Perustuslakivaliokunnalle

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

Aluksi

Hallituksen esitys koskee e-evidence-asetuksen ja -direktiivin kansallista täydentävän ja täytäntöönpanevan sääntelyn antamista.

Ensiksikin ehdotetaan säädettäviksi e-evidence-asetusta kansallisesti täydentävä uusi laki eurooppalaisista esittämismääräyksistä ja eurooppalaisista säilyttämismääräyksistä sähköisten todisteiden hankkimiseksi rikosoikeudellisissa menettelyissä.

Toiseksi ehdotetaan säädettäväksi uusi laki nimettyjen toimipaikkojen nimeämistä ja laillisten edustajien nimittämistä koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä sähköisten todisteiden keräämiseksi rikosoikeudellisissa menettelyissä. Lailla pantaisiin näin kansallisesti täytäntöön e-evidence-direktiivi. Esityksessä myös ehdotetaan muutettavaksi sakon täytäntöönpanosta annettua lakia.

Kyse on monimutkaisesta lainsäädäntökokonaisuudesta, johon kuuluu asetus, direktiivi sekä täydentävää ja täytäntöönpanevaa kansallista sääntelyä. Asetuksen artiklat ovat teknisiä ja vaikeasti ymmärrettäviä, mitä pahentaa valitettava EU-jargon (vrt. ilmaisu ”nimettyjen toimipaikkojen nimeäminen”).

Oikeudellisesti asetelma on erikoislaatuinen ja uutta avaava. Siinä luodaan ensi kertaa systeemi, jossa yhden EU-jäsenvaltion viranomainen voi velvoittaa yksityistä palveluntarjoajaa toisen EU-jäsenvaltion oikeudenkäyttöpiirissä ilman, että tuon ns. täytäntöönpanevan jäsenvaltion viranomaiset ovat asiaan välttämättä osallisia. Täytäntöönpanevan valtion vähäistä merkitystä on lievennetty siten, että tietyissä tilanteissa (ns. notifikaatio-menettely, asetuksen 8 artikla) täytäntöönpanomaan viranomaisilla (ml. tuomioistuimilla) on asiassa ns. esittämis- ja/tai säilyttämismääräyksen vahvistava rooli.

Todettakoon, että Suomi äänesti aikanaan asetusta vastaan mm. valtion täysivaltaisuuteen ja PL 124 §:ään kiinnittyvien ongelmien vuoksi. Suomi ei pitänyt notifikaatiomenettelyä riittävänä valtion täysivaltaisuuden näkökulmasta. Nämä ongelmat eivät ole poistuneet, mutta koska kyseessä on Suomea suoraan velvoittava lainsäädäntö, ei asialle voi perustuslakivaliokunnan arvioinnissa tehdä mitään (vrt. PeVL 56/2024 vp).

Vaikka EU-sääntelyn arvioiminen ei kuulu perustuslakivaliokunnan tehtäviin, täydentävän ja täytäntöönpanevan kansallisen sääntelyn perustuslainmukaisuuden arvioiminen kuuluu.

Asetuksessa on vain vähän kansallista liikkumavaraa, sillä asetuksella on tarkoitus harmonisoida laajasti EU-jäsenvaltioiden oikeutta. Direktiivi sallii enemmän liikkumavaraa.

Hallituksen esityksessä on pitkät ja kattavat, joskin paikoin kuvaileviksi jäävät, säätämisjärjestysperustelut. Niissä mm. todetaan (s. 167), että:

> ”[p]erustuslakivaliokunta on todennut, että siltä osin kuin EU:n lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (PeVL 25/2005 vp ja PeVL 1/2018 vp). Valiokunta on painottanut, että hallituksen esityksessä on erityisesti perusoikeuksien kannalta merkityksellisen sääntelyn osalta syytä tehdä selkoa kansallisen liikkumavaran alasta (PeVL 1/2018 vp, PeVL 26/2017 vp, PeVL 2/2017 vp ja PeVL 44/2016 vp). Tämä koskee myös direktiiviä täytäntöönpanevaa sääntelyä.”

Perustuslakivaliokunta on arvioinut ehdotusta mainituksi e-evidence-asetukseksi lausunnoissa PeVL 23/2018 vp ja PeVL 41/2018 vp. Näissä lausunnoissaan valiokunta on korostanut, että asetuksen nojalla voidaan puuttua perusoikeuksiin vain välttämättömässä määrin. Valiokunnan mukaan valtioneuvoston olisi aktiivisesti huolehdittava siitä, että valmistelussa otetaan huomioon myös EU:n perusoikeuskirjan määräykset ja niitä koskeva oikeuskäytäntö.

