Prof. Sakari Melander
10.9.2026

Eduskunnan lakivaliokunnalle

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

Aluksi

Eduskunnan lakivaliokunta on asiantuntijapyynnöllä 3.9.2026 pyytänyt allekirjoittaneelta asiantuntijalausuntoa asiakohdassa mainittuun hallituksen esitykseen liittyvän 1.9.2026 päivätyn oikeusministeriön vastineen johdosta.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

HE:n 46/2026 vp sisältämät ehdotukset ja vastineessa esitetyt näkökohdat

1. Käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tietosuojalakia (1050/2018) ja henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämisen yhteydessä annettua lakia (1054/2018; jäljempänä rikosasioiden tietosuojalaki) siten, että myös viranomaiselle ja julkishallinnon elimille voitaisiin määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu tietosuojalainsäädännön rikkomisesta. Hallinnolliset seuraamusmaksut koskisivat esityksen mukaan pääsääntöisesti kaikkia viranomaisia eräin laissa säädettävin poikkeuksin.

2. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan hallinnollisen seuraamusmaksusääntelyn ulottamista viranomaistoimintaan on pidetty valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena. Valiokunta on omaksunut kantansa jo tietosuojalain säätämisen yhteydessä (PeVL 14/2018 vp, s. 20). Sittemmin valiokunta on toistuvasti pitänyt seuraamusmaksujen ulottamista viranomaistoimintaan valtiosääntöisesti ongelmallisena (ks. kootusti PeVL 32/2026, 6 kohta). Tuoreessa käytännössään valiokunta on pitänyt edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä sellaisen nimenomaisen säännöksen lisäämistä lakiehdotukseen, jonka mukaan seuraamusmaksua ei voida määrätä viranomaiselle (PeVL 32/2026 vp, 9 kohta).

3. Eduskunnan perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä olevasta esityksestä antaman lausunnon (PeVL 40/2026 vp) mukaan esityksessä ehdotettu hallinnollisen seuraamusmaksun määrääminen myös viranomaisille ja julkishallinnon elimille tietosuojalainsäädännön rikkomisesta poikkeaa perustuslakivaliokunnan vakiintuneesta lausuntokäytännöstä, jossa on todettu seuraamusmaksun kohdistamisen viranomaisiin olevan valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallista useasta syystä. Perustuslakivaliokunta on aiemmin kiinnittänyt huomiota siihen, että viranomaisia sitoo perustuslain 2 §:n 3 momentin mukainen hallinnon lainmukaisuusperiaate, ja viranomaisten on noudatettava hallinnon yleislakeja. Virkamiehen asemaan kuuluu perustuslain 118 §:n mukaisesti virkavastuu työssä tehdyistä virheistä (PeVL 32/2026 vp, kappale 6). Keskeiseksi valtiosääntöoikeudelliseksi kysymykseksi esityksen arvioinnissa muodostuu näin ollen se, onko esityksessä esitetty ehdotettavalle sääntelylle sellaisia perustuslain kannalta riittävän painavia ja hyväksyttäviä perusteluita, joiden perusteella sääntelyä tulisi arvioida toisin kuin perustuslakivaliokunnan edellä selostetussa lausuntokäytännössä (PeVL 40/2026 vp, 4 kohta).

4. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetun mukaan käsiteltävänä olevan esityksen arviointitilanne ei poikkea siinä määrin aiemmista, viranomaisille määrättävien seuraamusmaksujen mahdollisuutta koskevista arviointitilanteista, eikä sääntelylle ole esitetty sellaisia riittäviä perusteita, että nyt esitettyä sääntelyä tulisi arvioida toisin kuin valiokunta on aiemmin tehnyt. Hallintovaliokunnan on perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan poistettava 1. lakiehdotuksen 24 ja 24 a §:stä sekä 2. lakiehdotuksen 51 ja 58 a — 58 c §:stä viranomaisille määrättäviä seuraamusmaksuja koskevat säännökset. Tällaiset muutokset ovat valiokunnan mukaan edellytyksenä 1. ja 2. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 40/2026 vp, 5 kohta).

5. Perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä olevaa esitystä koskeva lausunto on yksiselitteinen ja selvä eikä sen perusteella ole nähdäkseni muuta vaihtoehtoa kuin arvioida vaihtoehtoisia sääntelyratkaisuja. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitetty näin selvästi johtaa siihen, että viranomaisille määrättäviä seuraamusmaksuja koskevat säännökset tulee poistaa 1. ja 2. lakiehdotuksesta. Tähän nähden ei nähdäkseni ole tarpeellista tässä asiantuntijalausunnossa arvioida niitä näkökohtia, joita oikeusministeriön vastineessa HE:ssä 46/2026 vp esitetyn alkuperäisen sääntelymallin mahdollisesta perusteltavuudesta on esitetty, tai ylipäänsä arvioida, onko viranomaisille määrättäviä seuraamusmaksuja koskeva sääntely syytä poistaa 1. ja 2. lakiehdotuksesta. Nähdäkseni ei myöskään ole tarpeellista keskittyä kommentoimaan vastineen jaksossa 2 esitettyjä huomioita esityksen aiemmassa käsittelyvaiheessa esitetyissä asiantuntijalausunnoissa esiin nostettuihin kysymyksiin. Sen sijaan keskityn lausunnossani arvioimaan vastineessa ja sen liitteessä esitettyjä säännösehdotuksia.

Aineellinen viittaussäännös rikoslain virkarikoksia koskevaan lukuun

6. Oikeusministeriön vastineessa ehdotetaan, että tietosuojalain 26 §:n 1 momenttiin ja rikosasioiden tietosuojalain 61 §:n 1 momenttiin sisällytettäisiin aineellinen viittaussäännös rikoslain 40 luvun virkarikossäännöksiin. Tässä aineellisessa viittaussäännöksessä samalla säädettäisiin rikoslain 40 luvussa tarkoitettujen virkarikoksia koskevien säännösten soveltamisalasta rikoslain 40 luvun 12 §:stä poikkeavasti.

7. Ehdotettujen säännösten mukaan viranomaisen tai julkisyhteisön palveluksessa olevaan henkilöön sovellettaisiin, mitä rikoslain 40 luvussa säädetään, hänen rikkoessaan tietosuoja-asetuksessa ja tässä laissa [tietosuojalaissa / rikosasioiden tietosuojalaissa] rekisterinpitäjän tai henkilötietojen käsittelijän vastuulle kuuluvia velvoitteita. Rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:ää sovelletaan 12 §:n 2 momentin estämättä myös julkisyhteisön työntekijään.

8. Oikeusministeriön vastineen (s. 10) mukaan ehdotetulla aineellisella viittaussäännöksellä ensinnäkin täsmennettäisiin, että yleisen tietosuoja-asetuksen, tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain velvoitteet ovat virkavelvollisuuksia. Toiseksi aineellisessa viittaussäännöksessä vastineen (s. 10) mukaan täsmennettäisiin, että virkavelvollisuuden rikkomisessa olisi nimenomaisesti kysymys niistä velvoitteista, jotka on säädetty rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän vastuulle. Kolmanneksi ja keskeisimmin ehdotetun aineellisen viittaussäännöksen tarkoituksena on laajentaa virkavastuuta julkisyhteisön työsuhteista henkilökuntaa koskien. Viittaussäännös tarkoittaisi, että julkisyhteisön palveluksessa olevat työsuhteiset henkilöt voisivat jatkossa syyllistyä rikoslain 40 luvun 9 §:ssä tarkoitettuun virkavelvollisuuden rikkomiseen tai 10 §:ssä tarkoitettuun tuottamukselliseen virkavelvollisuuden rikkomiseen tietosuojasääntelyä koskevia velvoitteita rikkoessaan. Tällöinkin edellytettäisiin, että kysymys on niistä velvoitteista, jotka on säädetty rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän vastuulle.

9. Käsiteltävänä olevassa esityksessä (s. 56) todetun mukaisesti selvin puute tietosuojalainsäädännön rikkomisen voimassa olevassa seuraamussääntelyssä on, että virkavelvollisuuden rikkomista koskevat säännökset eivät koske julkisyhteisöjen palveluksessa olevia työsuhteisia henkilöitä. Tämä on seurausta virkarikossäännösten soveltamisalaa koskevasta sääntelystä. Rikoslain 40 luvun 12 §:n 2 momentin mukaan rikoslain 40 luvun 1–3, 5 ja 14 §:ää sovelletaan, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta, myös julkisyhteisön työntekijään. Kysymys on näin niin sanotusta suppeasta virkavastuusta. Julkisyhteisön työntekijään sovelletaan siten lahjusrikoksia sekä virkasalaisuuden rikkomista koskevia rangaistussäännöksiä, mutta heihin ei sovelleta rangaistussäännöksiä virka-aseman väärinkäyttämisestä (7 ja 8 §) eikä virkavelvollisuuden rikkomisesta (9 ja 10 §). Julkisyhteisön työntekijä määritellään rikoslain 40 luvun 11 §:n 3 kohdassa.

