

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi ja direktiiviksi (lainvalvontaviranomaisen rajat ylittävä pääsy sähköiseen todistusaineistoon)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi ja direktiiviksi (lainvalvontaviranomaisen rajat ylittävä pääsy sähköiseen todistusaineistoon) (U 33/2018 vp): Hallintovaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 53/2020 vp — U 33/2018 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Lauri Rautio, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Jouko Huhtamäki, sisäministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- liikenne- ja viestintäministeriö
- Poliisihallitus
- Syyttäjälaitos

Viitetiedot

Valiokunta on antanut asiassa aiemmin lausunnot HaVL 18/2018 vp, HaVL 33/2018 vp ja HaVL 44/2018 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio on 17.4.2018 antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sähköistä todistusaineistoa rikosasioissa koskevista eurooppalaisesta esittämismääräyksestä ja säilyttämismääräyksestä (COM(2018) 225 final). Samanaikaisesti on annettu ehdotus direk-

Valiokunnan lausunto HaVL 7/2021 vp

tiiviksi yhtenäisistä säännöistä, jotka koskevat laillisten edustajien nimittämistä todistusaineiston keräämiseksi rikosasioissa (COM(2018) 226 final).

Asetusehdotuksessa säännellään, miten ja millä edellytyksillä jäsenvaltion lainvalvontaviranomainen voi velvoittaa Euroopan unionin alueella palveluita tarjoavan palveluntarjoajan toimitamaan tai säilyttämään tietyn palveluntarjoajan hallussa sähköisessä muodossa olevan tiedon käytettäväksi todistusaineistona käynnissä olevassa rikosoikeudellisessa menettelyssä. Direktiiviehdotuksessa säännellään palveluntarjoajien laillisten edustajien nimittämistä todistusaineiston keräämisen helpottamiseksi rikosasioissa. Ehdotukset ovat osa komission hyväksymiä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on toteuttaa toimia terroristien ja muiden rikollisten toimintatapojen ja -tilan rajoittamiseksi.

Neuvoston yleisnäkemykset asetusehdotukseen on hyväksytty oikeus- ja sisäasioiden neuvoston kokouksessa joulukuussa 2018 ja direktiiviehdotukseen maaliskuussa 2019. Suomi on vastustanut asetusehdotusta koskevan yleisnäkemyksen hyväksymistä. Euroopan parlamentti on 14.—18.12.2020 pidetyssä täysistunnossa hyväksynyt mietintönsä ehdotuksista, ja ns. trilogineuvottelut ovat käynnistyneet. U-jatkokirjeessä käsitellään merkittävimpiä muutoksia, joita parlamentin mietinnössä ehdotetaan tehtäväksi komission ehdotuksiin.

Valtioneuvoston kanta

Teknologinen kehitys on muuttanut rikollisuuden muotoja ja vaikuttanut merkittävästi sen selvittämismahdollisuuksiin. On tärkeää jatkaa työtä sähköisen todistusaineiston saatavuuden tehostamiseksi erityisesti rajat ylittävissä tiedonhankintatilanteissa. Rikostorjunnan tehostamisessa on kuitenkin huolehdittava myös henkilötietojen suojan ja muiden perusoikeuksien asianmukaisesta turvaamisesta sekä valtioiden täysivaltaisuuden huomioon ottamisesta.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksissa tulee huomioida eri tietoluokkien erilainen asema muun muassa luottamuksellisen viestinnän suojan kannalta. On huolehdittava siitä, että puuttuminen yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan rajoittuu vain välttämättömään. Valtioneuvosto kannattaa todetun johdosta erityisesti sitä, että liikenne- tai sisältötietoja koskeva eurooppalainen luovuttamismääräys tulisi toimittaa palveluntarjoajan lisäksi myös viranomaisille siinä jäsenvaltiossa, jossa toimivalta palveluntarjoajalta tietoja pyydetään (täytäntöönpanoviranomainen). Täytäntöönpanoviranomaisella tulisi olla mahdollisuus asetuksen ja vastaavia kansallisia tilanteita koskevan lainsäädäntönsä perusteella riitauttaa tällainen määräys ja vaikuttaa siihen, voiko määräyksen toimittanut valtio käyttää tietoa rikosprosessissa. Valtioneuvosto ei kannata ehdotusta siitä, että asetuksessa yhdenmukaistettaisiin jäsenvaltioiden lainsäädäntöä koskien vapaata todisteharkintaa tai todisteiden hyödyntämiskieltoa.

Valtioneuvosto katsoo, että lopullisen sääntelyn ei tule johtaa siihen, että toisen jäsenvaltion lainvalvontaviranomaisilla olisi mahdollisuus saada suomalaisten yksityiselämän ja viestinnän luottamuksellisuuden piiriin kuuluvia tietoja silloin, kun se ei ole Suomen perustuslain tai Euroopan unionin perusoikeuskirjan mukaan sallittua. Ehdotusten valmistelussa tulee muutenkin ottaa huomioon perusoikeuskirjan määräykset ja niitä koskeva oikeuskäytäntö.

