hänelle muuta vahinkoa tai olennaista haittaa. Tietosuojarikoksesta voidaan tuomita 38 luvun 9 §:n 2 momentin mukaan myös henkilö, joka toimii vastoin henkilötietojen käsittelyn turvallisuutta koskevia säännöksiä. Tietosuojarikoksesta koskevien säännösten soveltamisen esimerkkeinä

säännösten perusteluissa²⁷ on tarkasteltu uteliaisuudesta tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä (urkinta) sekä henkilötietoja sisältävien asiakirjojen hävittämistä tietoturvasäännösten vastaisesti.

Tietosuojarikosta koskevaa rikosnimikettä sovelletaan ainoastaan tilanteessa, jossa henkilön ei voida katsoa toimineen rekisterinpitäjänä tai henkilötietojen käsittelijänä. Rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän vastuu sulkeutuu myös pois rikoslain 38 luvun 12 §:n säännöksillä oikeushenkilön rangaistusvastuusta, koska pykälä ei kata tietosuojarikosta. Oikeushenkilön rangaistusvastuu ei ulottunut myöskään henkilörekisteririkokseen, joten uusi tietosuojarikosnimike ei tuonut tältä osin muutosta aiempaan verrattuna. Rikoslain poistetut henkilörekisteririkoksen tunnusmerkit pitkälti liittyivät tilanteisiin, jotka on yleisessä tietosuojasetuksessa ja rikosasioiden tietosuojadirektiivissä osoitettu rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän vastuulle.

Sen sijaan viestintäsalaisuuden loukkaukseen, törkeään viestintäsalaisuuden loukkaukseen, tietoliikenteen häirintään, törkeään tietoliikenteen häirintään, tietomurtoon, törkeään tietomurtoon, tietojärjestelmän häirintään ja törkeään tietojärjestelmän häirintään sovelletaan, mitä oikeushenkilön rangaistusvastuusta säädetään. Näissä rikoksissa kuitenkin ei ole kyse yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklassa tarkoitettujen velvoitteiden tai niitä vastaavien rikosasioiden tietosuojalaissa säädettyjen velvoitteiden rikkomisesta.

Rikoslain lisäksi rajoitettu oikeushenkilön rangaistusvastuuta siltä osin kuin on kyse julkisen vallan käytöstä²⁸. Rikoslain 9 luvun mukaisen oikeushenkilön rangaistusvastuun ulottamiseen koskemaan rajoitusta julkisyhteisöjä katsottiin luvun esitöissä liittyvän ongelmia. Yhteisöseuraamusten ei esimerkiksi katsottu soveltuvan päätöksiin, joita tehdään valtioneuvoston, ministeriöiden tai valtion keskusvirastojen laissa yksityiskohtaisesti säännellyssä muodollisessa päätöksentekomenettelyssä. Esteitä ei kuitenkaan periaatteessa nähty sille, että esimerkiksi valtion virastojen ja itsenäisten laitosten erinäisiin laiminlyöntirikkeisiin sovellettaisiin oikeushenkilön rangaistusvastuun periaatteita.²⁹

Voimassa olevan 9 luvun 1 §:n 2 momentissa on valittu rajausperusteeksi julkisen vallan käytön käsite. Hallituksen esityksen mukaan ei olisi mielekästä, että ylimpänä julkista valtaa käyttävä valtio rankaisisi itseään ja muita julkista valtaa käyttäviä

27 HE 9/2018 vp, s. 124.

28 Rikoslain 9 luvun 1 §:n 2 momentti.

29 HE 95/1993 vp, s. 23.

tämän julkisen vallan käyttämisen yhteydessä tapahtuvien rikosten johdosta. Sen sijaan silloin, kun ei ole kyse julkisen vallan käytössä tehdyistä rikoksista, voitaisiin oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevia säännöksiä periaatteessa soveltaa kaikkiin julkiseen hallintoon kuuluviin yksiköihin.³⁰ Julkisessa hallinnossa on myös toteutettu järjestelyjä, jotka vähentävät rikosoikeudellisen järjestelmän soveltamisen tarvetta (muiden muassa hierarkia, ennakko- ja jälkikäteisvalvonta, kurinpito, julkinen valvonta, laillisuusvalvonta) tai toisaalta merkitsevät korostunutta henkilökohtaista rikosoikeudellista vastuuta (virkamiesten rikosoikeudellinen vastuu).³¹ Tietosuojalaisissa säädettyä ratkaisua, jossa seuraamusmaksuja ei määrätä viranomaisille, on perusteltu pitkälti samoilla näkökohdilla. Tietosuojalakia koskevassa hallituksen esityksessä ei ole kuitenkaan erityisesti arvioitu ehdotettujen rangaistus-säännösten suhdetta oikeushenkilön rangaistusvastuuseen.

Tietosuojalainsäädännön velvoitteiden rikkominen voi tulla rangaistavaksi tietosuojarikoksen ohella tai sijasta myös virkarikoksena. Tietosuojalain rangaistus-säännöksissä viitataan nimenomaisesti rikoslain 40 luvun 5 §:ään, jolloin lainvas-taista tekoa voitaisiin arvioida virkasalaisuuden rikkomista tai tuottamuksellista virkasalaisuuden rikkomista koskevien säännösten perusteella. Tietosuojalain 26 §:ssä ei viitata tätä laajemmin virkarikoksia koskevaan rikoslain 40 lukuun, vaikka hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan pykälän perustelussa viitataan virka-miesten laajaan rikosoikeudelliseen virkavastuuseen. Pykälässä viitattujen rikos-nimikkeiden lisäksi virkamiesten osalta sovellettavaksi voisivat kuitenkin tulla myös osa muista virkarikoksia koskevista säännöksistä silloin, kun tietosuojalainsäädän-nön mukaiset velvoitteet kuuluvat virkamiehen virkavelvollisuuksiin.

Oikeuskäytännön perusteella arvioitavaksi henkilötietojen käsittelyn osalta vai-kuttaisi rikoslain 40 luvun 5 §:n lisäksi ajoittain tulleen 40 luvun 9 §:ssä tarkoitettu virkavelvollisuuden rikkominen tai 10 §:ssä tarkoitettu tuottamuksellinen virkavel-vollisuuden rikkominen. Virkavelvollisuuden rikkominen on myös ollut kokonaisuutena selvästi suurin virkarikosten ryhmä tuomioistuimissa.³²

Rikoslain 40 luvun 12 §:n 1 momentin mukaan 40 luvun virkamiestä koskevia sään-nöksiä sovelletaan myös julkista luottamustehtävää hoitavaan henkilöön ja julkista valtaa käyttävään henkilöön. Lisäksi 2 momentin mukaan luvun 1–3, 5 ja 14 §:ää sovelletaan, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta, myös julkisyhteisön työn-tekijään. Viimeksi mainittu säännös rajaa virkavelvollisuuden rikkomista koskevan

30 HE 95/1993 vp, s. 23–24.

31 HE 95/1993 vp, s. 24, ks. myös s. 27–30.

32 Oikeusministeriön julkaisuja 2024:1, s. 104 ja 132.

9 ja 10 §:n ulkopuolelle siten kokonaan julkisyhteisöön työsuhteessa olevat henkilöt, kun taas 5 §:n virkasalaisuuden rikkomista koskevia säännöksiä sovelletaan myös näihin työntekijöihin.

2.2 Viranomaisiin tietosuoja-asetuksen nojalla kohdistettavat tietosuojavaltuutetun korjaavat toimivaltuudet

Jokaisella tietosuoja-asetuksen noudattamista valvovalla valvontaviranomaisella on suoraan asetuksen 58 artiklaan perustuvat toimivaltuudet, joihin kuuluvat artiklan 1 kohdassa säädetyt tutkintavaltuudet ja 2 kohdassa säädetyt korjaavat toimivaltuudet, sekä 3 kohdan mukaiset hyväksymis- ja neuvontavaltuudet. Korjaavia toimivaltuuksia ovat mahdollisuus

- a) varoittaa rekisterinpitäjää tai henkilötietojen käsittelijää siitä, että aiotut käsittelytoimet ovat todennäköisesti tämän asetuksen säännösten vastaisia;
- b) antaa huomautus rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle, jos käsittelytoimet ovat olleet tämän asetuksen säännösten vastaisia;
- c) määrätä rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä noudattamaan rekisteröidyn pyyntöjä, jotka koskevat tähän asetukseen perustuvien rekisteröidyn oikeuksien käyttöä;
- d) määrätä rekisterinpitäjä tai henkilötietojen käsittelijä saattamaan käsittelytoimet tämän asetuksen säännösten mukaisiksi, tarvittaessa tietyllä tavalla ja tietyn määräajan kuluessa;
- e) määrätä rekisterinpitäjä ilmoittamaan henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta rekisteröidylle;
- f) asettaa väliaikainen tai pysyvä rajoitus käsittelylle, mukaan lukien käsittelykielto;
- g) määrätä henkilötietojen oikaisemisesta tai poistamisesta tai käsittelyn rajoittamisesta 16, 17 ja 18 artiklan perusteella sekä näistä toimenpiteistä ilmoittamisesta niille vastaanottajille, joille henkilötietoja on luovutettu 17 artiklan 2 kohdan ja 19 artiklan mukaisesti;

- h) peruuttaa tai määrätä sertifiointielin peruuttamaan 42 ja 43 artiklan mukaisesti annettu sertifiointi tai kieltää sertifiointielintä antamasta sertifiointia silloin kun sertifiointia koskevat vaatimukset eivät täyty tai eivät enää täyty;
- i) määrätä 83 artiklan nojalla hallinnollinen seuraamusmaksu tässä kohdassa tarkoitettujen toimenpiteiden lisäksi tai niiden asemesta kunkin yksittäisen tapauksen olosuhteista riippuen; sekä
- j) määrätä tiedonsiirtojen keskeyttämisestä kolmannessa maassa olevalle vastaanottajalle tai kansainväliselle järjestölle.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan mukaisia hallinnollisia seuraamusmaksuja voidaan määrätä tietosuoja-asetuksen rikkomuksista ja ne tulee määrätä kunkin yksittäisen tapauksen olosuhteiden mukaisesti muiden tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 2 kohdan mukaisten korjaavien toimivaltuuksien käyttämisen lisäksi tai niiden sijasta. Sen lisäksi, että mahdollisuus määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu ei ole tietosuojavaaltuutetun käytettävissä viranomaisten osalta, myös osa muista korjaavista toimivaltuuksista soveltuu heikosti silloin, kun kyse on viranomaisen laissa säädettyyn tehtävään liittyvästä henkilötietojen käsittelystä. Erityisesti viranomaiselle asetettava käsittelykielto voisi estää viranomaisen tehtävän hoitamisen. Toisaalta huomionarvioista on myös se, että yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetty korjaavat toimenpiteet eivät kaikilta osin rinnastu hallinnollisiin seuraamuksiin. Esimerkiksi varoitus kohdistuu suunniteltuun tulevaan henkilötietojen käsittelyyn.

Keskeistä on huomioida se, että hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen on yksi tietosuoja-asetuksessa säädetty korjaava toimivaltuus, eikä muiden korjaavien toimivaltuuksien tarkoitus ole korvata seuraamusmaksuja. Esimerkiksi huomautus voidaan antaa hallinnollisen seuraamusmaksun sijasta tai sen lisäksi. Myöskään rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä ei lähtökohtaisesti estä sitä, että valvontaviranomainen käyttäisi korjaavia toimivaltuuksia samanaikaisesti rikosprosessin kanssa silloin, kun korjaavaan toimivaltuuteen ei liity rangaistusluonteisen seuraamusmaksun määräämistä. Suomessa tietosuoja-asetuksen jättämää liikkumavaraa on käytetty siten, että viranhaltijoita koskee rikosoikeudellinen virkavastuu, eikä viranomaiselle ole mahdollista määrätä yleisen tietosuoja-asetuksen rikkomisesta hallinnollista seuraamusmaksua. Viranomaisten osalta huomautuksen antaminen ja käsittelykielto ovat käytännössä tietosuojavaaltuutetun käytettävissä olevat korjaavat toimenpiteet silloin, kun kyse on viranomaisten vakavammista laiminlyönneistä.

Tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 6 kohdan mukaisesti kukin jäsenvaltio voi säätää laissa, että sen valvontaviranomaisella on 1, 2 ja 3 kohdassa tarkoitettujen valtuuksien lisäksi muita valtuuksia. Näiden valtuuksien käyttäminen ei saa haitata VII luvun tehokasta toimivuutta. Suomessa tietosuojavaltuutetulla on erityisesti mahdollisuus määrätä uhkasakko tietosuoja-asetuksen perusteella asetettavan päävelvoitteen tehosteeksi. Uhkasakko voidaan määrätä myös viranomaiselle. Uhkasakko ei ole kuitenkaan luonteeltaan rangaistusluonteinen seuraamus, vaan päävelvoitteen tehoste.

2.3 Rikosasioiden tietosuojalain rangaistussäännökset ja toimivaltuussäännökset

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 57 artiklan mukaisesti 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. Artiklaan liittyvästä johdanto-osan 89 kappaleesta lisäksi ilmenee, että seuraamuksia tulisi voida määrätä direktiiviä rikkoville julkis- tai yksityisoikeudellisille luonnollisille henkilöille tai oikeushenkilöille. Direktiivi sisältää kansallisen liikkumavaran siltä osin, minkälaista seuraamusjärjestelmää sovelletaan.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivi koskee vain siinä tarkoitettuja toimivaltaisia viranomaisia, eikä myöskään rikosasioiden tietosuojalain säännöksiä sovelleta yksityisoikeudellisiin oikeushenkilöihin rekisterinpitäjinä. Henkilötietojen käsittelijä voi kuitenkin myös rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla olla yksityinen toimija, ja direktiivi mahdollistaa henkilötietojen siirtämisen suoraan kolmannessa maassa olevalle yksityiselle vastaanottajalle siinä säädetyin edellytyksin. Direktiivissä tarkoitettuja seuraamuksia koskevat vaatimukset on pantu täytäntöön rikosasioiden tietosuojalain 61 §:ssä, joka sisältää tietosuojalain säännöksiä vastaavat viittaussäännökset rikoslakiin. Lisäksi henkilötietojen käsittelyyn liittyvien tekojen tai laiminlyöntien osalta sovellettavaksi voivat tulla erityisesti virkarikoksia koskevat rikoslain säännökset samalla tavoin kuin tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla.

2.4 Rikosoikeudelliset rangaistukset virkamiehille ja muille julkista tehtävää hoitaville henkilöille

Tietosuojalain voimaantulon jälkeiseltä ajalta on jonkin verran oikeuskäytäntöä siitä, miten henkilötietojen suoja koskevien velvoitteiden rikkomiseen liittyviä virkamiesten tai muiden julkisyhteisöjen työntekijöiden tekoja on arvioitu joko pelkästään tietosuojarikosepäilynä tai samanaikaisesti tietosuojarikos- ja virkarikosepäilynä³³. Tätä selvitystä varten on käyty läpi tietosuojarikoksista annetut kärjäoikeuksien ja hovioikeuksien tuomiot, jotka on annettu kesäkuuhun 2024 mennessä. Korkein oikeus on 9.8.2024 mennessä käsitellyt kaksi valituslupahakemusta, eikä asioissa ole myönnetty valituslupaa. Suurimmassa osassa kärjäoikeuksissa ja hovioikeuksissa käsiteltyjä tietosuojarikostapauksia on ollut kyse perusteettomista hauista tietojärjestelmiin (ns. rekisteriurkintatapauksia). Myös tietosuoja-asetuksen soveltamisen alkamista edeltävässä oikeuskäytännössä rekisteriurkintatapaukset nousevat korostuneesti esiin erityisesti poliisin osalta³⁴.

Sellaiset tietosuojalainsäädännön rikkomista koskevat rikosepäilyt, joissa voisi olla kyse rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän asemassa toimivasta henkilöstä, tulisivat lähinnä käsiteltäviksi virkarikoksina. Tämä johtuu siitä, että tietosuojarikosta koskevaa rikosnimikettä sovelletaan ainoastaan tilanteessa, jossa henkilön ei voida katsoa toimineen rekisterinpitäjänä tai henkilötietojen käsittelijänä (ks. kappale 2.1.2). Sellaisia tietosuojalainsäädännön rikkomiseen liittyviä virkarikosepäilyjä, joissa olisi kyse rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän asemassa toimivasta henkilöstä, ei oikeusministeriön teettämän virkarikoksia koskevan selvityksen valossa kuitenkaan ole ollut juurikaan käsiteltävänä tuomioistuimissa. Lisäksi virkarikoksia koskevan selvityksen mukaan siinä käytetyssä aineistossa vain yhdessä asiassa on nimenomaisesti viitattu tietosuoja-asetukseen.³⁵

Silloin, kun kyse on rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän asemassa toimivasta virkamiehestä, käytännössä kyse olisi tyypillisesti valvontavastuussa olevasta henkilöstä. Edellä mainitun selvityksen perusteella oikeuskäytännöstä löytyy vain pari yksittäistä esimerkkiä siitä, että henkilötietojen suoja koskevien velvoitteiden rikkomista on käsitelty virkarikosepäilyinä, joissa on samalla pyritty osoittamaan johtavassa asemassa olevan henkilön rikosoikeudellinen virkavastuu

33 Julkisyhteisöjen työsuhteisten työntekijöitä eivät koske virkavelvollisuuden rikkomista koskevat rikosnimikkeet. Ks. tarkemmin jakso 2.3.

34 Oikeusministeriön julkaisu 2024:1, s. 175.

35 Oikeusministeriön julkaisu 2024:1, s. 165.

(valvontavastuu). Nämä tapaukset ovat kuitenkin koskeneet enemmän muun henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön kuin yleisesti sovellettavan tietosuojasääntelyn rikkomista (ks. jäljempänä kappale 2.4.2).

2.4.1 Tuomiot tietosuojarikoksesta

Selvitystä varten on käyty läpi käräjäoikeuksissa vuosina 2019–2023 annetut tuomiot, sekä vuodelta 2024 kesäkuuhun mennessä annetut tuomiot, joissa vähintään yhtenä syytekohtana on ollut tietosuojarikos. Vastaavasti on käyty läpi hovioikeuksien tuomiot samalta ajanjaksolta. Tuomioita tietosuojarikoksesta on käräjäoikeuksissa annettu vuosina 2019–2023 vuosittain keskimäärin 11–13 (liite 1/ taulukko 1). Suurimmassa osassa tuomio on annettu syytteen mukaisesti. Hovioikeuksissa on otettu yhteensä käsiteltäväksi vuodesta 2021 alkaen kuusi tietosuojarikosta koskevaa asiaa. Yhdelle jatkokäsittelylupaa ei ole annettu ja yhdessä valitus on peruttu. Korkeimmalle oikeudelle on 9.8.2024 mennessä tehty kaksi valituslupahakemusta, eikä kummassakaan valituslupaa ole myönnetty.

Suurin osa tietosuojarikosta koskevista tuomioista on annettu rekisteriurkintatapauksissa, joissa tietoja on haettu tai katseltu käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimuksen vastaisesti. Vain parissa yksittäisessä tapauksessa on ollut kyse muusta rikoslain 38 luvun 9 §:n 1 momentin soveltamisalaan kuuluvasta tilanteesta, eli henkilötietojen luovuttamisesta tai henkilötietojen muusta oikeudettomasta käytöstä käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimuksen vastaisesti. Suurimmassa osassa tietosuojarikostapauksia syytettynä on ollut viranomaiseen tai muuhun julkishallinnon yksikköön virka- tai työsuhteessa oleva henkilö. Erityisesti nousevat esiin poliisimiehiä ja terveydenhuollon yksiköiden henkilöstöä koskevat asiat sekä käräjäoikeuksissa että hovioikeuksissa. Nämä vaikuttaisivat poliisin osalta korostuvan myös aiemmassa oikeuskäytännössä³⁶. Poliisia koskevissa tietosuojarikosasioissa käsiteltävänä on usein ollut samalla muu rikosnimike, tyypillisesti virkavelvollisuuden rikkominen tai tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen. Silloinkin kuitenkin kyse on ollut syytteen mukaan perusteettomasta tietojen hausta tai muusta käsittelystä käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimuksen vastaisesti.

Yhdessäkään julkissektorin henkilöstöä koskevassa tietosuojarikosasiassa ei ole tois-
laiseksi ollut kyse tietoturvallisuusveloitteiden laiminlyönnistä, jota tarkoitetaan rikoslain 38 luvun 9 §:n 2 momentissa. Tarkastelluista käräjäoikeuden ratkaisuista ainoastaan kahdessa yksityissektorilla toimivaa henkilöä koskevassa tuomiossa on

36 Oikeusministeriön julkaisuja 2024:1, s. 175.

ollut kyse tietoturvallisuusveloitteiden laiminlyöntiin liittyvästä teosta. Näistä vain toisessa, Helsingin kärjäoikeuden antamassa ratkaisussa³⁷ kyse oli yrityksen johtohenkilön vastuusta. Tämä ratkaisu ei ole vielä lainvoimainen.

Joskus asia voidaan käsitellä tietosuojarikosnimikkeen sijasta virkavelvollisuuden rikkomisena. Näin on silloinkin, kun kyse on rekisterihauista ilman virkatehtäviin liittyvää perustetta. Kuten edellä todetaan, tietosuojarikos ja virkavelvollisuuden rikkominen voivat tulla rikosnimikkeinä sovellettavaksi myös samanaikaisesti. Vaasan hovioikeus katsoi 25.1.2023 antamassaan tuomiossa, joka koski ylikonstaapelin tekemiä hakuja poliisin Rikitrip-tietojärjestelmään, että virkavelvollisuuden rikkomista koskevalla säännöksellä suojataan luottamusta viranomaistoimintaan, ja tietosuojarikosta koskevalla säännöksellä suojataan yksilön yksityisyyttä. Säännöksillä suojataan siten eri oikeushyviä, ja henkilö voi siten syyllistyä molempiin rikoksiin samalla menettelyllä.³⁸ Kärjäoikeuksissa ja hovioikeuksissa on edellä mainitun Vaasan hovioikeuden tuomion lisäksi annettu useita muita tuomioita, joissa on tietosuojarikoksen lisäksi samanaikaisesti kyse ollut virkavelvollisuuden rikkomisesta. Myös vanhemmasta oikeuskäytännöstä, joka koskee henkilötietojen suojaan liittyviä virkarikostuomioita, löytyy kuitenkin esimerkkejä ns. rekisteriurkintatapauksista, joista osassa virkamies on tuomittu samanaikaisesti henkilörekisteririkoksesta tai rikkomuksesta ja virkavelvollisuuden rikkomisesta.

2.4.2 Muita rikoksia koskevat tuomiot tietosuoja-veloitteiden rikkomisesta

Kuten edellä todetaan, tietosuojarikoksen ohella virkamiesten osalta tietosuoja-lainsäädännön noudattamisen laiminlyönti voi tulla rangaistavaksi myös virkarikokseksi. Virkarikosnimikkeet vaikuttaisivat myös tulevan kyseeseen silloin, kun kyse on rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsitelijän asemassa toimivaa henkilöä koskevasta epäilystä.

Oikeusministeriön teettämässä virkarikoksia koskevassa selvityksessä on tarkasteltu virkarikosten määrää kokonaisuutena. Selvityksestä ilmenee, että Syyttäjälaitoksen tilastojen valossa yleisin käsiteltävänä oleva virkarikosten ryhmä on virkavelvollisuuden rikkominen, ja toiseksi yleisin tuottamuksellinen virkavelvollisuuden

37 Helsingin kärjäoikeuden tuomio 18.4.2023, dnro R 22/6666.

38 Vaasan hovioikeuden tuomio 25.1.2023, [VaaHO:2023:3](#)

rikkominen³⁹. Virkavelvollisuuden rikkominen näyttäytyy myös suurimpana virkarikosten ryhmänä hovioikeuksien ja käräjäoikeuksien tuomioissa⁴⁰. Virkavelvollisuuden rikkominen nousee kappaleessa 2.4.1 selostetun käräjäoikeuksien oikeuskäytännön valossa selvimmän myös esiin toisena rikosnimikkeenä silloin, kun virkamies on ollut samanaikaisesti epäiltyä tietosuojarikoksesta ja virkarikoksesta. Muista henkilötietojen käsittelyyn liittyvistä virkarikosepäilyistä kuin perusteettomista hauista tietojärjestelmiin lisäksi nousee esiin joissakin tapauksissa salassapitosäännösten vastainen tietojen luovuttaminen, jolloin rikosnimike on voinut olla virkavelvollisuuden rikkomisen sijasta tai ohella myös virkasalaisuuden rikkominen tai muu salassapitorikos.

Tietosuoja-asetuksessa ja rikosasioiden tietosuojalaissa vastuu niiden säännösten noudattamisesta on rekisterinpitäjällä, mutta myös henkilötietojen käsittelijällä on velvollisuus huolehtia tietosuojalainsäädännön vaatimusten noudattamisesta. Viranomaisena on useimmiten myös rekisterinpitäjä, ja viranomaisten osalta tämä usein myös täsmennetään henkilötietojen käsittelyyn sovellettavassa erityislainsäädännössä.

Rikosoikeudellinen virkavastuu voi ilmetä myös esimerkiksi esimiehen vastuuna tai valvontavastuuna. Tuomioistuimissa vaikuttaisi kuitenkin käsitellyn vain harvoin tapauksia, joissa on ollut samanaikaisesti kyse henkilötietojen käsittelyyn liittyvistä rikkomuksista ja valvontavastuun laiminlyönnistä. Oikeusministeriön teettämässä virkarikoksia koskevassa selvityksessä nostetaan henkilötietojen käsittelyyn liittyvien virkarikosten osalta esiin vain kaksi poliisia koskevaa tapausta⁴¹. Näitä tarkastellaan jäljempänä tarkemmin. Sinänsä oikeusministeriön teettämästä selvityksestä nousee esiin joitakin yksittäisiä esimerkkejä muista virkavelvollisuuden rikkomistapauksista, joissa kyse on ollut valvontavastuun laiminlyönnistä.