10. Kaikki rikoslain 40 luvussa tarkoitetut virkarikokset eivät siten koske kaikkia henkilöryhmiä, vaan vastuun laajuus vaihtelee eri henkilöryhmissä. Se, että rikoslain 40 luvussa virkavastuun ulottuvuudesta säädetään tällä tavoin porrasteisesti, liittyy virkojen ja tehtävien hoitamista koskevaan aineellisoikeudelliseen sääntelyyn ja sen kehitykseen sekä virkavastuujärjestelmän perusrakenteeseen ja -ratkaisuihin (ks. HE 65/2018 vp, s. 11). Julkisyhteisössä virkavastuuseen vaikuttaa siten paitsi henkilön muodollinen asema myös tehtävän luonne, ja lähtökohtana on, että virkavastuu liittyy erityisesti viranomaistoimintaan eli virkamiesten tehtävänhoitoon julkisyhteisössä. Tarve liittää virkavastuu julkisyhteisön työntekijään on siten arvioitu olennaisesti rajatummaksi (LaVL 10/2021 vp, s. 14–15).

11. Eduskunnan lakivaliokunta on toisenlaisessa sääntely-yhteydessä arvioinut julkisyhteisön työntekijän virkavastuun laajuutta sekä rikosoikeudelliseen virkavastuuseen liittyvää epäsymmetriaa. Tällöin arvioinnin kohteena on ollut mahdollinen ongelma, joka seuraa virkavastuun erilaisesta laajuudesta sen mukaan, hoidetaanko tiettyä tehtävää julkisen vai yksityisen palveluntuottajan palveluksessa. Kysymys liittyi yksityisen palveluntuottajan palveluksessa olevaan julkista hallintotehtävää hoitavaan henkilöön, jonka virkavastuu oli laajempaa kuin julkisyhteisön työntekijän virkavastuu vastaavansisältöisistä tehtävistä (LaVL 12/2018 vp, s. 22–25 ja LaVL 10/2021 vp, s. 14–16). Valiokunta on tämän vuoksi pitänyt välttämättömänä, että hallitus käynnistää rikoslain 40 luvun virkarikoksia koskevien säännösten uudistamistarpeiden selvittämisen ja valmistelee tarvittavat lainsäädäntömuutokset (LaVL 10/2021 vp, s. 16; ks. myös LaVL 12/2018 vp, s. 24). Käsiteltävänä olevassa esityksessäkin (s. 56) todetun mukaisesti tällainen hanke on vireillä oikeusministeriössä ja siinä tullaan arvioimaan muun muassa julkisyhteisöjen työsuhteisen henkilökunnan virkavastuun ulottuvuutta.

12. Oikeusministeriön vastineessa ehdotetaan nyt tietosuojalainsäädännön soveltamisalaan rajattua poikkeusta, jonka mukaan julkisyhteisön työntekijä olisi rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän vastuulle kuuluvia velvoitteita rikkoessaan laajemmassa virkarikosvastuussa kuin julkisyhteisön työntekijä muuten olisi. Toisaalta laajempi vastuu koskisi vain virkavelvollisuuden rikkomista koskevaa sääntelyä (rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §) eikä virka-aseman väärinkäyttämistä (rikoslain 40 luvun 7 ja 8 §). Oikeusministeriön vastineessa (s. 10) vastuun laajentamista kattamaan virka-aseman väärinkäyttöä koskevat säännökset ei pidetä tarpeellisena, koska tietosuojalainsäädännön rikkominen olisi yleensä rangaistavaa virkavelvollisuuden rikkomisena.

13. Lähtökohtaisesti tarkoituksenmukaisin lainsäädännöllinen ratkaisu virkavastuuta koskevan sääntelyn soveltamiseen liittyvän epäsymmetrian ratkaisemiseksi olisi arvioida virkarikoksia koskevaa rikoslain 40 luvun sääntelyä ja sen soveltamisalaa kokonaisuutena eikä omaksua täsmäratkaisuja, jotka tietyn lainsäädännön soveltamisalalla pyrkivät ratkaisemaan epäsymmetriaan liittyvää ongelmaa mutta jotka saattavat rikosoikeudellisen virkavastuun kokonaisuudessa hämärtää rikosoikeudellisen virkavastuun ulottuvuuden selväpiirteisyyttä. Tässä suhteessa oikeusministeriön vastineessa ehdotettua sääntelyratkaisua voidaan pitää jossain määrin kritiikille alttiina. Toisaalta on huomattava, että voimassa olevaan lainsäädäntöön jo nyt sisältyy erityisiä virkavastuusäännöksiä, joissa on tietyn lainsäädännön soveltamisalalla pyritty ratkaisemaan virkavastuun epäsymmetriaan liittyvä ongelma (esim. sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä annetun lain (612/2021) 20 § ja sitä koskeva LaVL 10/2021 vp, 11–12). Epäsymmetriaan liittyvä kysymys on kuitenkin myös laajempi kuin vain julkisyhteisön työntekijöitä koskeva sen liittyessä myös perustuslakivaliokunnan vakiintuneeseen lausuntokäytäntöön, jonka mukaan julkista hallintotehtävää tulee hoitaa virkavastuulla (ks. esim. PeVL 8/2014 vp, s. 5/I). Rikoslain 40 luvussa ei sen sijaan operoida julkisen hallintotehtävän käsitteellä. Myös eduskunnan lakivaliokunta on kiinnittänyt asiaan huomiota (LaVL 10/2021 vp, s. 12–16).