Niinpä on tarkasteltava sitä, täyttyykö tämä välttämättömyysedellytys sikäli, kun nyt arvioitavilla säädöksillä on tarkoitus puuttua perusoikeuksiin. Seuraavassa tarkastelen pääasiassa 1. lakiehdotusta etenkin oikeusturvan (PL 21§) ja sääntelyn täsmällisyyden näkökulmista (PL 2.3 §) sekä esitän joitakin muita yksittäisiä huomioita. Käsittelen myös seuraamuskollegiota ja toimivaltaisista viranomaisista säätämistä. Mitä toiseen lakiehdotukseen tulee, arvioin sitä, miten seuraamusmaksusta on säädetty.

Muutoksenhaku (1. lakiehdotus)

Ensimmäisessä lakiehdotuksessa on säännöksiä, joita on syytä arvioida perustuslain 21 §:n (oikeus oikeusturvaan) ja tehokkaiden oikeussuojakeinojen näkökulmasta. EIS 13 artiklan mukaan jokaisella on oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaan jokaisella on oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen. Myös asetuksen 18 artikla velvoittaa tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin.

Ensimmäisen lakiehdotuksen 9 § on otsikoitu muutoksenhauksi. Pykälän ensimmäisen momentin perusteella on vaikea ymmärtää, minkälainen muutoksenhaku oikein olisi kyseessä. Lähtökohta on, että se, että käräjäoikeus tutkii asianosaisen vaatimuksesta esittämismääräyksen edellytysten käsillä olon, olisi muutoksenhakua. Jotta tulkinta olisi mahdollinen, on oletettava, että on olemassa jotakin, josta haetaan muutosta, siis

ilmeisesti hallintopäätös tai siihen vertautuva toimi. Ei kuitenkaan ole yksiselitteistä, onko esittämismääräys hahmotettavissa hallintopäätökseksi. EU-oikeus ei noudata kansallisessa oikeusjärjestyksessä omaksuttua sanastoa ja doktriinia.

Nyt esitetyssä menettelyssä kyse kuitenkin lienee esittämäismääräysten edellytysten jonkinlaisesta riitauttamisesta, asian tuomisesta tuomioistuimen käsiteltäväksi, sillä käräjäoikeus ei voi tutkia hallintovalitusta. On kuitenkin epäselvää, mitä käräjäoikeus voi tällaisen esittämismääräyksen edellytysten tutkimisen seurauksena tehdä. Jos em. edellytykset eivät ole olleet olemassa, mitä tapahtuu? Koska kyseessä on perusoikeusliitäntäinen säännös, olisi sääntelyä syytä täsmentää.

Lisäksi säännös sallisi kantelun. Vaikka kantelua voidaan pitää oikeusturvakeinona, sen kutsuminen muutoksenhauksi on harhaanjohtavaa, koska kantelulla ei ainakaan hallinto-oikeudellisessa katsannossa voida muuttaa alkuperäistä päätöstä. Monet kantelua koskevat yksityiskohdat jäävät sääntelyn perusteella epäselviksi. Onko kyseessä hallintolain vai kenties pakkokeinolain mukainen kantelu? Mitä menettelyä kantelussa noudatetaan? Mikä on kanteluvireanomainen? Mitä kantelusta seuraa? Sääntelyä on syytä täsmentää.

Muutoksenhakukiellot (1. lakiehdotus)

Ensimmäisen lakiehdotuksen 7.5 §:ssä, 11.3 §:ssä ja 14.8 §:n säädettäisiin muutoksenhakukielloista. Muutoksenhakukiellot tarkoittavat perusoikeuden oikeusturvaan rajoittamista. Niinpä muutoksenhakukieltoihin on syytä suhtautua pidättyvästi.

Säätämisjärjestysperusteluissa perustellaan muutoksenhakukieltojen oikeutusta perustuslakikäytännön valossa (s. 173):

> ”Perustuslain 21 §:ssä on turvattu muutoksenhakuoikeus, mutta perustuslain kannalta hyväksyttävistä muutoksenhakuoikeuden rajoituksista on mahdollista säätää lakiin otettavilla yksilöidyillä muutoksenhakukielloilla (PeVL 21/2011 vp, s. 2 ja PeVL 20/2005 vp, s. 8). Muutoksenhakuoikeus ei ole ehdoton oikeus (PeVL 33/2014 vp). Perustuslain 21 §:n säännökset eivät estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia niissä turvattuihin oikeuksiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa (ks. esim. PeVL 68/2014 vp, s. 3/I). Esityksessä ehdotetun 1. lakiehdotuksen 7 §:n 5 momentissa, 11 §:n 3 momentissa ja 14 §:n 8 momentissa säädettäisiin muutoksenhakukielloista. Samoin säädettäisiin 6 §:n 4 momentissa, mutta siinä säädettäisiin myös kanteluoikeudesta ilman määräaikaa. Kaikki edellä mainitut ehdotetut pykälät koskevat Suomen viranomaisten tekemiä päätöksiä koskien joko määräysten antamista tai niiden täytäntöönpanoa. Ehdotetut muutoksenhakukiellot katsotaan välttämättömiksi

asetuksen mukaisen menettelyn asianmukaisen toiminnan kannalta eivätkä ne muuta oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä taikka vaaranna yksilön oikeusturvaa.”

Perusteluissa täten mainitaan ”välttämättömyys asetuksen mukaisen menettelyn asianmukaisen toiminnan kannalta” (s. 173). Vetoaminen välttämättömyyteen sinänsä heijastaa perustuslakivaliokunnan yllä mainittua kantaa (PeVL 56/2024 vp ja siinä mainitut), jonka mukaan perusoikeuksiin puuttumisen asetuksen nojalla tulee rajoittua vain välttämättömään. Välttämättömyyttä ei kuitenkaan avata sen enempää; välttämättömyys vain todetaan ykskantaan ja sidotaan menettelyn asianmukaiseen toimintaan.

Ehdotetun säännöksen perusteella edellytys oikeusturvan pääsääntöisyydestä säilyy, eikä yksilön oikeusturva vaarantune. Tästä huolimatta säätämisjärjestysperusteluissa ei kuitenkaan arvioida sitä, onko muutoksenhakukielto suhteellisuusperiaatteen tai muidenkaan perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukainen (PeVM 25/1994 vp). Toisin sanoen ei arvioida sitä, voitaisiinko menettelyn asianmukaisuus turvata muutoksenhakuoikeuteen vähemmän rajoittavin keinoin.

Valituskielloissa on lisäksi se erikoinen piirre, että kielletään jotakin, joka olisi muutenkin mahdotonta. Kuten todettua, käräjäoikeus ei voi käsitellä hallintovalitusta.

Tuomioistuimen velvollisuus kirjata päätös (1. lakiehdotus)

Ensimmäinen lakiehdotus sisältää useita säännöksiä, jotka velvoittavat tuomioistuimen kirjaaman päätöksen (esim. 8 §). En ymmärrä näiden säännösten merkitystä. Eivätkö tuomioistuimet ole velvollisia kirjaamaan päätöksensä jo yleislainsäädännön perusteella? Tällaiset säännökset saattavat olla paitsi turhia myös mahdollisesti haitallisia, sillä ne antavat aihetta vastakohtaispäätelmille muissa asiayhteyksissä.

Toimivaltaisesta viranomaisesta säätäminen (1. lakiehdotus)

Ensimmäisessä lakiehdotuksessa säädetään toimivaltaisista viranomaisista asetusta täydentävästi. Ehdotetuissa 1, 2 ja 3 §:ssä virkamiehelle, syyttäjille ja tuomioistuimelle annetaan osin rinnakkainen toimivalta. Esim. 1 §:ssä todetaan, että ”Myös tuomioistuin voi vahvistaa määräyksen.” Säännöksestä ei kuitenkaan käy ilmi, minkä olosuhteiden vallitessa tuomioistuin vahvistaisi määräyksen. Asetuksen sääntelytoimeksianto (4 artikla) sallii tässä laajahkosti kansallista liikkumavaraa.

Säännöskohtaisissa perusteluissa täsmennetään asiaa. Niiden mukaan (HE s. 138): ”Tuomioistuimen mahdollisuus vahvistaa esittämismääräys koskisi lähtökohtaisesti ainoastaan tilanteita, joissa esittämismääräys koskisi useita eri tietoluokkia ja joidenkin niistä osalta edellytetään asetuksen mukaisesti tuomioistuimen vahvistusta.”

