

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 17 päivänä huhtikuuta 2018 tekemät ehdotukset Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sähköistä todistusaineistoa rikosoikeudellisissa asioissa koskevista eurooppalaisista esittämis- ja säilyttämismääräyksistä ja direktiiviksi yhdenmukaisista säännöistä laillisten edustajien nimeämiseksi todistusaineiston keräämistä varten rikosoikeudellisissa menettelyissä sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 7 päivänä kesäkuuta 2018

Oikeusministeri Antti Häkkänen

Erityisasiantuntija Lauri Rautio

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO

EU/2018/0927

EU/2018/0928

5.6.2018

EHDOTUKSET EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI SÄHKÖISTÄ TODISTUSAINEISTOA RIKOSOIKEUDELLISISSA ASIOISSA KOSKEVISTA EUROOPPALAISISTA ESITTÄMIS- JA SÄILYTTÄMISMÄÄRÄYKSISTÄ JA DIREKTIIVIKSI YHDENMUKAISISTA SÄÄNNÖISTÄ LAILLISTEN EDUSTAJIEN NIMEÄMISEKSI TODISTUSAINEISTON KERÄÄMISTÄ VARTEN RIKOSOIKEUDELLISISSA MENETTELYISSÄ

1 Yleistä

Euroopan komissio on 17 päivänä huhtikuuta 2018 antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sähköistä todistusaineistoa rikosoikeudellisissa asioissa koskevista eurooppalaisista esittämis- ja säilyttämismääräyksistä (COM(2018) 225 final). Ehdotus on osa komission samana päivänä hyväksymiä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on toteuttaa toimenpiteitä terroristien ja muiden rikollisten toimintatapojen ja -tilan rajoittamiseksi. Ehdotuksen kanssa samanaikaisesti on annettu ehdotus direktiiviksi yhdenmukaisista säännöistä laillisten edustajien nimeämiseksi todistusaineiston keräämistä varten rikosoikeudellisissa menettelyissä (COM(2018) 226 final).

Asetusehdotuksessa säännellään, miten ja millä edellytyksillä 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. Ehdotuksella ei ole tarkoitettu vaikuttavan jäsenvaltioiden sisäisiin menettelyihin, joissa on kysymys lainvalvontaviranomaisen oikeuksista velvoittaa samassa jäsenvaltiossa toimivaa palveluntarjoajaa luovuttamaan tietoja. Direktiiviehdotuksessa säännellään palveluntarjoajien laillisten edustajien nimittämistä todistusaineiston keräämisen helpottamiseksi rikosasioissa.

Ehdotuksia on edeltänyt suhteellisen pitkä valmistelu Euroopan unionissa. Asiasta Euroopan unionin neuvoston työryhmissä käytyjen keskustelujen jälkeen oikeus- ja sisäasioiden neuvosto hyväksyi 9.6.2016 päätelmät rikosoikeuden käytön parantamisesta verkkoavaruudessa. Päätelmien mukaan yhteistyötä palveluntarjoajien kanssa oli parannettava ja komission oli muutenkin yhdessä jäsenvaltioiden ja tarvittaessa kolmansien valtioiden kanssa harkittava lisätoimenpiteitä tarkoituksessa turvata ja saada sähköisiä todisteita tehokkaammin. Euroopan parlamentin (EP) 3.10.2017 hyväksytyssä kyberrikollisuuden torjuntaa koskevassa päätöslauselmassa EP muun ohessa katsoi, että tulisi laatia rikosoikeudellisia toimia kybertoimintaympäristössä koskeva yhteinen eurooppalainen toimintamalli, joka muun ohessa helpottaisi sähköisen todistusaineiston hankkimista rikosoikeudellisia menettelyjä varten. Samalla EP kehotti komissiota esittämään sähköistä todistusaineistoa koskevan eurooppalaisen oikeudellisen kehityksen, johon sisältyisi yhdenmukaistetut säännöt, joilla määritettäisiin palveluntarjoajan asema. Vuonna 2017 on lisäksi järjestetty rajat ylittävästä pääsystä sähköiseen todistusaineistoon useita komission asiantuntijakokouksia, jonne on kutsuttu edustajat jäsenvaltioista ja joissa on kartoitettu jäsenvaltioiden näkemyksiä mahdollisista lainsäädäntötoimista aihepiiriin liittyen.

Tällä hetkellä asetusehdotuksen mukainen rajat ylittävä tiedonhankinta perustuu eurooppalais-ta tutkintamääräystä koskevan direktiivin (2014/41/EU, EIO) täytäntöönpanolainsäädäntöön ja

muihin säännöksiin kansainvälisestä rikosoikeusavusta. Eurooppalaista tutkintamääräystä koskeva direktiivi sisältää säännökset todisteiden hankkimiseen rikosasioissa liittyvästä oikeusapumenettelystä Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä. Lisäksi jotkut valtiot ovat sallineet ainakin joidenkin tietoluokkien osalta tietoja koskevien pyyntöjen toimittamisen suoraan palveluntarjoajille ja palveluntarjoajien vastauksena pyyntöihin suorittaman tietojen toimittamisen. Nyt käsiteltävien ehdotusten tavoitteena on komission mukaan varmistaa, että poliisi- ja oikeusviranomaiset saavat nykyistä helpommin ja nopeammin terroristeja ja muita rikollisia koskevassa tutkinnassa, syytteeseen asettamisessa ja tuomitsemisessa tarvittavaa sähköistä todistusaineistoa, kuten sähköposteja tai pilvipalveluun tallennettuja asiakirjoja.