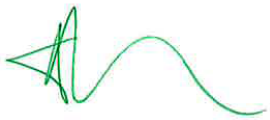
14. Edellä todetun mukaisesti tarkoituksenmukaisempi sääntelyratkaisu olisi nähdäkseni määritellä julkisyhteisön työntekijän virkavastuun ulottuvuus yleisesti rikoslain 40 luvussa eikä omaksua sektorikohtaisia tietyn lainsäädännön soveltamisalalla vaikuttavia rikoslain 40 luvun yleisessä sääntelyssä omaksutuista lähtökohdista poikkeavia sääntelymalleja, vaikka niille sinänsä olisi osoitettavissa toimintaympäristön muuttumiseen liittyviä tarkoituksenmukaisuussyitä. Tällainen kokonaisvaltainen rikoslain 40 luvun sääntelyn uudistaminen olisi luontevinta toteuttaa oikeusministeriön asettamassa rikosoikeudellisten virkavastuusäännösten uudistamista arvioivassa

työryhmässä (ks. https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM066:00/2025, sivulla käyty 9.9.2026). Samassa yhteydessä olisi ratkaistava laajemminkin esimerkiksi julkista hallintotehtävää hoitavan virkavastuun ulottuvuuteen liittyviä kysymyksiä. Toisaalta ehdotonta estettä oikeusministeriön vastineessa hahmotellulle sääntelyratkaisulle ei vaikuta sinänsä olevan, koska voimassa olevaan lainsäädäntöön jo sisältyy sellaisia erityisiä virkavastuusäännöksiä, joissa pyritään sääntelemään virkavastuun soveltamisalaa ainakin osin rikoslain 40 luvusta poikkeavasti.

15. Ehdotettujen säännösten mukaan rikoslain 40 luvun 9 ja 10 §:ää sovelletaan 12 §:n 2 momentin estämättä myös julkisyhteisön työntekijään. Rikoslain 40 luvun 12 §:n 2 momentin mukaan luvun 1–3, 5 ja 14 §:ää sovelletaan, viraltapanoseuraamusta lukuun ottamatta, myös julkisyhteisön työntekijään. Ehdotetuissa säännöksissä ei olisi viraltapanoseuraamuksen poissulkevaa mainintaa. Sinänsä lienee selvää, että viraltapano ei tulisi kysymykseen, koska viraltapano ei voi koskea julkisyhteisön työntekijän työsuhdetta, koska se ei ole virka eikä julkinen tehtävä ja koska viraltapano rikoslain 2 luvun 7 §:n mukaan käsittää sen viran tai julkisen tehtävän menettämisen, jossa rikos tehtiin. Koska rikoslain 40 luvun 12 §:n 2 momentti kuitenkin sisältää nimenomaisen viraltapanon poissulkevan maininnan, tällainen maininta voisi olla selvyyden vuoksi syytä lisätä myös vastineessa ehdotettuihin tietosuojalain ja rikosasioiden tietosuojalain aineellisiin viittaussäännöksiin.

16. Oikeusministeriön vastineessa (s. 2) arvioidaan, että rangaistussäännösten muuttaminen aineellisten viittaussäännösten muotoon sekä rikosoikeudellista virkavastuuta koskeva rajallinen muutos on mahdollista tehdä eduskuntakäsittelyn aikana ilman täydentävää hallituksen esitystä. Jos muutokset rajautuvat vastineessa ehdotettuihin, vastineessa esitettyyn arvioon ei ole nähdäkseni syytä kohdistaa kritiikkiä.

Helsingissä 10.9.2026



Sakari Melander
rikosoikeuden professori