Olli Mäenpää
12.12.2025

Lakivaliokunnalle

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

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki E-evidence-asetuksen täytäntöönpanemiseksi ja laki E-evidence-direktiivin voimaansaattamiseksi.

Palveluntarjoajien asema

E-evidence-asetuksessa säännellään yksityiskohtaisesti toimivaltaisten viranomaisten tehtävistä sekä asetuksen mukaisten määräysten vastaanottavien palveluntarjoajien ja niitä edustavien tahojen tehtävistä ja velvollisuuksista. Esityksen perusteluissa tehdään näiltä osin selkoa E-evidence-asetuksen valmistelusta, jonka yhteydessä perustuslaki-, laki- ja hallintovaliokunta esittivät kriittisiä arvioita erityisesti palveluntarjoajien asemasta.

Perustuslakivaliokunta piti valmisteluvaiheessa ongelmallisena etenkin palvelutarjoajille osoitettavia tehtäviä ja varsin itsenäistä asemaa (PeVL 23/2018 vp, s. 4). Lakivaliokunta katsoi, että asetusehdotus siirtäisi pyyntöjen arviointiin liittyviä tehtäviä palveluntarjoajille ja asettaisi ne lähinnä oikeudellisia asioita hoitavan viranomaisen rooliin. Valiokunta piti myös ongelmallisena palveluntarjoajille ehdotettua varsiin laajaa vastuuta oikeudellisessa harkinnassa niiden vastaanottaessa tietopyyntöjä. Lakivaliokunta piti ehdotettua sääntelymallia muun muassa oikeusturvasyistä ongelmallisena (LaVL 16/2018 ja LaVL 29/2018).

Esityksen perusteluissa kiinnitetään tältä osin huomiota siihen, että palveluntarjoajat jo nykyisellään tekevät asetuksen mukaista yhteistyötä toimivaltaisten viranomaisten kanssa ja yhteistyön toteuttaminen sisältää harkintaa, joka kohdistuu niiden hallussa olevien tietojen säilyttämiseen ja luovuttamiseen. Asetuksen mukaisen tietojen hankinnan arvioidaan siten vertautuvan vastavanlaiseen kansalliseen tietojen hankintaan, kun palveluntarjoaja arvioi tietopyyntöjä ja tietojen luovutuksen edellytyksiä. Asetuksessa säädetään tarkasti menettelystä ja edellytyksistä tietojen hankkimiseksi sekä täytäntöönpanovaltion viranomaisten mahdollisesta osallistumisesta täytäntöönpanoa koskevaan menettelyyn ja siinä tehtävään arviointiin. Lisäksi eurooppalaiset esittämis- ja säilyttämismääräykset ovat joko oikeusviranomaisen antamia tai ex ante vahvistamia.

Perusteluissa viitataan myös siihen, että sääntely-ympäristö asian osalta on muuttunut. Asetuksen tultua voimaan se on myös Suomessa suoraan sovellettavaa unionin oikeutta. Asetus ei määrittelee liikkumavaraa palveluntarjoajien tehtävien määrittelyssä. Kansallisella lailla ei näin ollen ole mahdollista määritellä palveluntarjoajien asetuksen mukaisia tehtäviä ja velvollisuuksia eikä myöskään poiketa asetuksen mukaisesti määräytyvästä menettelystä.

Kun asetuksen valmistelussa ei ole voitu saada kirjattua säädöstekstiin kaikkia perustuslaki- ja lakivaliokunnan tärkeänä pitämiä muutoksia, on aiheellista seurata huolellisesti, miten asetusta ja sitä täydentävää lainsäädäntöä sovelletaan ja noudatetaan muun muassa palveluntarjoajien toiminnassa ja oikeusturvan toteuttamiseksi. Täytäntöönpanomenettelyä määrittelevä E-evidence-asetuksen 16 artikla ja seuraamuksia koskeva 15 artikla määrittelevät perusteita tällaiselle valvonnalle palveluntarjoajia sääntelevän yleislainsäädännön ohella. Viranomaisvalvontaa ja oikeusturvan takeita täydentää tehokkaita oikeussuojakeinoja edellyttävä asetuksen 18 artikla, jonka perusteella on mahdollista panna vireille tuomioistuimen toteuttama laillisuusvalvonta.