39 Oikeusministeriön julkaisu 2024:1, s. 93. Selvityksessä mukana olleella tarkastelujaksolla syytteitä nostettiin yhteensä 1025, joista 78 koski salassapitorikoksia. Syyttämättä jättämispäätökseen päätyi yhteensä 1944 asiaa. Selvityksessä arvioidaan, että noin joka kymmenes rikosilmoitus ja joka viides esitutkinta johtaa syytteeseen. Syytteiden osuus käsitellyistä asioista kuitenkin selvityksen mukaan vaihtelee merkittävästi.

40 Oikeusministeriön julkaisu 2024:1, s. 104, 132.

41 Oikeusministeriön julkaisu 2024:1, s. 108. Kyseiset tapaukset ovat Helsingin hovioikeuden tuomio 28.2.2017, R 16/703, ja Helsingin hovioikeuden tuomio 12.3.2021, R 19/2181

2.5 Tietosuojavaltuutetun viranomaisiin kohdistamat valvontatoimenpiteet

Arviomuistiota varten on käyty läpi korjaavia toimenpiteitä, joita tietosuojavaltuutettu on kohdistanut viranomaisiin 30.4.2024 mennessä. Koska ainoastaan osa tietosuojavaltuutetun ratkaisuista on julkaistu, tietosuojavaltuutetulta pyydettiin kooste viranomaisia koskevista toimenpiteistä sekä arvion tueksi vastaavat tiedot yksityis-sektoria koskevista toimenpiteistä (liite 1, taulukko 2). Tietosuojavaltuutettua kuultiin osana selvitystä.

Rekisteröidyn oikeuksien toteuttamiseen liittyvät toimivaltuudet (yleisen tietosuojasetuksen 58 artiklan 2 kohdan c ja g alakohta ja rikosasioiden tietosuojalain 51 §:n 1 momentin 5 ja 9 kohta) on jätetty selvityksen ulkopuolelle. Näitä toimivaltuuksia käytetään lähinnä yksittäisen rekisteröidyn pyynnön toteuttamiseen liittyvissä asioissa. Tällaisessa asiassa voi olla kysymys esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa kirjattujen asiakastietojen täydentämisestä asiakkaan tai potilaan näkemyksellä rajatuissa tilanteissa. Tyypillisesti kyse on varsin rajallisesta erimielisyydestä rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välillä.

Lisäksi sertifiointin peruuttamista ja sertifiointin antamisen kieltämistä koskeva toimivaltuus (58 artiklan 2 kohdan h alakohta) on rajattu tarkastelun ulkopuolelle, sillä toistaiseksi Suomessa ei ole akkreditoitu sertifiointeja myöntävää sertifiointielintä. Tarkasteltavat toimivaltuudet rajautuvat siten varoitukseen, huomautukseen, määräykseen saattaa käsittelytoimet lain mukaisiksi, määräykseen tietoturvaloukkausten ilmoittamisesta, henkilötietojen käsittelykieltoon sekä tiedonsiirron keskeyttämiseen.

Tietosuojavaltuutetulta saatujen tietojen mukaan tietosuojavaltuutettu on antanut yleisen tietosuojasetuksen 36 artiklan ja rikosasioiden tietosuojalain 21 §:n mukaisissa ennakkokuulemisissa joitakin varoituksia viranomaistoimijoille. Yleisen tietosuojasetuksen 58 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukainen varoitus voidaan antaa, jos aiotut käsittelytoimet ovat todennäköisesti asetuksen säännösten vastaisia. Rikosasioiden tietosuojalain 51 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan varoitus voidaan antaa, jos aiotut käsittelytoimet voivat olla rikosasioiden tietosuojalain vastaisia. Tietosuojavaltuutetun mukaan varoituksia on annettu erityisesti turvallisuusviranomaisille sekä julkisen sosiaali- ja terveydenhuollon sektorin toimijoille. Varoituksen antaminen tulee kuitenkin kyseeseen vain tilanteissa, joissa kyse on rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän suunnittelemista, mutta ei vielä toteutetuista käsittelytoimista. Sen sijaan huomautus ja yksityissektorin osalta seuraamusmaksu määrätään tyypillisesti tapauksissa, joissa on kyse jo toteutetuista käsittelytoimista.

Yleisen tietosuojasetuksen 58 artiklan 2 kohdan b alakohdan ja rikosasioiden tietosuojalain 51 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan tietosuojavaltuutettu voi antaa rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle huomautuksen lainvastaisesta henkilötietojen käsittelystä. Huomautuksen käyttöala on laaja ja toimivaltuutta on tietosuojavaltuutetun mukaan useissa tapauksissa käytetty muiden toimivaltuuksien rinnalla. Viranomaisten osalta huomautus on keskeinen toimivaltuus. Se on myös käytettävissä, kun lainvastainen toiminta on jo päätöksen antamisen hetkellä päättynyt. Huomautuksia on annettu tarkasteltavalla ajanjaksolla viranomaistojen toimijoille yhteensä 68, kun yksityissektorin toimijoille niitä on annettu yhteensä 163. Samalla ajanjaksolla seuraamuskollegio on käsitellyt yksityissektorin osalta hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevia asioita yhteensä 23, joista 21 asiassa on määrätty seuraamusmaksu. Seuraamusmaksun vaihteluväli kollegion päätöksissä on ollut 1 600–856 000 euroa.

Huomautuksia on annettu viranomaisille yleisesti henkilötietojen käsittelyyn liittyvien toimintatapojen puutteista, joiden kirjo tietosuojavaltuutetun ratkaisukäytännössä on laaja⁴². Huomautuksen antaminen viranomaiselle on tullut kyseeseen esimerkiksi henkilötietojen tietoturvaloukkauksia koskevissa asioissa ja rekisteröidyn oikeuksien toteuttamista koskevissa asioissa, joissa on ollut kyse oikeuden toteuttamisen lisäksi tai sijasta toteuttamiseen liittyvistä menettelytavoista. Tietosuojavaltuutetun mukaan huomautus on tyypillisesti saatettu antaa samalla, kun viranomaiselle on annettu yleisen tietosuojasetuksen 58 artiklan 2 kohdan d alakohdan tai rikosasioiden tietosuojalain 51 §:n 1 momentin 10 kohdan mukainen määräys saattaa käsittelytoimet lainmukaisiksi.

42 Yleisen tietosuojasetuksen soveltamisalalla huomautus on annettu viranomaiselle esimerkiksi, kun henkilötietoja on siirtynyt kolmanteen maahan ilman rekisterinpitäjän V luvun mukaista siirtooperustetta (oikaistu päätös 31.5.2023 dnro 7684/171/22), oppilaiden henkilötiedot on suojattu puutteellisesti sähköpostijärjestelmässä (pätös 21.3.2023 dnro 6064/163/20), rekisterinpitäjä käsitellyt tietoja minimointiperiaatteen vastaisesti (pätös 11.11.2022 dnro 3681/186/21), rikostaustoja on selvitetty ilman lainmukaista käsittelyperustetta (pätös 18.2.2022 dnro 8979/162/21), ja kun rekisterinpitäjän menettely luovutettavien tietojen virheettömyyden varmistamisessa ei ole täyttänyt tietosuojasääntelyn asettamia edellytyksiä (9.11.2021 dnro 8211/161/19). Rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalalla huomautus on annettu esimerkiksi, kun lainvastaisena pidetty käsittely on jatkunut korjaavista toimenpiteistä huolimatta (pätös 9.10.2019 dnro 1689/41/18), käsittely on tapahtunut ilman rekisterinpitäjän hyväksyntää ja valvontaa sekä teknisiä tai organisatorisia toimenpiteitä, joita erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittely olisi edellyttänyt (kasvontunnistusteknologiaa koskeva päätös 20.9.2021 dnro 3394/171/21), ja kun vastaanottajan laillisten käsittelytarkoitusten kannalta on luovutettu liian laajoja tietoja (pätös 9.2.2022 dnro 9824/161/21). Osa päätöksistä ei ole vielä lainvoimaisia.

Huomautuksen antaminen erottuu viranomaisiin kohdistetuista korjaavista toimenpiteistä selkeästi runsaslukuisimpana. Tämä selittyy pitkälti huomautuksen laajalla käyttöalalla, ja koska sen käyttäminen tulee usein kyseeseen muiden toimivaltuuksien rinnalla. Huomautus voidaan myös antaa asioissa, joissa todettu rikkomus on jo päättynyt, sekä asioissa, jossa rikkomus jatkuu edelleen päätöksen antamisen hetkellä. Tietoturvaloukkauksesta ilmoittamista koskevien määräysten antaminen on tietosuojavaltuutetun toimittaman koosteen valossa toiseksi käytetyin toimivaltuus. Tietoturvaloukkauksia koskevat ilmoitukset muodostavat myös suurimman asiaryhmän tietosuojavaltuutetun toimistossa. Määräys saattaa käsittelytoimet lainmukaisiksi on kolmanneksi käytetyin viranomaisiin kohdistuva toimivaltuus. Sen käyttäminen tulee kyseeseen lähinnä tapauksissa, joissa on kyse rekisterinpitäjän lainvastaisesta menettelytavasta ja asiassa todettu rikkomus jatkuu edelleen päätöksen antamisen hetkellä.

Tietosuojavaltuutetun mukaan viranomaisille ei toistaiseksi ole annettu yleisen tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 2 kohdan f alakohdan tai rikosasioiden tietosuojalain 51 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaista käsittelykieltoa. Tietosuojavaltuutetun toimiston työjärjestyksen mukaan tietosuojavaltuutetun toimiston seuraamuskollegio käsittelee käsittelykieltoa koskevat asiat soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi.

Käsittelykiellon määräämisellä voisi olla joissakin tapauksissa rekisterinpitäjän toimintaan hyvin merkittäviä vaikutuksia. Käsittelykieltoa koskevaa toimivaltuutta on tietosuojavaltuutetun mukaan käytetty vain yksityisen sektorin osalta ja tällöinkin toimenpide on kohdistunut rajallisiin käsittelytoimiin. Viranomaistoiminnassa käsittelykielto ei kaikissa tapauksissa olisi tarkoituksenmukainen tai soveltuva toimenpide, ottaen huomioon viranomaistoiminnan luonteen ja käsittelykiellon vaikutukset viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen. Esimerkiksi julkisen terveydenhuollon toimijoilla ja turvallisuussektorin viranomaisilla käsittelykiellon määrääminen olisi tietosuojavaltuutetun arvion mukaan näistä seikoista johtuen joissain tapauksissa käytännössä mahdotonta.

Tietosuojavaltuutetulta saatujen tietojen mukaan viranomaisille ei myöskään ole toistaiseksi annettu yleisen tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 2 kohdan j alakohdan ja rikosasioiden tietosuojalain 51 §:n 1 momentin 8 kohdan mukaista määräystä tiedonsiirtojen keskeyttämisestä kolmannessa maassa olevalle vastaanottajalle tai kansainväliselle järjestölle. Tietosuojavaltuutetun arvion mukaan kynnys kansainvälisen tiedonsiirron keskeyttämistä koskevan määräyksen antamiselle on myös korkea.

3 Kansainvälistä vertailua

Kansainvälisessä vertailussa tarkastellaan kunkin vertailuun valitun valtion osalta, onko kansallinen lainsäätäjä käyttänyt yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 7 kohdan mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa ja miten sitä on käytetty. Kohdan nojalla kukin jäsenvaltio voi asettaa sääntöjä siitä, voidaanko viranomaisille tai julkishallinnon elimille määrätä kyseisessä jäsenvaltiossa hallinnollisia seuraamusmaksuja ja missä määrin. Vertailussa tarkastellaan myös, onko viranomaiselle mahdollista määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu rikosasioiden tietosuojadirektiivin täytäntöönpanosääntelyn rikkomisesta. Lisäksi selvitys kattaa myös sen, koskeeko viranomaista rikosoikeudellinen oikeushenkilön rangaistusvastuu erityisesti niissä valtioissa, joissa viranomaiselle ei ole mahdollista määrätä hallinnollista seuraamusmaksua yleisen tietosuojasetuksen tai rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla.

Vertailua varten on pyritty myös selvittämään, onko lainsäädäntöratkaisujen taustalla valtiosääntöistä arviointia. Vertailua varten ei ole ollut mahdollista käydä systemaattisesti läpi vertailun kohteena olevien valtioiden lainsäädännön esitöitä. Niitä on kuitenkin pyritty selvittämään kyseisille jäsenvaltioille lähetetyllä tiedustelulla. Perustuslakiin tai muuten valtiosääntöisiin näkökohtiin liittyvää yksityiskohtaista arviointia vaikuttaisi olevan hyvin harvoissa valtioissa, joskin on mahdollista, että valtiosääntöiset näkökohdat ovat vaikuttaneet muidenkin valtioiden ratkaisuun liikkumavaran käytöstä ilman, että asiaa on erityisesti perusteltu. Itävallassa lainsäädäntöratkaisun taustalla vaikuttaisi olevan ainakin osittain perustuslaista johtuvia syitä. Ainoastaan Belgiassa asiaa on arvioitu perusteellisemmin.

Kunkin viranomaisiin kohdistuvan hallinnollisen seuraamusmaksun mahdollistaneen valtion osalta vertailua varten on tarkasteltu avoimesta tietoverkosta löytyviä ratkaisuja, joissa on kyse seuraamusmaksun määräämisestä viranomaiselle tai muulle julkisoikeudelliselle yhteisölle. Ratkaisut antavat yleistä kuvaa siitä, minkälaisissa tapauksissa valvontaviranomainen on päätenyt määräämään hallinnollisen seuraamusmaksun viranomaiselle tai muulle julkisoikeudelliselle yhteisölle.

3.1 Ruotsi

Ruotsissa yleisen tietosuojasetuksen mukainen hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan määrätä viranomaiselle. Tästä säädetään yleistä tietosuojasetusta täydentävässä laissa⁴³. Viranomaisille määrättävään hallinnolliseen seuraamusmaksuun sovelletaan kuitenkin yleisestä tietosuojasetuksesta poikkeavaa seuraamusmaksun enimmäismäärää. Yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 4 kohdan mukaisissa rikkomustilanteissa määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu voi olla enintään 5 000 000 kruunua ja 83 artiklan 5 ja 6 kohdan mukaisissa rikkomustilanteissa enintään 10 000 000 kruunua (6 kap. 2 § stk. 2)⁴⁴.

Viranomaiselle voidaan määrätä hallinnollisen seuraamusmaksu myös Ruotsin rikosasioihin sovellettavan tietosuojalain⁴⁵ rikkomisesta. Laissa täsmennetään kyseisen lain säännökset, joiden rikkomisesta hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan määrätä rekisterinpitäjälle tai henkilötietojen käsittelijälle sekä yleistä tietosuojasetusta täydentävää lakia vastaavasti hallinnollisen seuraamusmaksun enimmäismäärät kahdelle eri rikkomuskategorialle (6 kap. 3 §). Keskeisimmät hallinnollisen seuraamusmaksun soveltamisalaa koskevat rajaukset Ruotsin rikosasioihin sovellettavassa tietosuojalaissa liittyvät säännöksiin, jotka koskevat rekisteröidyn oikeuksia sekä rekisterinpitäjän velvollisuutta ilmoittaa henkilötietojen tietoturvaloukkauksesta rekisteröidylle. Kyseisten säännösten rikkomisesta rekisterinpitäjälle ei voida määrätä hallinnollista seuraamusmaksua.

43 Lag med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, SFS nr: [2018:218](#). Seuraamusmaksujen määräämistä viranomaisille perustellaan lain esitöissä muun muassa valvontaviranomaisen valvonnassa ilmenneillä rikkomuksilla sekä sillä, että virkamiesoikeudellisia seuraamuksia ei pidetä riittävän tehokkaina. Ks. [Regeringens proposition 2017/18:105](#), avsnitt 16.2.

44 Erilaista seuraamustasoa on perusteltu viranomaistoiminnan ja yksityissektorin toiminnan erilaisella luonteella. Mallina sääntelylle on tarkasteltu erityisesti julkisia hankintoja koskevaa lakia ja seuraamustaso on sama kuin kyseisessä laissa (SFS nr: 2016:1145). Ks. [Regeringens proposition 2017/18:105](#), avsnitt 16.2.

45 Brottsdatalog, SFS nr: [2018:1177](#). Laki ei koske turvallisuuspoliisia (Säkerhetspolisens) eikä kansalliseen turvallisuuteen liittyviä tehtäviä, joita siltä on siirretty poliisiviranomaiselle (Polismyndigheten). Hallinnollisia seuraamusmaksuja perustellaan niiden tehokkuudella, vertailemalla niitä vaihtoehtoihin seuraamuksiin. Myös rikosasioihin sovellettavan lain osalta on kiinnitetty huomiota muuhun lainsäädäntöön, jonka nojalla seuraamusmaksun määrääminen viranomaisille on ollut jo aiemmin mahdollista. Ks. [Prop. 2017/18:232](#), avsnitt 12.2.

Ruotsissa on lisäksi kansalliseen turvallisuuteen liittyvään henkilötietojen käsittelyyn sovellettava laki⁴⁶, jota sovelletaan turvallisuuspoliisin sekä poliisiviranomaisen suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn silloin, kun poliisi hoitaa sille siirrettyä kansalliseen turvallisuuteen liittyvää tehtävää. Hallinnollinen seuraamusmaksu ei sisälly laissa säädettyihin valvontaviranomaisen korjaaviin toimivaltuuksiin (7 kap. 5 §).

Uppsalan kuntaa koskevassa asiassa Ruotsin valvontaviranomainen määräsi 26.1.2022 hallinnollisen seuraamusmaksun yleisen tietosuoja-asetuksen rikkomuksista, jotka liittyivät potilastietojen lähettämiseen suojaamattomalla sähköpostilla. Asiassa valvontaviranomainen totesi kunnan rikkoneen yleisen tietosuoja-asetuksen 32 artiklan 1 kohtaa, kun se oli lähettänyt erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja ja henkilötunnuksia suojaamattomalla sähköpostilla ja määräsi rikkomuksen perusteella rekisterinpitäjälle 300 000 kruunun suuruisen hallinnollisen seuraamusmaksun.⁴⁷

Ruotsin valvontaviranomainen määräsi 9.6.2021 hallinnollisen seuraamusmaksun Östra Skaraborgin pelastuslaitokselle yleisen tietosuoja-asetuksen rikkomuksista, jotka liittyivät pelastuslaitoksella käytössä olleeseen kameravalvontaan. Päätöksessä valvontaviranomainen totesi kameravalvonnan olleen liian pitkälle menevää sen tarkoituksiin nähden. Asiassa työntekijöihin kohdistunutta kameravalvontaa oli käytetty tiloissa, joissa työntekijät vaihtoivat vaatteita ja sitä pidettiin päällä koko ajan, vaikka asiassa saadun selvityksen mukaan valvontaa tarvittiin ainoastaan palohälytyksen yhteydessä. Asiassa valvontaviranomainen totesi pelastuslaitoksen rikkoneen yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a ja c alakohtaa sekä 32 artiklan 1 ja 4 kohtaa ja määräsi rikkomusten perusteella hallinnollisen seuraamusmaksun, joka oli suuruudeltaan 350 000 kruunua.⁴⁸

46 Lag om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter, SFS nr: [2019:1182](#). Hallinnollisen seuraamusmaksun soveltamisalan rajaamista perustellaan muiden toimivaltuuksien riittävyydellä sekä sillä, etteivät yhtenäiseen seuraamusjärjestelmään liittyvä perusteet ole yhtä vahvoja kansalliseen turvallisuuteen liittyvässä henkilötietojen käsittelyissä kuin yleisen tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla. Ks. Regeringens proposition [2018/19:163](#), avsnitt 16.2.

47 Integritetsskyddsmyndigheten, Beslut efter tillsyn enligt dataskyddsförordningen mot Regionstyrelsen i Region Uppsala [26.1.2022, DI-2019-9457](#).

48 Integritetsskyddsmyndigheten, Beslut efter tillsyn enligt dataskyddsförordningen – kamerabevakning inom Räddningstjänsten Östra Skaraborg [9.6.2021, DI-2018-22697](#).

3.2 Tanska

Tanskan oikeusjärjestelmä ei mahdollista tietosuojasetuksen mukaisia hallinnollisia seuraamusmaksuja, joten sitä koskee hallinnollisten seuraamusmaksujen osalta yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 9 kohdan mukainen liikkumavara.⁴⁹ Kyseisen kohdan mukaan, jos jäsenvaltion oikeusjärjestelmässä ei säädetä hallinnollista seuraamusmaksusta, 83 artiklaa voidaan soveltaa niin, että seuraamusmaksun panee vireille toimivaltainen valvontaviranomainen ja sen määräävät toimivaltaiset kansalliset tuomioistuimet siten, että samalla varmistetaan, että nämä oikeussuojakeinot ovat tehokkaita ja niillä on vastaava vaikutus kuin valvontaviranomaisten määräämillä hallinnollisilla seuraamusmaksuilla. Tanskassa tuomioistuin voi määrätä rikosoikeudellisen sakon, jonka määräämisen yhteydessä tuomioistuin ottaa huomioon valvontaviranomaisen antaman esityksen.

Tanskassa yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 9 kohta on pantu täytäntöön Tanskan tietosuojalain⁵⁰, jossa muun ohella säädetään rikosoikeudellisen sakon määräämistä koskevista edellytyksistä. Sakko voidaan määrätä myös viranomaiselle (§ 41 stk. 6). Tanskassa julkisen sektorin toimijat saavat pääsääntöisesti pienemmän seuraamusmaksun kuin yksityiset toimijat. Tanskan tietosuojalain esitöiden mukaan julkisen sektorin toiminta perustuu eri säädöksiin ja poikkeaa yksityisestä sektorista.⁵¹ Myös Tanskan rikosasioiden tietosuojalain⁵² mukaan viranomaiselle voidaan määrätä rikosoikeudellinen sakko, jos rekisterinpitäjänä toimiva viranomainen ei ole noudattanut valvontaviranomaisen antamaa määräystä tai kieltoa (§ 50 stk. 2).

Tanskassa tuomioistuin tuomitsi 12.9.2022 rikosoikeudellisen sakon Hørsholmin kunnalle tälle sattuneen tietoturvaloukkauksen yhteydessä ilmi tulleiden rikkomusten seurauksena. Asiassa kunta oli ilmoittanut valvontaviranomaiselle tietoturvaloukkauksesta, joka aiheutui, kun kunnan työntekijän tietokone varastettiin. Varastetulla tietokoneella oli noin 1 600 kunnan työntekijän henkilötietoja, jotka sisälsivät arkaluonteista tietoa sekä henkilötunnuksia eikä tietokoneen kovalevyä

49 Yleisen tietosuojasetuksen johdanto-osan 151 kappale. Ks. myös Tanskan täytäntöönpanoilmoitus Euroopan komissiolle, [Denmark notification](#) to the European Commission under the GDPR, 23.10.2018.

50 Bekendtgørelse af lov om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven), [LOV nr 502 af 23/05/2018](#).

51 [Besvarelse af spørgsmål nr. 1265](#) (Alm. del), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 4. maj 2020.

52 Lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger, [LOV nr 410 af 27/04/2017](#).

oltu salattu. Tuomioistuin totesi kunnan rikkoneen yleisen tietosuoja-asetuksen 32 artiklan 1 kohtaa, sillä kunnalla ei ollut käytössä asianmukaisia toimenpiteitä henkilötietojen käsittelyyn liittyvää riskiä vastaavan turvallisuustason varmistamiseksi ja tuomitsi kunnalle 50 000 kruunun suuruisen sakon.⁵³

Lejren kuntaa koskevassa asiassa tuomioistuin tuomitsi 9.3.2022 kunnan maksamaan 50 000 kruunun suuruisen rikosoikeudellisen sakon yleisen tietosuoja-asetuksen 32 artiklan 1 kohdan rikkomisesta, joka tuli ilmi kunnan tekemän tietoturvaloukkausilmoituksen käynnistämän tutkinnan seurauksena. Asiassa kunnan lapsi- ja nuorisokeskuksen työntekijät olivat ladanneet kunnan työntekijäportaaliin asiakirjoja, jotka sisälsivät 452 henkilön henkilötietoja kuten nimiä, syntymäaikoja, yhteystietoja, henkilötunnuksia sekä tietoja taloudellisista olosuhteista, rikoksista, etnisestä alkuperästä, seksuaalisesta suuntautumisesta ja terveydentilasta. Suurin osa rekisteröidyistä oli alle 18-vuotiaita. Tiedot olivat saatavilla työntekijöiden portaalissa ilman pääsynvalvontaa, minkä seurauksena tarpeetoman laajalla henkilöpiirillä oli pääsy kyseisiin tietoihin.⁵⁴

3.3 Norja

Yleistä tietosuoja-asetusta sovelletaan Euroopan talousalueella ja siten myös Norjassa, joka ei ole EU:n jäsenvaltio. Hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan Norjan tietosuojalain⁵⁵ mukaan määrätä myös viranomaiselle tai julkisyhteisölle yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan mukaisesti (§ 26:2). Norjassa valvontaviranomaisella ei ole toimivaltaa määrätä hallinnollista seuraamusmaksua rikosasioiden tietosuojalain⁵⁶ nojalla, mutta laissa säädetään eräänlaisesta uhkasakosta, jonka valvontaviranomainen voi määrätä kyseisessä laissa säädetyn toimenpidemääräyksen yhteydessä viranomaiselle. (§ 60:4). Norjan rikoslaissa⁵⁷ (§ 27) säädetään yrityksille määrättävistä rangaistuksista (ensisijaisesti sakko), joita voidaan määrätä myös julkisyhteisöille. Yrityksille määrättävää rikosoikeudellista sakkoa ei kuitenkaan sovelleta tietosuojalainsäädännössä säädettyjen velvoitteiden rikkomisiin, joihin sovelletaan pääasiassa hallinnollisia seuraamuksia.

