



14.10.2025

OKV/2365/22/2025

OKV/2365/22/2025-OKV-3

Viite:

Liikenne- ja viestintävaliokunta lausuntopyyntö ja kutsu kuulemiseen 21.10.2025

Asia:

HE 128/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle EU:n data-asetusta täydentäväksi lainsäädännöksi

Yleistä

Oikeuskansleri on lausunut hallituksen esitysluonnoksesta ([OKV/3082/21/2024](#)). Apulaisoikeuskanslerin sijainen on antanut hallituksen esitysluonnoksesta ennakkotarkastusmuistion (OKV/875/23/2024). Hallituksen esitystä on muokattu niin, että lausunnossa ja muistiossa esitetyt näkemykset on otettu huomioon.

Hallituksen esitystä on muutettu varsin paljon muunkin lausuntopalautteen perustella. Palautetta ja sen takia tehtyjä muutoksia on myös kuvattu ja perusteltu hallituksen esityksessä pääosin asianmukaisesti.

Säätelyn selkeys

Oikeuskansleri totesi lausunnossaan, että hallituksen esityksellä toimeenpantaisiin varsin monimutkaista ja osin teknistä EU-lainsäädäntöä, joka on osa laajempaa sääntelykokonaisuutta. Hallituksen esityksessä on kyllä selostettu sitä, miten datasäädös asettuu tähän kokonaisuuteen ja tuotu jossain määrin esille myös niitä ongelmia, joita osin päällekkäisestä ja kenties ristiriitaisestakin normistosta nousee. Silti valittu sääntelytapa, jossa samalla kotimaisella lailla toimeenpannaan kahta EU-asetusta, on omiaan aiheuttamaan tulkintaongelmia.

Huomionarvoinen yksityiskohta tässä yhteydessä on se, että datanhallinta-asetus on jo toimeenpantu. Kuten hallituksen esitysluonnoksen sivulla 9 todetaan, datanhallinta-asetuksen edellyttämä kansallinen lainsäädäntö liittyen viranomaistehtäviin ja seuraamuksiin on toimeenpantu Suomessa sisällyttämällä sen edellyttämät säännökset sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin ([HE 50/2023 vp](#); laki 1182/2023) sekä antamalla valtiovarainministeriön asetus eräiden hallinnon yhteisten sähköisen asioinnin tukipalveluiden tuottamisesta (900/2023).

Seuraamusmaksut

Hallituksen esityksen valmistelussa on täsmennetty seuraamusmaksuja koskevaa sääntelyä. Näin on kuitenkin tehty vain niiden seuraamusten osalta, joita Liikenne- ja viestintävirasto määräisi data-asetuksen nojalla. Samaa sääntelytekniikkaa ei ole noudatettu niiden seuraamusten kohdalla, joita tietosuojavaltuutettu määräisi data-asetuksen nojalla taikka joita määrättäisiin datanhallinta-asetuksen nojalla. Tämä voi johtaa epä johdonmukaiseen kokonaisuuteen eritoten siksi, että Liikenne- ja viestintäviraston määräämistä data-asetuksen rikkomisesta johtuvista seuraamusmaksuista säädettäisiin laissa yksityiskohtaisesti ja hyvin täsmällisesti siten, että jokainen seuraamus sidotaan johonkin tiettyyn asetuksen artiklassa säädetyn veloitteen rikkomiseen.

Toisaalta hallituksen esityksessä todetaan (s. 79–80), että tietosuojavaltuutettu vastaa data-asetuksen soveltamisen yhteydessä tapahtuvaan henkilötietojen käsittelyyn liittyvistä valvontatehtävistä Suomessa. Data-asetuksen 40 artiklassa säädetään lisäksi siitä, että tietosuojaviranomainen määrää hallinnollisia seuraamusmaksuja tietosuoja-asetuksen mukaisesti. Valmistelussa ei ole tunnistettu, että data-asetus sisältäisi sellaista henkilötietojen käsittelyyn liittyvää sääntelyä, joka edellyttäisi uusia toimivaltuuksia tietosuojaviranomaiselle. Näkemykseni mukaan säätämistapa on mahdollinen, mutta sääntelyn selkeyttä viranomaisten toimivaltajakojen osalta on syytä seurata.

