Prof. Sakari Melander
9.12.2025

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **Hallituksen esitys (HE) 175/2025 vp** eduskunnalle eurooppalaista sähköisten todisteiden esittämismääräystä ja säilyttämismääräystä koskevaksi lainsäädännöksi

Aluksi

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eurooppalaisista esittämismääräyksistä ja eurooppalaisista säilyttämismääräyksistä sähköisten todisteiden hankkimiseksi rikosoikeudellisissa menettelyissä ja laki nimettyjen toimipaikkojen nimeämistä ja laillisten edustajien nimittämistä koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä sähköisten todisteiden keräämiseksi rikosoikeudellisissa menettelyissä. Lisäksi esityksessä ehdotetaan muutettavaksi sakon täytäntöönpanosta annettua lakia. Esityksellä annetaan eurooppalaisista esittämismääräyksistä ja eurooppalaisista säilyttämismääräyksistä sähköisten todisteiden hankkimiseksi rikosoikeudellisissa menettelyissä ja rikosoikeudellisten menettelyjen perusteella annettujen vapaudenmenetyksen käsittävien rangaistusten täytäntöönpanoa varten annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2023/1543 (jäljempänä e-evidence-asetus tai asetus) täydentävää kansallista sääntelyä. Lisäksi esityksellä pannan täytäntöön nimettyjen toimipaikkojen nimeämisestä ja laillisten edustajien nimittämistä koskevista yhdenmukaisista säännöistä sähköisten todisteiden keräämiseksi rikosoikeudellisissa menettelyissä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2023/1544 (jäljempänä e-evidence-direktiivi tai direktiivi).

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen arvioinnin lähtökohdat

1. E-evidence-asetusehdotusta koskevat neuvottelut olivat esityksessä (s. 6) todetun mukaisesti Suomen kannalta haasteelliset. Eduskunnan perustuslakivaliokunta piti asetusehdotuksessa palveluntarjoajille osoitettuja tehtäviä ja palveluntarjoajien varsin itsenäistä asemaa perusoikeuksien toteutumisen ja perustuslain (731/1999) 124 §:n kannalta ongelmallisena. Valiokunta katsoi, että asetusehdotuksessa olisi tullut korostaa sen jäsenvaltion viranomaisten asemaa, jossa toimivalta palveluntarjoajalta tietoja pyydetään (PeVL 23/2018 vp, s. 4 ja PeVL 41/2018 vp, s. 3).

2. Myös eduskunnan lakivaliokunta piti asetusehdotuksessa omaksuttua perusratkaisua ongelmallisena, koska kysymys on sääntelystä, jonka mukaisesti toisessa jäsenvaltiossa sijaitseva palveluntarjoaja vastaanottaa ja käsittelee tietopyyntöjä. Tällöin asetusehdotus valiokunnan mukaan johtaa tilanteeseen, jossa palveluntarjoajat olisivat lähinnä oikeudellisia asioita hoitavan viranomaisen asemassa. Valiokunta korosti asetusehdotuksesta antamissaan lausunnoissa, että toisen jäsenvaltion viranomaisen toimittamaa tietojen säilyttämistä tai luovuttamista koskevaa määräystä tulisi voida arvioida sen jäsenvaltion viranomaisen toimesta, jossa toimivalta palveluntarjoajalta tietoja pyydetään (LaVL 16/2018 vp, s. 5, LaVL 29/2018 vp, s. 5–6 ja LaVL 2/2021 vp, s. 4). Lisäksi valiokunta korosti, että asetusehdotus ei saisi johtaa tilanteeseen, jossa kynnys tietyn tutkintatoimen käytölle jäsenvaltiossa olisi erilainen valtioiden rajat ylittävissä tilanteissa kuin valtion sisällä tapahtuvassa rikostutkinnassa. Valiokunta painotti, että asetuksen ei tulisi mahdollistaa tilannetta, jossa toisen jäsenvaltion viranomaisten toimivaltuudet Suomessa sijaitsevan palveluntarjoajan osalta olisivat laajemmat kuin Suomen kansallisten viranomaisten toimivaltuudet kansallisen lain perusteella vastaavissa tilanteissa (LaVL 16/2018 vp, s. 5, LaVL 29/2018 vp, s. 5 ja LaVL 2/2021 vp, s. 6).

3. Esityksessä (s. 6) todetun mukaisesti edellä mainittujen asetusehdotuksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä omaksuttujen kantojen vuoksi Suomi äänesti lopulta asetuksen hyväksymistä vastaan, josta huolimatta asetus kuitenkin hyväksyttiin. Asetusehdotuksesta saavutettu lopputulos ei näin vastaa asetusehdotuksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja lakivaliokunnan lausunnoissa edellytettyä.

4. EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallista sääntelyä ei saa antaa asetuksen soveltamisalalla, ellei asetus nimenomaisesti velvoita tai valtuuta täydentävään kansalliseen sääntelyyn tai muuhun päätöksentekoon (esim. C-34/73, Variola, ja C-50/76, Amsterdam Bulb, 33 kohta). Yksityiskohtaisemman sääntelyn tarpeen ja sisällön suhteen on otettava muun muassa huomioon kyseessä olevan EU-asetuksen tavoitteet ja sääntelytapa (PeVL 14/2018 vp, s. 3).

5. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa lausuntokäytännössään korostanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (ks. esim. PeVL 8/2021 vp, s. 2, PeVL 9/2019 vp, s. 2, PeVL 1/2018 vp, s. 3). Perustuslakivaliokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, s. 3, PeVL 26/2017 vp, s. 42, PeVL 2/2017 vp, s. 2, PeVL 44/2016 vp, s. 4).

6. Sellaisessa sääntelyasetelmassa, jossa eduskunta on pitänyt EU-asetuksen sisältämää lainsäädännöllistä perusratkaisua niin valtiosääntöoikeudellisesti kuin muuten ongelmallisena mutta

jossa EU:ssa annettu asetus kuitenkin sanotun lainsäädännöllisen perusratkaisun sisältää, on nähdäkseni kiinnitettävä erityistä huomiota asetuksen mahdollistamaan kansalliseen liikkumavaraan sekä siihen, miten tätä liikkumavaraa käytetään perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset huomioon ottaen. Käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotettua sääntelyä on näin arvioitava korostuneesti edellä esitetyt näkökohdat huomioon ottaen.

7. Käsiteltävänä olevassa esityksessä tehdään nähdäkseni suhteellisen kattavasti selkoa e-evidence-asetuksen mahdollistamasta kansallisesta liikkumavarasta. Tätä liikkumavaraa esityksessä myös ehdotetaan käytettäväksi. Esityksessä myös kiinnitetään suhteellisen kattavasti huomiota ehdotetun sääntelyn kannalta merkitykselliseen eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön, esimerkiksi hallinnollisia seuraamusmaksuja koskien.

E-evidence-sääntelyn muodostama kokonaisuus

8. Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi eurooppalaisista esittämismääräyksistä ja eurooppalaisista säilyttämismääräyksistä sähköisten todisteiden hankkimiseksi rikosoikeudellisissa menettelyissä annettu laki (1. lakiehdotus), jossa annettaisiin e-evidence-asetusta täydentävää kansallista sääntelyä. Ehdotettu laki sisältää useita viittauksia e-evidence-asetukseen, jonka sisältämät määräykset ovat EU-asetuksen määräyksille luontaiseen tapaan Euroopan unionista annetun sopimuksen (SEUT) 288 artiklan mukaisesti jäsenvaltioissa suoraan sovellettavia. Jo yksin e-evidence-asetus sekä sitä täydentävä ehdotettu laki muodostavat monimutkaisen ja vaikeasti hallittavan kokonaisuuden.

9. Lisäksi esityksessä ehdotetaan säädettäväksi nimettyjen toimipaikkojen nimeämistä ja laillisten edustajien nimittämistä koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä sähköisten todisteiden keräämiseksi rikosoikeudellisissa menettelyissä koskeva laki (2. lakiehdotus). Lailla pantaisiin täytäntöön e-evidence-direktiivi. Kysymys olisi direktiivin täytäntöönpanosta niin sanotulla sekamuotoisella täytäntöönpanolailla, jolloin direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset säädettäisiin lakina noudatettaviksi, minkä lisäksi täytäntöönpanolaki sisältäisi tiettyjä asiasisältöisiä säännöksiä.

10. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on katsonut, että sekamuotoiselle voimaansaattamiselle ei sinänsä ole valtiosääntöoikeudellista estettä (PeVL 50/2006 vp, s. 2/I ja PeVL 23/2007 vp, s. 2/I). Valiokunta on kuitenkin korostanut, että muun muassa yleiset vaatimukset perusoikeuksia koskevan sääntelyn täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta samoin kuin hyvästä lainkirjoittamistavasta edellyttävät pääsääntöisesti asiasisältöisen voimaansaattamistavan käyttämistä (PeVL 50/2006 vp, s. 2, PeVL 23/2007 vp, s. 2/I ja PeVL 18/2017 vp, s. 2–3). Sekamuotoista voimaansaattamistapaa on kuitenkin valiokunnan mukaan voitu käyttää, jos implementoitavan unioni-instrumentin säännökset ovat riittävän yksityiskohtaisia ja tarkkoja ja jos implementoitava unioni-instrumentti ja täytäntöönpanolaki muodostavat yhdessä kokonaisuuden, joka täyttää täytäntöönpanosääntelylle asetettavat yleiset vaatimukset (PeVL 50/2006 vp, s. 2/II ja PeVL 23/2007 vp, s. 2). Merkitystä on annettu myös sille, ovatko täytäntöönpantavan direktiivin säännökset riittävän yksityiskohtaisia ja tarkkoja (PeVL 18/2017 vp, s. 2). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin huomauttanut, että sekamuotoinen täytäntöönpanomenetelmä sulkee ainakin osaksi pois lainsäätäjän mahdollisuuden paitsi ottaa huomioon perustuslaista ja kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista seuraavia vaatimuksia myös hyödyntää täysimääräisesti sitä kansallista liikkumavaraa ja kansallisesti noudatettua lainkirjoittamistapaa, jonka direktiivit antavat jäsenvaltiolle.

Tällainen täytäntöönpanomenetelmä vaikeuttaa perustuslakivaliokunnan mukaan sitä ilmeistä lähtökohtaa, että lakia soveltavan viranomaisen pitää rikosprosessuaalisen sääntelyn kyseessä ollessa voida vaikeuksitta soveltaa lainsäädäntöä. Näistä syistä perustuslakivaliokunta on korostanut pääsääntönä sellaisen asiasisältöisen täytäntöönpanomenetelmän käyttöä (ks. myös esim. PeVL 23/2007 vp), mikä turvaa sekamuotoista täytäntöönpanotapaa olennaisesti paremmin sen, että tärkeällä tavalla prosessuaalisiin oikeuksiin vaikuttava lainsäädäntö ilmenee suoraan kansallisesta lainsäädännöstä (PeVL 18/2017 vp, s. 3).

11. Eduskunnan lakivaliokunta on katsonut, että sekamuotoinen täytäntöönpanotapa saattaa näyttäytyä lain soveltajan kannalta vaikeaselkoisena. Se on myös useasti todennut, että sekamuotoista täytäntöönpanotapaa tulee käyttää vain harkitusti (LaVM 7/2010 vp, LaVM 4/2011 vp, LaVM 10/2012 ja LaVM 7/2017 vp). Valiokunta onkin korostanut, että pääsääntönä tulisi olla sellaisen asiasisältöisen täytäntöönpanomenetelmän käyttö, joka paremmin turvaa sen, että tärkeällä tavalla prosessuaalisiin oikeuksiin vaikuttava lainsäädäntö ilmenee suoraan kansallisesta lainsäädännöstä, ja että sekamuotoiseen täytäntöönpanotapaan direktiivien osalta on syytä turvautua vain harkitusti (LaVM 7/2017 vp, s. 3).

12. Edellä todetun mukaisesti e-evidence-sääntelykokonaisuus muodostaa varsin monimutkaisen ja vaikeasti hallittavan kokonaisuuden. Erityisesti e-evidence-asetusta koskien kokonaisuuden yksinkertaistaminen ei kuitenkaan välttämättä ole mahdollista, koska 1. lakiehdotuksessa on nähdäkseni sinänsä asianmukaisesti pyritty käyttämään asetuksen mahdollistamaa kansallista liikkumavaraa. Toisaalta on myös huomattava, että 1. lakiehdotus ei itsessään muodosta kaikkein selkeintä lainsäädäntöä ehdotetun lain sisältämien lukuisten viittausten sekä osin myös suhteellisen monimutkaisten lakiin ehdotettujen säännösten vuoksi. Jos mahdollista, 1. lakiehdotuksen sääntelyä olisi näin syytä vielä pyrkiä selkiyttämään.

13. Erityisen ongelmalliseksi sääntelykokonaisuuden selkeyden kannalta muodostuu e-evidence-direktiivi ja sen kansallinen täytäntöönpano sekamuotoisesti 2. lakiehdotuksen mukaisesti, vaikka direktiivi on suhteellisen suppea ja vaikka valtaosa direktiivin säännöksistä ehdotetaan pantavaksi täytäntöön asiasisältöisesti. Edellä todetun mukaisesti eduskunnan perustuslakivaliokunta ja lakivaliokunta ovat korostaneet asiasisältöisen voimaansaattamistavan ensisijaisuutta ja suhtautuneet varauksellisesti sekamuotoisen täytäntöönpanotavan käyttämiseen. Näissä tilanteissa on ollut kysymys viranomaisiin kohdistetusta lainsäädännöstä, jolloin voidaan odottaa, että sanotut rikosoikeudenhoidon viranomaiset tuntevat alaansa koskevan kansallisen ja EU-sääntelyn ja myös osaavat soveltaa niitä rinnakkain. Tällöinkin sekamuotoisen täytäntöönpanotavan käyttämiseen on suhtauduttu varauksellisesti.