53 Retten i Helsingør, dom afsagt den 12. september 2022, [Retten nr. 1-2152/2021](#).

54 Retten i Roskilde, dom afsagt den 9. marts 2022, [Retten nr. 9A-8331/2020](#).

55 Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven), [LOV-2018-06-15-38](#) fra 20.07.2018.

56 Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven), [LOV-2010-05-28-16](#) fra 28.05.2010.

57 Lov om straff (straffeloven), [LOV-2005-05-20-28](#) fra 01.10.2015.

Norjan valvontaviranomainen määräsi 7.1.2022 Østre Totenin kunnalle hallinnollisen seuraamusmaksun asiassa, jossa oli kyse kuntaan kohdistuneesta vakavasta kyberhyökkäyksestä. Kyberhyökkäyksen seurauksena kunnan henkilöstö ei päässyt enää kirjautumaan suurimpaan osaan kunnan IT-järjestelmistä, kunnan käsittelemää dataa oli salattu ja varmuuskopiot poistettu. Kyberhyökkäyksen jälkeen kävi ilmi, että osa tiedoista oli julkaistu pimeässä verkossa (dark web). Asiassa valvontaviranomainen totesi kunnan rikkoneen yleisen tietosuojasetuksen 24 ja 32 artiklaa, koska sillä ei ollut käytössä muun muassa tehokkaita sisäänkirjautumiseen liittyviä turvatoimia, riittäviä varmuuskopiointijärjestelmiä ja asianmukaista loki-tusta. Valvontaviranomainen määräsi kunnalle 4 000 000 kruunun suuruisen hallinnollisen seuraamusmaksun sekä määräsi kunnan yleisen tietosuojasetuksen 58 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaisesti saattamaan käsittelytoimet asetuksen mukaisiksi.⁵⁸

Työnhakijoiden CV-tietojen julkaisemista koskevassa asiassa Norjan valvontaviranomainen määräsi hallinnollisen seuraamusmaksun Norjan työ- ja hyvinvointihallinnolle, koska valvontaviranomainen katsoi sen rikkoneen yleisen tietosuojasetuksen 5 artiklan 1 kohdan a ja f alakohtaa sekä 6 artiklan 1 kohtaa. Asiassa työ- ja hyvinvointihallinto oli julkaissut työnhakijoiden CV-tietoja julkaisuun tarkoitettulla verkkoalustalla ilman työnhakijoiden suostumusta. Valvontaviranomainen määräsi työ- ja hyvinvointihallinnolle asiassa 5 000 000 kruunun suuruisen hallinnollisen seuraamusmaksun.⁵⁹

3.4 Viro

Tanskan tavoin myöskään Viron oikeusjärjestelmä ei mahdollista tietosuojasetuksen mukaisia hallinnollisia seuraamusmaksuja ja Viroa koskee edellä selostettu yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklan 9 kohdan mukainen liikkumavara⁶⁰. Viron tietosuojalain⁶¹ mukaan valvontaviranomaisella on toimivalta tarvittaessa aloittaa rikkomusmenettely ja määrätä rangaistus, jos mikään hallinnollinen toimenpide ei mahdollista kyseisessä laissa tai yleisessä tietosuojasetuksessa

58 Datatilsynet, Vedtak om overtredelsesgebyr og pålegg, 7.1.2022, 21/00480-14.

59 Datatilsynet, Vedtak om overtredelsesgebyr - Publisering av CV på arbeidsplassen. no – NAV, 21.6.2022, 21/00872-11.

60 Yleisen tietosuojasetuksen johdanto-osan 151 kappale. Ks. myös Viron täytäntöönpanoilmoitus Euroopan Komissiolle, [Estonia notification](#) to the European Commission under the GDPR, 11 March 2019.

61 [Isikuandmete kaitse seadus](#), 12.12.2018.

säädettyjen vaatimusten noudattamista (56:2:3 §). Seuraamusmaksun määräämiseen sovellettavasta rikkomusmenettelystä säädetään Viron rikoslaisissa⁶² sekä laissa rikkomusmenettelystä⁶³.

Viron rikoslaisissa säädetään oikeushenkilön rikosoikeudellisesta vastuusta, joka liittyy myös rikkomusmenettelyyn. Oikeushenkilön rikosoikeudellista vastuuta ei lain 14:4 §:n mukaan sovelleta valtioon, hallitustenvälisiin järjestöihin, paikallisviranomaisiin eikä julkisoikeudellisiin oikeushenkilöihin. Niille ei kyseisen säännöksen nojalla voida määrätä seuraamusmaksua rikkomusmenettelyssä eikä rikosoikeudellisenä rangaistuksena yleisen tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla.⁶⁴

3.5 Saksa

Saksassa yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesta hallinnollisesta seuraamusmaksusta säädetään Saksan liittovaltion tietosuojalaissa⁶⁵ sekä hallinnollisista rikkomuksista annetussa laissa⁶⁶. Saksan liittovaltion tietosuojalain mukaan hallinnollista seuraamusmaksua ei määrätä viranomaisille ja muille julkisille elimille (§ 43 Absatz 3). Lain esitöissä tätä on perusteltu pelkästään viittaamalla yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 7 kohdan mukaisen liikkumavaran käyttöön⁶⁷.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivin täytäntöönpanosäätelyä sisältyy Saksan liittovaltion tietosuojalakiin (§ 45–84) sekä useisiin Saksan osavaltioiden lakeihin. Saksassa hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen viranomaiselle ei ole mahdollista rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla⁶⁸. Saksassa

62 [Karistusseadustik](#), 06.06.2001.

63 [Väärteomenetluse seadustik](#), 22.05.2002.

64 Ks. myös Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, [COM\(2022\) 364 final](#), Ensimmäinen kertomus lainvalvontatarkoituksessa käsiteltyjen henkilötietojen suoja koskevan direktiivin (EU) 2016/680 soveltamisesta ja toimivuudesta, s. 13.

65 [Bundesdatenschutzgesetz](#) (BDSG) vom 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2097).

66 [Gesetz über Ordnungswidrigkeiten](#) (OWiG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602).

67 Deutscher Bundestag, 18. Wahlperiode, [Drucksache 18/11325 24.02.2017](#), Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 (Datenschutz-Anpassungs- und -Umsetzungsgesetz EU – DSAnpUG-EU), s. 109.

68 Komission tiedonanto COM(2022) 364 final, s. 13.

viranomaiseen ei voi myöskään kohdistaa seuraamusmaksua rikosoikeudellisena rangaistuksena, sillä Saksan oikeusjärjestelmä ei yleisesti ottaen tunnista viranomaisen rikosoikeudellista vastuuta⁶⁹.

3.6 Itävalta

Itävallassa yleisen tietosuojasetuksen mukainen seuraamusjärjestelmä ei mahdollista hallinnollisen seuraamusmaksun määräämistä viranomaiselle. Itävallan perustuslakituomioistuin on ottanut asiaan jo aiemmin kantaa käsitellessään Itävallan yleisesti sovellettavaa hallinnollisia seuraamuksia koskevaa lakia (Verwaltungsstrafgesetz 1991 (VStG))⁷⁰. Itävallan liittovaltion tietosuojalaissa⁷¹ säädetään yleisen tietosuojasetuksen mukaisen hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisen yleisistä edellytyksistä, joiden mukaan hallinnollisia seuraamusmaksuja ei voida määrätä viranomaisille ja julkisyhteisöille (§ 30 Abs. 7).

Itävallan liittovaltion tietosuojalaissa säädetään myös korjaavista toimivaltuuksista, joita valvontaviranomaisella on käytössä rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla. Hallinnollinen seuraamusmaksu ei sisälly näihin toimivaltuuksiin (§ 33 Abs. 2). Itävallassa viranomaisille ei myöskään voida määrätä rikosoikeudellista sakkoa yleisen tietosuojasetuksen tai rikosasioiden tietosuojadirektiivin rikkomisesta. Rikosoikeudellinen vastuu koskee kuitenkin virkamiehiä, jotka voidaan asettaa syytteeseen esimerkiksi Itävallan liittovaltion tietosuojalain 63 §:n ja tiettyjen rikoslain⁷² säännösten nojalla.

69 Drucksache 18/11325 24.02.2017, s. 121.

70 Verfassungsgerichtshof, E 473/2015-12, VfSlg. 19.988/2015, 25. Juni 2015, kohta 3.2.

71 Bundesgesetz zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten ([Datenschutzgesetz](#) – DSGVO) StF: BGBl. I Nr. 165/1999.

72 Bundesgesetz vom 23. Jänner 1974 über die mit gerichtlicher Strafe bedrohten Handlungen ([Strafgesetzbuch](#) – StGB) StF: BGBl. Nr. 60/1974, 302 §, 118a § ja 119a §.

3.7 Alankomaat

Alankomaiden yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanolaissa⁷³ säädetään erikseen viranomaisille määrättävistä hallinnollisista seuraamusmaksuista. Lain mukaan valvontaviranomainen voi määrätä viranomaiselle tai julkishallinnon elimelle yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 4–6 kohdan mukaisen hallinnollisen seuraamusmaksun (Art. 18).

Alankomaissa valvontaviranomaisella on toimivaltuus määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu myös rikosasioiden tietosuojadirektiivin täytäntöönpanolain nojalla. Poliisin tiedonkäsittelyä sääntelevän lain⁷⁴ ja oikeus- ja rikostietojen käsittelyä sääntelevän lain⁷⁵ mukaan rekisterinpitäjälle voidaan määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu, jonka enimmäismäärä on 103 000 euroa tai 670 000 euroa rikkomuksesta riippuen. Alankomaiden rikoslain⁷⁶ mukaan kyseiset seuraamusmaksun enimmäismäärät mukautetaan vuosittain kuluttajahintaindeksin mukaisesti (Art. 23:9).

Alankomaissa valvontaviranomainen määräsi 24.2.2022 Alankomaiden ulkoministeriölle 565 000 euron hallinnollisen seuraamusmaksun asiassa, joka koski viisumeiden myöntämiseen liittyvää henkilötietojen käsittelyä. Asiassa valvontaviranomainen katsoi, että viisumihakemuksiin sisältyvät henkilötiedot, joihin lukeutuivat esimerkiksi hakijan sormenjäljet, nimi, osoite, syntymäpaikka, kansalaisuus, valokuva sekä matkan tarkoitus, eivät olleet asianmukaisesti suojattuja ja totesi ministeriön rikkoneen yleisen tietosuoja-asetuksen 32 artiklan 1 kohtaa. Valvontaviranomainen myös katsoi, että ministeriö ei ollut informoinut hakijoita asianmukaisesti heitä koskevien tietojen vastaanottajista yleisen tietosuoja-asetuksen 13 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti. Seuraamusmaksun lisäksi

73 Wet van 16 mei 2018, houdende regels ter uitvoering van Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119) ([Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming](#)).

74 Wet van 21 juli 2007, houdende regels inzake de verwerking van politiegegevens ([Wet politiegegevens](#)), artikel 35c:1:c.

75 Wet van 7 november 2002 tot wijziging van de regels betreffende de verwerking van justitiële gegevens en het stellen van regels met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens in persoonsdossiers ([Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens](#)) artikel 27:4:c.

76 Wet van 3 maart 1881 ([Wetboek van Strafrecht](#)).

valvontaviranomainen määräsi yleisen tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 2 kohdan d alakohdan mukaisesti ministeriön saattamaan käsittelytoimet asetuksen mukaisiksi ja asetti määräysten tehosteeksi kaksi erillistä uhkasakkoa.⁷⁷

Alankomaiden veroviranomaista koskevassa asiassa valvontaviranomainen määräsi 7.4.2022 veroviranomaiselle 3 700 000 euron hallinnollisen seuraamusmaksun useista yleisen tietosuoja-asetuksen rikkomuksista, jotka liittyivät veroviranomaisella käytössä olleeseen ns. mustaan listaan, jota veroviranomainen käytti etsiesään merkkejä petoksista. Listalle oli merkitty henkilöitä, jotka olivat syyllistyneet tai joiden epäiltiin syyllistyvän veropetoksiin. Valvontaviranomainen katsoi, että kyseisellä henkilötietojen käsittelyllä oli merkittäviä vaikutuksia rekisteröityihin ja tutkinnassa kävi ilmi, että listalle oli päätynyt virheellisiä tietoja. Valvontaviranomainen totesi veroviranomaisen rikkoneen yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan a, b, d ja e alakohtaa, 6 artiklan 1 kohtaa, 32 artiklan 1 kohtaa sekä 35 artiklan 2 kohtaa.⁷⁸

3.8 Ranska

Ranskassa on annettu tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin täytäntöönpanosta erityinen laki⁷⁹, jota täydentää vuonna 1978 säädetty informaatioteknologiaa ja henkilötietojen suojaa koskeva laki⁸⁰. Ranskassa tietosuojalainsäädännön rikkomisesta määrättävästä hallinnollisesta seuraamusmaksusta säädetään viimeksi mainitussa laissa. Laissa säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen sekä kyseisen lain rikkomuksista määrättävistä hallinnollisista seuraamusmaksuista. Hallinnollista seuraamusmaksua koskevien säännösten mukaan seuraamusmaksua ei voida määrätä valtion viranomaisille (20 art.). Seuraamusmaksu voidaan kuitenkin määrätä muille julkishallinnon toimijoille, mukaan lukien paikallis- ja aluehallintoviranomaiset.

Ranskan rikoslain⁸¹ mukaan tietosuojaa koskevan lain säännösten vastaisista teoista voidaan määrätä enintään 300 000 euron suuruinen sakko rikosoikeudellisena rangaistuksena (226-16–226-24 art.). Tietosuojaa koskevan lain säännöksiin liittyvä

77 Autoriteit Persoonsgegevens, [Besluit tot het opleggen van een boete en een last onder dwangsom 24.2.2022](#).

78 Autoriteit Persoonsgegevens, [Besluit tot boeteoplegging 2.4.2022](#).

79 [Loi n° 2018-493](#) du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles.

80 [La loi n° 78-17](#) du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

81 [Code pénal](#) du 22 juillet 1992.

rikosoikeudellinen vastuu koskee myös oikeushenkilöitä valtion viranomaisia lukuunottamatta. Paikallis- ja alueviranomaisten osalta oikeushenkilön rikosoikeudellinen vastuu kuitenkin rajoittuu tilanteisiin, joissa on kyse sellaisista julkisista hallintotehtävistä, jotka voitaisiin delegoida. (121-2 art.) Rikoslain mukaan oikeushenkilölle määrättävän sakon enimmäismäärä on viisi kertaa suurempi kuin luonnolliselle henkilölle määrättävän sakon enimmäismäärä (131-38 art.).

Ranskassa valvontaviranomainen määräsi 12.12.2023 Kouroun kunnalle 5 000 euron hallinnollisen seuraamusmaksun rikkomuksista, jotka liittyivät velvollisuuteen nimittää tietosuojavastaava. Asiassa valvontaviranomainen antoi kunnalle kehotuksen nimittää tietosuojavastaava neljän kuukauden kuluessa kehotuksen antamisesta. Kunta ei vastannut kehotukseen eikä noudattanut sitä. Tämän johdosta valvontaviranomainen totesi kunnan rikkoneen tietosuojavastaavan nimittämistä koskevaa yleisen tietosuoja-asetuksen 37 artiklaa sekä 31 artiklaa, jossa säädetään rekisterinpitäjän velvollisuudesta tehdä yhteistyötä valvontaviranomaisen kanssa. Hallinnollisen seuraamusmaksun lisäksi valvontaviranomainen määräsi rekisterinpitäjän nimittämään tietosuojavastaavan kahden kuukauden kuluessa päätöksen tiedoksiannosta ja määräsi 150 euron suuruisen päiväkohtaisen viivästyssakon määräyksen tehosteeksi.⁸²

3.9 Belgia

Belgiassa tietosuojalainsäädännön rikkomisesta määrättävästä hallinnollisesta seuraamusmaksusta säädetään tietosuojalaissa⁸³, jossa säädetään yleisen tietosuoja-asetuksen sekä rikosasioiden tietosuojadirektiivin täytäntöönpanosäännösten rikkomuksista määrättävistä korjaavista toimenpiteistä (art. 221 § 1). Belgiassa yleisen tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin täytäntöönpanosäännösten mukainen seuraamusjärjestelmä ei mahdollista hallinnollisen seuraamusmaksun määräämistä viranomaiselle eikä viranomaisen lukuun toimivalle henkilölle, lukuun ottamatta julkisoikeudellista oikeushenkilöä, joka tarjoaa

82 Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés, Délibération de la formation restreinte n° SAN-2024-009 du 22 juillet 2024 concernant la commune de KOUROU.

83 Loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, 2018-07-30/46.

tavaroita tai palveluja markkinoilla (art. 221 § 2). Belgian tietosuojalain valmisteluaineistossa viranomaisten sulkemista ulos hallinnollisten seuraamusmaksujen soveltamisalasta on perusteltu perustuslaista johtuvilla syillä.⁸⁴

Belgian tietosuojalain mukaan viranomaiselle voidaan määrätä sakko rikosoikeudellisena seuraamuksena sekä yleisen tietosuoja-asetuksen että rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla. Laissa säädetään useasta sakkoluokasta. Tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla sakko voi olla enimmillään 30 000 euroa (art. 223) ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla 15 000 euroa (art. 222).

3.10 Luxemburg

Luxemburgissa yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisen hallinnollisen seuraamusmaksun määräämisestä säädetään yleistä tietosuoja-asetusta täydentävässä laissa⁸⁵, jonka mukaan valvontaviranomainen voi määrätä yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan mukaisia hallinnollisia seuraamusmaksuja valtion viranomaisia ja kuntia lukuun ottamatta (48 §). Hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan kuitenkin määrätä muille julkisen sektorin toimijoille.

84 Chambre des représentants de Belgique, Projet de loi relatif à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, 11.7.2018, [DOC 54-3126/001](#), s. 229–230. Lainsäädäntöratkaisua perustellaan erityisesti tarpeella varmistaa viranomaisen tehtävän keskeytyksetön hoitaminen. Perustelujen mukaan hallinnollinen seuraamusmaksu voisi vaarantaa yleistä etua koskevan tehtävän hoitamisen. Perusteluissa katsotaan, että perustuslaista johtuva yhdenvertaisen kohtelun vaatimus ei estä sitä, että viranomaisia kohdellaan eri tavoin kuin yksityisiä, kun kohtelu perustuu objektiivisiin syihin ja käytetyt keinot ovat oikeasuhteisia. Perusteluissa todetaan myös, että viranomaiset eivät kuitenkaan välty valvonnalta. Viranomaisiin voidaan kohdistaa tuomioistuinkontrolli ja rikosoikeudellinen seuraamus.

85 [Loi du 1er août 2018 \(A686\)](#) portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et mise en oeuvre du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), portant modification du Code du travail et de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État.

Luxemburgissa hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen viranomaiselle on mahdollista rikosasioiden tietosuojadirektiivin täytäntöönpanosäännösten nojalla. Rikosasioiden tietosuojalain⁸⁶ mukaan valvontaviranomainen voi määrätä lain rikkomuksista 500–250 000 euron suuruisen hallinnollisen seuraamusmaksun (47 §).

Luxemburgissa valtiolle ja kunnille ei voida määrätä rikosoikeudellista sakkoa yleisen tietosuoja-asetuksen tai rikosasioiden tietosuojadirektiivin täytäntöönpanosääntelyn rikkomisesta. Luxemburgin rikoslaki⁸⁷ sisältää säännökset oikeushenkilön rikosoikeudellisesta vastuusta, jota ei kuitenkaan sovelleta valtioon ja kuntiin (34 §).

Luxemburgin valvontaviranomaisen 21.9.2023 tekemä päätös koskee kahta julkisyhteisöä, jolle kummallekin valvontaviranomainen määräsi 2500 euron suuruisen hallinnollisen seuraamusmaksun asiassa, joka koski toimijoiden huoltoajoneuvoissa ja rakennuskoneissa käytettyä paikantamisjärjestelmää. Valvontaviranomainen katsoi, että vaikka järjestelmässä käsiteltävät tiedot eivät olleet suoraan yhdistettävissä tiettyihin työntekijöihin, oli ajoneuvoa tai konetta kuljettaneen työntekijän selvittäminen helppoa muiden tietojen avulla. Valvontaviranomainen katsoi, että rekisterinpitäjät olivat rikkoneet yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan b ja c alakohtaa sekä 13 artiklaa, muun muassa siksi, että henkilötietoja oli käsitelty perusteettoman laajasti eivätkä rekisterinpitäjät olleet informoineet työntekijöitä henkilötietojen käsittelystä tietosuoja-asetuksen edellyttämällä tavalla.⁸⁸

3.11 Yhteenveto

Vertailuista valtioista useimmissa on käytössä oikeushenkilön vastuuseen perustuva hallinnollinen seuraamusmaksu tai rikosoikeudellinen sakko, joka voidaan määrätä viranomaiselle tai muulle julkisyhteisölle, mutta sääntelyratkaisut poikkeavat toisistaan. Ruotsissa, Alankomaissa ja Luxemburgissa viranomaiselle voidaan määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu sekä yleisen tietosuoja-asetuksen että rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla. Norjassa hallinnollinen

86 [Loi du 1er août 2018 \(A689\)](#) relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale.

87 [Code pénal](#).

88 Décision de la Commission nationale siégeant en formation restreinte sur l'issue de l'enquête n° [...] menée auprès de l'Organisme public A et de l'Organisme public B Délibération n° [13FR/2023 du 21 septembre 2023](#). Julkaistussa päätöksessä ei täsmennetä sitä, mitkä julkisyhteisöt olivat kyseessä.

seuraamusmaksu voidaan määrätä viranomaiselle vain tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla. Belgiassa hallinnollinen seuraamusmaksu on mahdollinen julkissektorilla vain hyvin rajallisesti eli tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla toimivalle julkisoikeudelliselle oikeushenkilölle, joka tarjoaa tavaroita tai palveluja markkinoilla.

Vertailuista valtioista Tanskassa ja Belgiassa on käytössä rikosoikeudellinen sakko, joka koskee viranomaisia ja jota sovelletaan sekä yleisen tietosuoja-asetuksen että rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla. Tanskassa ja Virossa hallinnollinen seuraamusmaksu ei ole ollenkaan mahdollinen seuraamuksena. Belgiassa rikosoikeudellinen sakko on puolestaan käytössä hallinnollisen seuraamusmaksun rinnalla. Vertailun perusteella lähimpänä Suomessa tehtyä seuraamusmaksujen soveltamisalaa koskevaa ratkaisua ovat Viro, Saksa ja Itävalta, joissa viranomaiselle ei voida määrätä lainkaan hallinnollista seuraamusmaksua tai rikosoikeudellista sakkoa tietosuojalainsäädännön rikkomisista.

Vertailusta ilmenee, että useassa valtiossa, jossa hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen viranomaiselle on mahdollista, on seuraamusmaksua koskevaan sääntelyyn tehty rajauksia viranomaisten osalta. Esimerkiksi Ranskassa valtion viranomaiset on rajattu sääntelyn ulkopuolelle, kun taas paikallisviranomaiset kuuluvat soveltamisalaan. Luxemburgissa yleisen tietosuoja-asetuksen mukaista seuraamusmaksua ei voida määrätä valtiolle eikä kunnille. Ruotsissa puolestaan turvallisuuspoliisia sekä poliisiviranomaista silloin, kun poliisi hoitaa sille siirrettyä kansalliseen turvallisuuteen liittyvää tehtävää, koskee erillinen laki eikä niille ole mahdollista määrätä sen nojalla hallinnollisia seuraamusmaksuja. Ruotsin rikosasioiden tietosuojadirektiivin täytäntöönpanolaissa on myös rajattu hallinnolliseen seuraamusmaksun soveltamisalaa esimerkiksi siltä osin kuin on kyse rekisteröidyn oikeuksien käyttämiseen liittyvistä säännöksistä. Lisäksi esimerkiksi Ruotsissa ja Tanskassa viranomaisia koskeva seuraamusmaksun enimmäismäärä on yksityissektoria selvästi matalampi. Ruotsissa viranomaisia koskeva seuraamusmaksutaso perustuu suoraan lainsäädäntöön ja Tanskassa puolestaan lain esitöihin perustuvaan viranomaiskäytäntöön.