2 Pääasiallinen sisältö

2.1 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sähköistä todistusaineistoa rikosoikeudellisissa asioissa koskevista eurooppalaisista esittämis- ja säilyttämismääräyksistä (jäljempänä asetusehdotus)

Asetusehdotuksen 1 luku koskee asetuksen kohdetta, asetuksessa käytettyjä määritelmiä ja asetuksen soveltamisalaa. Ehdotuksen 2 luvussa on kysymys eurooppalaisen esittämismääräyksen ja eurooppalaisen säilyttämismääräyksen toimittamisessa noudatettavista menettelyistä ja edellytyksistä sekä määräyksiin vastaamisesta ja vastaamisessa noudatettavasta luottamuksellisuudesta ja menettelyn aiheuttamien kustannusten korvaamisesta. Ehdotuksen 3 luku koskee asetuksen vastaisesta toiminnasta edellytettäviä seuraamuksia ja määräysten täytäntöönpanoa. Ehdotuksen 4 luvussa on kysymys ristiriidoista kolmannen valtion lain kanssa sekä oikeussuojakeinoista ja ehdotuksen 5 luku sisältää normaalit loppusäännökset. Seuraavassa käsitellään tarkemmin erityisesti niitä asetusehdotuksen säännöksiä, joiden arvioidaan olevan kaikkein keskeisimpiä ehdotuksen kokonaisuuden kannalta tai muuten poikkeavan merkittävimmän nykyisestä sääntelystä aihepiiriin liittyen.

Asetusehdotuksen 1 artiklan mukaan asetus koskisi tilanteita, joissa jäsenvaltion viranomainen määräisi unionissa palveluita tarjoavan palveluntarjoajan luovuttamaan tai säilyttämään sähköistä todistusaineistoa, riippumatta tällaisen todistusaineiston sijainnista. Artiklan mukaan asetus ei vaikuttaisi jäsenvaltion kansallisten viranomaisten toimivaltuuksiin kohdistaa kyseisen jäsenvaltion alueella toimiviin palveluntarjoajiin vastaavia kansallisia toimenpiteitä.

Ehdotuksen 2 artikla koskisi asetuksessa käytettäviä määritelmiä. Artiklan 1 kohdan mukaan eurooppalaisella esittämismääräyksellä tarkoitettaisiin jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen unionissa palveluita tarjoavalle toisessa jäsenvaltiossa toimivalle tai edustautuneelle palveluntarjoajalle antamaa sitovaa määräystä toimittaa sähköistä todistusaineistoa. Artiklan 2 kohdan mukaan eurooppalaisella säilyttämismääräyksellä tarkoitettaisiin jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen unionissa palveluita tarjoavalle toisessa jäsenvaltiossa toimivalle tai edustautuneelle palveluntarjoajalle antamaa sitovaa määräystä säilyttää sähköistä todistusaineistoa myöhempää esittämispyyntöä varten. Artiklan 3 kohdassa määriteltäisiin palveluntarjoaja siten, että palveluntarjoajalla tarkoitettaisiin mitä tahansa luonnollista tai oikeushenkilöä, joka tarjoaa yhtä tai useampaa a, b tai c alakohdissa tarkoitettuja palveluita. Alakohdissa tarkoitettut palvelut kattaisivat osin EU-lainsäädännössä tarkemmin määritellyissä tilanteissa sähköisten yhteyksien palvelut, tietoyhteiskuntapalvelut ja verkkotunnuspalvelut. Artiklan 4 kohdassa määriteltäisiin, että palvelujen tarjoaminen unionissa tarkoittaisi mahdollisuuden tarjoamista luonnollisille tai oikeushenkilöille käyttää 3 kohdassa määriteltyjä palveluita yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa ja olennaisen yhteyden omaamista tällaisiin jäsenvaltioihin. Artiklan 6 kohdan mukaan sähköisellä todistusaineistolla tarkoitettaisiin palveluntarjoajan itse tai toisen tämän puolesta määräyksen saannin hetkellä säilyttämää sähköisessä muodossa olevaa

todistusaineistoa, joka voisi olla joko tilaajatietoa, kirjautumistietoa, liikennetietoa tai sisältötietoa. Mainitut tietoluokat määritellään artiklan 7—10 kohdissa.

Ehdotuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan asetus soveltuu palveluntarjoajiin, jotka tarjoavat palveluitaan unionin alueella. Artiklan 2 kohdan mukaan eurooppalainen esittämis- tai säilyttämismääräys voidaan esittää vain rikosoikeudellista menettelyä varten, sekä oikeudenkäyntivaiheessa että tätä edeltävässä esitutkintavaiheessa. Artiklan 3 kohdan mukaan asetuksen mukaiset määräykset voivat koskea vain asetuksen 2 artiklan 3 kohdassa määriteltäviin palveluihin liittyvää tietoa.