Valiokunnan lausunto HaVL 7/2021 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komissio on 17.4.2018 antanut ehdotukset asetukseksi sähköistä todistusaineistoa rikosoikeudellisissa asioissa koskevista eurooppalaisista esittämis- ja säilyttämismääräyksistä (COM(2018) 225 final) sekä direktiiviksi yhdenmukaisista säännöistä laillisten edustajien nimeämiseksi todistusaineiston keräämistä varten rikosoikeudellisissa menettelyissä (COM(2018) 226 final).

Asetusehdotuksessa säännellään, miten ja millä edellytyksillä jäsenvaltion lainvalvontaviranomainen voi suoraan velvoittaa Euroopan unionin alueella palveluita tarjoavan palveluntarjoajan toimittamaan tai säilyttämään palveluntarjoajan hallussa sähköisessä muodossa olevan tiedon käytettäväksi todistusaineistona käynnissä olevassa rikosoikeudellisessa menettelyssä. Direktiiviehdotuksessa säännellään palveluntarjoajien laillisten edustajien nimittämistä, jotta näille edustajille voitaisiin toimittaa todistusaineiston toimittamista koskevia pyyntöjä ja määräyksiä. Valiokunta on antanut asiassa aiemmin lausunnot HaVL 18/2018 vp, HaVL 33/2018 vp ja HaVL 44/2018 vp.

Neuvoston yleisnäkemykset asetusehdotukseen on hyväksytty oikeus- ja sisäasioiden neuvoston kokouksessa joulukuussa 2018 ja direktiiviehdotukseen maaliskuussa 2019. Kirjelmän mukaan Suomi on vastustanut asetusehdotusta koskevan yleisnäkemyksen hyväksymistä. Euroopan parlamentti on 14.—18.12.2020 pidetyssä täysistunnossa hyväksynyt mietintönsä ehdotuksista, ja instituutioiden väliset trilogineuvottelut ovat käynnistyneet.

Saadun selvityksen mukaan Euroopan parlamentin kanta poikkeaa varsin paljon komission ehdotuksista ja neuvoston yleisnäkemyksistä. Euroopan parlamentti ehdottaa olennaisena muutoksena direktiiviehdotuksen hylkäämistä ja sitä, että osa direktiiviehdotuksen sisällöstä siirrettäisiin asetukseen. Parlamentti ehdottaa muutoksia myös luovuttamis- tai säilyttämismääräystä koskeviin säännöksiin. Komissiolle ehdotetaan veloitetta luoda asetuksen mukaiseen yhteydenpitoon turvallinen uusi yhteydenpitokanava. Lisäksi ehdotetaan muutoksia luovuttamismääräyksillä saadun tiedon käsittelyä koskeviin säännöksiin. Määräysten kohteena oleviksi tietoluokiksi ehdotetaan tilaajatiedot, liikennetiedot ja sisältötiedot, joiden lisäksi luovuttamismääräyksiä koskevan menettelyn kannalta tilaajatietoihin rinnastuisivat henkilön henkilöllisyyden selvittämiseksi hankittavat IP-osoitetiedot. Komission ehdotuksessa käytettyä kirjautumistietojen (access data) tietoluokkaa ei Euroopan parlamentin mietintöön sisälly.

Hallintovaliokunta toteaa, että teknologinen kehitys on muuttanut rikollisuuden muotoja ja vaikuttanut merkittävästi rikosten selvittämismahdollisuuksiin. Säädösehdotusten tavoitteena on tehostaa ja nopeuttaa rajat ylittävissä tilanteissa lainvalvontaviranomaisten pääsyä sähköiseen todistusaineistoon ja siten tehostaa rikostorjuntaa. Säädökset kuuluvat keskeisesti hallintovaliokunnan toimialaan. Nykyisin rajat ylittävä tiedonhankinta perustuu lähinnä eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin (2014/41/EU) täytäntöönpanolainsäädäntöön ja muihin säännöksiin kansainvälisestä rikosoikeusavusta.

Rikostutkinnassa käytettävä todistusaineisto on yhä enenevässä määrin sähköisessä muodossa toimintaympäristöjen digitalisoitumisen vuoksi. Sähköinen todistusaineisto on kuitenkin usein johonkin toiseen valtioon sijoittautuneen palveluntarjoajan hallussa. Näytöllisesti oleellisen todistusaineiston saaminen voi tällä hetkellä kohtuuttomasti pitkittää esitutkintaa oikeusapumenet-

Valiokunnan lausunto HaVL 7/2021 vp

telyjen pitkäkestoisuuden vuoksi. Palveluntarjoajilta pyydettävät tiedot voivat olla myös esitutkintaa suuntaavia. Tällaiset tiedot tulisi saada esitutkintaviranomaisten käyttöön mahdollisimman nopeasti ja mahdollisimman aikaisessa vaiheessa rikosprosessia.