Jään pohtimaan, miksei tuomioistuimen vahvistustoimivaltaa täsmennetä itse säännöksen sanamuodossa. Sanamuotoa lukemalla tuomioistuimen toimivallan poikkeuksellisuus tai viimesijaisuus ei käy ilmi. Ilmeisesti kyse on siitä, että asetuksen sääntelytoimeksianto on siinä määrin monimutkainen, että on ollut helpompi säätää tuomioistuimen toimivallasta nyt valitulla tavalla.

On huomattava, että perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt laillisuusperiaatteen (PL 2.3 §) ja sääntelyn yleisen täsmällisyysvaatimuksen näkökulmasta huomiota siihen, että toimivaltaisen päätöksentekijän tulee käydä ilmi laista yksiselitteisesti (ks. PeVL 49/2014 vp ja siinä viitatut lausunnot), etenkin, kun kyse on perusoikeuskytkentäisestä lainsäädännöstä. Näin ei nyt ole.

Huomautan myös, että ehdotetuissa 1.3 §:ssä ja 3 §:ssä toimivaltainen viranomainen on ilmaistu – mahdollisesti epähuomiossa – eri tavoin. Edellä mainitussa ...” esittämismääräyksen voi antaa pidättämiseen oikeutettu virkamies, jolla on tutkinnanjohtajan toimivaltuudet poliisissa, Tullissa *tai* Rajavartiolaitoksessa...”

Säilyttämismääräystä koskevassa 3 §:ssä sanamuoto on muutoin sama, mutta sanan ”tai” asemesta käytetään sanaa ”ja”: ”...säilyttämismääräyksen voi antaa pidättämiseen oikeutettu virkamies, jolla on tutkinnanjohtajan toimivaltuudet poliisissa, Tullissa *ja* Rajavartiolaitoksessa.” Ei liene tarkoitettu, että virkamiehellä on tutkinnanjohtajan toimivaltuudet kaikissa kolmessa viranomaisessa. Lapsukseen viittaavat myös säännöskohtaiset perustelut (HE s. 140). Ilmaisu on syytä korjata.

Seuraamuskollegio (1. lakiehdotus)

Hallinnollisesta seuraamusmaksusta on tarkoitus 17 §:n mukaan päättää Poliisihallitukseen perustettavassa seuraamuskollegiossa. Tämä on lähtökohtaisesti mielestäni ymmärrettävä ja oikeudellisesti perusteltu ratkaisu. Seuraamuskollegioita on viime vuosina perustettu useita EU-liitännäisissä asioissa. Niiden tehtävä on määrätä hallinnollisia sanktioita, jotka on katsottu liian suuriksi yksittäisen virkamiehen määrääminä.

Nyt ehdotetun kollegion perustaminen herättää kuitenkin yleisemmän kysymyksen siitä, kuinka monta eri seuraamuskollegiota tarvitaan. On näet huomattava, että Poliisihallituksessa toimii jo seuraamiskollegio. Sen tehtäviin kuuluu lain verkossa tapahtuvaan terroristisen sisällön levittämiseen puuttumisesta (99/2023) 3 §:n mukaan lain 4 §:n mukaisten seuraamusten määrääminen. Mahdollisesti mietintövaliokunta voisi pohtia sitä, olisiko tarkoituksenmukaisempaa antaa tälle jo perustetulle seuraamuskollegiolle uusia tehtäviä sen sijaan, että perustetaan uusi.

HE:ssa tunnistetaan se, että seuraamuskollegioita olisi Poliisihallituksessa vastedes kaksi. Siinä todetaan (s. 105), että ”[t]ehtävät olisivat erillisiä suhteessa olemassa olevaan TCO-

asetuksen mukaiseen seuraamuskollegioon Poliisihallituksessa. Olettamana on myös, että eri henkilöt toimisivat jäseninä e-evidence- asetukseen liittyvässä seuraamuskollegiossa.” Valintaa ei perustella.

Ehdotetun 17 §:n mukaan seuraamuskollegiolla on oikeus salassapitosäännösten estämättä saada maksutta tehtäviensä hoidon kannalta välttämättömät tiedot. Säännöksessä ei kuitenkaan täsmennetä, keneltä sillä on oikeus saada nämä tiedot. Asia ei valkene liioin säännöskohtaisia perusteluja lukemalla (HE s. 153).

Sen sijaan säätämisjärjestysperusteluissa todetaan lähemmin perustelematta, että ”Seuraamuskollegion tehtävä huomioon ottaen mahdollista ei ole säätää tiedonsaantioikeudesta täsmällisemmin.” Näin ilmaistuna tiedonsaantioikeus muodostuu nähdäkseni liian laajaksi. Pidän perustelua riittämättömänä.

Täsmällisyyttä koskevia huomioita (1. lakiehdotus)

Ensimmäisessä lakiehdotuksessa käytetään useasti ilmaisua ”… koskeva asia”. On eri asia, puhutaanko esim. rajoittamista koskevasta päätöksestä vai rajoittamispäätöksestä. Ensimmäisen tapauksessa voidaan viitata esimerkiksi päätöksen julkisuuteen. Kehotan, että kielenkäyttöä täsmennettäisiin.

Samoin esim. ehdotetussa 11 §:ssä viitataan toistuvasti ”asiaan”, esim. 11.1 § kuuluu seuraavasti: ”Asetuksen 8, 10 ja 12 artiklassa tarkoitettu täytäntöönpanoviranomainen on Helsingin käräjäoikeus. Asian käsittelemisessä ja ratkaisemisessa noudatetaan soveltuvin osin, mitä pakkokeinolain 3 luvun 1 ja 8 §:ssä sekä 10 §:n 1 momentissa säädetään vangitsemisasian käsittelystä.” Säännöstä lukemalla ei käy ilmi, mihin ”asialla” viitataan.

Ehdotetussa 1. laissa viitataan monessa osassa pakkokeinolakiin, erityisesti siinä säädettyyn vangitsemista koskevaan menettelyyn. 1. lakiehdotuksen pykälissä käytetään toistuvasti ilmaisua ”soveltuvin osin”. Pohdin, onko tällainen epämääräinen viittaussäännön säännöksen laillisuusperiaatteen (PL 2.3 §), täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden näkökulmasta riittävä.

Seuraamusmaksu (2. lakiehdotus)

Toisen lakiehdotuksen 5 §:ssä säädettäisiin hallinnollisesta seuraamusmaksusta. Säännöksessä säädetäisiin, milloin maksu voisi tulla maksettavaksi. Voidaan kysyä, onko säätämistapa asianmukainen. Säätämisjärjestysperustelujen mukaan (HE s. 176):

> ”Kuten edellä asetuksen osalta on selostettu, voidaan direktiivin edellyttämänä tarkoituksenmukaisimpana sekä vastaavuusperiaatteen mukaisena seuraamuksena pitää rangaistusluonteisia seuraamusmaksuja velvoitteiden koskiessa rajattua, alakohtaista lainsäädäntöä, jonka rikkominen ei edellytä kriminalisointia ja johon ei

liity asianosaisia tai erityisiä tutkintavaltuuksia. Myös sääntelyn yhdenmukaisuuden vuoksi on perusteltua omaksua direktiivin mukaisten velvoitteiden rikkomisesta sama seuraamus kuin asetuksen kohdalla.”

Ei ole selvää, onko säännösehdotuksessa todella kyse rangaistukseen rinnastuvasta seuraamuksesta vai kenties ennemmin uhkasakkoon rinnastuvasta painoistuskeinosta. Asialla on väliä, koska hallinnollisen sanktiot rinnastetaan vakiintuneesti rangaistuksiin. Tämä tarkoittaa, että rikosoikeudelliset periaatteet kuten rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, itsekriminointisuoja ja kaksoisrangaistavuuden kielto tulevat sovellettaviksi. On siis arvioitava, onko valittu säätämistapa paras mahdollinen vai salliiko kansallinen liikkumavara vain valinnan hallinnollisen sanktion tai rangaistusseuraamuksen välillä.

Lopuksi

Nähdäkseni suurimmat valtiosääntöoikeudelliset ongelmat arvioitavana olevassa sääntelykokonaisuudessa johtuvat itse asetuksesta. Siihen ei voida enää vaikuttaa ainakaan perustuslakivaliokunnassa. Mitä tulee kansallisen täydentävän sääntelyn antamiseen, on syytä kiinnittää huomiota etenkin sääntelyn selkeyteen ja täsmällisyyteen sekä edellä yksilöityihin oikeusturvaan liittyviin kysymyksiin. Esitykseen voi toki sisältyä myös valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, joihin en tässä lausunnossa ole ottanut kantaa.

Helsingissä 23.2.2026

Ida Koivisto

Julkisoikeuden professori