Ehdotuksen 4 artikla koskee määräyksen antavan valtion toimivaltaisia viranomaisia. Artiklan mukaan eurooppalaisen esittämismääräyksen voisi liikenne- ja sisältötietojen osalta esittää vain kyseisessä asiassa toimivaltainen tuomari, tuomioistuin tai tutkintatuomari. Jos määräyksen esittäisi muu kansallisesti toimivaltainen viranomainen, yhden edellä mainituista viranomaisista tulisi vahvistaa määräys. Tilaaja- ja kirjautumistietoja koskevassa eurooppalaisessa esittämismääräyksessä samoin kuin kaikkia tietoluokkia koskevassa eurooppalaisessa säilyttämismääräyksessä menettely olisi muuten vastaava, mutta myös asiassa toimivaltainen syyttäjä voisi esittää tai vahvistaa määräyksen.

Ehdotuksen 5 artiklassa säännellään edellytyksiä eurooppalaisen esittämismääräyksen esittämiseksi. Määräyksen tulisi ensinnäkin olla tarpeellinen ja suhteellisuusperiaatteen mukainen kyseessä olevan rikosoikeudellisen menettelyn kannalta ja määräys voitaisiin esittää vain, jos sama tutkintatoimi olisi mahdollinen vastaavassa kansallisessa tilanteessa. Artiklan mukaan tilaaja- ja kirjautumistietoja koskeva esittämismääräys voitaisiin esittää kaikkia rikoksia koskevissa menettelyissä, mutta liikenne- ja sisältötietoja koskien vain, jos kyseessä olevasta rikoksesta voitaisiin määräyksen antavan viranomaisen valtiossa tuomita vähintään kolmen vuoden vankeusrangaistukseen, jos kysymyksessä olisi ns. terrorismirikosdirektiivin (EU/2017/541) 3—12 tai 14 artiklassa tarkoitettu rikos tai jos kysymyksessä olisi jossakin muussa asetuksessa viitatussa EU-instrumentissa tarkoitettu rikos, joka olisi tehty käyttäen kokonaan tai osittain tietotekniikkajärjestelmiä. Artiklan 7 kohdan mukaan tilanteessa, jossa määräyksen antavalla viranomaisella on syy olettaa, että määräyksen kohteena oleva liikenne- tai sisältötieto on suojeltu perustuen säädettyihin erioikeuksiin tai vapauksiin palveluntarjoajan sijaintivaltion kansallisen lainsäädännön nojalla tai että tiedon paljastaminen saattaisi vaikuttaa kyseisen sijaintivaltion perustavanlaatuisiin intresseihin kuten kansalliseen turvallisuuteen tai puolustukseen, määräyksen antavan viranomaisen tulisi ennen määräyksen antamista selvittää asiaa ja pidättäytyä määräyksen antamisesta, jos tilanne olisi oletuksen mukainen.

Ehdotuksen 6 artikla koskee edellytyksiä eurooppalaisen säilyttämismääräyksen esittämiseksi. Edellytykset olisivat samansuuntaisia mutta kevyempiä kuin 5 artiklan mukaisessa menettelyssä.

Ehdotuksen 7 artiklan mukaisesti määräytyisi eurooppalaisen esittämis- ja säilyttämismääräyksen oikea vastaanottajataho. Artiklalla on yhteys jäljempänä käsiteltävään direktiiviehdotukseen yhtenäisistä säännöistä koskien laillisten edustajien nimittämistä todistusaineiston keräämiseksi rikosasioissa, vaikka ehdotukseen ei artiklassa viitatakaan. Asetuksen lähtökohtana olisi artiklan 1 kohdan mukainen sääntely, jossa määräys toimitettaisiin palveluntarjoajan nimittämälle lailliselle edustajalle. Jos laillista edustajaa ei olisi tai edustaja ei toimisi määräyksen mukaisesti artiklassa tarkemmin määritellyissä tilanteissa, määräys voitaisiin toimittaa palveluntarjoajan mille tahansa yksikölle unionin alueella.

Ehdotuksen 8 artiklassa säännellään eurooppalaisen esittämisen- ja säilyttämismääräyksen toimittamisessa käytettävää lomaketta. Varsinaisen määräyksen sijaan tulisi toimittaa asetusehdotuksen liitteenä annettu esittämisen- tai säilyttämismääräystä koskeva lomake.

Ehdotuksen 9 artikla koskee eurooppalaisen esittämismääräyksen vastaanottajan velvoitetta panna täytäntöön sen saama määräys. Määräyksessä tarkoitettu tieto tulisi toimittaa viimeistään 10 päivän kuluessa määräyksen vastaanottamisesta tai kiireellisessä tilanteessa 6 tunnin sisällä tästä ajankohdasta. Artiklassa säänneltäisiin tilanteita, joissa määräyksen vastaanottaja ei voisi toimia määräyksessä edellytetyllä tavalla. Pääsääntönä näissä tilanteissa olisi, että vastaanottajan tulisi olla yhteydessä määräyksen toimittaneeseen viranomaiseen ongelman ratkaisemiseksi. Lisäksi vastaanottajan tulisi toimittaa tieto toimivaltaiselle vastaanottajan sijaintivaltion viranomaiselle siitä, jos vastaanottaja katsoo määräyksen selvästi rikkovan Euroopan unionin perusoikeuskirjaa tai sen olevan selvästi loukkaava (manifestly abusive).

Ehdotuksen 10 artikla koskee eurooppalaisen säilyttämismääräyksen vastaanottajan velvoitetta panna täytäntöön sen saama määräys. Artiklassa säännellään säilyttämisaikaa ja pitkälti 9 artiklaa vastaavasti siitä, milloin vastaanottaja voi kieltäytyä määräyksen täytäntöönpanosta.

Ehdotuksen 11 artiklassa säännellään määräyksen luottamuksellisuudesta ja sen henkilön informoinnista, jota koskevasta tiedosta tiedonhankinnassa on kysymys. Ehdotuksen 12 artiklassa on kysymys palveluntarjoajien mahdollisuudesta vaatia korvattavaksi niille määräyksen toteuttamisesta aiheutuneita kustannuksia. Ehdotuksen 13 artikla puolestaan koskee seuraamuksia, joita jäsenvaltioissa tulee olla käytössä tapauksissa, joissa asetuksen 9, 10 tai 11 artiklaa on rikottu. Artiklalla ei ole tarkoitus vaikuttaa mahdollisiin kansallisiin rikosoikeudellisiin seuraamuksiin, vaan artiklan velvoitteen täyttämiseksi riittää, että jäsenvaltioissa on käytössä rahamääräisiä seuraamuksia, jotka ovat tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia.

Ehdotuksen 14 artikla koskee määräyksen täytäntöönpanomenettelyä tapauksissa, joissa määräyksen vastaanottaja ei noudata saamaansa tiedon esittämisen- tai säilyttämismääräystä. Määräyksen antanut toimivaltainen viranomainen voi näissä tapauksissa toimittaa määräyksen täytäntöönpanotavaksi sen valtion toimivaltaiselle viranomaiselle (jäljempänä myös täytäntöönpanoviranomainen), jossa vastaanottajataho toimii tai johon se on sijoittautunut. Kyseisen viranomaisen tulisi panna määräys täytäntöön paitsi jos tämä arvioi, että kysymykseen tulisi artiklan 4 tai 5 kohdassa määritelty kieltäytymisperuste tai että määräyksen kohteena oleva tieto on suojeltu perustuen säädettyihin erioikeuksiin tai vapauksiin sen kansallisen lainsäädännön nojalla tai että tiedon paljastaminen saattaisi vaikuttaa viranomaisen valtion perustavanlaatuisiin intresseihin kuten kansalliseen turvallisuuteen tai puolustukseen. Artiklan 4 ja 5 kohdassa määritellyt kieltäytymisperusteet koskevat muun muassa sitä, että määräys ei ole sen antamista koskevien 4 ja 5 artiklan edellytysten mukainen, määräyksen täytäntöönpaneminen on ollut tosiasiallisesti mahdotonta, sille on ylivoimainen este tai määräys sisältää merkittäviä virheitä, määräyksen kohteena oleva tieto ei ole ollut palveluntarjoajan hallussa määräyksen vastaanottamishetkellä, määräys ei ole asetuksen mukainen tai jos on selvää, että määräyksen täytäntöönpano olisi selvästi perusoikeuskirjan vastaista tai että määräys olisi selvästi loukkaava (manifestly abusive). Jos vastaanottajataho kieltäytyisi määräyksen täytäntöönpanosta, täytäntöönpanoviranomainen ratkaisisi, pannaanko määräys täytäntöön.

Ehdotuksen 15 ja 16 artikla sääntelevät tilannetta, jossa vastaanottajataho arvioi, että eurooppalaisen esittämismääräyksen noudattaminen olisi ristiriidassa EU:n ulkopuolisen valtion lainsäädännön kanssa. Erona artikloissa on, että 15 artiklassa ristiriidan tulisi johtua tarpeesta suojella yksilöiden perustavanlaatuisia oikeuksia tai kyseisen EU:n ulkopuolisen valtion perustavanlaatuisia, kansalliseen turvallisuuteen tai puolustukseen liittyviä intressejä, kun taas 16 artiklassa ristiriidassa olisi kysymys muista tilanteista. Kummankaan artiklan tilanteessa riittää

vää ei olisi, että vastaavaa määräystä ei vastaavassa tilanteessa tunnetaisi kolmannen valtion lainsäädännössä tai että määräyksen kohteena oleva tieto sijaitsisi kolmannessa valtiossa. Jos vastaanottajataho arvionsa perusteella vastustaisi määräyksen täytäntöönpanoa, määräyksen antaneen viranomaisen tulisi uudelleen arvioida määräys ja saattaa se oman valtionsa tuomioistuimen arvioitavaksi, jos viranomaisen mielestä määräys olisi pidettävä voimassa. Kyseinen tuomioistuin arvioisi artikloissa tarkemmin määritellyillä perusteilla, onko sen mielestä kyseessä edellä mainittu ristiriita. Jos tuomioistuin ei katsoisi ristiriitaa olevan, sen tulisi pysyttää määräys. Jos tuomioistuin päätyisi harkinnassaan arvioimaan kyseessä olevan tällainen ristiriita, sen tulisi 15 artiklan tilanteessa toimittaa asiaa koskeva informaatio kolmannen valtion keskusviranomaiselle sen ratkaisemiseksi, vastustaako kolmas valtio määräyksen täytäntöönpanoa, missä tapauksessa määräys poistettaisiin. Erona 16 artiklassa tältä osin on, että määräystä ei ristiriitatilanteessakaan toimitettaisi kolmannen valtion keskusviranomaisille, vaan määräyksen antaneen valtion tuomioistuin ratkaisi myös ristiriitatilanteessa artiklassa tarkemmin määritellyillä perusteilla, tulisiko määräys pitää voimassa.