14. Esityksen sisältämä 2. lakiehdotus sisältää e-evidence-asetusehdotuksen 2 artiklan 1 alakohdassa tarkoitettuihin palveluntarjoajiin kohdistuvia velvoitteita, joiden vastainen toiminta olisi 2. lakiehdotuksen 5 §:n mukaisesti sanktioitu hallinnollisella seuraamusmaksulla. Vaikka perustuslain 8 §:ssä tarkoitetun rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen asettamat sääntelyn täsmällisyyttä koskevat vaatimukset eivät sellaisenaan kohdistu hallinnollisten seuraamusten sääntelyyn, tarkkuuden yleistä vaatimusta ei voida tällaisen sääntelyn yhteydessä sivuuttaa (esim. PeVL 46/2021 vp, 13 kohta, PeVL 9/2018 vp, s. 3, PeVL 39/2017 vp, s. 3, PeVL 2/2017 vp, s. 5, PeVL 15/2016 vp, s. 5, PeVL 10/2016 vp, s. 7 ja PeVL 57/2010 vp, s. 2/II). Hallinnollisen seuraamuksen yleisistä perusteista on säädettävä perustuslain 2 §:n 3 momentin edellyttämällä tavalla lailla, koska sen määräämiseen sisältyy julkisen vallan käyttöä. Valiokunta on myös katsonut, että hallinnollisen seuraamuksen määräämisessä on kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Näistä

syistä laissa on täsmällisesti ja selkeästi säädettävä maksuvelvollisuuden ja maksun suuruuden perusteista sekä maksuvelvollisen oikeusturvasta samoin kuin lain täytäntöönpanon perusteista (esim. PeVL 46/2021 vp, 12 kohta, PeVL 12/2019 vp, s. 8 ja PeVL 10/2016 vp, s. 7).

15. Kokonaisuutena arvioiden sekamuotoisen täytäntöönpanotavan käyttäminen e-evidence-direktiivin suhteen muodostuu näin nähdäkseni ongelmalliseksi, koska direktiivi ja esityksen sisältämä 2. lakiehdotus sisältävät keskeisesti muihin kuin viranomaistahoihin kohdistuvaa sääntelyä ja koska kysymys on sääntelystä, jonka vastainen toiminta on hallinnollisella seuraamusmaksulla sanktioitu. Vaikka direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvat lakina sellaisenaan sovellettavat määräykset ovat suhteellisen vähäisiä, niillä on merkitystä myös muun muassa hallinnollisen seuraamusmaksusääntelyn kannalta, koska 2. lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentissa seuraamusmaksusääntelyn vastuusubjektin suhteen viitattaisiin direktiivin 2 artiklan 1 alakohtaan, joka sisältää palveluntarjoajan määritelmän. Koska direktiivi ei myöskään ole erityisen laaja, se olisi nähdäkseni sääntelyn täsmällisyyteen ja tarkkarajaisuuteen liittyvistä syistä ollut selvästi mahdollista panna kokonaisuudessaan täytäntöön asiasisältöisesti.

Määräyksen antamiseen toimivaltaiset viranomaiset

16. Esityksen sisältämässä 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan, että esitutkintaviranomaiset eli poliisi, Tulli ja Rajavartiolaitos olisivat toimivaltaisia antamaan e-evidence-asetuksessa tarkoitettuja määräyksiä. Määräykset kuitenkin edellyttäisivät asetuksen 4 artiklan mukaisesti joko syyttäjän tai tuomioistuimen vahvistuksen riippuen siitä, onko kyse esittämis- vai säilyttämismääräyksestä ja riippuen esittämismääräyksen kohteena olevasta tietoluokasta. 1. lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentin mukaan tilaajatiedon hankkimista koskevan esittämismääräyksen antaisi pidättämiseen oikeutettu virkamies, jolla on tutkinnanjohtajan toimivaltuudet poliisissa, Tullissa tai Rajavartiolaitoksessa. Tällöin esittämismääräyksen vahvistaisi syyttäjä, joka voisi myös säännöksen 2 momentin mukaan antaa sanotun määräyksen. Myös tuomioistuin voisi vahvistaa määräyksen. 1. lakiehdotuksen 1 §:n 3 momentin mukaan liikennetiedon tai sisältötiedon hankkimiseksi annettavan esittämismääräyksen voisi antaa syyttäjä tai muu pidättämiseen oikeutettu virkamies, jolla on tutkinnanjohtajan toimivaltuudet poliisissa, Tullissa tai Rajavartiolaitoksessa. Eurooppalaisen esittämismääräyksen vahvistaisi tällöin tuomioistuin. Eurooppalaisen säilyttämismääräyksen, joka voisi koskea kaikkia asetuksessa tarkoitettuja tietoluokkia, antaisi 1. lakiehdotuksen 3 §:n mukaan pidättämiseen oikeutettu virkamies, jolla on tutkinnanjohtajan toimivaltuudet poliisissa, Tullissa ja Rajavartiolaitoksessa. Säilyttämismääräyksen vahvistaisi syyttäjä. Myös tuomioistuin voisi vahvistaa säilyttämismääräyksen.

17. Määräyksen antamiseen toimivaltaisia viranomaisia koskeva sääntely muodostaa verraten monimutkaisen kokonaisuuden. Ehdotetun sääntelyn perusratkaisu on nähdäkseni kuitenkin perusteltu. Sääntelyn tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden sekä selkeyden vuoksi 1. lakiehdotuksen 1 ja 3 §:ssä saattaisi kuitenkin olla syytä säätää yksinomaan asetukseen suuntautuvien viittausten sijaan ja lisäksi nimenomaisesti siitä, mihin asetuksen tarkoittamiin tietoluokkiin 1. lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentissa, 3 momentissa ja 3 §:ssä tarkoitettu määräys kohdistuvat.

Käyttäjälle ilmoittaminen ja siitä poikkeaminen

18. 1. lakiehdotuksen 5 §:ssä säädettäisiin käyttäjälle ilmoittamisesta ja siitä poikkeamisesta. E-evidence-asetuksen 13(1) artiklan mukaan määräyksen antavan viranomaisen on ilman aiheetonta viivytystä ilmoitettava henkilölle, jonka tietoja pyydetään, tiedon esittämisestä eurooppalaisen esittämismääräyksen perusteella. 1. lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentissa säädettäisiin tavoista, joilla määräyksen antavan viranomaisen olisi tehtävä ilmoitus. Esittämismääräyksen antavan viranomaisen olisi sanotun momentin mukaan tehtävä asetuksen 13 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu ilmoitus käyttäjälle merkitsemällä esitutkintapöytäkirjaan tiedot esitutkinnassa käytetystä esittämismääräyksestä tai muulla soveltuvalla tavalla, jollei kysymys ole esittämismääräyksestä, jonka käytöstä ei tarvitse muun säännöksen nojalla ilmoittaa.

19. Ei nähdäkseni ole aivan selvää, miten 1. lakiehdotuksen 5 §:n 1 momenttia olisi arvioitava suhteessa asetuksen 13(1) artiklaan, jonka mukaan siinä tarkoitettu ilmoitus on tehtävä ilman aiheetonta viivytystä. Saattaa olla, että esitutkintaan kuluva aika on pidempi kuin se aika, jolloin esittämismääräyksen käyttämisestä ilmoittaminen esimerkiksi vaarantaisi käynnissä olevaa rikostutkintaa. Asian arvioinnissa on lisäksi otettava huomioon, että asetuksen 13(2) artiklassa säädetään mahdollisuudesta viivyttää tai rajoittaa ilmoittamista rikosasioiden tietosuojadirektiivin (EU) 2016/680 13(3) artiklan kohdassa tarkoitetuin perustein. Sanotun kohdan b alakohta mahdollistaa viivyttämisen muun muassa rikostutkinnan vaarantumiseen liittyvin perustein. E-evidence-asetuksen 13 artikla perustunee näin ajatukselle esittämismääräyksen käyttämisen viivytyksettömästä ilmoittamisesta ja rikostutkinnan vaarantumiseen liittyvää tilannetta tulisi arvioida artiklan 2 kohdassa tarkoitettuna poikkeustilanteena. Jos kansallisesti säädettäisiin, että esittämismääräyksen käyttämisestä tulisi lähtökohtaisesti ilmoittaa esitutkintapöytäkirjaan merkintä tekemällä, esitutkinta olisi jo sellaisessa vaiheessa, että rikostutkinta ei voisi enää vaarantua esittämismääräyksen käytöstä ilmoittamisen seurauksena, koska esitutkintapöytäkirja on esitutkintalain (805/2011) 9 luvun 6 §:n 1 momentin mukaan laadittava esitutkinnan päätyttyä. Vaikuttaa näin siltä, että 1. lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentti johtaa tilanteeseen, joka ei vastaa asetuksen 13 artiklan ilmentämää systematiikkaa ja tarkoitusta, koska 5 §:n 1 momentissa ehdotettu ilmoittamisen tapa käytännössä johtaa ilmoittamisen ajankohtaistumiseen vasta esitutkinnan päätyttyä.

20. Edellä todetun perusteella vaikuttaa nähdäkseni siltä, että 1. lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin sääntely ei täytä asetuksen 13(1) artiklassa asetettua vaatimusta, jonka mukaan esittämismääräyksestä on ilmoitettava sille, jonka tietoja pyydetään, ilman aiheetonta viivytystä.

21. 1. lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentissa säädettäisiin niistä edellytyksistä, joiden mukaisesti esittämismääräyksen käyttämisestä ilmoittamista voitaisiin viivyttää tai rajoittaa. Asetuksen 13(2) artiklassa viitataan tältä osin rikosasioiden tietosuojadirektiivin 13(3) artiklaan. Sanottu artikla on pantu kansallisesti täytäntöön henkilötietojen käsittelystä rikosasioissa ja kansallisen turvallisuuden yhteydessä annetun lain (rikosasioiden tietosuojalaki, 1054/2018) 22 §:n 2 momentilla ja 28 §:llä. Jossain määrin epäselväksi jää, miksi 1. lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentti erityisesti sen 2 kohtaa koskevin osin poikkeaa sanamuodoltaan rikosasioiden tietosuojalain 28 §:stä.

22. Teknisenä huomiona huomiota voidaan kiinnittää siihen, että 1. lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentin mukaan esittämismääräyksen antava viranomainen voisi asetuksen 13 artiklan 2 kohdan mukaisesti viivyttää tai rajoittaa osittain käyttäjälle ilmoittamista tai jättää ilmoittamisen kokonaan tekemättä, jos se on rekisteröidyn oikeudet huomioon ottaen oikeasuhteista ja

välttämätöntä. Momentissa käytetään ilmaisua ”oikeasuhteinen” oletettavasti sen vuoksi, että e-evidence-asetuksen suomenkielisessä kieliversiossa toistuvasti käytetään sanottua ilmaisua. Oikea suomenkielinen ilmaisu on kuitenkin oikeasuhtainen.

23. 1. lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin mukaan ehdotetun lain 5 §:n 2 momentissa tarkoitetusta viivyttämisestä tai rajoittamisesta osittain päättäisi määräyksen antanut viranomainen. Tuomioistuin päättäisi käyttäjälle ilmoittamisesta poikkeamisesta siltä osin kuin kyse olisi 5 §:n 2 momentissa tarkoitetusta ilmoituksen tekemättä jättämisestä. Tuomioistuin päättäisi ilmoituksen tekemättä jättämisestä kokonaan määräyksen antaneen viranomaisen vaatimuksesta. Asian käsittelyssä ja ratkaisemisessa tuomioistuimessa noudatettaisiin soveltuvin osin, mitä pakkokeinolain 3 luvun 1, 3, 8 ja 10 §:n 1 momentissa säädetään vangitsemisasian käsittelystä. 1. lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin mukaan sen lisäksi mitä 5 §:ssä säädetään, viivyttämisestä, rajoittamisesta tai ilmoituksen tekemättä jättämisestä päätettäessä olisi lisäksi otettava huomioon asianosaisen oikeus puolustautua asianmukaisesti tai muuten asianmukaisesti valvoa oikeuttaan oikeudenkäynnissä.

24. Esityksen säännöskohtaisten perustelujen (s. 143) sanotun säännöksen 2 momentissa säädettäisiin puolustautumisoikeuksien huomioon ottamisesta selkeyden vuoksi. Perustelujen mukaan käytännössä kysymys olisi tiedonhankinnan kohdehenkilön oikeusturvan turvaamisesta tarpeellisilta osin ja siten kuin on yksittäistapauksellisen harkinnan pohjalta mahdollista, jotta oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin varmistettaisiin.

25. Esityksen perustelut eivät tältä osin erityisen paljon selvennä, millä tavalla tiedonhankinnan kohdehenkilön oikeusturva tosiasiassa turvattaisiin. Oletettavaa käsittääkseni on, että siinä vaiheessa, kun ilmoittamisesta poikkeamisesta päätetään, kohdehenkilö ei ole esittämismääräysvaatimuksesta tietoinen. Lisäksi on huomattava, että 1. lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin mukaan tuomioistuin päättäisi ilmoituksen tekemättä jättämisestä kokonaan määräyksen antaneen viranomaisen vaatimuksesta. Ainakaan tällaisessa tilanteessa kohdehenkilö ei käsittääkseni ole tuomioistuimessa paikalla. Esityksessä olisi tullut huomattavasti laajemmin perustella, mitä 1. lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentilla tarkoitetaan ja miten kohdehenkilön oikeusturva eri tilanteissa tosiasiallisesti turvataan.

1. lakiehdotuksen yleiset säännökset

26. 1. lakiehdotus ei sisällä esimerkiksi sen tarkoitusta tai soveltamisalaa koskevia säännöksiä tai muita yleisiä säännöksiä. Lakiehdotuksen ensimmäinen luku koskee eurooppalaisen esittämismääräyksen ja eurooppalaisen säilyttämismääräyksen antamista Suomessa ja lakiehdotuksen 1 §:ssä säädetään suoraan eurooppalaisen esittämismääräyksen antamisen suhteen toimivaltaisista viranomaisista.