Hallituksen esitysluonnoksessa ministeriö esitti, ettei data-asetus jätä sellaista liikkumavaraa, jonka perusteella seuraamusmaksuja voitaisiin jättää määräämättä viranomaisille. Tällöin oikeuskansleri katsoi lausunnossaan, että datasäädöksen 40 artikla on varsin monimutkainen. Hallituksen esityksessä tulisi selostaa, mihin perustuu tämä tulkinta 40 artiklasta, ottaen huomioon varsinkin artiklan 4 ja 5 kohdat.

Oikeuskansleri totesi, että seuraamusmaksun määrääminen viranomaiselle tai muulle julkiselle toimijalle edellyttää perustuslakivaliokunnan tarkastelua, sillä kotimainen doktriini siitä, ettei seuraamusmaksuja voida määrätä viranomaisille, on perustuslakivaliokunnan ylläpitämä.

Hallituksen esitystä on jatkovalmistelussa muokattu niin, ettei siihen enää sisälly mahdollisuutta määrätä seuraamusmaksuja viranomaisille. Tästä säädetäisiin 1. lain 22 §:ssä ja säännöstä perustellaan hallituksen esityksen sivulla 145. Ratkaisu on nähdäkseni perustuslakivaliokunnan käytännön mukainen.

Perustuslakivaliokunta on katsonut perustuslain 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvan ja asianmukaisen menettelyn takeiden merkityksen korostuvan sitä enemmän, mitä ankarammasta seuraamuksesta on kysymys ([PeVL 14/2018 vp](#)). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että seuraamusmaksujen määräämistoimivalta on aiheellista osoittaa kollegiaaliseen päätöksentekoon silloin, kun seuraamusmaksu on suuri ja sanktio siten ankara ([PeVL 12/2019 vp](#), s. 7). Suuren seuraamuksen rajaa ei ole määritelty, ja käytännössä säädetyt enimmäisrajat vaihtelevat.

Esityksen 1. lakiehdotuksen mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voisi määrätä data-asetuksen velvoitteiden rikkomisen perusteella liikevaihtoon perustuvia seuraamusmaksuja, joiden määrä voi muodostua huomattavaksi. Oikeusturvasyistä on pidetty asianmukaisena ohjata määrältään huomattavat seuraamukset monijäsenisessä toimielimessä ratkaistaviksi. Liikenne- ja viestintävirastosta annetun lain 7 a §:n mukaan Liikenne- ja viestintäviraston seuraamuskollegion tehtävänä on määrätä viraston toimivaltaan kuuluva seuraamusmaksu silloin, kun se on suuruudeltaan yli 100 000 euroa. Esityksen valmistelussa ei ole katsottu tarkoituksenmukaiseksi tai resurssitehokkaaksi perustaa uutta seuraamuskollegiota. Ratkaisu on nähdäkseni perusteltu ottaen huomioon myös perustuslakivaliokunnan tuore lausunto tekoälyasetuksen toimeenpanosta ([PeVL 33/2025 vp](#)).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on vakiintuneesti katsottu, että rangaistusluonteisia taloudellisia seuraamuksia koskevan sääntelyn on täytettävä sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset (esimerkiksi [PeVL 46/2021 vp](#)). Perustuslakivaliokunta on vastikään tekoälyasetuksen toimeenpanoa koskevassa lausunnossaan jälleen kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotetut seuraamusmaksut ovat suhteellisen suuria, erityisesti mikäli tarkoituksena on soveltaa niitä myös luonnollisiin henkilöihin ([PeVL 33/2025 vp](#), kohta 8). Tekoälyasetuksen mukaiset seuraamusmaksut ovat asetuksen mukaan luonnolliselle henkilölle enimmäismäärältään 7,5, 15 tai 35 miljoonaa euroa tai jos seuraamusmaksu määrätään yrittäjälle 1, 3 tai 7 prosenttia edeltävän tilikauden maailmanlaajuisesta kokonaisliikevaihdosta sen mukaan, kumpi näistä vaihtoehtoista on suurempi.

Data-asetus ei sisällä säännöksiä seuraamusmaksujen suuruudesta, vaan seuraamusmaksujen suuruuden määrittäminen kuuluu kansallisen liikkumavaran piiriin. Nyt tarkasteltavan hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 20 §:n mukaan seuraamusmaksu voi olla enimmillään 4 prosenttia elinkeinonharjoittajan seuraamusmaksupäätöstä edeltävän tilikauden liikevaihdosta. Jos seuraamusmaksu määrätään luonnolliselle henkilölle, joka ei ole

elinkeinonharjoittaja, seuraamusmaksu saa olla enintään 4 prosenttia hänelle viimeksi toimitetun verotuksen mukaisista veronalaisista tuloistaan, mutta kuitenkin enintään 4 000 euroa. Ehdotetun 1. lain 21 §:n mukaan Datanhallinta-asetusta koskeva seuraamusmaksu on vähintään 1 000 euroa ja enintään 100 000 euroa. Molemmissa tilanteissa seuraamusmaksun määrittäminen perustuu kokonaisarviointiin. Nähdäkseni tämän sääntelyn kohdalla ei muodostu samankaltaista oikeasuhtaisuusongelmaa kuin tekoälyasetuksen toimeenpanon yhteydessä.

Hallituksen esityksessä seuraamusmaksujen oikeasuhtaisuutta perustellaan sillä, että laissa määritellyt seuraamusmaksun enimmäismäärät olisi porrastettu siten, että asetuksen keskeisten velvoitteiden rikkomisesta voitaisiin määrätä enimmäismäärältään suurempi seuraamusmaksu. Seuraamusmaksujen enimmäismäärät olisi suhteutettu sanktioitavan teon moitittavuuteen ja suojeltavaan oikeushyvään. Asetuksen keskeisten velvoitteiden rikkomiselle olisi perusteltua säätää määrältään korkeampi seuraamusmaksun enimmäismäärä, sillä niiden laiminlyönti merkittävästi estäisi asetuksen tavoitteiden toteutumista. Pienempi enimmäismäärä ei välttämättä olisi riittävän varoittava erityisesti suurien yritysten kohdalla, kun taas suurempi enimmäismäärä voisi muodostua kohtuuttomaksi eikä olisi linjassa edellä mainittujen muiden keskeisten säädösten kanssa. Liikevaihtoon suhteutettu määrä takaisi sen, että seuraamusmaksun enimmäismäärä on myös isoille yrityksille riittävän suuri ollakseen ennalta estävä, mutta samalla porrastettu enimmäismäärä olisi toiminnan laajuuteen ja rikkomuksen luonteeseen nähden oikeasuhtainen. Luonnollisten henkilöiden osalta tuloihin suhteutettu määrä takaisi sen, että seuraamusmaksun enimmäismäärä olisi myös suurituloisille riittävän suuri ollakseen ennalta estävä, mutta samalla porrastettu enimmäismäärä olisi rikkomuksen luonteeseen nähden oikeasuhtainen. Nähdäkseni arvioon oikeasuhtaisuudesta voidaan yhtyä.