Seuraamusmaksu E-evidence asetuksen velvoitteiden rikkomisesta tai laiminlyönnistä

E-evidence-asetuksen 17 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä EPOC- ja EPOC-PR-todistuksen täytäntöönpanoa määrittelevien asetuksen 10 ja 11 artiklan sekä 13 artiklan 4 kohdan säännösten rikkomiseen sovellettavista taloudellisista seuraamuksista. Säilyttämismääräyksiä koskevien velvoitteiden rikkomisesta määrättävien taloudellisten seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Niiden enimmäismäärä on kaksi prosenttia palveluntarjoajan edellisen tilikauden maailmanlaajuisesta vuotuisesta kokonaisliikevaihdosta. Palveluntarjoajalla tarkoitetaan 3 artiklan 3 kohdassa tarkemmin määriteltyä luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä.

Asetuksen määrittelemän kansallisen liikkumavaran rajoissa hallituksen esityksen 3 luvussa ehdotetaan asetuksen 17 artiklassa tarkoitettuna taloudellisena seuraamuksena määrättävästä seuraamusmaksusta. Se voitaisiin 1. lakiehdotuksen 18 §:n mukaan määrätä vastaanottajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö asetuksen 10-11 tai 13 artiklan 4 kohdassa säädettyjä velvoitteita. Ehdotetun kaltaisesta seuraamusmaksusta säädetään vakiintuneella tavalla tilanteissa, joissa EU-oikeuden asetus edellyttää tehokasta, oikeasuhteista ja varoittavaa seuraamusta. Ehdotettua seuraamusmaksua koskeva sääntely on lähtökohdiltaan ja kattavuudeltaan tämän perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella muodostuneen vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukainen.

E-evidence-asetuksen 16 artiklan 10 kohdan mukaan täytäntöönpanoviranomaisen on määrättävä taloudellinen seuraamus 15 artiklan mukaisesti. Asetus ei kuitenkaan määrittele tarkemmin viranomaista tai toimielintä, jonka toimivaltaan jäsenvaltio säätää taloudellisen seuraamuksen määräämisen. 1. lakiehdotuksen 17 §:n mukaan Poliisihallituksen seuraamuskollegiolla olisi toimivalta määrätä seuraamusmaksun. Tältä osin voidaan todeta, että perustuslakivaliokunta on EU:n yleistä tietosuoja-asetusta täydentävän lainsäädännön arvioimisen 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). Seuraamuskollegio on sittemmin vakiintunut tällaisen elimen organisaatiomuodoksi. Seuraamuskollegion kokoonpanoa ja sen toimivaltaa koskevaa sääntelyä voidaan pitää asianmukaisena.

Rangaistusluonteisia taloudellisia seuraamuksia koskevan sääntelyn on täytettävä myös sanktioiden oikeasuhtaisuuteen liittyvät vaatimukset. Tässä suhteessa asetus määrittelee vain seuraamuksen ylärajan, joka on asetuksen 15 artiklan mukaan enintään kaksi prosenttia palveluntarjoajan edellisen tilikauden maailmanlaajuisesta vuotuisesta kokonaisliikevaihdosta. 1. lakiehdotuksen 18 §:n 2 momentin mukaan oikeushenkilölle määrättävä seuraamusmaksu olisi vähintään 1 000 euroa ja enintään kaksi prosenttia palveluntarjoajan edellisen tilikauden maailmanlaajuisesta vuotuisesta kokonaisliikevaihdosta. Luonnolliselle henkilölle määrättävä seuraamusmaksu olisi vähintään 500 euroa ja enintään 10 000 euroa. Kun otetaan huomioon rikkomukset, joista seuraamusmaksu voidaan määrätä, ja sanktion suuruutta tarkemmin määrittelevät kriteerit 18 §:n 3 momentissa, sanktioita voidaan pitää määrältään maltillisina ja oikeasuhtaisina.