27. On suhteellisen tavanomaista, että EU:ssa annettuja asetuksia koskevassa täydentävässä lainsäädännössä säädetään aluksi yleisistä säännöksistä, kuten lain tarkoituksesta, soveltamisalasta sekä mahdollisesti myös kootusti toimivaltaisista viranomaisista. Tällaista sääntelyä sisältyy esimerkiksi tietosuojalain (1050/2018) 1–3 §:ään, Suomen osallistumisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimintaan koskevan lain 1–2 §:ään sekä HE:ssä 57/2025 vp ehdotetun poliittisen mainonnan avoimuutta ja kohdentamista koskevan Euroopan unionin asetuksen noudattamisen valvonnan järjestämisestä annetun lain 1–2 §:ään.

28. 1. lakiehdotuksen luettavuuden ja selkeyden lisäämiseksi siihen saattaisi olla syytä lisätä yleistä sääntelyä muun muassa lain tarkoituksesta ja soveltamisalasta.

Hallinnollinen seuraamusmaksusääntely

29. Esityksessä ehdotetaan sekä 1. että 2. lakiehdotukseen sisällytettäväksi hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa sääntelyä. Tällaisen sääntelyn on täytettävä eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä vakiintuneet hallinnollista seuraamusmaksusääntelyä koskevat muun muassa sääntelyn yleistä tarkkuutta ja oikeasuhtaisuutta koskevat vaatimukset (viimeksi kattavasti esim. PeVL 33/2025 vp). Nähdäkseni 1. ja 2. lakiehdotuksen hallinnollisia seuraamusmaksuja koskeva sääntely pääosin täyttää tällaiselle sääntelylle asetetut edellytykset.

30. On kuitenkin huomattava, että 1. lakiehdotuksen 18 §:ssä tarkoitettu seuraamusmaksu asetuksen velvoitteiden rikkomisesta tai laiminlyönnistä voitaisiin määrätä vastaanottajalle. Sanotussa säännöksessä ei tarkemmin määritellä, mitä vastaanottajalla tarkoitetaan. Säännöksessä tarkoitettu vastuusubjekti jää näin suhteellisen epäselväksi eikä säännöksen säännöskohtaisissa perusteluissa käsitellä tarkemmin, mitä vastaanottajalla tässä yhteydessä tarkoitetaan. Selvää nähdäkseni lienee, että vastaanottajalla tarkoitetaan e-evidence-asetuksen 7 artiklassa tarkoitettua eurooppalaisen esittämismääräyksen tai eurooppalaisen säilyttämismääräyksen vastaanottajaa, samoin kuin 1. lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentissa. Selvyyden vuoksi asiasta saattaisi olla syytä nimenomaisesti säätää 10 §:n 1 momenttia vastaavasti myös 1. lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentissa.

31. 1. lakiehdotuksen 17 §:ssä säädettäisiin Poliisihallitukseen perustettavasta seuraamuskollegiosta, joka määräisi lakiehdotuksen 18 §:ssä tarkoitetut hallinnolliset seuraamusmaksut. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentävän lainsäädännön eduskuntakäsittelyn yhteydessä todennut, että asetuksen mukaisten seuraamusmaksujen määräämismenettelyn asianmukaisuutta, riippumattomuutta ja puolueettomuutta perustuslain 21 §:n edellyttämällä tavalla turvaa se, että seuraamusmaksun määräämisestä päättäminen säädetään monijäsenisen elimen toimivaltaan kuuluvaksi (PeVL 14/2018 vp, s. 19–20). Yleisen tietosuoja-asetuksen mukaiset seuraamusmaksut voivat olla suuruudeltaan hyvin huomattavia. Sittemmin lainsäädäntökäytännössä on katsottu, että yli 100 000 euron suuruiset seuraamusmaksut on syytä osoittaa monijäsenisen toimielimen määräämistoimivaltaan kuuluviksi (ks. Liikenne- ja viestintävirastosta annetun lain (935/2018) seuraamuskollegiota koskeva 7 a § (21/2024)). Esityksen sisältämän 1. lakiehdotuksen 17 §:n mukaan Poliisihallitukseen perustettavan seuraamuskollegion määräämistoimivaltaan kuuluisivat kaikki 1. lakiehdotuksen nojalla määrättävät seuraamusmaksut.

32. On kuitenkin huomattava, että Poliisihallitukseen on perustettu seuraamuskollegio verkossa tapahtuvaan terroristisen sisällön levittämiseen puuttumisesta annetun lain (99/2023) säätämisen yhteydessä. Sanotun lain 3 §:n 1 momentin mukaan Poliisihallituksen yhteydessä on seuraamuskollegio, jonka tehtävänä on seuraamusten määrääminen kyseisen lain 4 §:n nojalla. Jossain määrin epäselväksi jää, mikä on 1. lakiehdotuksella Poliisihallitukseen perustettavan seuraamuskollegion suhde Poliisihallituksessa jo toimivaan terroristisen sisällön levittämiseen puuttumisesta annetussa laissa tarkoitettuun Poliisihallituksessa toimivaan seuraamuskollegioon, vaikka näiden seuraamuskollegioiden määräämistoimivalta kattaa eri laeissa tarkoitetut hallinnolliset

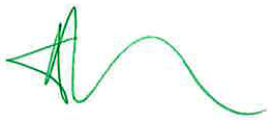
seuraamusmaksut. Saattaisi olla perusteltua arvioida, tulisiko Poliisihallitukseen esimerkiksi poliisin hallinnosta annettua lakia (110/1992) muuttamalla perustaa seuraamuskollegio, jonka toimivallasta määrätä seuraamusmaksu säädettäisiin muualla laissa.

33. 2. lakiehdotuksen 5 §:ssä säädettäisiin palveluntarjoajalle määrättävästä seuraamusmaksusta. Säännöksen 2 kohdan mukaan seuraamusmaksu voitaisiin määrätä 3 §:n 5 tai 7 momentissa säädetyn velvollisuuden antaa nimetyille toimipaikoilleen ja laillisille edustajilleen tarvittavat valtuudet ja resurssit rikkomisesta tai laiminlyönnistä. Esityksessäkin (s. 177) todetun mukaisesti kohta voi muodostua haasteelliseksi seuraamusmaksusääntelyltä edellytetyn tarkkuuden kannalta. Esityksessä (s. 177) ei katsota mahdolliseksi säätää täsmällisiä asiaa koskevia rajoja, koska tarvittavien valtuuksien ja resurssien arviointi on väistämättä tapaus- ja palveluntarjoajakohtaista. Voi hyvin olla, että 2. lakiehdotuksen 3 §:n 5 momenttia ei tässä suhteessa ole mahdollista täsmentää. Tällöin arvioitavaksi nähdäkseni voisi tulla myös se, että sanktiointia ei ulotettaisi sanottuun velvoitteeseen, vaikka e-evidence-direktiivin 5 artikla tätä lähtökohtaisesti edellyttäisi. Lainsäädäntökäytännössä on eräissä tapauksissa katsottu, että sanktiointi on unioni-instrumentin salliman kansallisen liikkumavaran puitteissa mahdollista kohdentaa vain sellaisten unioni-instrumentissa määriteltyjen tekojen ja laiminlyöntien sanktiointiin, joihin ei sisälly avoimia tai laadullisia kriteereitä (esim. HE 46/2025 vp, s. 96, 168 ja 170 ja PeVL 33/2025 vp, 11 kohta). Tällaiseen sääntelytapaan tosin liittyy EU-oikeudellista epävarmuutta, koska EU-oikeuden täytäntöönpanossa ei tule pyrkiä EU-oikeuden vastaisiin ratkaisuihin.

34. 2. lakiehdotuksen 5 §:ssä tarkoitetun seuraamusmaksun määräisi Liikenne- ja viestintävirasto. Seuraamusmaksu voisi olla 2. lakiehdotuksen 6 §:n mukaan suuruudeltaan vähintään 1 000 ja enintään 100 000 euroa. Liikenne- ja viestintävirastosta annetun lain 7 a §:n mukaan Liikenne- ja viestintävirastossa on seuraamuskollegio, joka tehtävänä on säännöksen 1 momentin mukaan määrätä viraston toimivaltaan kuuluva seuraamusmaksu silloin, kun se on suuruudeltaan yli 100 000 euroa. Edellä todetusta seuraa, että 2. lakiehdotuksessa tarkoitetut seuraamusmaksut määrätäisiin aina muutoin kuin monijäsenisen toimielimen toimesta.

35. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on toisessa sääntely-yhteydessä hiljattain katsonut, että seuraamusmaksusääntelyn poikkeuksellinen vaikeaselkoisuus lisää tarvetta käsitellä monijäsenisessä toimielimessä seuraamusmaksuja koskevia asioita laajemmin kuin 100 000 euron ylittäviä seuraamusmaksuja koskevin osin (PeVL 33/2025 vp, 18 kohta). Käsiteltävänä olevan esityksen sisältämä 2. lakiehdotus ei nähdäkseni sinänsä ole poikkeuksellisen vaikeaselkoinen, mutta e-evidence-sääntelykokonaisuus muodostaa monimutkaisen ja vaikeaselkoisen kokonaisuuden. Lisäksi on huomattava, että 1. lakiehdotuksessa tarkoitetut seuraamusmaksut määrättäisiin monijäsenisen toimielimen toimesta, vaikka ne käytännössä olisivat suuruudeltaan samanlaisia. Saattaisi näin nähdäkseni olla vielä syytä arvioida, tulisiko myös 2. lakiehdotuksen sisältämät seuraamusmaksut joko kokonaan tai ainakin joiltakin osin siirtää Liikenne- ja viestintävirastosta annetun lain 7 a §:ssä tarkoitetun seuraamuskollegion ratkaisutoimivaltaan kuuluviksi.

Helsingissä 9.12.2025



Sakari Melander
OTT, VT, rikosoikeuden professori