Data-asetuksen ja datanhallinta-asetuksen toimeenpanossa vältetään monia EU:n muiden digiasetusten toimeenpanoon liittyviä ongelmia sillä, ettei viranomaisvalvontaa hajauteta kovin monille viranomaisille, eikä seuraamusmaksuja myöskään määrää kovin moni eri taho. Näin sääntelyn selkeys tai seuraamusmaksuja koskevan sääntelyn täsmällisyys ja tarkkarajaisuus ei muodostu yhtä hankaliksi kysymyksiksi kuin joissakin muissa tapauksissa. Data-asetuksen ja datanhallinta-asetuksen kohdalla toimivaltaisista valvontaviranomaisista on pääsääntöisesti vain kaksi, Liikenne- ja viestintävirasto sekä tietosuojavaltuutettu.

Silti kahdenkin viranomaisen voimin saadaan aikaiseksi ongelmia, jos he valvovat samaa asiaa. Tällöin merkittäväksi muodostuu eritoten kaksoisrangaistavuuden kielto. Hallituksen esityksessä (s. 144–145) todetaan tältä osin, että kiellon soveltumista tulee harkita hallinnollisten seuraamusten näkökulmasta esimerkiksi silloin, kun kyse on myös henkilötietojen käsittelystä ja toimijan epäillään rikkoneen sekä Liikenne- ja viestintäviraston valvomaan data-asetusta tai datanhallinta-asetusta että tietosuojavaltuutetun valvoman yleisen tietosuojasetuksen säännöksiä. Data-asetus ja datanhallinta-asetus eivät rajoita tietosuojasääntelyä tai vaikuta tietosuojaviranomaisen toimivaltuuksiin. Myös asetusten tavoitteet voivat olla osittain

päällekkäisiä yleisen tietosuoja-asetuksen kanssa. Tästä syystä päällekkäisten menettelyjen mahdollisuutta eri säännösten nojalla ei voida täysin sulkea pois. Hallituksen esityksessä ei ehdoteta kaksoisrangaistavuuden kieltoa koskevaa säännöstä. Kaksoisrangaistavuuden kiello on voimassa yleisenä oikeusperiaatteena, eikä siitä ole välttämätöntä säätää erikseen. Ongelma ratkaistaan hallituksen esityksessä säätämällä yhteistyövelvoitteesta: esityksen 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä on säädetty Liikenne- ja viestintäviraston velvollisuudesta toimia yhteistyössä tietosuojavaltuutetun kanssa. Tapauskohtaisesti on viranomaisyhteistyöllä varmistettava kaksoisrangaistavuuden kiellon toteutuminen. Tämä sääntelyratkaisu on nähdäkseni mahdollinen, mutta ministeriön on syytä seurata sen toimivuutta käytännössä.

Soveltamisala

Oikeuskansleri toi lausunnossaan esiin kysymyksen siitä, tulisiko lakiin sisältää soveltamisalaa koskeva säännös. Kysymys kietoutuu myös siihen, mille kaikille tahoille seuraamusmaksuja voidaan määrätä. Hallituksen esitykseen on lisätty säännös soveltamisalasta (1. lain 1 §), jonka mukaan lakia ei sovelleta eduskunnan valtiopäivätoimintaan eikä eduskunnan kansliaan. Lakia ei sovelleta muihin eduskunnan virastoihin, jos niiden mainittujen asetusten soveltamisalaan kuuluvalla toiminnalla on keskeinen yhteys eduskunnan valtiopäivätoimintaan. Lakia ei myöskään sovelleta eduskunnan oikeusasiamieheen eikä valtioneuvoston oikeuskansleriin.

Eduskunnan osalta on syytä ottaa huomioon jo yllä mainittu perustuslakivaliokunnan tuore lausunto PeVL 33/2025 vp, jossa valiokunta katsoi, että eduskunnan valtiosääntöoikeudellisen aseman kannalta on perusteltua, että eduskunnan virastot rajataan eduskunnan kanslian tapaan kokonaan pois lain soveltamisalasta ([PeVL 33/2025 vp](#), kohta 24).

Esittelijäneuvos

Susanna Lindroos-Hovinheimo