Rikostorjunnan tehokkuuden näkökulmasta on tärkeää, että sähköisen todistusaineiston saatavuutta tehostetaan erityisesti rajat ylittävissä tiedonhankintatilanteissa ja että työtä tämän eteen jatketaan. Rikostorjunnan tehostamisessa on luonnollisesti huolehdittava myös henkilötietojen suojan ja muiden perusoikeuksien asianmukaisesta turvaamisesta sekä valtioiden täysivaltaisuuden huomioon ottamisesta.

Hallintovaliokunta on asiassa aiemmin antamissaan lausunnoissa kiinnittänyt huomiota muun ohella eri tietoluokkien erilaiseen asemaan muun muassa luottamuksellisen viestinnän suojan kannalta mutta myös operatiivisen toiminnan näkökulmasta, kuten että liikenne- ja sisältötietoja tulisi käsitellä tiedoksiantoon liittyvien edellytysten sekä prosessin osalta yhdenmukaisesti. Liikenne- ja sisältötietoja pyydetään käytännössä usein yhtäaikaaisesti. Valiokunta kiinnittää tässä yhteydessä huomiota lisäksi siihen, että parlamentin mietinnössä kirjautumistietojen/verkkoyhteystietojen (access data) tietoluokka on poistettu ja tietoluokat on määritelty hieman toisin kuin komission ehdotuksessa. Valiokunnalle esitetyn asiantuntijanäkemyksen mukaan kirjautumistiedot poikkeavat olennaisesti asetusehdotuksessa määritellyistä liikennetiedoista ja niiden tulisikin olla rinnastettavissa tilaajatietoihin silloin, kun tietoja hankitaan samankaltaiseen tarkoitukseen. Kirjautumistiedoilla on keskeinen merkitys etenkin esitutinnan alkuvaiheessa tutkinnan kohdentamiseen. Valiokunta katsoo, että tietoluokkiin liittyvien eri näkökohtien huomioiminen on edelleen aiheellista säädösten valmistelun yhteydessä.

Hallintovaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan pitänyt myös tärkeänä, että täytäntöönpanovaltion viranomaisella on rooli luovuttamismääräysten arvioinnissa. Täytäntöönpanovaltiolla tarkoitetaan valtiota, johon palveluntarjoaja on sijoittautunut tai jossa sillä on laillinen edustaja. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan neuvoston enemmistö pitää täytäntöönpanoviranomaiselle parlamentin mietinnössä ehdotettua roolia asetuksen keskeisimpänä kysymyksenä vastustaen sitä voimakkaasti, ja valiokunnalle esitetyn arvion mukaan lopullinen teksti ei siten tältä osin tule olemaan parlamentin mietinnön mukainen. Valiokunta pitää neuvottelutilanne huomioiden perusteltuna keskittymistä valtioneuvoston kannan mukaisesti nimenomaan luottamuksellisen viestinnän suojan kannalta herkimpiä tietoluokkia koskeviin luovuttamismääräyksiin ja siihen, että näiden osalta täytäntöönpanoviranomaisella on määräysten arvioinnissa todellinen rooli ja mahdollisuus reagoida. Täytäntöönpanoviranomaisella tulisi olla mahdollisuus asetuksen ja vastaavia kansallisia tilanteita koskevan lainsäädäntönsä perusteella riitauttaa tällainen määräys ja vaikuttaa siihen, voiko määräyksen toimittanut valtio käyttää tietoa rikosprosessissa.

Hallintovaliokunta viittaa edelleen aiempiin lausuntoihinsa ja pitää perusteltuna valtioneuvoston kantaa siitä, että lopullisen sääntelyn ei tule johtaa siihen, että toisen jäsenvaltion lainvalvontaviranomaisilla olisi mahdollisuus saada suomalaisten yksityiselämän ja viestinnän luottamuksellisuuden piiriin kuuluvia tietoja silloin, kun se ei ole Suomen perustuslain tai Euroopan unionin perusoikeuskirjan mukaan sallittua. Jatkoneuvotteluissa tulisi myös pyrkiä siihen, että menettelystä ei tulisi tarpeettoman monimutkaista ja hidasta, vaan siitä tulisi saada aitoa hyötyä nykytilanteeseen verrattuna.

Valiokunnan lausunto HaVL 7/2021 vp

Lopuksi valiokunta toteaa, että ehdotusten taloudelliset vaikutukset riippuvat pitkälti siitä, min-kälaiseen ratkaisuun neuvotteluissa lopulta päädytään. Kirjelmän mukaan tähän vaikuttavat en-nen kaikkea neuvotteluissa tehtävät ratkaisut siitä, mikä on yhtäältä palveluntarjoajien ja toisaal-ta muiden kuin määräyksen antaneen jäsenvaltion viranomaisten rooli ja vastuu yhteydenpidossa ja todistusaineiston saantia koskevien määräysten täytäntöönpanossa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 18.3.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Jussi Halla-aho ps
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Anna-Kaisa Ikonen kok
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Heidi Viljanen sd
jäsen Ben Zyskowitz kok
varajäsen Pekka Aittakumpu kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne