Olli Mäenpää
24.2.2026

Perustuslakivaliokunnalle

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.

Säätämisjärjestysperustelujen mukaan lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Kyse on kuitenkin uudenlaisesta menettelystä rajat ylittävää rikosoikeudellista yhteistyötä koskevassa sääntelyssä. Hallitus pitää siten suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon, erityisesti 1. lakiehdotuksen kannalta liittyen ehdotettuun sääntelyyn toimivaltaisista täytäntöönpanoviranomaisista, oikeussuojakeinoista, salassapidosta ja vaitiolovelvollisuudesta sekä käyttäjälle ilmoittamisesta poikkeamisesta.

Täytäntöönpanoviranomaiset

Viranomaisten toimivalta

1. lakiehdotuksen mukaan Suomessa toimivaltainen täytäntöönpanoviranomainen asetuksen 8 artiklaan liittyvien eurooppalaisten esittämismääräysten osalta olisi tuomioistuin, Helsingin käräjäoikeus. Muutoin kuin asetuksen 8 artiklaan liittyvien eurooppalaisten esittämismääräysten osalta täytäntöönpanoviranomainen olisi poliisi. Lisäksi syyttäjä ja tuomioistuin osallistuisivat 14 §:n mukaisesti täytäntöönpanomenettelyyn. Ehdotettuun täytäntöönpanoviranomaisia koskevaan sääntelyyn ei ole huomauttamista valtiosääntöoikeudelliselta kannalta.

Palveluntarjoajien asema

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

Perustuslakivaliokunta piti asetuksen valmisteluvaiheessa ongelmallisena etenkin perustuslain 124 §:n kannalta palvelutarjoajille osoitettavia tehtäviä ja varsin itsenäistä asemaa. Ottaen huomioon perusoikeuksien toteutumisen ja perustuslain 124 §:n sääntelyn valiokunta korosti sen jäsenvaltion viranomaisten asemaa, jossa toimivalta palveluntarjoajalta tietoja pyydetään (PeVL 23/2018 vp, s. 4). Hallituksen 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 myös 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.

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 eduskuntakäsittelyssä tärkeinä pidettyjä muutoksia, on välttämätöntä seurata huolellisesti, miten asetusta ja sitä täydentävää lainsäädäntöä sovelletaan ja noudatetaan muun muassa palveluntarjoajien toiminnassa ja oikeusturvan toteuttamiseksi. Täytäntöönpanomenettelyä määrittelevä 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.

Oikeussuojakeinot

Asetuksen 18 artiklassa säädetään tehokkaista oikeussuojakeinoista määräyksen antavan valtion tuomioistuimessa. Muutoksenhausta eurooppalaiseen esittämismääräykseen säädettäisiin 1. lakiehdotuksen 9 §:ssä. Muutoksenhakua ja oikeusturvaa koskevaa sääntelyä voidaan pitää oikeusturvan perusteiden kannalta asianmukaisena.

Lain 7 §:n 5 momentissa, 11 §:n 3 momentissa ja 14 §:n 8 momentissa ehdotetaan säädettäväksi muutoksenhakukielloista. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä ennen kaikkea perustuslain 21 §:n kannalta. Perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi. Perustuslain säännös ei estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta oikeusturvatakeiden asemaa pääsääntönä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (ks. HE 309/1993 vp, s. 74, PeVL 58/2025 vp, kappale 3).

Ehdotetut muutoksenhakukiellot kohdistuvat lähinnä täytäntöönpanomenettelyyn. Siinä tehtäviin teknisluonteisiin päätöksiin kohdistuvaa muutoksenhakukieltoa ei voida pitää ongelmallisena perustuslain 21 §:n kannalta, kun myös otetaan huomioon asetuksessa määritellyt oikeussuojamenettelyt.

Julkisuutta ja salassapitoa koskeva sääntely

Suomeen toimitettuun eurooppalaiseen esittämismääräykseen, eurooppalaiseen säilyttämismääräykseen ja niiden täytäntöönpanoon Suomessa sovellettaisiin 1. lakiehdotuksen 23 §:n 1 momentin mukaan, mitä Suomessa vastaavassa asiassa säädetään salassapidosta, vaitiolovelvollisuudesta ja tiedonsaantioikeudesta. Sama lähtökohta koskisi 2 momentin mukaan Suomen toimivaltaisen viranomaisen antamaa eurooppalaista esittämismääräystä ja eurooppalaisen säilyttämismääräyksen käsittelyä tuomioistuimessa sekä Suomen toimivaltaisen viranomaisen antaman eurooppalaisen esittämismääräyksen perusteella Suomeen toimitettuja todisteita, asiakirjoja ja tietoja.

Ehdotettu sääntely 1 ja 2 momentissa mukautuu sinänsä siihen perustuslain 12 §:n 2 momentin peruslähtökohtaan, että (Suomen) viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ovat yleensä julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen säädetty. Myös viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki perustuu samaan lähtökohtaan. Tuomioistuimen asiakirjojen julkisuudesta ja salassapidosta säädetään vastaavasti erikseen oikeudenkäyntien julkisuuslaeissa. Ehdotettua sääntelyä ei siten voida pitää välttämättömänä, koska voimassa oleva lainsäädäntö jo kattavasti sääntelee näiden asiakirjojen ja niiden tuomioistuinkäsittelyn julkisuuden ja salassapidon. Sääntelyä voitaneen kuitenkin tässä erityisessä sääntely-yhteydessä pitää mahdollisena informatiivisilla perusteilla.

Lisäksi olisi 23 §:n 3 momentin mukaan noudatettava niitä ehtoja ja menettelyjä, jotka toisen Euroopan unionin jäsenvaltion viranomainen on asettanut salassapidosta, vaitiolovelvollisuudesta tai tietojen käytön rajoituksista. Tältä osin sääntelyä voidaan pitää perusteltuna, koska tällaista velvoitetta ei sisälly voimassa olevaan lainsäädäntöön.

Poikkeaminen käyttäjälle ilmoittamisesta

Asetuksen 13 artiklan 2 kohta mahdollistaa jäsenvaltioiden säätävän poikkeuksista asetuksen 13 artiklan 1 kohdassa säädettyyn ilmoitusvelvollisuuteen. Tätä kansallista liikkumavaraa käyttäen 1. lakiehdotuksen 5 §:n 2 momentissa ehdotetaan säädettäväksi perusteista, joilla esittämismääräyksen antava viranomainen voi 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.

Poikkeaminen käyttäjälle ilmoittamisesta rajoittaisi perustuslain 10 §:ssä säädetyn henkilötietojen suojan piiriin kuuluvaa rekisteröidyn oikeutta valvoa henkilötieto-

jensa käyttöä, joten ehdotettua poikkeamista on arvioitava perusoikeusrajoitusten yleisten edellytysten kannalta. Tältä kannalta voidaan todeta, että ehdotetulle sääntelylle on esitetty yleisesti hyväksyttävät ja painavat perusteet. Poikkeaminen yleisestä ilmoitusvelvollisuudesta olisi perustelujen (s. 183) mukaan tarpeen rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä rikoksiin liittyville syytetoimille. Lisäksi rajoitusten tarkoituksena olisi välttää haitat rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanolle sekä turvata viranomaisen viralliset tai lailliset tiedustelut, tutkimukset tai menettelyt. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää myös oikeasuhtaisena, täsmällisenä ja tarkkarajaisena, eikä siihen liity erityisiä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia.

Seuraamusmaksut

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). 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, hallinnollisia seuraamusmaksuja 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, ehdotettua 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, mitä myös hallintolain 6 §:ssä säädetty suhteellisuusperiaate edellyttää.

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, olisi perusteltua harkita seuraamusmaksun määräämistä koskevan toimivallan määrittelyä virastolain 7 a §:ssä tarkoitetulle seuraamuskollegiolle.