Suomen lainsäädäntöratkaisua lähimpänä olevista valtioista Itävallassa vaikuttaisi olevan taustalla perustuslaista johtuvia syitä. Belgiassa asiaa on kuitenkin tarkasteltu perusteellisemmin nimenomaisesti tietosuojalainsäädännön säätämisen yhteydessä. Belgian tietosuojalakia koskevassa hallituksen esityksessä viranomaisten sulkemista ulos hallinnollisten seuraamusmaksujen soveltamisalasta on perusteltu perustuslaista johtuvilla syillä, mutta perustelut ovat osin erilaiset kuin Suomen tietosuojalain 24 §:ää koskevat perustelut. Erityisesti perusoikeuksiin liittyvää arviota Belgian lainsäädäntöä koskeviin esitöihin ei sisälly toisin kuin Suomessa

(ks. tarkemmin jakso 5). Perusteluissa tuodaan erityisesti esiin julkisen hallinnon ja yksityissektorin välisiä eroja, kuten se, että julkisen hallinnon tavoitteena ei ole tuottaa voittoa. Keskeisin perustelu sille, että viranomaiset on suljettu hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevien säännösten soveltamisalan ulkopuolelle, vaikuttaisi olevan se, että hallinnollisen seuraamusmaksun katsotaan vaarantavan julkisen palvelun jatkuvuuden ja yleistä etua koskevan tehtävän hoitamisen. Perusteluiden mukaan hallinnollisen seuraamusmaksun soveltamisalan raja on tavoitteeseen nähden oikeasuhteinen toimenpide, koska sillä ei vaaranneta julkisen palvelun jatkuvuutta. Perustuslain katsotaan mahdollistavan viranomaisten ja yksityisten erilaisen kohtelun. Perusteluissa kuitenkin korostetaan, että viranomaiset eivät vältty seuraamuksilta, vaan viranomaisiin kohdistuu tuomioistuinkontrolli ja niille voidaan määrätä rikosoikeudellinen seuraamus. Vaikka yksityistä ja julkista sektoria koskevat seuraamukset eivät ole täysin samat, ovat ne kuitenkin toisiaan vastaavia ja mahdollistavat niiden tavoitteiden saavuttamisen.⁸⁹

Yleisen tietosuojasetuksen mukaisia hallinnollisia seuraamusmaksuja koskeva Belgian kansallinen sääntely on ollut Belgian perustuslakituomioistuimen arvioitavana ja tuomioistuin katsoi sääntelyn olevan Belgian perustuslain mukaista. Ratkaisussa tuomioistuin totesi, että lainsäätäjän tavoitteita voidaan sellaisenaan pitää oikeutettuina. Tuomioistuimen mukaan lainsäätäjä saattoi kohtuudella katsoa, että viranomaisiin kohdistuvat muut seuraamukset olivat riittävän varoittavia ja että niiden avulla voitiin sovittaa yhteen velvollisuus noudattaa yleistä tietosuojasetusta ja pyrkimys varmistaa julkisen palvelun jatkuvuus ja olla vaarantamatta yleistä etua koskevan tehtävän hoitamista.⁹⁰

89 Chambre des représentants de Belgique, *Projet de loi relatif à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel*, 11.7.2018, [DOC 54-3126/001](#), s. 229–230.

90 Cour constitutionnelle, [Arrêt n° 3/2021 du 14 janvier 2021](#), 8.27. kohta ja 8.28. kohta.

4 Nykytilan arviointia

Nykytilan kuvauksesta ilmenee, että yleisen tietosuoja-asetuksen 84 artikla ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 57 artikla on pantu täytäntöön tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain rangaistussäännöksillä. Rangaistussäännöksissä mainittujen rikoslain säännösten lisäksi viranhaltijoihin voidaan soveltaa erityisesti virkavelvollisuuden rikkomista koskevia rikoslain säännöksiä. Tässä jaksossa arvioidaan rikosoikeudellisten seuraamusten kattavuutta niihin sovellettavien säännösten ja oikeuskäytännön valossa.

Vaikka yleisen tietosuoja-asetuksen 84 artikla ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin 57 artikla sisältävät kansallista liikkumavaraa, niissä tarkoitetuissa kansallisissa seuraamuksissa on keskeistä ottaa huomioon EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännöstä seuraavat vaatimukset. Vaikka jäsenvaltiot voivat valita kyseessä olevan EU-lainsäädännön rikkomisesta määrättävät seuraamukset, niiden on tuomioistuimen mukaan huolehdittava erityisesti siitä, että unionin oikeuden rikkominen sanktioidaan vastaavin aineellisin ja menettelyllisin edellytyksin kuin kansallisen oikeuden vastaavanlaatuisen ja vakavuudeltaan samanlainen rikkominen, ja että seuraamus on joka tapauksessa tehokas, oikeasuhteinen ja varoittava⁹¹. Lisäksi tuomioistuin on todennut, että seuraamusten on ankaruudeltaan vastattava niillä rangaistavien loukkausten vakavuutta ja niillä on erityisesti varmistettava todellinen varoittava vaikutus yleistä suhteellisuusperiaatetta kuitenkin noudattaen⁹².

Edellä mainittu EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenevä vastaavuusperiaate ei tarkoita välttämättä sitä, että seuraamus olisi tarpeen kaikkien tietosuojalainsäädännön velvoitteiden rikkomisesta. Tältä osin on huomionarvoista se, että sellaisia täysin vastaavia kansallisia säännöksiä ei ole, joihin tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojadirektiivin velvoitteita voitaisiin verrata. Tietosuojalainsäädännön tavoitteiden kannalta on kuitenkin oleellista se, että viranomaisten osalta

91 C-679/18, OPR-Finance, tuomio 5.3.2020, kohta 25; C-565/12, LCL Le Crédit Lyonnais, tuomio 27.3.2014, kohta 44. Ks. myös Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen, Työryhmän mietintö, Oikeusministeriön julkaisu 52/2018, s. 26–28.

92 C-679/18, OPR-Finance, tuomio 5.3.2020, kohta 26; C-42/15, Home Credit Slovakia, tuomio 9.11.2016, 63 kohta.

sovellettavaksi tulevat rikosoikeudelliset seuraamussäännökset kohdistuvat yleisen tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosuojalain velvoitteiden rikkomiseen mahdollisimman kattavasti. Lähtökohtana voidaan pitää niitä velvoitteita, joihin viitataan yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa. Viranomaisia koskevat kaikilta osin samat tietosuojavelvoitteet kuin yksityissektoria. Myös rikosasioiden tietosuoja-direktiivin yleiset henkilötietojen käsittelyä koskevat velvoitteet ovat oleellisin osin samat kuin yleisessä tietosuoja-asetuksessa.

Tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain rangaistussäännösten kattavuutta viranhaltijoiden osalta tarkastellaan jäljempänä yleisellä tasolla sen kannalta, mitä tilanteita rangaistussäännökset koskevat. Tarkastelussa huomioidaan sekä aineellisoikeudellinen että henkilöllinen soveltamisala. Säännösten arviointia täydennetään oikeuskäytännön tarkastelulla. Oikeuskäytäntöä tarkastellaan erityisesti siltä osin, onko hallinnollisten seuraamusmaksujen sijasta sovellettavia rikosoikeudellisia seuraamuksia myös tosiasiallisesti sovellettu tietosuojalainsäädännön sisältämien velvoitteiden rikkomiseen, huomioiden erityisesti yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan sisällön.

4.1 Rangaistussäännösten kattavuus yleisen tietosuoja-asetuksen velvoitteiden kannalta

4.1.1 Tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain rangaistussäännökset

Yleisen tietosuoja-asetuksen 84 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että jäsenvaltioiden on säädettävä asetuksen rikkomisesta aiheutuvista seuraamuksista erityisesti niitä tilanteita varten, joihin ei sovelleta 83 artiklan mukaisia hallinnollisia seuraamusmaksuja. Kohdan mukaan jäsenvaltioiden on myös toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet seuraamusten täytäntöönpanon varmistamiseksi. Tällaisten seuraamusten on lisäksi oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Tämän lisäksi on tarpeen huomioida edellä mainittu vastaavuusperiaate. Asetuksen johdanto-osan 152 kappaleesta ilmenee, että seuraamusten luonne olisi määriteltävä jäsenvaltion lainsäädännössä, ja ne voisivat olla joko rikosoikeudellisia tai hallinnollisia.

Tietosuojalain 26 §:n rangaistussäännöksissä viitataan muun muassa tietosuojarikosta koskevaan rikoslain 38 luvun 9 §:ään. Edellä nykytilan kuvauksesta ilmenee, että tietosuojalain säätämisen yhteydessä säädetyn tietosuojarikoksen osalta tarkoituksena on ollut yleisen tietosuoja-asetuksen 84 artiklan mukaisesti, että

tietosuojarikos koskee eri tilanteita kuin sen 83 artikla. Tietosuojarikoksesta voidaan sitä koskevan rikoslain 38 luvun 9 §:n nojalla tuomita vain muu kuin rekisterinpitäjänä tai henkilötietojen käsittelijänä toimiva henkilö. Tietosuojalain 26 §:n rangaistussäännöksiin sisältyy tietosuojarikosta koskevan rikoslain pykälän lisäksi myös viittauksia muihin rikoslain säännöksiin. Edellä nykytilan kuvauksesta ilmenee, että myöskään nämä rikoslain säännökset eivät koske niiden velvoitteiden rikkomista, joihin viitataan tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa.

Sen lisäksi, että tietosuojalain rangaistussäännökset kattavat kokonaisuutena eri tilanteita kuin tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa tarkoitetut velvoitteet, eikä viranomaiselle ole Suomessa mahdollista määrätä hallinnollista seuraamusmaksua, viranomaiselle ei ole myöskään mahdollista määrätä rikosoikeudellista seuraamusta oikeushenkilönä tietosuojalainsäädännön rikkomisesta. Oikeushenkilön rangaistusvastuu ei rikoslain 38 luvun 12 §:n mukaan koske tietosuojarikosta, ja rikoslaisissa säädettyä yhteisösakkoa sovelletaan myös muutoin vain osaan tietosuojalain 26 §:n 1 momentissa tarkoitetuista muista rikoksista. Siltä osin kuin yhteisösakko voisi tulla sovellettavaksi, sitä sovelletaan viranomaiseen vain silloin, kun kyse ei ole julkisen vallan käyttöön liittyvästä teosta tai laiminlyönnistä.

Oikeushenkilön vastuun osalta on kuitenkin huomioitava, että rikoslain mukainen oikeushenkilön rangaistusvastuu perustuu eri lähtökohtaan kuin hallinnollisiin seuraamusmaksuihin liittyvä oikeushenkilön vastuu. Oikeushenkilön rangaistusvastuussa edellytetään, että yhteisön toiminnassa on tehty luonnolliselle henkilölle syyksiluettavissa oleva teko (rikos), vaikka edellytyksenä ei olekaan yksittäisen henkilön tuomitseminen kyseisestä teosta.⁹³ Lisäksi edellytyksenä on, että kyseinen henkilö on toiminut oikeushenkilön puolesta tai hyväksi. Sen sijaan yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisen rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän vastuun lähtökohtana on EU:n tuomioistuimen tulkintakäytännön mukaisesti, että hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan kohdistaa muiden toimenpiteiden lisäksi tai asemesta rekisterinpitäjään tai henkilötietojen käsittelijään. EU:n tuomioistuin on myös tulkinnut rekisterinpitäjän käsitettä ja vastuuta laajasti⁹⁴. Lisäksi EU:n tuomioistuin on linjannut muun muassa, että yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa tällaisista rikkomuksista säädetyt hallinnolliset seuraamusmaksut

93 HE 95/1993 vp, s. 35.

94 Esim. C-25/17, Jehovan todistajat, tuomio (suuri jaosto) 10.7.2018; C-210/16, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, tuomio 5.6.2018.

on voitava määrätä suoraan oikeushenkilölle, jos sitä voidaan pitää kyseessä olevan käsittelyn osalta rekisterinpitäjänä, ilman, että kyseessä oleva rikkomisen olisi voitava ensin lukea yksilöidyn luonnollisen henkilön syyksi⁹⁵.

Rikosasioiden tietosuojadirektiivistä ei ilmene, minkä direktiivin velvoitteiden rikkomiseen seuraamusten tulisi tarkalleen ottaen kohdistua. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin 57 artiklan sanamuoto myös poikkeaa yleisen tietosuoja-asetuksen 84 artiklan 1 kohdasta, ja koskee yleisesti direktiivin säännösten rikkomista. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin velvoitteet ovat lähes identtisiä tietosuoja-asetuksen vastaavien velvoitteiden kanssa. Myös suuri osa yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa tarkoitetuista hallinnollisen seuraamusmaksun alaisista velvoitteista sisältyy rikosasioiden tietosuojadirektiiviin.

Rikosasioiden tietosuojalain 60 §:n perustelujen mukaan pykälän viittaussäännöksillä on tarkoitettu viitata niihin rikoslain säännöksiin, jotka voivat tulla kyseeseen lain rikkomisten johdosta määrättävinä seuraamuksina, joista säätämistä edellyttään rikosasioiden tietosuojadirektiivin 57 artiklassa. Tästä huolimatta rikosasioiden tietosuojalain 60 §:n viittaussäännökset ovat identtiset tietosuojalain rangaistussäännösten kanssa.

Edellä tietosuojalain rangaistussäännösten osalta mainitun valossa voidaan todeta, että rikosasioiden tietosuojalain rangaistussäännöksissä viitatut rikoslain säännökset eivät juurikaan kata yleisen tietosuoja-asetuksen 83 asetuksessa tarkoitettujen velvoitteiden ja niitä vastaavien rikosasioiden tietosuojalain velvoitteiden rikkomista. Lisäksi huomionarvioista on se, että tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain rangaistussäännöksissä ei viitata virkavelvollisuuden rikkomista koskeviin rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:ään. Sen sijaan rangaistussäännöksissä viitataan virkasalaisuuden rikkomista koskevaan 40 luvun 5 §:ään. Edellä nykytilan kuvauksesta kuitenkin ilmenee, informatiivinen viittaussäännös ei ole välttämätön, vaan tietosuojalainsäädännön laiminlyöntejä on mahdollista käsitellä rikosprosessissa virkavelvollisuuden laiminlyöntirikoksina. Tämä on myös ollut oikeuskäytännössä yleisin virkarikos. Viranhaltijoita koskee laaja rikosoikeudellinen virkavastuu. Rikosoikeudellinen virkavastuu voi ilmetä myös vastuuna kollegiaalisen elimen jäsenenä, ja vastuuseen voidaan asettaa samanaikaisesti useita virkavastuulla toimivia henkilöitä. Jäljempänä tarkastellaan tiiviisti virkavelvollisuuden rikkomista koskevien säännösten soveltamisalaa suhteessa tietosuojalainsäädännön velvoitteisiin.

95 Ks. C-807/21, Deutsche Wohnen, tuomio 5.12.2023, kohdat 44, 46 ja 51.

4.1.2 Virkavelvollisuuden rikkominen

Huomioiden sen, että tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain rangaistussäännökset kattavat enimmäkseen muita tilanteita kuin tietosuoja-asetuksen 83 artiklassa tarkoitettujen ja niitä vastaavien rikosasioiden tietosuojalain velvoitteiden rikkominen, näiden velvoitteiden rikkomiseen sovellettava rikosoikeudellinen seuraamus on käytännössä virkavelvollisuuden rikkomista tai tuottamuksellista virkavelvollisuuden rikkomista koskeva rangaistus. Virkavelvollisuuden rikkomisesta ja tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta säädetään rikoslain 40 luvun 9–10 §:ssä. Näiden rikosten tunnusmerkistö on muotoiltu avoimeksi. Se, mikä on rangaistavaa virkavelvollisuuden rikkomista, määräytyy tarkemmin rikoslain ulkopuolisten säännösten perusteella. Rikosoikeudellisen vastuun toteutumisen kannalta onkin keskeistä se, että virkavelvollisuus voidaan johtaa asiaan sovellettavasta lainsäädännöstä eli tässä tapauksessa tietosuojalainsäädännöstä.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on asetettu tavoitteita avoimesti muotoilluille rangaistussäännöksille. Sen valossa rangaistusuhan sisältävällä lainsäätöksellä tulisi olla selkeä yhteys siihen käyttäytymisnormiin, jonka rikkominen rangaistussäännöksessä säädetään rangaistavaksi. Lisäksi tekojen rangaistavuuden edellytykset ilmaisevien aineellisten säännösten tulisi olla kirjoitettu tarkkarajaisesti. Rikkomisen rangaistavuuden ja rangaistavaksi tarkoitetun teon tulisi myös ilmetä säännöksistä.⁹⁶ Yleisessä tietosuoja-asetuksessa seuraamusmaksujen soveltamisalaan säädetyt velvoitteet ilmenevät tarkemmin niistä säännöksistä, joihin 83 artiklassa viitataan. Velvoitteita koskevat säännökset ovat sinänsä varsin yksityiskohtaisia, mutta niihin voi liittyä laajaakin tulkinnanvaraisuutta. Oikeuskäytännöstä ei toistaiseksi löydy tukea sen arvioimiselle, missä määrin virkarikossääntely soveltuu silloin, kun kyse on yleisen tietosuoja-asetuksen säännösten rikkomisesta. Korkeimman oikeuden muussa kuin henkilötietojen käsittelyyn liittyvässä ratkaisukäytännössä avoimestikin muotoiltua säännöstä on tapauskohtaisesti arvioitaessa kuitenkin saatettu pitää laillisuusperiaatteen kannalta riittävän täsmällisenä, vaikka se ei olekaan täyttänyt kaikilta osin perustuslakivaliokunnan asettamia tavoitteita sääntelyn yksityiskohtaisuudesta⁹⁷.

96 Ks. esim. PeVM 25/1994 vp s. 8. Perustuslakivaliokunnan mukaan blankorangaistussäännösten osalta tavoitteena tulee olla, että niiden edellyttämät valtuutusketjut ovat täsmällisiä, rangaistavuuden edellytykset ilmaisevat aineelliset säännökset ovat kirjoitetut rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella ja nämä säännökset käsittävästä normistosta käy ilmi myös niiden rikkomisen rangaistavuus sekä kriminalisoinnin sisältävässä säännöksessä on jonkinlainen asiallinen luonnehdinta kriminalisoitavaksi tarkoitetusta teosta.

97 KKO 2021:4 kohta 6.

Edellä mainitun valossa yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklassa tarkoitetut laiminlyönnit ja vastaavat rikosasioiden tietosuojalain mukaisten velvoitteiden laiminlyönnit voisivat tulla suurelta osin arvioitavaksi virkavelvollisuuden laiminlyöntirikoksena. Virkavelvollisuuden laiminlyöntirikosta koskevista säännöksistä ei myöskään näyttäisi seuraavan sellaisenaan estettä sille, että virkavelvollisuuden laiminlyönti voisi perustua mihin tahansa tietosuojasetuksen tai rikosasioiden tietosuojalain säännösten rikkomiseen. Virkavelvollisuus voidaan johtaa myös kyseessä olevaan viranomaiseen sovellettavasta henkilötietojen käsittelyä koskevasta erityislainsäädännöstä.

Virkavelvollisuuden rikkomista koskevien säännösten osalta on huomioitava myös niiden henkilöllinen ulottuvuus. Rikoslain (39/1889) 40 luvun 11 §:n mukaan virkavastuussa toimistaan ovat virkamies, julkisyhteisön työntekijä, julkista luottamustehtävää hoitava henkilö ja muu julkista valtaa käyttävä henkilö. Virkavelvollisuuden rikkomisrikoksia ei rikoslain 40 luvun 12 §:n soveltamisalasäännöksen nojalla kuitenkaan sovelleta julkisyhteisön työntekijöihin, toisin kuin esimerkiksi virkasalaisuuden rikkomista koskevaa 40 luvun 5 §:ää. Huomioiden sen, että useat tietosuojalainsäädännön rikkomistilanteet tulisivat arvioitavaksi todennäköisimmin virkavelvollisuuden rikkomisena tai tuottamuksellisena virkavelvollisuuden rikkomisena, rangaistusten kohdentumisessa on nykytilan valossa selvä puute julkisyhteisöihin työsuhteessa olevien henkilöiden osalta. Myös näiden henkilöiden tehtäviin voi kuulua henkilötietojen käsittelyä. Oikeusministeriössä on myös erikseen selvitetty rikosoikeudellisen virkavastuun kehittämistarpeita. Tätä koskevassa arviomuistossa keskeisimmäksi sääntelyn kehittämistarpeeksi nostetaankin se, että kaikkia julkisia tehtäviä hoitaviin henkilöryhmiin tulisi soveltaa samoja virkarikossäännöksiä henkilön muodollisesta asemasta riippumatta⁹⁸. Toteutuessaan tällainen muutos poistaisi puutteen samalla siltä osin kuin on kyse virkarikossäännösten soveltamisesta tietosuojalainsäädännön rikkomistilanteisiin.

Julkista hallintotehtävää hoitavien yksityisten yhteisöjen palveluksessa oleviin puolestaan sovelletaankin yleensä erillisten säännösten nojalla rikosoikeudellista virkavastuuta näiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on katsottu julkisen hallintotehtävän hoitamisen edellyttävän

98 Rikosoikeudellisen virkavastuun nykytila ja yleisiä kehittämistarpeita – Arviomuistio, Oikeusministeriön julkaisu, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:2, s. 102.

sitä, että henkilöt toimivat tehtävässään virkavastuulla⁹⁹. Sen ohella oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen merkitsee, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja¹⁰⁰.

Sen lisäksi, että rikoslain 40 luvun 9 tai 10 §:n tunnusmerkistön olisi täytyttävä ja tietosuojalainsäädännön rikkomisesta voidaan osoittaa vastuuseen rikoslain 40 luvun 11 §:ssä tarkoitettu henkilö, virkavelvollisuuden rikkomisen olisi tullut tapahtua virantoimituksen yhteydessä. Lisäksi edellytyksenä on, että teko ei huomioon ottaen sen haitallisuus ja vahingollisuus ja muut tekoon liittyvät seikat ole kokonaisuutena arvostellen vähäinen¹⁰¹. Virkavelvollisuuden rikkominen voi olla tahallista tai tuottamuksellista. Virkarikossäännösten esitöiden perusteella tarkoituksena on kuitenkin ollut, että vähäisiksi katsottavia tahallisia ja tuottamuksellisia virkavelvollisuuden rikkomisia ei rangaista virkarikoksina¹⁰². Virheen lukeminen virkamiehen syyksi rikoksena edellyttää tekijältään rangaistavaa syyllisyyttä sekä teolta sellaista moitittavuutta, josta rankaiseminen rikoksena on perusteltua¹⁰³. Korkein oikeus on puolestaan oikeuskäytännössään katsonut tahallisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta tuomitsemisen edellyttävän, että virkamies on arvioitavana olevassa tilanteessa tarkoittanut menetellä lain vastaisesti tai että hänen oli ainakin täytynyt mieltää menettelevänsä lain vastaisesti¹⁰⁴. Jäljempänä tarkastellaan sitä, millä tavalla rikosoikeudellinen virkavastuu on toteutunut oikeuskäytännössä, joka liittyy henkilötietojen käsittelyä koskevien velvoitteiden rikkomiseen.

4.2 Rikosoikeudellisen virkavastuun toteutuminen oikeuskäytännön valossa

4.2.1 Tietosuojarikos

Nykytilan kuvauksesta ilmenee, että viranomaiseen tai muuhun julkishallinnon yksikköön virka- tai työsuhhteessa oleva henkilö on ollut syytettynä tietosuojarikoksesta suurimmassa osassa läpi käytyjä tapauksia, ja erityisesti nousevat esiin poliisimiehiä ja terveydenhuollon yksiköiden henkilöstöä koskevat asiat. Kuten kaikkien

99 Esim. PeVL 21/2022 vp, kappale 20, PeVL 22/2020 vp, s. 2, PeVL 1/2008 vp, s. 3, PeVL 18/2007 vp, s. 7, PeVL 20/2006 vp, s. 2, PeVL 33/2004 vp, s. 7.

100 Esim. PeVL 46/2002 vp, s. 10.

101 Esim. KKO 2020:78, kohdat 18 ja 19.

102 HE 58/1988 vp s. 1 ja 65; LaVM 7/1989 vp s. 2.

103 Esim. KKO 2020:78, kohta 13.

104 KKO 2023:17, kohta 62, KKO 2017:92, kohta 63, KKO 2008:90, kohta 7.

tietosuojarikosten osalta, myös virkamiesten ja muiden julkista tehtävää hoitavien henkilöiden osalta tietosuojarikosasiat ovat hallitsevasti koskeneet rekisteriurkintatapauksia. Tämä selittyy säännösten rajauksella henkilöihin, jotka toimivat muutoin kuin rekisterinpitäjänä tai henkilötietojen käsittelijänä. Rikoslain 38 luvun 9 §:n 1 momentin perusteluissa urkintatapaukset annetaan myös erityisenä esimerkkinä tilanteista, joita varten momentti on säädetty. Käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimuksen vastainen henkilötietojen käsittely voi sinänsä käsittää muunlaisiakin yleisen tietosuoja-asetuksen tai rikosasioiden tietosuojalain vastaisia käsittelytoimia kuin perusteettomat rekisterihaut, esimerkiksi henkilötietojen luovuttamista tai henkilötietojen muuta oikeudetonta käyttöä.

Rikoslain 38 luvun 9 §:n 2 momentin tarkoituksena on ollut kattaa tilanteet, joissa henkilö muutoin kuin rekisterinpitäjänä tai henkilötietojen käsittelijänä toimii vastoin sitä, mitä 1 momentin 1–4 kohdassa tarkoitettussa säädöksessä säädetään henkilötietojen käsittelyn turvallisuudesta. Pykälän 1 momentin 4 kohta kattaa laajalti minkä tahansa henkilötietojen käsittelyä koskevan lain, jota kohdissa ei erikseen mainita. Yhdessäkään julkissektorin henkilöstöä koskevassa tietosuojarikosasiassa ei ole toistaiseksi ollut kyse tietoturvaluusvelvoitteiden laiminlyönnistä. Säännösten toimivuuden tarkastelu on haasteellista, koska myös kokonaisuutena 38 luvun 9 §:n osalta ainoastaan kahdessa tuomiossa on ollut kyse pykälän 2 momentissa tarkoitettusta tietoturvaluusvelvoitteiden laiminlyöntiin liittyvästä teosta. Näistä toisessa, Helsingin käräjäoikeuden antamassa tuomiossa¹⁰⁵ kyse oli yrityksen johtohenkilön vastuusta. Tuomio on kuitenkin kiinnostava siltä kannalta, että vastuuhenkilön katsottiin vaikuttaneen teollaan siihen, että rekisterinpitäjä ei ollut pystynyt huolehtimaan omista velvoitteistaan, vaikka tietosuojarikos koskee muuta kuin rekisterinpitäjänä tai henkilötietojen käsittelijänä toimivaa henkilöä. Rikoslain 38 luvun 9 §:n 2 momentin soveltamiselle virkamiesten tai muiden julkista tehtävää hoitavien henkilöiden tekemiin rikoksiin ei ole myöskään estettä. Toisaalta tällainen tietoturvaluusvelvoitteiden laiminlyöntiä tarkoittava teko voisi tulla tarkasteltavaksi vaihtoehtoisesti tai tietosuojarikoksen ohella myös virkavelvollisuuden laiminlyöntinä. Tietosuojarikostuomioista lisäksi ilmenee, että viranhaltija on voitu tuomita samanaikaisesti sekä tietosuojarikoksesta että virkarikoksesta¹⁰⁶.

