

Perustuslakivaliokunta

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): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Lauri Rautio, oikeusministeriö
- professori Juha Lavapuro
- yliopistonlehtori Susanna Lindroos-Hovinheimo
- professori Sakari Melander
- professori Tuomas Ojanen

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Valtioneuvoston kirjelmässä käsitellään ehdotusta asetukseksi, jossa säännellään, miten ja millä edellytyksillä jäsenvaltion lainvalvontaviranomainen voi suoraan velvoittaa Euroopan unionin alueella palveluita tarjoavan palveluntarjoajan toimittamaan tai säilyttämään tietyn palveluntarjoajan hallussa olevan sähköisessä muodossa olevan tiedon käytettäväksi todistusaineistona käynnissä olevassa rikosoikeudellisessa menettelyssä. Ehdotuksella ei ole tarkoitettu vaikuttavan jäsenvaltioiden sisäisiin menettelyihin. Kirjelmässä käsitellään myös direktiiviehdotusta, jossa säännellään palveluntarjoajien laillisten edustajien nimittämistä.

Valiokunnan lausunto PeVL 23/2018 vp

Valtioneuvoston kanta

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

Valtioneuvosto on ennakko vaikuttamisessa pyrkinyt vaikuttamaan ehdotukseen sen suuntaisesti, että velvoittavien menettelyjen osalta olisi keskitytty suoran yhteydenpidon menettelyjen luomiseen koskien nimenomaan tilaajatietoja (subscriber data), jotka eivät liikennetietojen (traffic data) ja sisältötietojen (content data) tavoin koske luottamuksellista viestintää ja jotka ovat nykyään kansainvälisessä yhteistyössä selvästi eniten pyydettyjä tietoja. Kannalle ei kuitenkaan ole saatu merkittävää tukea muilta jäsenvaltioilta. Valtioneuvosto katsoo, että asetuksessa joka tapauksessa tulee huomioida eri tietoluokkien erilainen asema muun muassa luottamuksellisen viestinnän suojan kannalta ja erityisesti tilaajatietoihin ehdotuksessa rinnastettujen kirjautumistietojen (access data) määritelmää tulee vielä selvittää muun muassa siltä kannalta, mikä kansallisesti on näiden asema suhteessa tilaajatietoihin. Neuvotteluissa tulee tässä yhteydessä pyrkiä varmistamaan, että lainvalvontaviranomaisten mahdollisuutta saada asetuksessa tarkoitettua tietoa ei rajoiteta nykyisestä. On huolehdittava myös siitä, että puuttuminen yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan rajoittuu vain välttämättömään.

Valtioneuvosto toteaa, että ehdotuksessa palveluntarjoajille on ehdotettu varsin laajaa vastuuta oikeudellisesta harkinnasta. Valtioneuvosto arvioi tämän johdosta olevan perusteltua, että suorasakin yhteydenpidossa lainvalvontaviranomaisen ja palveluntarjoajan välillä on rooli myös sen jäsenvaltion viranomaisilla, jossa toimivalta palveluntarjoajalta tietoja pyydetään. Kyseisen jäsenvaltion viranomaisilla tulisi tällaisissa tilanteissa olla myös mahdollisuus riitauttaa siellä toimivan palveluntarjoajan sama määräys ja mahdollisuus lainsäädäntönsä huomioon ottaen vaikuttaa siihen, voiko tietoa hankkiva valtio käyttää tietoa rikosprosessissa. Valtioneuvosto pitää keskeisenä, että ehdotusten perusteella ei synny tilannetta, jossa kynnys tietyn tutkintatoimen käytölle jäsenvaltiossa olisi erilainen valtioiden rajat ylittävissä tilanteissa kuin valtion sisällä tapahtuvassa rikostutkinnassa. Edellä mainitut kysymykset korostuvat erityisesti muiden tietoluokkien kuin tilaajatietojen osalta. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota, että ehdotetun sääntelyn ei tulisi johtaa siihen, että toisen jäsenvaltion lainvalvontaviranomaisilla olisi mahdollisuus saada suomalaisten yksityiselämän ja viestinnän luottamuksellisuuden piiriin kuuluvia tietoja silloin, kun se ei ole Suomen perustuslain mukaan sallittua.

Valtioneuvosto arvioi neuvotteluissa ehdotukseen lisättäväksi ehdotetun suoran pääsyn sääntelyn osalta, että suoraa pääsyä koskeva sääntely on kokonaisuutena varsin haastava sääntelyalue ja tätä koskevan sääntelyn lisäämiseen asetukseen liittyy monia avoimina olevia kysymyksiä, joita tulee vielä arvioida. Yksi näistä on kysymys siitä, mahdollistaako valittu oikeusperusta suoran pääsyn sääntelyn. Valtioneuvosto kuitenkin suhtautuu avoimesti siihen, että oikeusperustan tämän mahdollistaessa ainakin huolellisesti harkittaisiin myös niin sanottua suoraa pääsyä koskevien tilanteiden sääntelyä, koska nykyään tätä koskeva menettely on EU-tasolla sääntelemättä. Suora pääsy voisi mahdollisesti tulla kysymykseen tietyissä tarkkaan määritellyissä tapauksissa,

Valiokunnan lausunto PeVL 23/2018 vp

joissa turvautuminen muuhun oikeusapuyhteistyöhön ei ole mahdollista. Täsmällisten kriteerien tultua määritetyiksi tällainen rajat ylittävä tiedonhankinta voitaisiin sallia kansallista lainsäädäntöä ja kansallisia menettelytapoja noudattaen, tiedonhankinnan kohdevaltiota toiminnasta notifioiden ja tiedonhankinnan kohteiden oikeusturvasta huolehtien.

Valtioneuvosto arvioi neuvotteluissa ehdotukseen lisättäväksi ehdotetun reaaliaikaisen tiedonhankinnan sääntelyn osalta, että käytettävissä olevien tietojen perusteella ei ole täysin selvää, mitä reaaliaikaisen tiedonhankinnan muotoja soveltamisalan laajentaminen koskisi. Esimerkiksi reaaliaikaista telekuuntelua koskevan sääntelyn sisällyttäminen asetukseen edellyttäisi valtioneuvoston mukaan joka tapauksessa vielä perusteellista pohdintaa muun ohessa siitä, miten hyvin tätä toimintaa koskevat säännökset soveltuisivat asetukseen, jossa on ollut tarkoituksena keskittyä jo tallennetun tiedon hankintaan palveluntarjoajilta. Jos soveltamisalaa tältä osin laajennettaisiin, tulisi tarkastella huolellisesti tästä aiheutuvia lisätarpeita muun muassa oikeusturvatakeisiin liittyen. Valtioneuvosto arvioi kokonaisuutena, että mainittujen vielä avoinna olevien kysymysten vuoksi reaaliaikaisen telekuuntelun sisällyttämiseen asetukseen ei vielä tässä vaiheessa voida ottaa lopullista kantaa, vaan asiaan tulee palata siinä vaiheessa, jos ehdotusta on tältä osin tarkoituksella muututtu.

Valtioneuvosto katsoo kokonaisuutena, että ehdotuksissa on vielä useita merkittäviä esimerkiksi soveltamisalaan, määräyksiä vastaanottavien yritysten oikeudelliseen asemaan ja yritysten oikeussuojaan liittyviä kohtia, joiden sisältöä on vielä tarkemmin selvitettävä neuvotteluissa. Myös ehdotuksista aiheutuviin taloudellisiin vaikutuksiin pitää vielä kiinnittää huomiota sisällön tarkentuessa. Lisäksi neuvotteluissa tulee varmistaa, että määräyksiin vastaamiselle asetetut aikarajat ovat ehdotusten lopullinen sisältö huomioon ottaen realistisia ja että määräyksiä vastaanottavilla yrityksillä on tosiasiallinen mahdollisuus toimia siten, että ne välttävät asetusehdotuksessa asetuksen vastaisesta toiminnasta edellytetyt seuraamukset.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Asetusehdotus koskee rikosasioihin liittyvän sähköisen todistusaineiston säilyttämis- ja esittämismääräyksiä. Asetuksessa ehdotetaan säädettäväksi, miten ja millä edellytyksillä toisen jäsenvaltion lainvalvontaviranomainen voi velvoittaa Euroopan unionin alueella palveluita tarjoavan palveluntarjoajan toimittamaan tai säilyttämään tietyn palveluntarjoajan hallussa olevan sähköisessä muodossa olevan tiedon käytettäväksi todistusaineistona käynnissä olevassa rikosoikeudellisessa menettelyssä. Kysymys voisi olla esimerkiksi sähköpostia koskevista sisältö- tai lähetystiedoista. Asetusehdotuksen mukaan todistusaineiston säilyttäminen tai toimittaminen ei yleensä vaatisi toimenpiteitä sen jäsenvaltion viranomaiselta, jossa palveluntarjoaja toimii, vaan toisen jäsenvaltion viranomainen hoitaa asian suoraan palveluntarjoajan kanssa.

Asetusehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 82 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan oikeudellinen yhteistyö unionissa rikosoikeuden alalla perustuu tuomioistuinten tuomioiden ja oikeusviranomaisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen, ja siihen kuuluu jäsenvaltioiden lakien ja asetusten lähentäminen artiklan 2 kohdassa ja 83 artiklassa tarkoitetuilla aloilla. Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, että sanottu artiklan 1 kohta on perinteisesti ollut oikeusperustana unionin toimille, joilla on toteutettu jäsenvaltioiden viranomais-

Valiokunnan lausunto PeVL 23/2018 vp

ten välistä yhteistyötä tuomioiden ja päätösten vastavuoroisessa tunnustamisessa. Nyt käsiteltävässä asetusehdotuksessa on kysymys pääasiassa viranomaisen ja yksityisen välisestä yhteistyöstä lukuun ottamatta päätösten täytäntöönpanoa tietyissä tilanteissa, joissa vaadittaisiin viranomaisten välistä yhteistyötä. Valtioneuvoston alustavan näkemyksen mukaan ehdotetun oikeusperustan sanamuoto ei sulje pois mahdollisuutta toteuttaa asetusehdotuksen mukaista mekanismia rajat ylittävistä pääsystä sähköiseen todistusaineistoon, mutta oikeusperustan asianmukaisuuteen on kiinnitettävä huomiota asian jatkokäsittelyn kuluessa.

Oikeusperustan arviointi ei kuulu perustuslakivaliokunnalle perustuslaissa osoitettuihin tehtäviin. Oikeusperustan asianmukaisuus on EU-oikeudellinen kysymys, jonka ratkaisee viime kädessä EU-tuomioistuin. Toisaalta oikeusperustan arvioiminen on jossain määrin edellytys myös ehdotuksen arvioinnille perustuslain näkökulmasta (ks. esim. PeVL 13/2018 vp, s. 9). Valiokunta painottaa vakavan huomion kiinnittämistä oikeusperustan asianmukaisuuden varmistamiseen.

Asetusehdotuksessa palveluntarjoajille ehdotetaan laajaa ja itsenäistä vastuuta oikeudellisesta harkinnasta toteutettaessa toisen jäsenvaltion viranomaisen antamaa säilyttämis- tai esittämismääräystä. Valtioneuvosto pitää perusteltuna, että suorassakin yhteydenpidossa lainvalvontaviranomaisen ja palveluntarjoajan välillä on rooli myös sen jäsenvaltion viranomaisilla, jossa toimivalta palveluntarjoajalta tietoja pyydetään. Kyseisen jäsenvaltion viranomaisilla tulisi valtioneuvoston mukaan tällaisissa tilanteissa olla myös mahdollisuus riitauttaa siellä toimivan palveluntarjoajan saama määräys ja mahdollisuus lainsäädäntönsä huomioon ottaen vaikuttaa siihen, voiko tietoa hankkiva valtio käyttää tietoa rikosprosessissa.

Perustuslakivaliokunnan mielestä asetusehdotus on palveluntarjoajille osoitettujen tehtävien ja varsin itsenäisen aseman vuoksi valtiosäännön kannalta ongelmallisempi kuin mitä valtioneuvoston kannasta käy ilmi. Valiokunnan käsityksen mukaan Suomen ei tule hyväksyä asetuksen ehdotettua sääntelyä palveluntarjoajille osoitetuista tehtävistä ja asemasta. Ottaen huomioon perusoikeuksien toteutumisen ja perustuslain 124 §:n sääntelyn valiokunta korostaa sen jäsenvaltion viranomaisten asemaa, jossa toimivalta palveluntarjoajalta tietoja pyydetään.

Asetusehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa tarkoitetun yksityiselämän, henkilötietojen ja luottamuksellisen viestin suojan näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti painottanut yleisesti sen varmistamista, että EU-oikeuden asetusehdotukset pysyvät olemassa olevien perus- ja ihmisoikeusperiaatteiden puitteissa (PeVL 13/2017 vp, s. 5). Valiokunnan mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa (ks. esim. PeVL 15/2017 vp, s. 4 ja PeVL 9/2017 vp, s. 5—6 ja niissä viitatu lausunnot). Valiokunnan mukaan on selvää, että Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (PeVL 20/2017 vp, s. 6).

Valtioneuvoston mukaan asetusehdotuksen valmistelussa on huolehdittava siitä, että asetuksen nojalla puuttuminen perusoikeuksiin rajoittuu vain välttämättömään. Perustuslakivaliokunta korostaa tämän seikan merkitystä. Valtioneuvoston on aktiivisesti huolehdittava siitä, että asetuksen valmistelussa otetaan huomioon myös perusoikeuskirjan määräykset ja niitä koskeva oikeuskäytäntö.

Valiokunnan lausunto PeVL 23/2018 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Perustuslakivaliokunta esittää,

että valtioneuvoston kannasta poiketen Suomen ei tule hyväksyä asetuksen ehdotettua sääntelyä palveluntarjoajille osoitetuista tehtävistä ja asemasta.

Helsingissä 18.9.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Annika Lapintie vas
varapuheenjohtaja Tapani Tölli kesk
jäsen Maria Guzenina sd
jäsen Anna-Maja Henriksson r
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Ilkka Kantola sd
jäsen Kimmo Kivelä sin
jäsen Antti Kurvinen kesk (osittain)
jäsen Markus Lohi kesk
jäsen Juha Rehula kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Arto Satonen kok
jäsen Ville Skinnari sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala