Valiokunnan lausunto PeVL 10/2026 vp– HE 175/2025 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle eurooppalaista sähköisten todisteiden esittämismääräystä ja säilyttämismääräystä koskevaksi lainsäädännöksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle eurooppalaista sähköisten todisteiden esittämismääräystä ja säilyttämismääräystä koskevaksi lainsäädännöksi (HE 175/2025 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Joni Korpinen, oikeusministeriö
- suunnittelija Essi Kuitunen, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Virpi Laukkanen, oikeusministeriö
- professori Sakari Melander
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- professori Ida Koivisto

HALLITUKSEN ESITYS

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. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan asetusta täydentävien säännösten osalta 18.8.2026. Ehdotetut lait direktiivin täytäntöönpanon osalta oli tarkoitettu tulemaan voimaan 18.2.2026.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto PeVL 10/2026 vp

Esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohdat

(1) Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 12.7.2023 asetuksen (EU) 2023/1543 eurooppalaisista esittämismääräyksistä ja eurooppalaisista säilyttämismääräyksistä sähköisten todisteiden hankkimiseksi rikosoikeudellisissa menettelyissä ja rikosoikeudellisten menettelyjen perusteella annettujen vapaudenmenetyksen käsittävien rangaistusten täytäntöönpanoa varten (jäljempänä e-evidence-asetus tai asetus). Asetus tuli voimaan 1.8.2023, ja sitä sovelletaan 18.8.2026 lähtien. Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 12.7.2023 direktiivin (EU) 2023/1544 nimettyjen toimipaikkojen nimeämisestä ja laillisten edustajien nimittämistä koskevista yhdenmukaisista säännöistä sähköisten todisteiden keräämiseksi rikosoikeudellisissa menettelyissä (jäljempänä e-evidence-direktiivi tai direktiivi).

(2) Perustuslakivaliokunta on arvioinut (PeVL 23/2018 vp ja PeVL 41/2018 vp) ehdotusta e-evidence-asetukseksi ja e-evidence-direktiiviksi valtioneuvoston kirjelmän ja jatkokirjelmän pohjalta. Kyseisissä lausunnoissa on keskitytty sellaisiin kysymyksiin, joita koskevaa sääntelyä ei sisälly hallituksen esitykseen.

Seuraamusmaksusääntely

(3) Direktiivin täytäntöönpanoa koskevan 2. lakiehdotuksen 5 §:ssä säädetään palveluntarjoajalle määrättävästä seuraamusmaksusta. Säännöksen 2 kohdan mukaan seuraamusmaksu voidaan määrätä 3 §:n 5 tai 7 momentissa säädetyn velvollisuuden rikkomisesta tai laiminlyönnistä. Lain 3 §:n 5 momentissa säädetään velvollisuudesta antaa nimetyille toimipaikoilleen ja laillisille edustajille tarvittavat valtuudet ja resurssit. Hallituksen esityksessä (s. 177) on todettu, että kohta voi muodostua jossain määrin haasteelliseksi seuraamusmaksusääntelyltä edellytetyn tarkkuuden kannalta.

(4) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 8 §:n kannalta. 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). Perustuslakivaliokunta on käytännössään myös ulottanut blankorangaistussääntelyä koskevan käytäntönsä (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I) koskemaan hallinnollisia seuraamuksia koskevaa sääntelyäkin (PeVL 10/2016 vp, s. 8). Tämä tarkoittaa, että säännösten edellyttämien valtuutusketjujen on oltava täsmällisiä, sanktioinnin edellytykset ilmaisevien aineellisten säännösten tulee olla kirjoitettu rikossäännöksiltä vaaditulla tarkkuudella, nämä säännökset käsittävästä normistosta tulee käydä ilmi niiden rikkomisen sanktiointi ja sanktioinnin sisältävässä säännöksessä on oltava

jonkinlainen asiallinen luonnehdinta sanktioitavaksi tarkoitetusta teosta (PeVM 25/1994 vp, s. 8/I).

(5) Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 4). Valiokunta on kuitenkin vakiintuneesti 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 33/2025 vp, kappale 4, 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) Direktiivin 5 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä direktiivin 3 ja 4 artiklan nojalla annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet niiden täytäntöönpanon varmistamiseksi. Artiklan mukaan seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Hallituksen esityksen (s. 175) ja muun valiokunnan saaman selvityksen mukaan seuraamusmaksujen tarkemman kansallisen täytäntöönpanon osalta direktiivi sisältää kansallista liikkumavaraa, eikä direktiivissä säädetä tarkemmin seuraamuslajista (hallinnollinen seuraamus, hallinnollinen rangaistusluonteinen seuraamus vai rikosoikeudellinen seuraamus), seuraamusmaksun vähimmäis- tai enimmäismäärästä eikä seuraamuksen määräävästä viranomaisesta, menettelystä tai oikeusturvakeinoista, joten jäsenvaltioilla on suhteellisen paljon liikkumavaraa seuraamusten kansallisen täytäntöönpanon osalta.