Tietosuojarikoksia koskevista tilastoista ja käräjäoikeuksien tuomioista ilmenee, että suuressa osassa tietosuojarikoksia koskevista rikosasioista käräjäoikeus on tuominut syytteessä olleen henkilön tietosuojarikoksesta syytteen mukaisesti. Silloin,

105 Helsingin käräjäoikeus 18.4.2023, dnro R 22/6666. Tuomio ei ole lainvoimainen.

106 Esim. edellä käsitelty Vaasan hovioikeuden tuomio 25.1.2023, VaaHO:2023:3.

kun syyte on hylätty käräjäoikeudessa, se on tyypillisesti hylätty sillä perusteella, että vastaaja on pystynyt osoittamaan tehtävänsä liittyvän perusteen tietojen hakemiselle. Siltä osin kuin hovioikeudet ovat käsitelleet tietosuojarikosta koskevia tuomioita, käräjäoikeuden tuomiota on parissa tapauksessa muutettu näytön arvioinnin perusteella, kun tahallisuudesta tai törkeästä huolimattomuudesta on jäänyt varteenotettava epäily. Oikeuskäytännön valossa ainakin siltä osin kuin on kyse rekisteriurkintatapauksista, jotka annetaan tietosuojarikosta koskevissa hallituksen esityksen (HE 9/2018 vp) perusteluissa nimenomaisena esimerkkinä soveltamistilanteesta, rikosnimike vaikuttaisi toimivan säännöksen tarkoituksen mukaisesti. Sen sijaan erityisesti tietoturvallisuusvelvoitteiden laiminlyöntien osalta tietosuojarikosnimikkeen kattavuuteen liittyy edelleen kysymysmerkkejä siitä johtuen, että oikeuskäytäntöä ei vielä paria käräjäoikeuden tuomiota lukuun ottamatta ole.

4.2.2 Virkavelvollisuuden rikkominen

Edellä nykytilan kuvauksesta ilmenee, että oikeuskäytännössä henkilötietojen käsittelyyn liittyvät virkavelvollisuuden rikkomista koskevat tuomiot ovat tietosuojarikoksen tavoin hallitsevasti liittyneet perusteettomiin rekisterihakuihin eli urkintatapauksiin. Sen sijaan oikeuskäytäntöä muista henkilötietojen käsittelyyn liittyvistä virkavelvollisuuden rikkomistapauksista on niukasti. Tällaista muuta oikeuskäytäntöä edustavat lähinnä kaksi edellä nykytilan kuvauksessa mainittua Helsingin hovioikeuden tuomiota.

Helsingin hovioikeuden tuomioita on kuitenkin mahdollista tarkastella esimerkiksi tarkemmin siltä kannalta, miten rikosoikeudellista virkavastuuta on pyritty johtamaan sovellettavasta lainsäädännöstä, mukaan lukien johtavassa asemassa olevan henkilön vastuu. Oikeuskäytännön valossa rekisterinpitäjän asemassa toimivan virkamiehen rikosoikeudellinen vastuu voisi konkretisoida esimerkiksi johtavaan tai esimiehen asemaan perustuvana valvontavastuuna. Tosiasiallisessa vastuussa olevan henkilön osoittaminen voi kuitenkin olla vaikeaa, jos tietosuojaan liittyvää valvontavastuuta ei ole selkeästi määriteltä, tai jos kyseessä on hajautettu organisaatio. Nämä vastuuhenkilön osoittamisen haasteet nousevat tapauksissa selvästi esiin.

Helsingin hovioikeuden antamassa tuomiossa¹⁰⁷, joka koski poliisin epäiltyjen tietojärjestelmää (Epri), arvioitiin rekisterinpitotehtävissä toimineen päällikön osalta tuottamuksellisen virkavelvollisuuden rikkomisen tunnusmerkistön täyttymistä

107 Helsingin hovioikeuden tuomio 28.2.2017, R 16/703.

pääosin poliisia koskevien alemman asteisten säännösten ja määräysten perusteella. Asiassa arvioitiin, mitä nimenomaisia virkavelvollisuuksia kyseessä olevalla henkilöllä oli ollut tai voitiinko virkavelvollisuuksia rikosvastuun syntymisen edellyttämällä tavalla johtaa mainitusta sääntelystä. Hovioikeus hylkäsi syytteen sillä perusteella, että Epriin liittyviä virkavelvollisuuksia määrittelevä sääntely on ollut osin epätäsmällistä ja osin myös päällekkäistä muun muassa suhteessa poliisihallinnon sisäiseen laillisuusvalvontaan. Sääntelyn perusteella ei ollut selvää, kenellä olisi ollut Eprin käytön valvontavastuu. Siten virkavelvollisuus ei rikosvastuun syntymisen edellyttämällä tavalla ilmennyt sovellettavista säännöksistä tai määräyksistä suoraan eikä virkavelvollisuutta voitu myöskään johtaa niistä. Sääntely ei myöskään ollut voimassa koko sitä aikaa, jona syytteessä ollut henkilö oli toiminut rekisterinpitotehtävissä. Lisäksi asiassa ei ollut selvitetty, että kyseisen henkilön tietoon olisi tullut sellaisia Epriin liittyviä epäkohtia, jotka olisivat vaatineet häneltä toimenpiteitä.

Hovioikeus kiinnitti tuomion perusteluissa huomiota henkilötietolaista johtuviin rekisterinpitäjälle kuuluviin velvoitteisiin, mutta poliisia koskevat erityissäännökset tulivat ensisijaisesti sovellettaviksi. Nykyisin yleislakina sovellettaisiin rikosasioiden tietosuojalakia, mutta muutoin yleislain ja erityislainsäädännön välinen suhde on poliisin osalta säilynyt pitkälti entisellään. Tämän tapauksen valossa yksittäisen henkilön virkavelvollisuuksia voi olla vaikea johtaa yksinomaan tietosuoja koskevasta yleislainsäädännöstä.

Toisessa tarkastellussa Helsingin hovioikeuden tuomiossa¹⁰⁸, joka koski poliisin yksikkökohtaista tietolähderekisteriä, hovioikeus otti myös kantaa sääntelyn täsmällisyyteen suhteessa virkavelvollisuuden rikkomista koskeviin rangaistussäännöksiin. Tuomiossa arvioitiin, olivatko syytettyinä olleet virkamiehet syyllistyneet tahalliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen tai tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen tietolähdetoimintaan liittyen erityisesti sen vuoksi, ettei poliisilaitoksessa ollut syytteessä kerrottuna tekoaikoina rekisteröityjä tietolähteitä.

Henkilötietojen käsittelyn osalta asiassa tulivat sovellettaviksi syytteessä tarkoitettuina tekoaikoina voimassa olleet laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (761/2003, poliisin henkilötietolaki) ja siltä osin kuin poliisin henkilötietolaissa ei ollut asiaa koskevia säännöksiä, henkilötietolaki (523/1999). Lisäksi sovellettiin mm. kumotun poliisilain ja poliisin tiedonhankinnan järjestämisestä ja valvonnasta annetun sisäministeriön asetuksen säännöksiä tietolähteiden rekisteröinnistä. Hovioikeus tuomitsi kolme henkilöä tietolähteiden rekisteröintiin ja valvontaan

108 Helsingin hovioikeuden tuomio 12.3.2021, R 19/2181.

liittyvistä laiminlyönneistä. Siltä osin kuin hovioikeus hyväksyi syytteet, ne perustuivat erityisesti esimiesvastuuseen ja tietolähdetoiminnan valvontavastuuseen. Tässä tapauksessa hovioikeus katsoi, että tietolähdetoiminnan sääntelyyn liittyvistä tulkinnanvaraisuuksista huolimatta sääntelyyn voitiin perustaa rikosoikeudellinen vastuu. Hovioikeus otti tuomiossaan huomioon myös kumotun henkilötietolain säännökset rekisterinpidosta, mutta hylkäsi kuitenkin yhden syytetyn osalta rekisterin ylläpitoon liittyvän syytteen, koska rekisterinpitäjäksi oli määritetty Poliisihallitus ja syytetty oli toisen poliisin yksikön palveluksessa.

Tietolähdetoimintaa koskevan hovioikeuden tuomion valossa merkityksellistä sen kannalta, voitaisiinko virkavelvollisuus johtaa tietosuojalainsäädännössä rekisterinpitäjälle säädetyistä velvoitteista, on se, mikä viranomainen tai sen alainen yksikkö on määritetty rekisterinpitäjäksi. Tässä tapauksessa kyseessä oli hajautettu viranomaisorganisaatio, jossa rekisterinpito oli määritetty yhden valtakunnallisen yksikön tehtäväksi. Epriin liittyvässä tapauksessa käsittelyn laiminlyönnit tapahtuivat vastaavasti poliisin yksikössä, jonka vastuulla rekisterinpito ei ollut. Helsingin hovioikeuden tuomioista lisäksi ilmenee, että myös organisaation sisäiseen valvontaan liittyvät määräykset ja tosiasiallinen valvonnan mahdollisuus voivat vaikuttaa siihen, onko virkavelvollisuuden rikkomisesta epäilty henkilö ollut tosiasiaa rikosoikeudellisessa vastuussa henkilötietojen käsittelyyn liittyvän velvoitteen laiminlyönneistä. Tietolähteiden rekisteröintiä koskevassa tapauksessa osa syytteistä vaikuttaisi menestyneen sillä perusteella, että tuomittujen valvontavastuu oli mahdollista osoittaa.

Vaikka edellä mainituista asioista ilmenee, että niissä on ollut osittain kyse yleisen tietosuojasääntelyn vastaisista, rekisterinpitäjän puutteellisista organisatorisista toimenpiteistä, asioissa on ensisijaisesti sovellettu poliisia koskevaa erityislainsäädäntöä. Kyseessä ovat yksittäistapaukset, mutta oikeuskäytännön vähäisyys ja näihin tapauksiin liittyvät haasteet herättävät yleisemmin kysymyksen siitä, missä määrin rikosoikeudellinen virkavastuu on mahdollista johtaa yleisesti sovellettavasta tietosuojalainsäädännöstä rikoslain virkavelvollisuuden laiminlyöntiä koskevien säännösten ohella. Tietosuoja-asetuksen soveltamisalan osalta ei ole toistaiseksi vastaavaa oikeuskäytäntöä, josta saisi tukea tämän kysymyksen arvioinnille, eikä myöskään uudempaa rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvaa oikeuskäytäntöä ole.

Ruotsin rikosasioiden tietosuojalain esitöistä ilmenee, että ennen uuden lain säätämistä tilanne oikeuskäytännön osalta on ollut urkintatapauksia lukuun ottamatta samankaltainen kuin Suomessa. Viranomaisen palveluksessa olevia henkilöitä koskevia tuomioita kumotun Ruotsin henkilötietolain rangaistussäännöksissä tarkoitetuista teoista tai laiminlyönneistä ei ollut tiedossa. Kumottu henkilötietolaki sisälsi

Suomea vastaavasti rajallisiin tilanteisiin sovellettavat rangaistussäännökset. Rikoslaisissa ei Ruotsissa myöskään ollut erityisesti tietosuojalainsäädännön rikkomista koskevia kriminalisointeja. Rikosasioiden tietosuojalain esitöissä katsotaan, että virkarikoksia koskevat säännökset soveltuisivat vain harvoin. Ratkaisua säätää hallinnolliset seuraamusmaksut koskemaan viranomaisia perusteltiin Ruotsissa sillä, että rikosoikeudelliset seuraamukset eivät sovellu rekisterinpitäjän vastuulle kuuluviin tekoihin tai laiminlyön-teihin. Perusteluissa katsotaan, että uudella kriminalisoinnilla ei olisi toivottua vaikutusta, koska rikosoikeudelliset seuraamukset kohdistuisivat yksittäiseen henkilöön, joka on tosiasiallisesti käsitelty henkilö-tietoja tietyllä tavalla¹⁰⁹. Vaikka Suomessa sinänsä on viranomaisen palveluksessa olevia henkilöitä koskevaa oikeuskäytäntöä, edellä todetaan, että se koskee valtaosin urkintatapauksia. Ruotsissa käyttötarkoitussidonnaisuuden vastaista henkilötietojen käsittelyä ei oltu Suomen säännöksistä poiketen katettu kumotun henkilötietolain rangaistussäännöksillä.

Sille, että oikeuskäytäntöä on vähän, voi olla monia selityksiä. Osin voi olla kyse siitä, täyttyvätkö henkilötietojen käsittelyn laiminlyönnissä teon rangaistavuuden yleiset edellytykset, tai miten rikoksen tunnusmerkit täyttävä teko tai laiminlyönti ylipäättään tulee ilmi. Tietosuoja-asetusta ja rikosasioiden tietosuojalakia on sovellettu vasta muutama vuosi, mutta huomionarvoista on se, että tuomioistuinten oikeuskäytäntöä on niukasti myös niitä edeltävältä ajalta urkintatapauksia lukuun ottamatta. Urkintatapaukset voivat paljastua muita laiminlyön-tejä helpommin tietojärjestelmien valvonnassa, johon on mahdollista käyttää järjestelmän kyselylokitietoja. Tämä kuitenkin edellyttää tehokasta sisäistä laillisuusvalvontaa. Se, että poliisia ja osin terveydenhuoltoa koskevat asiat ovat korostuneet virkarikoksia koskevassa oikeuskäytännössä, voikin kertoa muita viranomaisia toimivammasta ja kattavammasta sisäisestä laillisuusvalvonnasta. Toisaalta henkilötietojen käsittelyyn liittyvät laiminlyönnit eivät välttämättä laajemmin paljastu laillisuusvalvonnassakaan, jonka tarkoituksena ei ole ainoastaan henkilötietojen käsittelyn valvonta. Tietosuojalainsäädännön mukaisesti rekisteröidyt saattavat viranomaisten laiminlyönnit useimmiten tietosuojavaltuutetun käsiteltäväksi, ja joskus ylimpien laillisuusvalvojien käsiteltäväksi.

109 Regeringens proposition [2017/18:232](#): Avsnitt 12.2.1.

4.3 Seuraamusjärjestelmän toimivuus tietosuojavaltuutetun ratkaisukäytännön valossa

Edellä nykytilan kuvauksesta ilmenee, että huomautuksia on annettu viranomaisille verrattain usein suhteessa muihin korjaavien toimivaltuuksien käyttöön. Tietosuojavaltuutetulla on mahdollisuus määrätä viranomaiselle myös käsittelykielto, mutta tietosuojavaltuutettu ei ole toistaiseksi määrännyt käsittelykieltoa viranomaiselle. Tietosuojavaltuutettu ei ole myöskään käyttänyt tiedonsiirron keskeyttämistä koskevia toimivaltuuksia viranomaisten osalta. Erityisesti käsittelykiellon määräämisen kynnyks viranomaisen osalta on varsin korkea. Käsittelykielto tai tiedonsiirron keskeyttämistä koskeva määräys voisi aiheuttaa merkittävää haittaa tai estää viranomaisen tehtävän hoitamisen.

Huomautuksia on annettu hyvin erilaisissa tietosuojalainsäädännön rikkomistilanteissa. Niiden lukumäärän perusteella on vaikeaa vetää johtopäätöksiä siitä, ovatko nykyinen rikosoikeudellinen seuraamusjärjestelmä ja tietosuojavaltuutetun käyttämät korjaavat toimivaltuudet kokonaisuutena toimiva yhdistelmä, tai antavatko viranomaiselle annetut huomautukset syytä erityiseen huoleen tietosuojavaltuutetun toimivaltuuksien riittävydestä. Tämä johtuu siitä, että tietosuojavaltuutetun korjaavien toimenpiteiden määräämisen kynnyks on matalampi kuin rikoksen tunnusmerkistön täyttävän teon syyksilukemisen edellytykset. Syyksilukeminen edellyttää aina riittävää näyttöä ja tahallisuutta, ellei huolimattomuutta ole erikseen säädetty rangaistavuuden perusteeksi. Sinänsä vähäinen tuomioiden lukumäärä henkilötietojen käsittelyä koskevien virkavelvollisuuksien rikkomisesta, jossa on ollut kyse muusta kuin rekisteriurkinnasta, ja se, että rikkomuksia kuitenkin on todettu kuitenkin usein valvonnan yhteydessä, herättää kysymyksiä käytännön toimivuudesta. Tuomioiden vähäiselle lukumäärälle voi kuitenkin olla muitakin syitä.

Huomautuksia koskevista päätöksistä ei pysty myöskään niiden sisällöllisen tarkastelun perusteella vetämään kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä tietosuojavaltuutetun toimivaltuuksien riittävydestä. Tämä johtuu siitä, että huomautuksen antamiselle ei ole säädetty tietosuoja-asetuksessa erityisesti huomioitavia seikkoja, kuten hallinnollisten seuraamusmaksujen osalta, eivätkä huomautusta koskevat päätökset siten yleensä sisällä samanlaista perustelua seuraamusharkinnasta kuin hallinnollista seuraamusmaksua koskevat päätökset. Kahdessa yksittäisessä huomautusta koskevassa päätöksessä on kuitenkin viitattu siihen, että yksityissektorin osalta kyseeseen olisi voinut tulla hallinnollinen seuraamusmaksu:

Asiassa, joka koski Oikeusrekisterikeskuksen yleistä toimintatapaa lainvoimaisiin tuomioihin perustuvien maksuhäiriötietojen luovuttamisessa luottotietoyhtiöille¹¹⁰, apulaistietosuoja-valtuutettu piti rikkomuksia vakavina. Henkilötietoja oli luovutettu luottotietoyhtiöille ilman yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan mukaista käsittelyn oikeusperustetta. Apulaistietosuoja-valtuutettu katsoi, että virheellisten tietojen luovuttaminen on asiassa saadun selvityksen perusteella johtunut henkilötietojen virheettömyyteen tähtäävien toimenpiteiden riittämättömyydestä eikä asiassa voitu katsoa olevan kyse vain yksittäisistä virheellisistä tiedoista. Asiaan liittyvässä seuraamusharkinnassa apulaistietosuoja-valtuutettu otti huomioon sen, että oikeushallinnon valtakunnallisesta tietojärjestelmästä luovutettavien maksuhäiriötietojen käsittelyssä on kyse laajamittaisesta henkilötietojen käsittelystä, jolla on merkittäviä vaikutuksia rekisteröidyn oikeuksille ja vapauksille. Asiassa oikeusrekisterikeskukselle annettiin huomautus (yleisen tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 2 kohdan b alakohta) sekä määräys saattaa käsittelytoimet yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisiksi (yleisen tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 2 kohdan d alakohta). Päätös on lainvoimainen.

Henkilötietojen käsittelysopimusta koskevassa asiassa¹¹¹ rekisterinpitäjällä on ollut oppilashuollon verkkopalvelusivustolla lomake, jolla oppilas voi ottaa yhteyttä koulukuraattoriin tai koulupsykologiin. Sivustoa on ylläpitänyt sivustoylläpitäjäyhtiö. Tietosuoja-valtuutetun toimiston saaman ilmoituksen perusteella rekisterinpitäjällä ei ole ollut voimassa olevaa sopimusta sivustoylläpitäjän kanssa, jossa olisi sovittu tietosuojasta tai salassapidosta ja jonka perusteella sivustoylläpitäjän työntekijät olisivat salassapitovelvollisia. Myös tässä asiassa apulaistietosuoja-valtuutettu otti kantaa yleisen tietosuoja-asetuksen rikkomisen luonteeseen.

Asiassa rekisterinpitäjälle annettiin huomautus (yleisen tietosuoja-asetuksen 58 artiklan 2 kohdan b alakohta) sillä perusteella, että rekisterinpitäjä ei ole noudattanut yleisen tietosuoja-asetuksen 28 artiklan 3 kohdassa säädettyä veloitettaan tehdä henkilötietojen käsittelijän kanssa henkilötietojen käsittelysopimus¹¹². Päätöksessä apulaistietosuoja-valtuutettu totesi, että henkilötietojen käsittelysopimuksen laatiminen henkilötietojen käsittelijän

110 Apulaistietosuoja-valtuutetun [päätös 9.11.2021, Dnro 8211/161/19](#).

111 Apulaistietosuoja-valtuutetun [päätös 2.8.2023, Dnro 1803/161/23](#).

112 Laiminlyönti liittyy 83 artiklan 4 kohdan a alakohdan alaan (rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän 8, 11, 25–39 ja 42 ja 43 artiklan mukaiset velvollisuudet). Asetuksen 28 artiklassa säädetään muun muassa käsittelysopimuksesta.

kanssa on yksi rekisterinpitäjän keskeisistä velvollisuuksista. Päätöksen mukaan sen tarkoituksena on varmistaa yleisen tietosuojasetuksen noudattaminen silloin, kun henkilötietojen käsittelijä käsittelee henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun. Päätöksessä apulaistietosuojavaltuutettu totesi, että myös hallinnollinen seuraamusmaksu olisi voinut tämän tyyppisessä tapauksessa tulla kyseeseen. Päätöksessä huomioidaan, että tietosuojalain 24 §:n 4 momentin mukaan julkishallinnon organisaatiolle ei ole kuitenkaan mahdollista määrätä hallinnollista seuraamusmaksua. Päätös on lainvoimainen.

Tietosuojavaltuutetun käsiteltävänä on ollut myös Clearview AI -kasvojen tunnistusteknologiaa koskeva asia. Sama teknologia on ollut käsiteltävänä usean EU:n jäsenvaltion tietosuojaviranomaisessa, ja osa on määrännyt seuraamusmaksun sen käytön yhteydessä ilmenneistä tietosuojalainsäädännön velvoitteiden rikkomuksista. Esimerkiksi Ruotsin tietosuojaviranomainen antoi Ruotsin poliisiviranomaiselle 2 500 000 kruunun hallinnollisen seuraamusmaksun sillä perusteella, että Ruotsin poliisi oli rikkonut useita Ruotsin rikosasioiden tietosuojalain velvoitteita käyttäessään Clearview AI -sovellusta yksilöiden tunnistamiseen useissa eri tilanteissa¹¹³. Eri jäsenvaltioiden tietosuojaviranomaisten päätökset ovat kuitenkin koskeneet erilaisia ja eri laajuisia käsittelytoimia eikä ratkaisuja siksi voida kovinkaan suurella määrällä rinnastaa toisiinsa. Suomessa apulaistietosuojavaltuutettu antoi vuonna 2021 Poliisihallitukselle rikosasioiden tietosuojalain mukaisen huomautuksen:

Huomautus annettiin sillä perusteella, että keskusrikospoliisi oli käsitellyt biometrisiä henkilötietoja rikosasioiden tietosuojalain 4 ja 14 §:ssä säädettyjen lainmukaisuus- ja huolellisuusvaatimusten vastaisesti¹¹⁴. Kasvontunnistusteknologiaa (Clearview AI- ja Arachnid-palvelut) testattiin lasten seksuaalisen hyväksikäytön mahdollisten uhrien tunnistamiseksi. Päätöksen perusteluissa kiinnitetään huomiota muun muassa siihen, että henkilötietojen käsittely oli tapahtunut ilman rekisterinpitäjän hyväksyntää tai valvontaa ja hankkimatta tietoja siitä, miten kysymyksessä olevat palvelut käsittelevät henkilötietoja. Henkilötietojen käsittelyssä ei arvioitu tai toteutettu teknisiä tai organisatorisia toimenpiteitä, joita erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien henkilötietojen käsittely olisi edellyttänyt, eikä selvitetty muun muassa sitä, kuinka kauan henkilötietoja säilytetään tai luovutetaanko niitä mahdollisesti kolmannen osapuolen käyttöön. Henkilötietojen käsittelyn välttämättömyys ja muut biometrinen henkilötietojen käsittelyyn liittyvät edellytykset eivät ole täyttyneet.

113 Integritetsskyddsmyndighetens [beslut 10.2.2021, DI-2020-2719](#).

114 Apulaistietosuojavaltuutetun [päätös 20.9.2021, Dnro 3394/171/21](#).

Viranomaisia koskevat huomautukset voivat kuitenkin antaa tietoa yleisemmin siitä, missä määrin viranomaisilla on ollut haasteita tietosuojalainsäädännön noudattamisessa. Tältä osin merkityksellistä voi myös olla se, miten suurena esimerkiksi viranomaisten saamien huomautusten tai muiden toimenpiteiden lukumäärä näyttäytyy verrattaessa sitä yksityisiin toimijoihin kohdistettujen toimenpiteiden lukumäärään. Yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalan laajuudesta ja rekisterinpitäjän määritelmän laajuudesta johtuen, yksityisellä sektorilla toimivien rekisterinpitäjien määrää voidaan pitää merkittävänä viranomaistoimijoihin verrattuna¹¹⁵. Tämä huomioiden edellä nykytilan kuvauksesta ilmenee, että ratkaisukäytännössä viranomaisiin on kohdistettu huomautuksia verrattain usein suhteessa yksityissektorin toimijoihin. Tähän voi kuitenkin olla useita, esimerkiksi viranomaistoiminnan luonteeseen ja valvonnan kohdentumiseen liittyviä syitä.

Tietosuoja-valtuutetun ratkaisukäytännön ja rikosoikeudellisia rangaistuksia koskevan oikeuskäytännön valossa näyttää joka tapauksessa ilmeiseltä, että viranomaisten vastuulla olevat henkilötietojen käsittelyä koskevat laiminlyönnit tulevat valtaosin ilmi tietosuoja-valtuutetun valvonnan yhteydessä sen sijaan, että niitä päätyisi rikosprosessiin. Yleisen tietosuoja-asetuksen ja rikosasioiden tietosujalain perusteella tietosuoja-valtuutetulla on tietosuojalaissa säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta myös laajat toimivaltuudet kohdistaa viranomaisiin valvonta-toimenpiteitä, ja tietosuoja-valtuutetulla on myös pääsy salassapitosäännösten estämättä tarvittaviin tietoihin.

115 Yksityiset toimivat lisäksi usein yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettuina henkilö-tietojen käsittelijöinä rekisterinpitäjän lukuun, kun se on viranomaisten osalta harvinaisempaa.

5 Hallinnollisten seuraamusmaksujen määrääminen viranomaiselle

Tietosuojalain 24 §:n 4 momentin mukaisesti viranomaiset on rajattu yleisen tietosuojasetuksen 83 artiklassa säädetyn hallinnollisen seuraamusmaksun soveltamisalan ulkopuolelle. Mikäli kansallisesta liikkumavarasta huolimatta hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa järjestelmää haluttaisiin kehittää siten, että viranomaiset kuuluisivat seuraamusmaksujen piiriin, asian arvioinnissa on välttämätöntä ottaa huomioon perustuslaista johtuvat vaatimukset sekä oikeusjärjestelmän sisäiseen johdonmukaisuuteen liittyvät näkökohdat. Tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain mukainen ratkaisu siitä, että viranomaisiin ei sovelleta hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevia säännöksiä, on asiaan liittyvän valtiosääntöoikeudellisen tulkinnan mukainen. Perustuslakivaliokunta on ottanut nimenomaisesti kantaa mahdollisuuteen määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja viranomaiselle käsitellessään tietosuojalakiehdotusta sekä tätä myöhemmässä tulkintakäytännössä. Perustuslain tulkintakäytännön valossa yleisen tietosuojasetuksen seuraamusmaksusääntelyn laajentaminen koskemaan viranomaisia olisi ongelmallista.

Suomen oikeusjärjestelmässä on poikkeuksellista se, että viranomaiselle voidaan määrätä seuraamusmaksu. Esimerkkejä löytyy lainsäädännöstä, joka on säädetty ennen tietosuojalakiehdotusta koskevaa perustuslakivaliokunnan lausuntoa¹¹⁶, jossa se otti kantaa ensimmäistä kertaa seuraamusmaksujen määräämiseen viranomaisille. Julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016, hankintalaki)¹¹⁷ 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, mutta perustuslakivaliokunta on arvioinut seuraamusmaksujen osalta lähinnä muutoksenhakuun liittyviä kysymyksiä, eikä ole nimenomaisesti arvioinut hankintalain seuraamusmaksujärjestelmän

116 PeVL 14/2018 vp.

117 Lailla on pantu osittain täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/23/EU, EUVL L 94, 28.3.2014, s. 1–64, ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU, EUVL L 94, 28.3.2014, s. 65–242.

soveltamista viranomaisiin¹¹⁸. Perustuslakivaliokunta on myös vakiintuneesti todennut, että sen ei ole voitu katsoa ottaneen kantaa lakiehdotusten suhteesta perustuslakiin muilta kuin lausunnosta nimenomaisesti ilmeneviltä osin¹¹⁹.

Laissa tilaajan selvitysvastuusta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä (1233/2006) puolestaan säädetään laiminlyöntimaksusta ja korotetusta laiminlyöntimaksusta, jonka määrää aluehallintovirasto. Laiminlyöntimaksu voidaan määrätä myös julkisoikeudelliselle yhteisölle. Lakia ei ole kuitenkaan säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.

Kumpaankaan edellä mainittuun lakiin ei liity vastaavanlaisia yksityiselämän suojan ja muiden perusoikeuksien vastakkain asetteluun liittyviä kysymyksiä kuin tietosuojalainsäädännön kontekstissa. Hankintalain seuraamusmaksua koskevilla säännöksillä on osittain pantu täytäntöön direktiivin 2014/24/EU ja direktiivin 2014/23/EU säännökset, jotka eivät kuitenkaan edellytä seuraamusmaksuja.

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan hallituksen esitystä EU:n yleistä tietosuojasetusta täydentäväksi lainsäädännöksi katsonut, ettei seuraamusmaksusääntelyn ulottaminen viranomaistoimintaan olisi ollut sanotussa sääntelykontekstissa valtiosääntöisesti ongelmatonta¹²⁰. Valiokunta viittasi asiaa koskevassa hallituksen esityksessä omaksuttuun kantaan, jonka mukaan viranomaiselle määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu on yleisen oikeusjärjestyksemme kannalta vieras menetely. Hallituksen esityksen tavoin perustuslakivaliokunta kiinnitti lisäksi erityistä huomiota muun muassa viranomaisia sitovaan hallinnon lainmukaisuusperiaatteen ja virkavastuuseen, sekä viranomaisen velvollisuuteen hoitaa lakisääteiset tehtävänsä. Hallituksen esityksestä ilmenevien seikkojen lisäksi valiokunta huomautti, että viranomaisille määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu olisi ongelmallinen myös perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa.¹²¹

Perustuslakivaliokunta on painottanut tietosuojalakiehdotusta koskevasta lausunnosta ilmenevien näkökohtien merkitystä käsitellessään hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi verkon välityspalvelujen valvonnasta ja eräiksi muiksi laeiksi¹²². Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt sääätämisyjärjestyskysymyksenä seuraamusmaksujen määräämistä viranomaiselle, mutta valiokunta toteaa lausunnossaan,

118 PeVL 49/2016 vp; PeVL 35/2009 vp.

119 Esim. PeVL 26/2017 vp, s. 11, PeVL 32/2020 vp, s. 3–4.

120 PeVL 14/2018 vp, s. 20.

121 PeVL 14/2018 vp, s. 20; HE 9/2018 vp, s. 56.

122 HE 70/2023 vp.

että liikenne- ja viestintävaliokunnan on syytä varmistua liikkumavaran alasta sekä asetuksen sen mahdollistaessa muutettava ja rajattava sääntelyä¹²³. Perustuslakivaliokunta on myös arvioidessaan valtioneuvoston kirjelmää ehdotuksesta tekoälyasetukseksi painottanut sen merkitystä, että ”hallinnollisten sanktioiden osalta tulisi pyrkiä varmistamaan riittävä kansallinen liikkumavara erityisesti sen huomioimiseksi, että Suomessa ei voida määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja viranomaisille, sillä viranomaisille voidaan määrätä ainoastaan rikosoikeudellisia seuraamuksia”.¹²⁴

Perustuslakivaliokunta on siten nimenomaisesti katsonut, että EU-säädöksen mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa on käytettävä siten, että viranomaiset rajataan hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn ulkopuolelle tai edellyttänyt, että tällaisesta liikkumavarasta varmistutaan neuvotteluissa. Näiden lausuntojen myötä perustuslakivaliokunnan kanta koskee myös muita sääntelykonteksteja kuin henkilötietojen suoja. Jäljempänä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin edellä mainittuja, tietosuojalakehdotusta koskevasta perustuslakivaliokunnan lausunnosta ilmeneviä näkökohtia, sekä kansalliseen liikkumavaraan liittyviä näkökohtia, myös kyseistä lausuntoa uudempien hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevien lausuntojen valossa.

5.1 Hallinnon lainmukaisuus

Perustuslakivaliokunta kiinnitti tietosuojalakehdotusta koskevassa lausunnossaan huomiota nimenomaisesti eräisiin hallituksen esityksestä ilmeneviin hallinnon lainmukaisuutta koskeviin näkökohtiin: Viranomaisia sitoo hallinnon lainmukaisuusperiaate, ja viranomaisten on noudatettava hallinnon yleislakeja. Virkamiehen asemaan kuuluu virkavastuu työssä tehdyistä virheistä. Viranomaisen toiminnasta voidaan tehdä myös hallintokantelu ylemmälle viranomaiselle.¹²⁵

Perustuslain (731/1999) 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Viranomaisten on siten perustuslaista johtuvan lainalaisuusperiaatteen mukaisesti noudatettava kaikkien tehtäviensä hoitamisen yhteydessä paitsi yleistä tietosuojasetusta tai rikosasioiden tietosuojalakeja sekä hallinnon yleislakeja, myös muuta kyseessä olevaa viranomaista koskevaa lainsäädäntöä, kuten henkilötietojen

123 PeVL 13/2023 vp, kappale 10, ks. myös PeVL 37/2021 vp.

124 PeVL 37/2021 vp, kappale 40

125 PeVL 14/2018 vp, s. 20; HE 9/2018 vp, s. 56–57 ja 106.

käsittelyä koskeva erityislainsäädäntöä. Suomessa on sinänsä voimassa runsaasti henkilötietojen käsittelyyn sovellettavaa erityislainsäädäntöä sekä yksityissektorin että viranomaisten osalta. Yksityissektoriin kohdistuu tämän sääntelyn kautta myös henkilötietojen käsittelyvelvoitteita. Viranomaistoiminnan luonne on kuitenkin oleellisesti yksityissektorista poikkeava, mikä johtuu erityisesti perustuslakiin kirjattua julkisen vallan käyttöön liittyvästä lakisidonnaisuuden vaatimuksesta. Sen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Viranomaisen toimintaa sääntelee merkittävä määrä muuta lainsäädäntöä, jossa säädetään esimerkiksi yksityiskohtaisesti viranomaisen tehtävistä ja toimivaltuuksista edellä mainitusta perustuslain vaatimuksesta johtuen. Lain noudattamista varmistamaan on luotu erityinen virkavastuu- ja laillisuusvalvontajärjestelmä. Lisäksi viranomaisten on kaikessa toiminnassaan edistettävä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Hallinnon yleislainsäädännöstä, kuten julkisuuslaista ja hallintolaista johtuu kaikkia viranomaisia koskevia vaatimuksia viranomaistoimintaan, minkä lisäksi vaatimuksia seuraa viranomaiskohtaisesta aineellisesta lainsäädännöstä. Viranomaisissa tapahtuva lainmukainen henkilötietojen käsittely kuuluu myös viranomaisissa työskentelevien virkavelvollisuuksiin. Virkamiehen asemaan liittyvä virkavastuu voi puolestaan toteutua rikosoikeudellisena virkavastuuna, hallinnollisena virkavastuuna sekä vahingonkorvausvastuuna. Viranomaisen toiminnasta voidaan tehdä myös hallintokantelu ylemmälle viranomaiselle ja viranomaisten menettely on lisäksi ylimmän laillisuusvalvonnan kohteena. Sen lisäksi, mitä oikeussuojakeinoja rekisteröidyille seuraa yleisestä tietosuojaa-asetuksesta ja rikosasioiden tietosuojalaista kaikkia rekisterinpitäjiä ja henkilötietojen käsittelijöitä kohtaan, rekisteröidyillä on mahdollisuus muutoksenhakuun viranomaisen tekemästä hallintopäätöksestä.

Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan, että oikeusjärjestyksen julkishallintoon kohdistamat erityisvaatimukset osaltaan perustelevat sääntelyratkaisua, jossa hallinnollisia seuraamusmaksuja ei määrätä viranomaiselle. Osittain vastaaviin näkökohtiin perustuu tässä arviomuistiossa tarkastelluista muista valtioista myös Belgiassa tehty ratkaisu sulkea viranomaiset hallinnollisten seuraamusmaksujen soveltamisalan ulkopuolelle.

Edellä nykytilan kuvauksesta ja arvioinnista ilmenee, että rekisteriurkintatapauksia lukuun ottamatta rikosoikeudellisia tuomioita ei ole juurikaan kohdistettu viranhaltijoihin tai muihin julkista tehtävää hoitaviin henkilöihin tietosuojalainsäädännön rikkomisesta. Viranomaisen toiminnan lainmukaisuuteen kohdistuu kuitenkin yksityissektorista poikkeavaa valvontaa. Valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies valvovat perustuslain 108 ja 109 §:n mukaisesti sitä, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön

työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Viranomaisen toiminnasta voidaan tehdä myös hallintokantelu ylemmälle viranomaiselle. Lähtökohtaisesti laillisuusvalvonta kattaa tietosuojalainsäädännön noudattamisen valvonnan. Siten viranomaisiin kohdistuu kokonaisuutena kattavampi valvonta kuin yksityissektorin henkilötietojen käsittelyyn. Lisäksi tietosuojavaltuutetun käytettävissä on viranomaisten osalta muita korjaavia toimivaltuuksia kuin hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen.

Oikeus hyvään hallintoon on perusoikeus, jota suojataan perustuslain 21 §:ssä. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän 2 momentin mukaan käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Lisäksi perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Siinä tapauksessa, että seuraamusmaksujärjestelmää haluttaisiin kehittää siten, että hallinnolliset seuraamusmaksut koskisivat viranomaisia, samalla olisi syytä arvioida tarkemmin sitä, miten seuraamusmaksun uhka voisi vaikuttaa viranomaisen lakisäätteisten tehtävien hoitamiseen ja perusoikeuksien toteutumiseen, sekä mahdollisia keinoja näiden riskien vähentämiseen.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti tietosuojalakiehdotusta koskevassa lausunnossaan lisäksi huomiota siihen, että viranomaisten toiminta on budjettisidonnaista, jolloin rahamääräisen seuraamuksen vaikutus ei ole samanlainen kuin yksityisellä sektorilla. Viranomaisen on kaikissa tilanteissa hoidettava lakisäätteiset tehtävänsä.¹²⁶ Siinä tapauksessa, että seuraamusmaksujärjestelmää haluttaisiin kehittää siten, että hallinnolliset seuraamusmaksut koskisivat viranomaisia, myös viranomaisten toiminnan budjettisidonnaisuus olisi otettava huomioon asian arvioinnissa.

5.2 Vastuu virkatoimista

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa viitataan virkavastuuseen. Suomen perustuslain (731/1999) 118 §:n 1 momentin mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hän on myös vastuussa sellaisesta monijäsenisen toimielimen päätöksestä, jota hän on toimielimen jäsenenä kannattanut. Pykälän

126 PeVL 14/2018 vp, s. 20; HE 9/2018 vp, s. 56–57 ja 106.

2 momentin mukaan esittelijä on vastuussa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, jollei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettään. Pykälän 3 momentin mukaan jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Tässä tarkoitettua syyteoikeutta ei kuitenkaan ole, jos syyte on perustuslain mukaan käsiteltävä valtakunnanoikeudessa. Perustuslain 118 §:n mukainen virkavastuu on laaja ja voi toteutua rikosoikeudellisena, hallinto-oikeudellisena tai vahingonkorvausoikeudellisena seuraamuksena. Virkarikossäännökset perustuvat yksittäisen virkamiehen henkilökohtaiseen rikosoikeudelliseen vastuuseen, mutta kattaa myös vastuun monijäsenisen toimielimen päätöksistä.

Kuten nykytilan kuvauksesta ilmenee, tietosuojasetuksen 84 artiklan 1 kohta on pantu täytäntöön tietosuojalakiin sisältyvillä viittauksilla rikoslakiin, ja niitä täydentävät virkarikoksia koskevat säännökset. Vastaavat viittaussäännökset sisältyvät rikosasioiden tietosuojalakiin. Rikosoikeudellinen virkavastuu kohdistuu luonnolliseen henkilöön. Virkarikoksia koskeviin säännöksiin ei liity oikeushenkilön vastuuta, ja tämä koskee henkilötietojen käsittelyn ohella myös muuta viranomaistoimintaa. Sillä, että hallinnollinen seuraamusmaksu voitaisiin määrätä viranomaiselle, ei välttämättä olisi juurikaan vaikutusta siihen, millä tavalla henkilökohtainen rikosoikeudellinen virkavastuu kohdentuu.

Julkista hallintotehtävää hoitavien yksityisten yhteisöjen palveluksessa oleviin puolestaan sovelletaan usein erillisten säännösten nojalla rikosoikeudellista virkavastuuta näiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on katsottu julkisen hallintotehtävän hoitamisen edellyttävän sitä, että henkilöt toimivat tehtävässään virkavastuulla¹²⁷. Sen ohella oikeusturvan ja hyvän hallinnon vaatimusten toteutumisen varmistaminen merkitsee, että asian käsittelyssä noudatetaan hallinnon yleislakeja¹²⁸.

127 Esim. PeVL 21/2022 vp, kappale 20, PeVL 22/2020 vp, s. 2, PeVL 1/2008 vp, s. 3, PeVL 18/2007 vp, s. 7, PeVL 20/2006 vp, s. 2, PeVL 33/2004 vp, s. 7.

128 Esim. PeVL 46/2002 vp, s. 10.

5.3 Perusoikeuksien keskinäinen punninta

Sen lisäksi, miten yleiseen tietosuoja-asetukseen perustuvien hallinnollisten seuraamusmaksujen uhka voisi vaikuttaa yleisesti viranomaisen lakisääteisten tehtävien hoitamiseen, yksi keskeisimmistä kysymyksistä on vaikutukset perusoikeuksien keskinäiseen punnintaan. Perustuslakivaliokunta painotti tietosuojalaki-ehdotusta koskevassa lausunnossaan, että viranomaisille tietosuojasäännösten rikkomisesta määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu olisi ollut ongelmallinen perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa¹²⁹. Valiokunnan käsityksen mukaan oli ilmeistä, että vain yhden perusoikeuden turvaamisen laiminlyöntiin kohdistuvan määrältään varsin huomattavan seuraamusmaksun uhka olisi voinut vaarantaa perusoikeuksien keskinäisen punninnan tasapainoisuuden viranomaistoiminnassa ja johtaa erityisesti julkisuusperiaatteen toteutumisen kaventumiseen viranomaistoiminnassa¹³⁰.

Perustuslakivaliokunta nosti perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden lisäksi erityisesti esiin riskin julkisuusperiaatteen kaventumisesta. Tämä tarkoittaisi, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalle annettaisiin enemmän painoarvoa perusoikeutena kuin julkisuusperiaatteelle. Julkisuusperiaatteesta säädetään perustuslain 12 §:n 2 momentissa. Periaate liittyy historiallisesti ja toiminnallisesti poliittisiin vapausoikeuksiin, erityisesti sananvapauteen. Riittävän julkisuuden takaaminen on edellytys yksilöiden mahdollisuudelle vaikuttaa ja osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Julkisuus on myös vallankäytön ja viranomaistoiminnan kritiikin ja valvonnan edellytys. Hallinnossa julkisuus toteutuu käytännössä erityisesti jokaisen oikeutena saada tietoja viranomaisen hallussa olevista asiakirjoista ja muista talenteista.¹³¹ Siinä tapauksessa, että hallinnolliset seuraamusmaksut henkilötietojen käsittelyyn liittyvien velvoitteiden rikkomisesta laajennettaisiin koskemaan viranomaisia, valmistelussa onkin syytä arvioida tarkemmin sitä, minkälaisissa tilanteissa seuraamuksen uhka voisi vaikuttaa julkisuusperiaatteeseen.

Perustuslakivaliokunta on käytännössään kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain 12 §:n 2 momentissa turvatus asiakirjajulkisuuden suhteeseen yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan, ja on korostanut näiden välistä tasapainoa¹³². Valiokunta on katsonut, että esimerkiksi arkaluonteisten tietojen salassapitoa voidaan pitää välttämättömänä perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatus yksityiselämän

129 PeVL 14/2018 vp, s. 20.

130 PeVL 14/2018 vp, s. 21.

131 HE 309/1993 vp; PeVL 43/1993 vp, s. 2.

132 Esim. PeVL 43/1998 vp, s. 2/II ja PeVL 60/2017 vp, s. 3; ks. myös PeVL 22/2008 vp, s. 4/I.

suojaamiseksi¹³³. Tällainen toisen perusoikeuden edistäminen on muodostanut sellaisen välttämättömän syyn, jonka vuoksi viranomaisen hallussa olevien asiakirjojen julkisuutta on ollut mahdollista perustuslain 12 §:n 2 momentin nojalla lailla erikseen rajoittaa¹³⁴. Sen sijaan esimerkiksi julkishallinnon palkkaustietoihin ei kytkeydy niin vahvaa yksityisyyden suojaamisen intressiä, että se asiakirjajulkisuutta koskevan perusoikeuden valossa oikeuttaisi näiden tietojen laajan salassapidon. Valiokunta piti säännöksen muuttamista edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä¹³⁵. Julkisuusperiaatteella on läheinen yhteys sananvapauteen. Siten julkisuusperiaatteen toteutumisen kaventumisella voisi olla vaikutuksia myös sananvapauden käyttämiseen.

Keskeistä on kuitenkin tarkastella perusoikeusjärjestelmää kokonaisuutena. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä turvaamisvelvollisuus viittaa sanamuotonsa perusteella perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien järjestelmään kokonaisuutena, ei pelkästään yksittäiseen perusoikeuteen. Tietosuojalain esitöiden mukaan henkilötietojen suojaan läheisesti liittyviä perusoikeuksia ovat yksityiselämän suojan lisäksi oikeus kunniaan, oikeus yhdenvertaiseen kohteluun, oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen, oikeus ihmisarvoiseen kohteluun, oikeus turvallisuuteen sekä yhdenvertaisuus ja syrjinnän kieltä ja oikeus vaikuttaa itseään koskeviin asioihin, uskonnonvapaus ja omantunnon vapaus, sananvapaus ja julkisuus¹³⁶. Lisäksi on huomioitava edellä käsitellyt perustuslain 21 §:n mukaiset hyvän hallinnon takeet. Perustuslakivaliokunta on painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tulee suhteuttaa toisiin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä muihin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, kuten esimerkiksi yleiseen turvallisuuteen liittyviin intresseihin, jotka voivat ääritapauksessa palautua henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen¹³⁷. Lainsäätäjän tulee turvata perustuslain yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa¹³⁸. Perustuslakivaliokunta on myös painottanut, että yksityiselämän ja henkilötietojen suojalla ei ole etusijaa muihin perusoikeuksiin nähden. Arvioinnissa on kyse kahden tai useamman perusoikeussäännöksen yhteensovittamisesta ja punninnasta¹³⁹.

133 PeVL 39/2009 vp, s. 2/I.

134 PeVL 2/2008 vp, s. 2, PeVL 40/2005 vp, s. 2/II.

135 PeVL 43/1998 vp, s. 7/II–8/I.

136 HE 9/2018 vp, s. 6.

137 PeVL 5/1999 vp, s. 2/II.

138 PeVL 14/2018 vp, s. 20–21.

139 Esim. PeVL 54/2014 vp, s. 2/II, PeVL 10/2014 vp, s. 4/II.

Viranomaisen henkilötietojen käsittelyperusteena on lähes lähes poikkeuksetta yleisen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettu lakisääteinen velvoite tai e alakohdassa tarkoitettu yleistä etua koskevan tehtävän hoitaminen tai julkisen vallan käyttö. Siten viranomaisen henkilötietojen käsittelystä säädetään yleisen tietosuojasetuksen ohella tarkemmin muualla laissa. Viranomaisen on kaikissa tilanteissa hoidettava lakisääteiset tehtävänsä. Viranomaisen lakisääteisissä tehtävissä on myös valtaosin kyse jonkin perusoikeuden turvaamisesta, edistämisestä tai rajoittamisesta. Viranomaisen velvollisuus turvata ja edistää perus- ja ihmisoikeuksia kaikessa toiminnassaan ei rajoitu perustuslain 10 tai 12 §:ään.

EU:n tietosuojalainsäädäntöä koskevassa komission ehdotuksessa on otettu huomioon se, että tietosuojauudistus voi vaikuttaa myös seuraaviin perusoikeuskirjassa vahvistettuihin perusoikeuksiin: sananvapaus (perusoikeuskirjan 11 artikla); elinkeinovapaus (16 artikla); omistusoikeus ja varsinkin teollis- ja tekijänoikeudet (17 artiklan 2 kohta); esimerkiksi rotuun, etniseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin, uskontoon tai vakaumukseen, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, vammaisuuteen tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän kieltä (21 artikla); lapsen oikeudet (24 artikla); oikeus korkeatasoiseen terveydenhoitoon (35 artikla); oikeus tutustua asiakirjoihin (42 artikla); oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen (47 artikla)¹⁴⁰.

Komission vaikutusten arvioinnissa on katsottu tietosuoja koskevan sääntelyn vaikuttavan yksityiselämän suojan ohella myönteisesti mm. lapsen oikeuksiin, syrjinnän kieltoon, sananvapauteen ja elinkeinovapauteen¹⁴¹. Tietosuojasetuksen nimenomaisesti säädettyinä tavoitteena on vaikuttaa myönteisesti myös muiden perusoikeuksien ja -vapauksien toteutumiseen, ja vapaaseen liikkuvuuteen, vaikka se suojaakin erityisesti henkilötietoja. Asetus myös sisältää useita säännöksiä, joissa on erityisesti huomioitu suhde muihin perusoikeuksiin. Sillä, että henkilötietojen suoja koskevien säännösten rikkomisesta voisi seurata hallinnollinen seuraamusmaksu viranomaiselle, voi komission vaikutustenarvioinnin mukaan olla tietosuojalainsäädännön noudattamiseen kannustavaa ja rikkomuksia ennalta estävää vaikutusta. Toisaalta perustuslakivaliokunnan tietosuojalakehdotusta koskevassa lausunnossa perusoikeuksien keskinäiseen tasapainoon kohdistuvia riskejä ja vaikutuksia, joita ei ole tarkemmin analysoitu tietosuojalain esitöissä eikä komission vaikutusten arvioinnissa, on pidetty ilmeisinä.

140 Komission ehdotus COM/2012/011 final, kappale 3.3.

141 Komission ehdotukseen COM/2021/011 final liittyvä vaikutustenarviointi, Commission Staff Working Paper, Impact Assessment, SEC(2012) 72 final, Annex 7.

Sillä, että viranomaiset rekisterinpitäjinä tai henkilötietojen käsittelijöinä rikkovat tietosuojaan liittyviä rekisteröidyn oikeuksia, voi toisaalta olla myös heikentävää vaikutusta muiden perusoikeuksien toteutumiseen. Selkein yhteys henkilötietojen suojalla on yksityiselämän suojaan, jonka turvaamisessa tietosuojalla on keskeinen rooli. Tietosuojaloukkaukset, kuten henkilötietojen tietoturvaloukkaukset, tyypillisesti samalla vaikuttavat yksityiselämän suojaan vahingollisesti. Toisaalta henkilötietojen suojaan kohdistuvilla rikkomuksilla voi olla muita perusoikeuksia loukkaavaa vaikutusta erityisesti perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa, joihin liittyy tavanomaista voimakkaampien toimivaltuuksien, kuten poliisitoimivaltuuksien käyttöä, tai joskus tietosuojarikkomukset voivat aiheuttaa esimerkiksi oikeusturvaan liittyviä loukkauksia. Tällainen tilanne voisi olla käsillä esimerkiksi, jos viranomaisen laiminlyö velvoitteensa tehdä henkilötietojen tietoturvaloukkausta koskevan ilmoituksen, jolloin rekisteröity saattaisi saada tiedon aiheutuneesta vahingosta myöhään eikä voisi käyttää oikeuksiaan.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perustuslain 10 §:ssä turvatut oikeudet saavat erityistä merkitystä korostuneen perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa. Valiokunta on esimerkiksi jo ennen perusoikeusuudistusta esittänyt sittemmin vakiintuneen luonnehdinnan, jonka mukaan ”poliisilaki on tyypillisesti sellainen säädös, joka voi herkästi joutua ristiriitaan kansalaisten perusoikeuksien, varsinkin klassisten vapausoikeuksien kanssa”¹⁴². Perusteettomalla henkilön tietojen tallentamisella viranomaisen rekisteriin voisi olla pitkällekin ulottuvia vaikutuksia henkilön oikeuksiin ja asemaan. Esimerkkejä tällaisista tilanteista ovat rikosasiat. Rikosasioissa toimivaltaisten viranomaisten rekisterien osalta lisäksi rekisteröidyn oikeuksia on rajoitettu usein lain nojalla. Tämä tekee tärkeäksi sen, että rekisteröidyn oikeuksia punnitaan huolella suhteessa sääntelyllä suojattaviin intresseihin sekä muiden oikeuksiin.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella on pitkä yksityiselämän suojaa koskevan 8 artiklan tulkintakäytäntö, jossa on otettu kantaa oikeuden rajoitusten hyväksyttävyyteen siinä mainituilla perusteilla, kuten rikosten ennalta estämisellä tai terveyden suojelulla. Tyypillisesti yksityiselämän suojaa punnitaan oikeuskäytännössä suhteessa muihin oikeuksiin, kuten kolmannen osapuolen oikeuksiin tai etuihin. Valtioilla on lähtökohtaisesti laaja harkintamarginaali rajoittamisessa käytettävien keinojen osalta, kunhan ne ovat välttämättömiä ja oikeasuhteisia¹⁴³. Vastavasti myös EU:n tuomioistuin on toistuvasti muistuttanut, että perusoikeuskirjan

142 PeVL 15/1994 vp, s. 1/II, PeVL 67/2010 vp, s. 2–3.

143 Bernh Larsen Holding AS ja muut v. Norja, tuomio 14.3.2013, kohta 158; Z v. Suomi, tuomio 25.2.1997, kohdat 94 ja 99; Leander v. Ruotsi, 26.3.1987, kohta 58.

7 ja 8 artiklassa vahvistetut perusoikeudet eivät ole ehdottomia vaan ne on suhteutettava siihen tehtävään, joka niillä on yhteiskunnassa¹⁴⁴. Siltä osin kuin on kyse viranomaisten tehtävien hoitamiseen liittyvästä henkilötietojen käsittelystä, yksityiselämän suojaa ja rekisteröidyn oikeuksia tyypillisesti rajoitetaan laissa. Tällaisessa sääntelyssä on usein kyse esimerkiksi viranomaisen rekisteristä tai tiedonsaantioikeuksista.

EU:n tietosuojauudistukseen vaikuttaneena yhtenä tekijänä on ollut se, että teknologian kehityksen ansiosta sekä yksityiset yritykset että viranomaiset voivat käyttää toiminnassaan henkilötietoja ennennäkemättömän laajasti. Tietosuoja-lainsäädännön uudistamisen jälkeen myös unionin tasolla on hyväksytty suuri määrä erityislainsäädäntöä laaja-alaisista tietojärjestelmistä. Osaan voi liittyä sekä yksityissektorin että viranomaisten suorittamaa käsittelyä. Useilla viranomaisilla on rekisterinpitovuus laajoja henkilötietoja sisältäviä tietojärjestelmiä, jotka usein sisältävät salassapidettäviä tietoja tai arkaluonteisia tietoja. Näillä järjestelmäkokonaisuuksilla on myös perusoikeuksia rajoittavaa vaikutusta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kiinnittänyt henkilötietojen suojaa koskevassa oikeuskäytännössään vakiintuneesti huomiota siihen, että jo pelkkä henkilön yksityiselämään liittyvien tietojen rekisteröinti tarkoittaa puuttumista 8 artiklassa tarkoitetun yksityiselämän suojaan¹⁴⁵. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on myös kiinnittänyt huomiota rekisteröinnin vaikutuksiin, muun muassa rikosperusteisten kirjausten leimaaviin vaikutuksiin, sekä laajempiin vaikutuksiin silloin, jos tietoja on mahdollista käyttää hallinnollisissa menettelyissä senkin jälkeen, kun henkilöön kohdistunut tutkinta on päättynyt ilman jatkotoimia¹⁴⁶.

Siihen, missä määrin hallinnollisen seuraamusmaksun uhka voisi vaikuttaa perusoikeuksien punnintaan kokonaisuutena, tai missä määrin se voisi vaikuttaa yksittäisiin henkilötietojen käsittelytoimiin, liittyy kysymysmerkkejä. Suomessa viranomaisella on hallintolaista (434/2003) johtuva velvollisuus käsitellä hallintoasiat, ja julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetusta laista (906/2019) johtuu vireille tulevien asioiden rekisteröintivelvoite, sekä yksityiskohtaisempia viranomaiskohtaisesta lainsäädännöstä johtuvia velvoitteita. Viranomaisen tehtävien hoitamista rajoittavat sen sijaan esimerkiksi toimivaltuus- ja salassapitosäännökset,

144 Esim. C-623/17, Privacy International, tuomio 6.10.2020, kohta 63 oikeuskäytäntöviittauksineen; ks. myös yhdistetyt asiat C-92/09 ja C-93/09, Volker und Markus Schecke ja Eifert, tuomio 9.11.2010.

145 Esim. Leander v. Ruotsi, tuomio 26.3.1987, kohta 48; Amann v. Sveitsi, suuren jaoston tuomio 16.2.2002, kohta 69.

146 Brunet v. Ranska, tuomio 18.9.2014, 37 kohta; S. ja Marper v. Yhdistynyt Kuningaskunta, tuomio 4.12.2008, kohta 122; Rushiti v. Itävalta, tuomio 21.3.2000, kohta 31.

ja viranomaisen on huolehdittava perus- ja ihmisoikeuksien suojaan liittyvistä velvoitteista. Tietosuojalainsäädännöstä seuraa lisävaatimuksia, jotka koskevat henkilötietojen käsittelyä. Tältä osin on syytä huomata, että läheskään kaikkiin tietosuojalainsäädännössä tarkoitettuihin velvoitteisiin ei välttämättä liity kovin laajaa perusoikeuspunnintaa viranomaisessa, vaikka erityisesti yksityiselämän suojaan ja tietosuojaan liittyvät näkökohdat huomioidaan esimerkiksi käsittelytoimia suunniteltaessa. Tällaisia velvoitteita ovat muun muassa sisäänrakennettua ja oletettua tietosuojaa koskevat vaatimukset, joihin liittyy teknisiä ja organisatorisia toimenpiteitä sekä henkilötietojen käsittelyn turvallisuuteen liittyvät velvoitteet.

Perusoikeuspunnintaa voisi liittyä kuitenkin esimerkiksi tietosuojavaikutusten arviointiin sekä henkilötietojen tietoturvaloukkauksia koskeviin ilmoituksiin. Lisäksi perusoikeuspunnintaa voisi liittyä rekisteröidyn oikeuksien toteuttamiseen erityisesti niissä tilanteissa, joissa oikeuksia voi olla tarpeen rajoittaa esimerkiksi yleisen edun turvaamiseksi tai toisten henkilöiden oikeuksien suojaamiseksi, tai esimerkiksi siirrettäessä henkilötietoja kolmanteen maahan tai kansainväliselle järjestölle. Tällaisia tilanteita voi tulla eteen useiden viranomaisten tehtävien hoitamisen yhteydessä. Esimerkiksi sosiaaliviranomaisten tehtävissä on tilanteita, joissa eri henkilöiden vastakkaisia oikeuksia ja etuja on tarpeen punnita.

Rikosasioiden tietosuojalain soveltamisalaan kuuluvissa henkilötietojen käsittelytilanteissa perusoikeuspunnintaa liittyisi todennäköisesti vastaaviin velvoitteisiin kuin yleisen tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla. Niin sanotuissa perusoikeuserkissä käsittelytilanteissa se olisi vielä tyypillisempää, muun muassa silloin, kun rikokseen liittyvien henkilöiden tietoja luovutetaan toisen valtion viranomaiselle. Viranomaisten henkilötietojen siirrot kolmansiin maihin tai kansainvälisille järjestöille useimmiten edellyttävät tiedonvaihdon mahdollistavaa sopimusta, ja Suomessa näistä tiedonluovutuksista säädetään usein laissa. Perusoikeuksiin liittyvä harkinta on rikosasiassa tyypillistä esimerkiksi arvioitaessa sitä, voisiko henkilötietojen siirrosta aiheutua vaaraa rekisteröidyn turvallisuudelle tai rekisteröidyn tai muiden henkilöiden oikeuksille. Kokonaisuutena voidaan todeta, että monien viranomaisten tehtäviin liittyy perusoikeuksien edistämistä tai rajoittamista tai perusoikeuksien punnintaan liittyviä tilanteita, ja henkilötietojen suojaan kohdistuva seuraamusmaksun uhka voisi aiheuttaa riskejä niiden väliseen tasapainoon.

5.4 Kansallinen liikkumavara

Perustuslakivaliokunta on useissa yhteyksissä linjannut, että liikkumavaraa tulee käyttää silloin, kun EU-oikeus mahdollistaa sen. Perustuslain tulee myös ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta jo EU-lainsäädännön valmistelussa¹⁴⁷. Perustuslakivaliokunta on korostanut sitä, että yksittäisen direktiivin täytäntöönpano ei saa sellaisenaan edellyttää Suomen perustuslakiin kirjattujen ja suomalaiseen valtiosääntötraditioon vahvasti nojaavien valtiosääntöratkaisujen muuttamista¹⁴⁸. EU-säädös ei välttämättä koske ollenkaan viranomaisia. Silloin, kun viranomaiset ja muut julkiset yhteisöt kuuluvat EU-säädöksen soveltamisalaan, kansallinen liikkumavara voidaan ilmaista eri tavoin säädöksessä. Jos säädös sisältää seuraamusmaksusääntelyä, säädökseen voi yleisen tietosuoja-asetuksen tavoin sisältyä nimenomaista liikkumavaraa viranomaisten osalta¹⁴⁹.

Tietosuojalaissa on käytetty tietosuoja-asetuksen sallimaa kansallista sääntelyliikkumavaraa siten, että viranomaiset on rajattu hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn ulkopuolelle. Perustuslakivaliokunta on myös tietosuojalain säätämisen jälkeen kiinnittänyt huomiota siihen, että liikkumavaraa viranomaisten jättämiseksi seuraamusmaksusääntelyn ulkopuolelleen tulee käyttää silloin, kun EU-oikeus mahdollistaa sen. Toisaalta perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että neuvotteluissa tulee pyrkiä varmistamaan riittävä kansallinen liikkumavara erityisesti sen huomioimiseksi, että Suomessa ei voida määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja viranomaisille, sillä viranomaisille voidaan määrätä ainoastaan rikosoikeudellisia seuraamuksia¹⁵⁰.

Nykyisellä liikkumavaran käytöllä tietosuojalaissa on pyritty vaikuttamaan myönteisesti perusoikeuksien toteutumiseen kokonaisuutena. Kuten edellä todetaan, yleiseen tietosuoja-asetukseen perustuvien hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämisen viranomaiselle mahdollistavasta sääntelystä aiheutuisi riskejä keskenään kilpailevien perus- ja ihmisoikeuksien punnintaan. Vaikka perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn

147 Esim. PeVL 8/2023 vp, kappale 13, PeVL 23/2018 vp, s. 4, PeVL 20/2017 vp, s. 6.

148 PeVL 24/2024 vp, kappale 18; PeVL 8/2023 vp, kappale 13.

149 Tällaisia tietosuoja-asetusta myöhemmin hyväksytyjä säädöksiä ovat esimerkiksi asetus (EU) 2024/1989 (tekoälysäädös, 99 artiklan 8 kohta) ja direktiivi (EU) 2022/2555 (NIS2-direktiivi, 34 artiklan 7 kohta). Näissä EU-säädöksissä on myös huomioitu sääntelyn suhde yleiseen tietosuoja-asetukseen, ja kummastakin seuraa tehtäviä myös tietosuoja-asetuksen mukaisille valvontaviranomaisille. NIS2-direktiivin täytäntöönpanoa koskevassa hallituksen esityksessä (HE 57/2024 vp) ehdotetaan tietosuojalain tavoin viranomaiset rajattavaksi hallinnollisten seuraamusmaksujen soveltamisalan ulkopuolelle.

150 PeVL 13/2023 vp, kappale 9, PeVL 37/2021 vp, kappale 40.

arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta, perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt tärkeänä varmistua siitä, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset¹⁵¹. Valiokunta on tämän johdosta painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta¹⁵². Näillä lausumilla on merkitystä myös silloin, jos liikkumavaraa ehdotetaan käytettäväksi aiemmasta poikkeavalla tavalla.

Siinä tapauksessa, että liikkumavaraa haluttaisiin käyttää siten, että yleiseen tietosuoja-asetukseen perustuvat hallinnolliset seuraamusmaksut koskisivat viranomaisia, myös tämän liikkumavaran käytössä olisi varmistuttava EU-oikeuden mukaisuudesta. Tietosuoja-asetuksen yhtenä tavoitteena on varmistaa luonnollisten henkilöiden yhdenmukainen suoja kaikkialla unionissa ja estää eroavuudet, jotka haittaavat henkilötietojen vapaata liikkuvuutta sisämarkkinoilla. Tähän liittyy läheisesti myös se, että varmistetaan henkilötietojen käsittelyn yhdenmukainen valvonta ja samantasoiset seuraamukset kaikissa jäsenvaltioissa¹⁵³. Toisaalta yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 7 kohta mahdollistaa viranomaisten osalta kansallista harkintaa myös siltä osin, missä määrin seuraamusmaksut voisivat koskea viranomaisia sen lisäksi, että viranomaiset voidaan sulkea kokonaan niiden soveltamisalan ulkopuolelle.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 7 kohdan osalta on syytä kiinnittää huomiota siihen, minkälaisia rajauksia sen mukainen liikkumavara voisi mahdollistaa viranomaisia koskevaan seuraamusmaksusääntelyyn. Unionin tuomioistuin ei ole tarkemmin ottanut kantaa siihen, mitä 83 artiklan 7 kohdan mukainen liikkumavara kattaa. Suomenkielisen ilmaisun ”missä määrin” ja eräiden muiden kieliversioiden sitä vastaavan ilmaisun vertailusta ilmenee, että niiden välillä on hieman eroa. Tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 7 kohdan sanamuoto ei kuitenkaan lähtökohtaisesti vaikuttaisi asettavan erityisiä rajoituksia sille, miten liikkumavaraa viranomaisten osalta käytetään. Sen sijaan EU:n tuomioistuin on oikeuskäytännössään asettanut rajoituksia esimerkiksi sille, mikä henkilötietojen käsittely kuuluu unionin oikeuden alaan ja on tulkinnut tietosuoja-asetuksen soveltamisalaa koskevia poikkeuksia suppeasti¹⁵⁴.

151 Ks. PeVL 25/2005 vp.

152 PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4.

153 Yleisen tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 13 kappale.

154 C-33/22, österreichische Datenschutzbehörde, tuomio 16.1.2024 (suuri jaosto), kohdat 40–42, 50–51; C-272/19, Land Hessen, tuomio 9.7.2020, 74 kohta.

Edellä kansainvälisestä vertailusta ilmenee, että osa muista EU:n jäsenvaltioista on laajentanut seuraamusmaksut koskemaan viranomaisia osittain. Esimerkiksi Ranska on rajannut valtion viranomaiset sääntelyn ulkopuolelle, eikä seuraamusmaksusääntelyä sovelleta rikosasioissa toimivaltaisiin viranomaisiin. Myös Norjassa hallinnollinen seuraamusmaksu voidaan määrätä viranomaiselle vain tietosuoja-asetuksen soveltamisalalla. Ruotsi sen sijaan on rajannut sääntelyn soveltamisalaa melko suppeasti, eli kansallisen turvallisuuden osalta, mutta on rajannut rikosasioiden osalta seuraamusmaksujen soveltamisalaa esimerkiksi rekisteröidyn oikeuksia koskevien säännösten osalta. Ruotsi on myös säätänyt viranomaisille alhaisemman seuraamustason kuin yrityksille.

EU:n tuomioistuin on ottanut kantaa EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen sallimaan kansalliseen liikkumavaraan siltä osin kuin on kyse hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämistä koskevista edellytyksistä. Tuomioistuin on todennut, että vaikka tietosuoja-asetuksen 83 artiklan 7 kohta jättää kansalliseen harkintaan sen, voidaanko viranomaiselle määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja, ja missä määrin, ne aineelliset edellytykset, joita valvontaviranomaisen on noudatettava tällaista seuraamusmaksua määrätessään, vahvistetaan kyseisen 83 artiklan 1–6 kohdassa täsmällisesti ilman, että jäsenvaltioille jätettäisiin harkintavaltaa. Se, että tietosuoja-asetuksessa annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus säätää vaatimuksista, jotka koskevat menettelyä, jonka mukaisesti valvontaviranomaiset voivat määrätä hallinnollisen seuraamusmaksun, ei merkitse sitä, että niillä olisi myös toimivalta säätää tällaisten menettelyllisten vaatimusten lisäksi kyseisen 83 artiklan 1–6 kohdassa määrättyihin edellytyksiin nähden ylimääräisistä aineellisista edellytyksistä. Lisäksi se, että unionin lainsäätäjä on säätänyt nimenomaisesti kyseisestä mahdollisuudesta, mutta ei mahdollisuudesta säätää tällaisista ylimääräisistä aineellisista edellytyksistä, vahvistaa sen, ettei se ole jättänyt jäsenvaltioille tältä osin harkintavaltaa. Mainitut aineelliset edellytykset kuuluvat näin ollen yksinomaan unionin oikeuden alaan.¹⁵⁵ Lukuun ottamatta sitä, millä tavalla seuraamuksen suuruus määräytyy silloin, jos liikkumavaraa käytetään seuraamusmaksun määräämiseksi viranomaiselle, seuraamusten määräämiseen olisi lähtökohtaisesti sovellettava samankaltaista menettelyä ja kriteeristöä kuin yksityissektorin toimijoille määrättävien seuraamusten osalta¹⁵⁶.

155 C 807/21, Deutsche Wohnen, tuomio 5.12.2023, kohdat 45 ja 48.

156 Näin on katsottu myös Euroopan tietosuojaneuvoston ohjeissa, EDBP Guidelines 4/2022, s. 6.

6 Johtopäätökset

Tässä arviomuistiossa on arvioitu ensinnäkin tietosuojalainsäädännön rikkomiseen Suomessa sovellettavan seuraamusjärjestelmän toimivuutta viranomaisten osalta. Toiseksi on arvioitu valtiosääntöisiä edellytyksiä sille, että hallinnolliset seuraamusmaksut ulotettaisiin koskemaan yksityissektorin lisäksi myös viranomaisia.

6.1 Viranomaisia koskevan seuraamusjärjestelmän toimivuus

Tietosuojalain säätämisen yhteydessä toteutettu rikoslain muutos, jolla säädettiin uusi tietosuojarikos, näyttäisi toimivan tarkoitetulla tavalla. Tämä koskee erityisesti tuomioita, joissa on ollut kyse perusteettomista rekisterihauista eli ns. rekisteriurkinnasta. Myös viranhaltijoita ja muita julkisyhteisöjen työntekijöitä koskevat tuomiot liittyvät valtaosin rekisteriurkintaan. Tietoturvallisuusvelvoitteiden laiminlyöntiä koskevia tuomioita on toistaiseksi vain kaksi. Toisessa näistä tuomio on annettu siitä, että organisaatiossa muu kuin rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän asemassa toiminut henkilö on teollaan vaikuttanut siihen, voiko rekisterinpitäjä huolehtia velvoitteistaan. Tuomio ei kuitenkaan ole vielä lainvoimainen. Tietoturvallisuusvelvoitteiden osalta tietosuojarikosnimikkeen toimivuudesta ei ole vielä mahdollista vetää varmoja johtopäätöksiä oikeuskäytännön vähäisyyden vuoksi. Oikeuskäytäntöä on tarpeen tältä osin edelleen seurata.

Edellä on todettu, että yleinen tietosuoja-asetus ja rikosasioiden tietosuojadirektiivi edellyttävät, että niissä tilanteissa, joissa jäsenvaltio ei ole mahdollistanut hallinnollisten seuraamusmaksujen määräämistä, olisi kuitenkin varmistettava muu seuraamus. Koska tietosuojarikosnimike ei kata hallinnollisen seuraamusmaksusääntelyn alaan kuuluvia rikkomuksia, ja tietosuojarikoksissa on kyse muista kuin rekisterinpitäjänä tai henkilötietojen käsittelijänä tehdyistä rikoksista, sovellettavaksi jää viranomaisten osalta käytännössä lähinnä virkarikossääntely. Edellä todetaan säännösten analyysin perusteella, että pääosin kyseeseen tulisivat virkavelvollisuuden rikkomista koskevat rikosnimikkeet sekä joissakin tilanteissa virkasalaisuuden rikkominen. Edellä myös todetaan, että lähtökohtaisesti sille ei ole estettä, että mikä tahansa tietosuojalainsäädännön velvoitteen laiminlyönti voitaisiin katsoa

virkaovelvollisuuden rikkomiseksi edellyttäen, että teon rangaistavuuden edellytykset muutoin täyttyvät. Virkaovelvollisuuden rikkomista koskevat säännökset eivät kuitenkaan toistaiseksi koske julkisyhteisöjen työsuhteisia työntekijöitä.

Huomionarvioista lisäksi on, että Suomessa rikosoikeudellinen seuraamussääntely ei mahdollista oikeushenkilöön kohdistettavaa rangaistusta niiden rikosnimikkeiden osalta, jotka tällä hetkellä käytännössä tulisivat kyseeseen yleisen tietosuojasetuksen ja rikosasioiden tietosuojalain rikkomisesta. Yleinen tietosuojasetus ei sinänsä nimenomaisesti edellytä sitä, että 84 artiklan mukaisesti säädettävien seuraamusten tulisi kohdistua myös oikeushenkilöön. Rikosasioiden tietosuojadirektiivin johdanto-osassa sen sijaan mainitaan, että siinä tarkoitetut seuraamukset tulisi voida määrätä myös oikeushenkilölle. Toisaalta unionin oikeus ei aseta vaatimuksia sille, minkä sisältöistä kansallisen rikosoikeudellisen sääntelyn tulisi olla. Suomessa rikosoikeudellinen virkavastuu voi kohdistua myös kollegiaalisen päätöksentekuelimen jäseniin. Tästä ei kuitenkaan toistaiseksi ole nimenomaan tietosuojaan liittyvää virkarikoksia koskevaa oikeuskäytäntöä.

Niissä harvoissa henkilötietojen käsittelyyn liittyvissä virkarikostapauksissa, joissa on ollut kyse tietosuojalainsäädännöstä johtuvista velvoitteista, on pyritty osoittamaan organisaatiosta yksittäinen vastuussa oleva viranhaltija. Nimenomaisesti rekisterinpitoon liittyvät syytteet eivät ole kuitenkaan menestyneet. Sen sijaan syyksilukeva tuomio on annettu muun virkaovelvoitteen laiminlyönnistä. Oikeuskäytännön vähäisyys ja tarkastelluista tuomioista ilmenevät vastuussa olevan henkilön osoittamisen haasteet herättävät yleisemmin kysymyksen siitä, missä määrin rikosoikeudellinen virkavastuu on mahdollista johtaa niistä velvoitteista, jotka määritetään tarkemmin tietosuojalainsäädännössä. Tähän voi myös vaikuttaa yleisesti sovellettavaa tietosuojalainsäädäntöä täydentävä erityislainsäädäntö. Oikeuskäytännön vähäisyydelle kuitenkin voi olla monia syitä. Harkittava asia voisi olla se, että tietosuojasetuksen ja rikosasioiden tietosuojalain rangaistussäännöksiin lisättäisiin informatiivinen viittaus rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:ään.

Tietosuojavaaltuutetun valvontakäytännössä viranomaisiin on kohdistettu huomautuksia verrattain usein yksityissektorin suhteessa toimijoiden saamiin huomautuksiin. Vain harvoissa huomautuksia koskevissa päätöksissä on kuitenkin otettu kantaa siihen, miten merkittävästä laiminlyönnistä asiassa on ollut kyse. Siten tietosuojavaaltuutetun ratkaisukäytännöstä ei ole mahdollista sellaisenaan vetää johtopäätöksiä siitä, onko rikosoikeudellisten rangaistusten ja tietosuojavaaltuutetun käytettävissä olevien korjaavien toimivaltuuksien kokonaisuus toimiva. Kysymysmerkit liittyvät lähinnä edellä mainituilta osin rikoslain säännösten soveltamiseen.

6.2 Hallinnolliset seuraamusmaksut

Voimassa olevan tietosuojalain sääntelyratkaisu, jossa viranomaisille ei ole mahdollista määrätä hallinnollisia seuraamusmaksuja, on vahvistettu sitä koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa. Perustuslakivaliokunta kiinnitti lausunnsaan erityistä huomiota hallinnon lainmukaisuusperiaatteeseen ja laajaan virkavastuuseen sekä niihin läheisesti liittyviin muihin näkökohtiin, joita kuvataan tarkemmin jaksossa 4. Mainittujen seikkojen lisäksi perustuslakivaliokunta katsoi, että viranomaisille määrättävä hallinnollinen seuraamusmaksu olisi ongelmallinen myös perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa. Lausunnossa kiinnitettiin nimenomaisesti huomiota seuraamusmaksun uhkan vaikutuksiin perusoikeuksien keskinäiselle punninnalle, ja erityisesti julkisuusperiaatteen toteutumiselle. Valiokunnan mielestä seuraamusmaksusääntelyn ulottaminen viranomaistoimintaan ei olisi sanotuista syistä valtiosääntöisesti ongelmatonta. Siinä tapauksessa, että yleiseen tietosuoja-asetukseen ja tietosuojalakiin perustuvaa seuraamusmaksujärjestelmää haluttaisiin kehittää siten, että hallinnollinen seuraamusmaksu voitaisiin määrätä myös viranomaisille, edellä mainittuihin näkökohtiin olisi kiinnitettävä arvioinnissa erityistä huomiota.

Perustuslakivaliokunta on tietosuojalakehdotusta koskevan lausuntonsa jälkeen nimenomaisesti edellyttänyt liikkumavaran käyttämistä viranomaisten rajaamiseksi hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn ulkopuolelle silloin, kun säädös sisältää liikkumavaraa, tai tällaisen liikkumavaran varmistamista säädöksen neuvotteluissa. Edellä jaksossa 4 kiinnitetään huomiota eräisiin viranomaisiin sovellettaviin EU-säädöksiin, joihin sisältyy yleistä tietosuoja-asetusta vastaavanlainen kansallinen liikkumavara siltä osin kuin on kyse hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevien säännösten ulottamisesta koskemaan viranomaisia, ja joilla on yhteys henkilötietojen suojaan. Liikkumavaraa sisältävien säädösten täytäntöönpanossa on nojaututtu tietosuojalaissa omaksuttuun ratkaisuun. Mikäli tietosuojalain säännöksiä hallinnollisesta seuraamusmaksusta haluttaisiin kansallisesta liikkumavarasta huolimatta muuttaa siten, että viranomaiset kuuluisivat seuraamusmaksujen piiriin, sääntelyratkaisu voisi johtaa myöhemmin myös tarpeeseen arvioida sitä, tulisiko muun sääntelyn sisältämät seuraamusmaksusäännökset joiltakin osin myös ulottaa koskemaan viranomaisia nykyisen henkilökohtaiseen virkavastuuseen perustuvan seuraamusjärjestelmän lisäksi. Poissuljettuja eivät olisi myöskään laajemmat heijastevaikutukset. Asiaa koskevassa arvioinnissa tulisi siten ottaa huomioon myös mahdolliset vaikutukset oikeusjärjestelmän johdonmukaisuuteen.

Suomen lainsäädännöstä löytyy eräitä säännöksiä, joiden nojalla hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen viranomaiselle on mahdollista. Näistä julkisia hankintoja koskevat säännökset liittyvät unionin oikeuden täytäntöönpanoon. Kyseessä

oleva direktiivi sisältää kansallista sääntelyliikkumavaraa. Vaikka hankintalaki on hyväksytty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, perustuslakivaliokunta ei ole arvioinut kyseisiä säännöksiä siitä näkökulmasta, että ehdotettu sääntely tarkoitti mahdollisuutta määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu viranomaiselle. Laki on myös säädetty ennen edellä mainittuja perustuslakivaliokunnan lausuntoja, jotka sisältävät asiaa koskevia nimenomaisia kannanottoja.

Edellä kansainvälisestä vertailusta ilmenee, että osassa niistä jäsenvaltioista, joissa hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen viranomaiselle on mahdollista, sääntelyyn on tehty rajoituksia. Esimerkiksi Ranskassa valtion viranomaiset on rajattu sääntelyn ulkopuolelle, kun taas paikallisviranomaiset kuuluvat soveltamisalaan. Ruotsissa on tehty rajoituksia rikosasioissa toimivaltaisten viranomaisten osalta esimerkiksi siltä osin kuin on kyse rekisteröidyn oikeuksien käyttämiseen liittyvistä säännöksistä. Esimerkiksi Norjassa hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen rikosasioiden tietosuojadirektiivin soveltamisalalla ei ole ollenkaan mahdollista. Lisäksi Ruotsissa ja eräissä muissa jäsenvaltioissa viranomaisia koskeva seuraamusmaksun taso on yksityissektoria selvästi alempi. Siinä tapauksessa, että sääntelyä haluttaisiin kehittää siten, että hallinnollinen seuraamusmaksu voitaisiin määrätä viranomaiselle, myös Suomessa olisi tarpeen arvioida, millä tavalla liikkumavaraa käytettäisiin. Asiaan liittyisi myös muita tarkemmin selvitettäviä näkökohtia, joita ei ole arvioitu tässä selvityksessä. Nämä liittyvät esimerkiksi viranomaisen toiminnan budjettisidonnaisuuteen ja seuraamusten ennalta estävyyteen.

Sitä, millä tavalla tietosuoja-asetuksen säännökset hallinnollisesta seuraamusmaksusta olisivat Suomessa sovitettavissa viranomaisten toimintaan, ei ole tarkemmin arvioitu tässä selvityksessä. Joka tapauksessa hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn kehittämiseen siten, että se koskisi viranomaisia, liittyisi arviomuitiossa esiin nostettuja valtiosääntöisiä kysymyksiä, jotka edellyttäisivät huolellista punnintaa, huomioiden oikeusjärjestelmän kokonaisuutena. Asiaan tarvittaisiin uusi perustuslakivaliokunnan arvio.

Liite 1

Taulukko 1. Tietosuojarikokset 2019–2023 (Poliisi, Syyttäjälaitos ja kärjäoikeudet)¹⁵⁷

Viranomainen	Toimenpide	2019	2020	2021	2022	2023
Poliisi	Tietoon tulleet rikokset	82	83	307	124	697
Poliisi	Syyttäjälle ilmoitetut rikokset	40	45	61	282	75
Poliisi	Selvitettyihin rikoksiin syylliseksi epäillyt	69	57	84	296	91
Syyttäjälaitos	Syyte	1	7	9	18	25
Syyttäjälaitos	Syyttämättä jättämistä koskeva päätös	1	4	8	9	8
Syyttäjälaitos	Esitutkinnan rajoittaminen	4	12	8	15	15
Syyttäjälaitos	Muu ratkaisu	0	1	1	0	0
Syyttäjälaitos	Käsittelyratkaisu	0	1	1	2	2
Kärjäoikeudet	Tuomittu syytteen mukaisesti	0	1	8	5	9
Kärjäoikeudet	Syyte hylätty kokonaan tai osittain	0	0	2	3	2
Kärjäoikeudet	Syyte jätetty tutkimatta	1	0	0	0	0
Kärjäoikeudet	Jätetty sillensä	0	0	0	3	2
Kärjäoikeudet	Yhdistetty	0	0	1	0	0

¹⁵⁷ Tilastot sisältävät ratkaisut, joissa tietosuojarikos on päänimikkeenä.

Taulukko 2. Tietosuojavaltuutetun yksityisen sektorin toimijoihin ja viranomaisiin kohdistamat korjaavat toimenpiteet 1.1.2019–5.4.2024.

	Varoitus		Huomautus		Määräys saattaa käsittelytoimet lain mukaisiksi		Määräys tietoturvaloukkauksen ilmoittamisesta		Käsittelykielto		Tiedonsiirron keskeyttäminen	
	Yksityinen	Viranomainen	Yksityinen	Viranomainen	Yksityinen	Viranomainen	Yksityinen	Viranomainen	Yksityinen	Viranomainen	Yksityinen	Viranomainen
2019	0	0	39	2	3	0	15	24	0	0	0	0
2020	0	3	27	9	33	0	33	7	0	0	0	0
2021	0	0	49	7	32	4	26	3	0	0	0	0
2022	0	4	23	30	14	9	5	6	0	0	0	0
2023	0	0	24	17	14	6	1	1	0	0	1	0
2024 ¹⁵⁸	0	0	1	3	1	2	34	1	1	0	0	0
2019–2024¹⁵⁹	0	7	163	68	97	21	114	42	1	0	1	0

Taulukko sisältää asiat, joissa tietosuojavaltuutettu on käyttänyt korjaavaa toimivaltuutta viranomaiseen yleisen tietosuoja-asetuksen ja tietosuojalain tai rikosasioiden tietosuojalain nojalla. Taulukko ei kata rekisteröidyn oikeuksien käyttämiseen liittyviä toimivaltuuksia sekä sertifiointin peruuttamista ja sertifiointin antamisen kieltämistä koskevia toimivaltuuksia.

Taulukossa ei ole huomioitu 1.1.2023 voimaantullutta hyvinvointialueuudistusta, mistä johtuen tätä aikaisemmin annetut kuntia koskevat ratkaisut ovat voineet koskea myös sosiaali- ja terveydenhuollon toimialaa. Taulukko on ennen lokakuuta 2023 annettuja ratkaisuja koskevien tietojen osalta edellyttänyt manuaalisia toimenpiteitä, joten lukumäärät ovat suuntaa antavia.

158 5.4.2024 saakka.

159 5.4.2024 saakka.

Liite 2

Taulukko 3. 83 artiklan soveltamisala

83 artiklan soveltamisala – soveltuvuus julkissektorilla

Alempi seuraamusmaksun taso: enintään 10 000 000 euroa

rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän 8, 11, 25–39 ja 42 ja 43 artiklan mukaiset velvollisuudet	sisäänrakennettu ja oletusarvoinen tietosuojajärjestelmä; yhteisrekisterinpito ja henkilötietojen käsittelijät; käsittely rekisterinpitäjän alaisuudessa; seloste käsittelytoimista; yhteistyö valvontaviranomaisen kanssa; käsittelyn turvallisuus ja tietoturvaloukkauksia koskevat ilmoitukset; tietosuojavaikutustenarviointi; ennakkokuuleminen; tietosuojavastaavan nimittäminen, asema ja tehtävät	Eivät sovellu julkissektorilla: 8 artikla, 27 artikla; 42 ja 43 artikla
sertifiointielimen 42 ja 43 artiklan mukaiset velvollisuudet		Eivät sovellu julkissektorilla.
41 artiklan 4 kohdassa tarkoitetut valvontaelimen velvollisuudet		Eivät sovellu julkissektorilla.

83 artiklan soveltamisala – soveltuvuus julkissektorilla

Korkeampi seuraamusmaksun taso: enintään 20 000 000 euroa

5, 6, 7 ja 9 artiklassa tarkoitetut käsittelyä koskevat perusperiaatteet	Henkilötietojen käsittelyn yleiset periaatteet, käsittelyn oikeusperusteet, suostumuksen edellytykset, erityiset henkilötietoryhmät	
10 artikla – tietosuojalaissa säädetty kansallinen laajennus	rikostuomioihin ja rikoksiin liittyvä henkilötietojen käsittely	
rekisteröityjen 12–22 artiklan mukaiset oikeudet	Informointivelvoitteet; rekisteröidyn oikeus saada tutustua tietoihin; oikeus tietojen oikaisemiseen; oikeus tietojen poistaminen; oikeus käsittelyn rajoittamiseen; oikaisua, poistoa tai käsittelyn rajoittamista koskeva ilmoitusvelvollisuus; vastustamisoikeus; automatisoidut yksittäispäätökset (ml. profilointi)	20 artikla ei koske viranomaisia; osa oikeuksista soveltuu vain osittain
44–49 artiklassa tarkoitetut henkilötietojen siirrot kolmannessa maassa olevalle vastaanottajalle tai kansainväliselle järjestölle	riittävyyspäätösten soveltaminen, sopimukset, poikkeustilanteet; siirrot, joita ei sallita unionin lainsäädännössä	47 artikla ei koske viranomaisia
kaikki IX luvun mukaisesti hyväksytystä jäsenvaltion lainsäädännöstä johtuvat velvollisuudet	sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus; asiakirjojen julkisuus; henkilötunnuksen käsittely; käsittely työsuhteen yhteydessä; arkistointi-, tutkimus- ja tilastointitarkoitukset	
valvontaviranomaisen 58 artiklan 2 kohdan nojalla antaman määräyksen tai väliaikaisen tai lopullisen rajoituksen tai tietovirtojen keskeyttämismääräyksen noudattamatta jättäminen tai 58 artiklan 1 kohdan mukaisen pääsyn antamista koskevan velvollisuuden rikkominen		

LÄHTEET

Eduskunta-aineisto:

HE 70/2023 vp
HE 31/2018 vp
HE 9/2018 vp
HE 309/1993 vp
HE 95/1993 vp
HE 58/1988 vp
HaVM 13/2018 vp
LaVL 5/2018 vp
LaVM 7/1989 vp
PeVL 24/2024 vp
PeVL 13/2023 vp
PeVL 8/2023 vp
PeVL 21/2022 vp
PeVL 37/2021 vp
PeVL 32/2020 vp
PeVL 22/2020 vp
PeVL 23/2018 vp
PeVL 14/2018 vp
PeVL 60/2017 vp
PeVL 26/2017 vp
PeVL 20/2017 vp
PeVL 2/2017 vp
PeVL 49/2016 vp
PeVL 44/2016 vp
PeVL 54/2014 vp
PeVL 10/2014 vp
PeVL 14/2013 vp
PeVL 17/2012 vp
PeVL 9/2012 vp
PeVL 67/2010 vp
PeVL 39/2009 vp
PeVL 35/2009 vp

PeVL 22/2008 vp
 PeVL 2/2008 vp
 PeVL 1/2008 vp
 PeVL 18/2007 vp
 PeVL 20/2006 vp
 PeVL 55/2005 vp
 PeVL 40/2005 vp
 PeVL 32/2005 vp
 PeVL 25/2005 vp
 PeVL 33/2004 vp
 PeVL 46/2002 vp
 PeVL 5/1999 vp
 PeVL 43/1998 vp
 PeVL 15/1994 vp
 PeVL 43/1993 vp
 PeVM 25/1994 vp

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot:

Brunet v. Ranska, tuomio 18.9.2014
 Bernh Larsen Holding AS ja muut v. Norja, tuomio 14.3.2013
 S. ja Marper v. Yhdistynyt Kuningaskunta, tuomio 4.12.2008
 Jussila v. Suomi, tuomio 23.11.2006
 Amann v. Sveitsi, suuren jaoston tuomio 16.2.2002
 Rushiti v. Itävalta, tuomio 21.3.2000
 Z v. Suomi, tuomio 25.2.1997,
 Leander v. Ruotsi, tuomio 26.3.1987
 Engel ym. v. Alankomaat, tuomio 8.6.1976

Euroopan unionin tuomioistuimen tuomiot:

C-33/22, österreichische Datenschutzbehörde, tuomio 16.1.2024 (suuri jaosto)
 C-807/21, Deutsche Wohnen, tuomio 5.12.2023
 C-272/19, Land Hessen, tuomio 9.7.2020
 C-679/18, OPR-Finance, tuomio 5.3.2020
 C-623/17, Privacy International, tuomio 6.10.2020
 C 25/17, Jehovan todistajat, tuomio 10.7.2018 (suuri jaosto)
 C-210/16, Wirtschaftsakademie Schleswig-Holstein, tuomio 5.6.2018
 C-42/15, Home Credit Slovakia, tuomio 9.11.2016
 C-565/12, LCL Le Crédit Lyonnais, tuomio 27.3.2014
 C-92/09 ja C-93/09 (yhdistetyt asiat), Volker und Markus Schecke ja Eifert, tuomio 9.11.2010

Tietosuojavaltuutetun ratkaisut:

Päätös 4.9.2023 dnro 9707/152/19
Päätös 2.8.2023, Dnro 1803/161/23
Päätös 31.5.2023 dnro 7684/171/22
Päätös 21.3.2023 dnro 6064/163/20
Päätös 17.2.2023 dnro 310/161/23
Päätös 13.12.2022 dnro 6633/182/2018, 6707/154/2018 ja 7685/152/2020
Päätös 11.11.2022 dnro 3681/186/21
Päätös 18.2.2022 dnro 8979/162/21
Päätös 9.2.2022 dnro 9824/161/21
Päätös 16.12.2021 dnro 4431/161/21
Päätös 7.12.2021 dnro 1150/161/2021
Päätös 9.11.2021 dnro 8211/161/19
Päätös 20.9.2021 dnro 3394/171/21
Päätös 21.4.2021 dnro 2477/161/21
Päätös 26.5.2020 dnro 8393/161/2019.
Päätös 9.10.2019 dnro 1689/41/18

Tuomioistuinten ratkaisut:

Käräjäoikeuksien tuomiot tietosuojarikoksesta 2019 – kesäkuu 2024
Hovioikeuksien tuomiot tietosuojarikoksesta 2019 – kesäkuu 2024
Helsingin käräjäoikeuden tuomio 18.4.2023, R 22/6666
Vaasan hovioikeuden tuomio 25.1.2023, R 22/625, VaaHO:2023:3
Helsingin hovioikeuden tuomio 12.3.2021, R 19/2181
Helsingin hovioikeuden tuomio 28.2.2017, R 16/703
Korkeimman oikeuden tuomio KKO 2023:17
Korkeimman oikeuden tuomio KKO 2021:4
Korkeimman oikeuden tuomio KKO 2020:78
Korkeimman oikeuden tuomio KKO 2017:92
Korkeimman oikeuden tuomio KKO 2008:90

Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin ratkaisut:

OKV/2444/10/2023, 9.4.2024
OKV/2808/31/2022, 22.1.2024
OKV/131/70/2020, 20.4.2021
OKV/1887/1/2017, 15.12.2017
OKV/681/1/2008, 5.11.2008

Muu virallisaineisto:

- Commission Staff Working Paper, Impact Assessment, SEC(2012) 72 final
 EU:n yleisen tietosuoja-asetuksen täytäntöönpanotyöryhmän (TATTI) mietintö,
 Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2017:35
 European Data Protection Board, Guidelines 04/2022 on the calculation of
 administrative fines under the GDPR, Version 1.0, adopted on 12 May 2022
 Komission ehdotus COM/2012/011 final
 Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, COM(2022) 364 final,
 Ensimmäinen kertomus lainvalvontatarkoituksessa käsiteltyjen henkilötietojen
 suoja koskevan direktiivin (EU) 2016/680 soveltamisesta ja toimivuudesta
 Lainkirjoittajan opas, jakso 12.10.
 Rangaistusluonteisia hallinnollisia seuraamuksia koskevan sääntelyn kehittäminen,
 Työryhmän mietintö, Oikeusministeriön julkaisu 52/2018.
 Rikosoikeudellisen virkavastuun nykytila ja yleisiä kehittämistarpeita – Arviomuistio,
 Sampo Brander, Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:2
 Virkarikossääntelyn kehittämistarpeista – erityistarkastelussa henkilöpiiri
 ja blankosääntelytekniikka oikeuskäytännön valossa, Matti Muukkonen,
 Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2024:1.

Kansainvälinen lähdeaineisto:

Alankomaat:

- Autoriteit Persoonsgegevens, Besluit tot boeteoplegging 2.4.2022
 Autoriteit Persoonsgegevens, Besluit tot het opleggen van een boete en een last
 onder dwangsom 24.2.2022
 Wet van 16 mei 2018, houdende regels ter uitvoering van Verordening
 (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016
 betreffende de bescher-ming van natuurlijke personen in verband met de
 verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die
 gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening
 gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119) (Uitvoeringswet Algemene
 verordening gegevensbescherming)
 Wet van 21 juli 2007, houdende regels inzake de verwerking van politiegegevens
 (Wet politiegegevens)
 Wet van 7 november 2002 tot wijziging van de regels betreffende de verwerking
 van justitiële gegevens en het stellen van regels met betrekking tot de
 verwerking van persoonsgegevens in persoonsdossiers (Wet justitiële en
 strafvorderlijke gegevens)
 Wet van 3 maart 1881 (Wetboek van Strafrecht)

Belgia:

Cour constitutionnelle, Arrêt n° 3/2021 du 14 janvier 2021

Loi relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de don-nées à caractère personnel, 2018-07-30/46

Projet de loi relatif à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel, 11.7.2018, DOC 54-3126/001

Itävalta:

Bundesgesetz zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten (Datenschutzgesetz – DSGVO) StF: BGBl. I Nr. 165/1999

Bundesgesetz vom 23. Jänner 1974 über die mit gerichtlicher Strafe bedrohten Handlungen (Strafgesetzbuch – StGB) StF: BGBl. Nr. 60/1974

Verfassungsgerichtshof, E 473/2015-12, VfSlg. 19.988/2015, 25. Juni 2015

Luxemburg:

Code pénal (Loi du 18/06/1879, muutoksineen 28.2.2024 saakka)

Décision de la Commission nationale siégeant en formation restreinte sur l'issue de l'enquête n° [...] menée auprès de l'Organisme public A et de l'Organisme public B Délibération n° 13FR/2023 du 21 septembre 2023

Loi du 1er août 2018 (A689) relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel en matière pénale ainsi qu'en matière de sécurité nationale

Loi du 1er août 2018 (A686) portant organisation de la Commission nationale pour la protection des données et mise en oeuvre du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données), portant modification du Code du travail et de la loi modifiée du 25 mars 2015 fixant le régime des traitements et les conditions et modalités d'avancement des fonctionnaires de l'État

Norja:

Lov om behandling av personopplysninger (personopplysningsloven), LOV-2018-06-15-38 fra 20.07.2018

Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven), LOV-2010-05-28-16 fra 28.05.2010

Lov om straff (straffeloven), LOV-2005-05-20-28 fra 01.10.2015

Datatilsynet, Vedtak om overtredelsesgebyr og pålegg, 7.1.2022, 21/00480-14

Datatilsynet, Vedtak om overtredelsesgebyr - Publisering av CV på arbeidsplassen. no – NAV, 21.6.2022, 21/00872-11

Ranska:

Code pénal du 22 juillet 1992

Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés, Délibération de la formation restreinte n° SAN-2024-009 du 22 juillet 2024 concernant la commune de KOUROU

Loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles

La loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés

Ruotsi:

Brottsdatalag, SFS nr: 2018:1177

Integritetsskyddsmyndigheten, Beslut efter tillsyn enligt dataskyddsförordningen mot Regionstyrelsen i Region Uppsala 26.1.2022, DI-2019-9457

Integritetsskyddsmyndigheten, Beslut efter tillsyn enligt dataskyddsförordningen – kamerabevakning inom Räddningstjänsten Östra Skaraborg 9.6.2021, DI-2018-22697

Integritetsskyddsmyndighetens beslut 10.2.2021, DI-2020-2719

Lag om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter, SFS nr: 2019:1182

Lag med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, SFS nr: 2018:218

Regeringens proposition 2018/19:163, Ny lag om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter

Regeringens proposition 2017/18:232, Brottsdatalag

Regeringens proposition 2017/18:105, Ny dataskyddslag

Tanska:

Bekendtgørelse af lov om supplerende bestemmelser til forordning om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger (databeskyttelsesloven), LOV nr 502 af 23/05/2018

Besvarelse af spørgsmål nr. 1265 (Alm. del), som Folketingets Retsudvalg har stillet til justitsministeren den 4. maj 2020

Denmark notification to the European Commission under the GDPR 23.10.2018

Lov om retshåndhævende myndigheders behandling af personoplysninger, LOV nr 410 af 27/04/2017

Retten i Helsingør, dom afsagt den 12. september 2022, Rettens nr. 1-2152/2021.

'Retten i Roskilde, dom afsagt den 9. marts 2022, Rettens nr. 9A-8331/2020

Saksa:

Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) vom 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2097)

Deutscher Bundestag 18. Wahlperiode, Drucksache 18/11325 24.02.2017, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 (Datenschutz-Anpassungs- und -Umsetzungsgesetz EU – DSAnpUG-EU)

Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602)

Viro:

Estonia notification to the European Commission under the GDPR, 11 March 2019

Isikuandmete kaitse seadus, 12.12.2018

Väärteomenetluse seadustik, 22.05.2002

Karistusseadustik, 06.06.2001

Oikeusministeriö
PL 25
00023 Valtioneuvosto
www.oikeusministerio.fi

Justitieministeriet
PB 25
00023 Statsrådet
www.justitieministeriet.fi

ISSN 2490-0990 (PDF)
ISBN 978-952-400-217-2 (PDF)