1. lakiehdotukseen sisältyvät lisäksi säännökset seuraamusmaksun määräämättä jättämisestä, määräämisoikeuden vanhentumisesta ja täytäntöönpanosta sekä muutoksenhausta seuraamusmaksuun. Seuraamusmaksua koskevaa sääntelyä voidaan myös näiltä osin pitää asianmukaisena ja se täyttää myös asetuksessa määritellyt edellytykset.

Seuraamusmaksu E-evidence-direktiivin velvoitteiden rikkomisesta tai laiminlyönnistä

E-evidence direktiivin 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä tämän direktiivin 3 ja 4 artiklan nojalla annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia takeisiin.

Tämän velvoitteen täytäntöönpanemiseksi 2. lakiehdotuksen 5 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi palveluntarjoajan seuraamusmaksusta. Liikenne- ja viestintävirasto voisi määrätä seuraamusmaksun direktiivin 2 artiklan 1 alakohdassa tarkoitetulle unionissa palveluita tarjoavalle palveluntarjoajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö pykäläehdotuksessa viitattuja lain säännöksiä. Direktiivin tarkoitetun tehokkaan, oikeasuhteisen ja varoittavan seuraamuksen toteuttamiseksi on vakiintuneesti käytetty ehdotetun kaltaista seuraamusmaksua. Ehdotus on tämän vakiintuneen lainsäädäntökäytännön mukainen.

Seuraamusmaksun suuruutta ei määritellä direktiivissä. sen sijaan 2. lakiehdotuksen 6 §:n 2 momentin mukaan se olisi määrältään vähintään 1 000 euroa ja enintään 100 000 euroa. Se voitaisiin määritellä palveluntarjoajalle, joka voi direktiivin määritelmäsäännöksen mukaan olla luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö.

Seuraamusmaksun oikeasuhtaisuuden arvioinnin kannalta voidaan todeta, että perustuslakivaliokunnan käytännössä seuraamusmaksua, jonka suuruudeksi ehdotettiin vähintään 500 euroa ja enintään 40 000 euroa, on pidetty suhteellisen

suurina, etenkin siltä osin kuin niitä oli tarkoitus soveltaa myös luonnollisiin henkilöihin (PeVL 46/2021 vp, 16 kohta). Ainakin siltä osin kuin enintään 100 000 euron suuruinen seuraamusmaksu voitaisiin määrätä luonnolliselle henkilölle, seuraamusmaksua voidaan pitää sanktioluonteisen seuraamuksena verraten ankarana, joskaan ei täysin poikkeuksellisena.

Tosin seuraamusmaksun suuruutta määrättäessä olisi 2. lakiehdotuksen 6 §:n 1 momentin mukaan noudatettava kokonaisarviointia ja otettava huomioon siinä määritellyt kriteerit. Niihin kuuluvat muun muassa rikkomuksen luonne, vakavuus, toistuvuus ja kestoaika sekä palveluntarjoajan toiminnan laajuus ja luonne sekä palveluntarjoajan taloudelliset valmiudet. Näiden kriteerien samoin kuin seuraamusmaksun määräämättä jättämistä koskevan 7 §:n soveltaminen mahdollistaisivat käytännössä seuraamusmaksun oikeasuhtaisen määrittelyn.

Seuraamusmaksun määräämistoimivalta kuuluisi 2. lakiehdotuksen mukaan Liikenne- ja viestintävirastolle, jota koskevan lain 7 §:n perusteella päätösvalta kuuluisi tällöin viraston pääjohtajalle tai yksittäiselle virkamiehelle. Tältä osin voidaan todeta, että perustuslakivaliokunta ei tekoälyasetusta täydentävää lakiehdotusta arvioidessaan pitänyt kyseisessä sääntely-yhteydessä täysin ongelmattomana sitä, että ehdotetun alle 100 000 euron suuruisen seuraamusmaksun määrääminen voisi jäädä viranomaisissa yksittäisen virkamiehen ratkaisun varaan (PeVL 33/2025 vp, kappale 33). Koska nyt ehdotettu verraten ankara seuraamusmaksu voitaisiin enimmäismääräisenä määrätä myös luonnolliselle henkilölle, saattaisi olla mahdollista harkita seuraamusmaksun määräämistä koskevan toimivallan määrittelyä virastolain 7 a §:ssä tarkoitetulle seuraamuskollegiolle.