(7) Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että seuraamusmaksuja koskevassa sääntelyssä täytetään kansalliset valtiosääntöiset reunaehdot asianmukaisesti (PeVL 33/2025 vp, kappaleet 6—18). Esityksen 2. lakiehdotuksen 5 §:n säännösehdotuksen mukaan Liikenne- ja viestintävirasto voi määrätä seuraamusmaksun direktiivin 2 artiklan 1 alakohdassa tarkoitetulle unionissa palveluita tarjoavalle palveluntarjoajalle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö 3 §:n 5 tai 7 momentissa säädetyn velvollisuuden antaa nimetyille toimipaikoilleen ja laillisille edustajilleen tarvittavat valtuudet ja resurssit. EU-säädöksissä määriteltyjen tekojen ja laiminlyöntien sanktiointiin ei voi sisältyä avoimia kriteerejä (PeVL 33/2025 vp, kappale 11). Perustuslakivaliokunnan mielestä sanamuoto "tarvittavat valtuudet ja resurssit" ei täytä täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimusta. Lakivaliokunnan on muutettava tältä osin 2. lakiehdotusta. Tällainen muutos on edellytyksenä lain käsittelemiselle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

(8) Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että 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 määrätä palveluntarjoajalle, joka voi direktiivin määritelmäsäännöksen mukaan olla luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö. Perustuslakivaliokunnan käytännössä seuraamusmaksua, jonka suuruudeksi ehdotettiin vähintään 500 euroa ja enintään 40 000 euroa, on pidetty suhteellisen suurena, etenkin siltä osin kuin sitä oli tarkoitus soveltaa myös luonnollisiin henkilöihin (PeVL 46/2021 vp, 16

kappale). Perustuslakivaliokunnan mielestä ainakin siltä osin kuin enintään 100 000 euron suuruinen seuraamusmaksu voitaisiin määrätä luonnolliselle henkilölle, ehdotettua seuraamusmaksua voidaan pitää sanktioluonteisena seuraamuksena verraten ankarana.

(9) Perustuslakivaliokunta kiinnittää lisäksi huomiota 1. lakiehdotuksen 18 §:ään, jonka mukaan seuraamusmaksu asetuksen velvoitteiden rikkomisesta tai laiminlyönnistä voidaan määrätä vastaanottajalle. Säännöksessä ei tarkemmin määritellä, mitä vastaanottajalla tarkoitetaan. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan tarkoituksena on ollut, että vastaanottajalla tarkoitetaan e-evidence-asetuksen 7 artiklassa tarkoitettua eurooppalaisen esittämismääräyksen tai eurooppalaisen säilyttämismääräyksen vastaanottajaa, samoin kuin 1. lakiehdotuksen 10 §:n 1 momentissa. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyn selvyyden vuoksi asiasta saattaisi olla syytä nimenomaisesti säätää 10 §:n 1 momenttia vastaavasti myös 1. lakiehdotuksen 18 §:n 1 momentissa.

(10) Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksen 5 §:ssä tarkoitetun seuraamusmaksun määrää Liikenne- ja viestintävirasto. Seuraamusmaksu voi 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 määrätään aina muutoin kuin monijäsenisen toimielimen toimesta.

(11) Perustuslakivaliokunta on toisessa sääntely-yhteydessä hiljattain todennut, 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 kappale). Perustuslakivaliokunnan mielestä käsiteltävänä olevan esityksen sisältämä 2. lakiehdotus ei sinänsä ole poikkeuksellisen vaikeaselkoinen, mutta e-evidence-sääntelykokonaisuus muodostaa monimutkaisen ja vaikeaselkoisen kokonaisuuden. Lisäksi on huomattava, että 1. lakiehdotuksessa tarkoitetut seuraamusmaksut määrätään monijäsenisen toimielimen toimesta, vaikka ne käytännössä ovat suuruudeltaan samanlaisia. Perustuslakivaliokunnan mielestä lakivaliokunnan on 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.

Direktiivin täytäntöönpanomenetelmä

(12) Hallituksen esityksen 2. lakiehdotuksessa on kyse direktiivin täytäntöönpanosta niin sanotulla sekamuotoisella täytäntöönpanolailla, jolloin direktiivin lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset säädetään lakina noudatettaviksi, minkä lisäksi täytäntöönpanolaki sisältää tiettyjä asiasisältöisiä säännöksiä.

(13) Perustuslakivaliokunta on katsonut, että sekamuotoiselle voimaansaattamiselle ei sinänsä ole valtiosääntöoikeudellista estettä (PeVL 18/2017 vp, s. 2—3, 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).

(14) 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 (PeVL 13/2019 vp, s. 7, PeVL 18/2017 vp, s. 3). 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).

(15) Erityisen haasteelliseksi 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. Perustuslakivaliokunta on korostanut asiasisältöisen voimaansaattamistavan ensisijaisuutta ja suhtautunut 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.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

> *että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 2. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan 5 §:stä tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Valiokunnan lausunto PeVL 10/2026 vp

Helsingissä 10.3.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Onni Rostila ps
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Markku Eestilä kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Koskentausta