Ehdotuksen 17 artikla koskee niiden henkilöiden oikeussuojakeinoja, joita koskevaa tietoa on saatu eurooppalaisella esittämismääräyksellä. Muutoksenhaku tulisi kysymykseen määräyksen antaneen viranomaisen valtion tuomioistuimessa sen kansallisen lain mukaisesti.

Ehdotuksen 18 artiklassa on kysymys täytäntöönpanovaltion kansallisen lain mukaisten erioikeuksien tai vapauksien turvaamisesta. Kysymys olisi siitä, että täytäntöönpanutuomioistuin esittämismääräys on koskenut sellaista liikenne- tai sisältötietoa, jota on suojeltu täytäntöönpanovaltion kansallisen lain säännöksissä erioikeuksien tai vapauksien turvaamisesta tai jos määräys on vaikuttanut kyseisen valtion perustavanlaatuisiin intresseihin kuten kansalliseen turvallisuuteen tai puolustukseen. Näissä tilanteissa määräyksen antaneen viranomaisen valtion tuomioistuimen tulisi varmistaa sen käsiteltävänä olevassa rikosoikeudellisessa menettelyssä johon liittyen määräys on esitetty, että mainitut seikat otetaan huomioon vastaavasti kuin ne otettaisiin kansallisissa tilanteissa näin saatujen todisteiden hyödynnettävyyttä ja merkitystä arvioidessa.

Ehdotuksen 19 artikla koskee asetuksen toimivuuden ja vaikutusten seuranta ja jäsenvaltioiden velvollisuutta raportoida asetuksen mukaisten määräysten käytöstä.

Ehdotuksen 20—21 artiklat koskevat asetusehdotuksen liitteinä olevien lomakkeiden muuttamista, 22 artikla komissiolle jäsenvaltioista tehtäviä ilmoituksia toimivaltaisista viranomaisista, 24 artikla viisi vuotta asetuksen soveltamisen alkamisesta tehtävää arviointia asetuksen toimivuudesta ja 25 artikla asetuksen voimaantuloa. Huomiota voidaan loppusäännösten osalta kiinnittää 23 artiklaan, jonka mukaan jäsenvaltioiden viranomaiset voivat jatkaa asetuksen kattamissa tilanteissa jatkaa myös eurooppalaista tutkintamääräystä (EIO) koskevan direktiivin 2014/41/EU soveltamista.

2.2 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhdenmukaisista säännöistä laillisten edustajien nimeämiseksi todistusaineiston keräämistä varten rikosoikeudellisissa menettelyissä (jäljempänä direktiiviehdotus)

Direktiiviehdotusta ei ole rajoitettu vain asetusehdotuksen soveltamisen tilanteisiin, vaikka direktiiviehdotus onkin annettu ja sitä käsitellään yhdessä asetusehdotuksen kanssa. Seuraavassa käsitellään tarkemmin erityisesti niitä direktiiviehdotuksen säännöksiä, joiden arvioidaan olevan keskeisiä ehdotuksen kokonaisuuden kannalta.

Direktiiviehdotuksen 1 artiklan mukaan direktiivissä annetaan säännöt laillisten edustajien nimittämisestä tietyille palveluntarjoajille todistusaineiston keräämiseksi rikosasioissa. Artiklan mukaan jäsenvaltiot eivät saa edellyttää palveluntarjoajilta direktiiviin nähden ylimääräisiä toimia direktiivin tarkoittamissa tilanteissa. Artiklan 4 kohdan perusteella direktiiviä ei sovelleta palveluntarjoajiin, jotka ovat sijoittautuneet vain yhteen jäsenvaltioon ja tarjoavat palveluitaan vain kyseisen jäsenvaltion alueella.

Ehdotuksen 2 artikla koskee direktiivissä käytettyjä määritelmiä. Artiklan 1 kohdan mukaan laillisella edustajalla tarkoitetaan luonnollista tai oikeushenkilöä, joka on nimetty kirjallisesti hoitamaan direktiivin 1 ja 3 artiklassa tarkoitettuja tehtäviä. Artiklan 2 kohdassa on määritelty palveluntarjoaja vastaavasti kuin asetusehdotuksen 2 artiklan 3 kohdassa. Siten palveluntarjoajalla tarkoitettaisiin mitä tahansa luonnollista tai oikeushenkilöä, joka tarjoaa yhtä tai useampaa a, b tai c alakohdissa tarkoitetuista palveluista. Alakohdissa tarkoitettut palvelut kattaisivat osin EU-lainsäädännössä tarkemmin määritellyissä tilanteissa sähköisten yhteyksien palvelut, tietoyhteiskuntapalvelut ja verkkotunnuspalvelut. Artiklan 3 kohdassa määriteltäisiin palveluiden tarjoaminen jäsenvaltiossa siten, että se tarkoittaisi mahdollisuuden tarjoamista luonnollisille tai oikeushenkilöille käyttää 2 kohdassa määriteltyjä palveluita jäsenvaltiossa ja olennaisen yhteyden omaamista tällaisiin jäsenvaltioihin. Kohdassa vaikuttaisi olevan virhe siltä osin kuin siinä määriteltäisiin palveluiden tarjoaminen jäsenvaltiossa eikä, kuten asetusehdotuksessa, palveluiden tarjoaminen unionissa. Muilta osin kohta on sisällöllisesti asetuksen 2 artiklan 4 kohdan mukainen.

Ehdotuksen 3 artikla sisältää säännökset laillisesta edustajasta. Artiklan 1 kohdan mukaan niiden jäsenvaltioiden, joissa unionissa palveluita tarjoava palveluntarjoaja on sijoittautuneena, tulee varmistaa, että palveluntarjoaja nimittää unionissa ainakin yhden laillisen edustajan, jonka tehtävänä on sähköisen todistusaineiston keräämistä rikosasioissa koskevien jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten päätösten ja määräysten vastaanotto, noudattaminen ja täytäntöönpano. Laillisen edustajan tulee toimia tai olla sijoittautuneena yhdessä jäsenvaltioista, joissa palveluntarjoaja on sijoittautuneena tai tarjoaa palveluitaan. Artiklan 2 kohdan mukaan tilanteissa, joissa palveluntarjoaja ei ole sijoittautunut unionin alueelle, jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että niiden alueella palveluitaan tarjoava palveluntarjoaja nimittää ainakin yhden laillisen edustajan edellä mainittuihin tehtäviin. Laillisen edustajan tulee toimia tai olla sijoittautuneena yhdessä jäsenvaltioista, joissa palveluntarjoaja tarjoaa palveluitaan. Artiklan 3 kohdan mukaan sopimuksen Euroopan unionin toiminnasta V osaston oikeudellista yhteistyötä rikosoikeuden alalla koskevaan 4 luvussa tarkoitettuun yhteistyöhön osallistuvien jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että niiden alueella palveluita tarjoava palveluntarjoaja nimittää laillisen edustajan yhteen niistä. Laillisen edustajan tulisi tämänkin kohdan tilanteissa toimia tai olla sijoittautuneena yhdessä jäsenvaltioista, joissa palveluntarjoaja tarjoaa palveluitaan.

Ehdotuksen 3 artiklan 4 kohdan mukaan palveluntarjoajat voivat nimittää useampia laillisia edustajia. Toisaalta muualla EU-lainsäädännössä tarkemmin määriteltyyn samaan yritysryhmään kuuluvat palveluntarjoajat voivat nimittää yhden yhteisen laillisen edustajan. Artiklan 5 kohdan mukaan jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että niiden viranomaisten todistusaineiston keräämistä rikosasioissa koskevat päätökset ja määräykset toimitetaan palveluntarjoajan sitä tarkoitusta varten nimittämille laillisille edustajille. Tämän varmistamiseksi jäsenvaltioiden tulisi artiklan 6 kohdan johdosta varmistaa, että niiden alueella toimivat tai sinne sijoittautuneet lailliset edustajat toimivat yhteistyössä toimivaltaisten viranomaisten kanssa päätöksiä ja määräyksiä vastaanottaessaan. Artiklan 7 kohdan mukaan jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että niiden alueelle sijoittautuneet tai siellä palveluita tarjoavat palveluntarjoajat tarjoavat laillisille edustajilleen riittävät resurssit ja valtuudet päätösten ja määräysten mukaan toimimiseen. Artiklan 8 kohdan mukaan jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että nimitetyt lailliset edustajat voi-

daan saattaa vastuuseen, jos nämä eivät toimi päätösten ja määräysten mukaan näitä saadesaan, tämän vaikuttamatta palveluntarjoajia koskevaan vastuuseen.

Ehdotuksen 4 artikla koskee palveluntarjoajan ilmoitusvelvollisuuksia jäsenvaltion keskusviranomaisille. Ehdotuksen 5 artiklan mukaan jäsenvaltioissa tulee olla käytössä tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varoittavia seuraamuksia, jos direktiivin johdosta hyväksyttyjä kansallisia säännöksiä rikotaan. Ehdotuksen 6 artikla asettaa jäsenvaltioille velvoitteen nimittää vähintään yksi keskusviranomainen direktiivin yhtenäisen ja oikean soveltamisen varmistamiseksi. Ehdotuksen 7—10 artiklat ovat tavanomaisia loppusäännöksiä.

3 Vaikutus Suomen lainsäädäntöön

Lainsäädännöllisesti EU:n asetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta, joka ei pääsääntöisesti edellytä kansallista täytäntöönpanosääntelyä. Jos asetus hyväksyttäisiin ehdotetun mukaisena, asialla olisi alustavan arvioinnin perusteella kuitenkin merkitystä erityisesti seuraavassa käsiteltävien kansallisen lain säännösten kannalta.

Merkitystä on ensinnäkin sähköisen viestinnän palveluista annetulla lailla (917/2014). Lain 1 §:n mukaan lain tavoitteena on muun ohessa turvata sähköisen viestinnän luottamuksellisuuden ja yksityisyyden suojan toteutuminen. Lain 19 luku koskee viranomaistoimintaan liittyviä tietoja ja siinä oleva 157 § velvollisuutta säilyttää tiedot viranomaistarpeita varten. Lain 157 §:n 1 momentin viimeisen virkkeen mukaan säilytettäviä tietoja saa käyttää ainoastaan pakkokeinolain (806/2011) 10 luvun 6 §:n 2 momentissa tarkoitettujen rikosten selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi. Viitatus pakkokeinolain säännöksen mukaan esitutkintaviranomaiselle voidaan antaa lupa kohdistaa televalvontaa rikoksesta epäillyn hallussa olevaan tai hänen oletettavasti muuten käyttämäänsä teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen, jos epäiltyä on syytä epäillä rikoksesta, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään neljä vuotta vankeutta sekä eräistä muista momentissa nimetyistä rikoksista.

Pakkokeinolain sääntely on muiltakin osin merkityksellistä ehdotetun kannalta. Pakkokeinolain 7 luvussa säännellään takavarikoimisesta ja asiakirjan jäljentämisestä. Luvun 1 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan esine, omaisuus tai asiakirja voidaan takavarikoida, jos on syytä olettaa, että sitä voidaan käyttää todisteena rikosasiassa. Pykälän 2 momentin mukaan mitä 1 momentissa säädetään, koskee myös tietoa, joka on teknisessä laitteessa tai muussa vastaavassa tietojärjestelmässä taikka sen tallennusalueella (data) ja 7 luvussa asiakirjasta säädettyä sovelletaan myös datan muodossa olevaan asiakirjaan. Tässä yhteydessä on kuitenkin huomiotava, että luvun 4 §:ssä säädetään telekuunteluun, televalvontaan ja tukiasematietoihin liittyvistä takavarikoimis- ja jäljentämiskielloista. Luvun 4 §:n 1 momentin mukaan viestintämarkkinalain (393/2003) 2 §:n 21 kohdassa tarkoitettua teleyrityksen (teleyritys) tai sähköisen viestinnän tietosuojalain (516/2004; kumottu tietoyhteiskunta-asetuksella 917/2014, jonka nimike muuttuu 1.6.2018 lukien laiksi sähköisen viestinnän palveluista) 2 §:n 11 kohdassa tarkoitettua yhteisötilaajan (yhteisötilaaja) hallusta ei saa takavarikoida tai jäljentää asiakirjaa tai dataa, joka sisältää lain 10 luvun 3 §:n 1 momentissa tarkoitettuihin viestiin liittyviä tietoja taikka mainitun luvun 6 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tunnistamistietoja tai 10 §:n 1 momentissa tarkoitettuja tukiasematietoja. Pykälän 2 momentin mukaan poikkeuksesta 1 momentissa tarkoitettuun takavarikoimiskieltoon säädetään 10 luvun 4 §:n 1 momentissa.

Pakkokeinolain 10 luku koskee salaisia pakkokeinoja. Edellä viitatussa lain 10 luvun 3 §:n 1 momentissa säädetään, että telekuuntelulla tarkoitetaan viestintämarkkinalaissa tarkoitettua yleisen viestintäverkon tai siihen liitetyn viestintäverkon kautta teleosoitteeseen tai telepäätelaitteeseen vastaanotettavan taikka siitä lähetetyn viestin kuuntelua, tallentamista ja muuta käsittelyä viestin sisällön ja siihen liittyvien 6 §:ssä tarkoitettujen tunnistamistietojen selvittämi-

seksi. Telekuuntelua saadaan kohdistaa vain rikoksesta epäillyltä lähtöisin olevaan tai hänelle tarkoitettuun viestiin. Edellä myös viitatussa lain 10 luvun 6 §:n 1 momentissa säädetään, että televalvonnalla tarkoitetaan tunnistamistietojen hankkimista viestistä, joka on lähetetty 3 §:ssä tarkoitettuun viestintäverkkoon kytketystä teleosoitteesta tai telepäätelaitteesta taikka vastaanotettu tällaiseen osoitteeseen tai laitteeseen sekä teleosoitteen tai telepäätelaitteen sijaintitiedon hankkimista taikka teleosoitteen tai telepäätelaitteen käytön tilapäistä estämistä. Tunnistamistiedolla tarkoitetaan sähköisen viestinnän tietosuojalain 2 §:n 8 kohdassa tarkoitettua tilaajaan tai käyttäjään yhdistettävissä olevaa viestiä koskevaa tietoa, jota viestintäverkoissa käsitellään viestien siirtämiseksi, jakelemiseksi tai tarjolla pitämiseksi. Edellä viitatussa lain 10 luvun 10 §:n 1 momentissa puolestaan tukiasematietojen hankkimisella tarkoitetaan tiedon hankkimista tietyn tukiaseman kautta telejärjestelmään kirjautuneista tai kirjautuvista teleosoitteista ja telepäätelaitteista. Lain 7 luvun 4 §:n 2 momentissa viitatussa poikkeuksessa on puolestaan kysymys tietojen hankkimisesta telekuuntelun sijasta. Tätä koskevassa pakkokeinolain 10 luvun 4 §:n 1 momentissa säädetään, että jos on todennäköistä, että luvun 3 §:ssä tarkoitettua viestiä ja siihen liittyviä tunnistamistietoja ei ole enää saatavissa telekuuntelulla, esitutkintaviranomaiselle voidaan antaa 7 luvun 4 §:ssä säädetystä kiellosta huolimatta lupa takavarikoida tai jäljentää ne tämän luvun 3 §:ssä säädettyillä edellytyksillä teleyrityksen tai yhteisötilaajan hallusta. Näin ollen edellä esitellystä pakkokeinolain 7 luvun 4 §:n 1 momentin kiellosta huolimatta myös momentissa tarkoitettuja tietoja voidaan takavarikoida myös teleyrityksen tai yhteisötilaajan hallusta pakkokeinolain 10 luvun 3 §:n säädettyillä edellytyksillä. Kyseinen säännös koskee telekuuntelua ja sen edellytyksiä ja sisältää listan rikoksista, joiden osalta esitutkintaviranomaiselle voidaan antaa lupa telekuunteluun.

Kansallisesti merkityksellinen asetusehdotuksessa tarkoitettujen tilanteiden osalta on myös poliisilaki (872/2011), jonka 4 luvun 3 § koskee poliisin tietojen saantia yksityiseltä yhteisöltä tai henkilöltä. Pykälän 1 momentin mukaan poliisilla on päälystään kuuluvan poliisimiehen pyynnöstä oikeus saada rikoksen estämiseksi tai selvittämiseksi tarvittavia tietoja yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittavan yritys-, pankki- tai vakuutussalaisuuden estämättä. Poliisilla on sama oikeus saada 6 luvussa tarkoitettussa poliisitutkinnassa tarvittavia tietoja, jos tärkeä yleinen tai yksityinen etu sitä vaatii. Pykälän 2 momentin mukaan poliisilla on yksittäistapauksessa oikeus pyynnöstä saada teleyritykseltä ja yhteisötilaajalta yhteystiedot sellaisesta teleosoitteesta, jota ei mainita julkisessa luettelossa, taikka teleosoitteen tai telepäätelaitteen yksilöivät tiedot, jos tiedot ovat tarpeen poliisille kuuluvan tehtävän suorittamiseksi. Poliisilla on vastaava oikeus saada postitoimintaa harjoittavalta yhteisöltä jakeluosoitetietoja. Poliisilain mainitun säännöksen on tulkittu koskevan ainakin asetusehdotuksessa tarkoitettuja tilaajatietoja. Asetusehdotuksessa tarkoitettujen kirjautumistietojen (access data) asemaa tulee tältä osin vielä tarkastella näitä koskevan määritelmän sisällön täsmentyessä neuvotteluissa.

Poliisilain 4 luvun 3 §:ää asiallisesti vastaavat säännökset sisältyvät myös lain rikostorjunnasta Tullissa (623/2015) 2 luvun 14 §:ään.

Kansallisessa lainsäädännössä ei alustavan tarkastelun perusteella ole asetusehdotuksen 13 artiklassa tarkoitettun mukaisia seuraamuksia palveluntarjoajille, jotka kieltäytyvät panemasta täytäntöön lainvalvontaviranomaisen pyyntöjä tiedon toimittamiseksi. Joiltakin osin merkitystä voidaan kuitenkin antaa mahdollisuudelle puuttua viranomaistoiminnan tiedonsaantisäännöksiä noudattamattoman palveluntarjoajan lupaedellytyksiin näitä arvioitaessa. Tiettyä merkitystä voi olla lain sähköisen viestinnän palveluista 332 §:llä, jonka 1 momentin mukaan voidaan asettaa muun ohessa uhkasakko lain 330 tai 331 §:n mukaan asetetun veloitteen tehoteeksi. Lain 330 §:ssä on kysymys valvontapäätöksestä, jonka viestintävirasto, tietosuojavaltuutettu ja kunnan rakennusvalvontaviranomainen voivat antaa sille, joka rikkoo kyseistä lakia taikka sen nojalla annettuja säännöksiä, määräyksiä, päätöksiä ja lupaehtoja sekä velvoittaa

tämän korjaamaan virheensä tai laiminlyöntinsä kohtuullisessa määräajassa. Lain 331 §:ssä on kysymys väliaikaisesta päätöksestä. Pykälän 1 momentin mukaan, jos kyseistä lakia taikka sen nojalla annettua säännöstä, määräystä, päätöstä tai lupaehtoa koskeva virhe tai laiminlyönti aiheuttaa välitöntä ja vakavaa vaaraa yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle taikka vakavaa taloudellista tai toiminnallista haittaa muille yrityksille, tilaajille tai käyttäjille taikka viestintäverkkojen tai viestintäpalvelujen toiminnalle, Viestintävirasto voi viipymättä päättää tarvittavista väliaikaisista toimista 330 §:ssä säädetystä määräajasta riippumatta. Asetusehdotuksen 13 artiklan velvoitteeseen liittyen voidaan lisäksi mainita lain rikostorjunnasta Tullissa 2 luvun 14 §:n 5 momentti, jonka mukaan Tulli voi velvoittaa antamaan pykälässä tarkoitetut, esimerkiksi telesoitteen yhteystiedot tai telesoitteen tai telepäätelaitteen yksilöivät tiedot kohtuullisessa määräajassa ja asettaa velvoitteen noudattamisen tehosteeksi uhkasakon. Uhkasakkoa ei kuitenkaan saa asettaa, jos asianosaista on aiheutta epäillä rikoksesta ja pyydetty aineisto liittyy rikosepäilyn kohteena olevaan asiaan.

Asetusehdotuksen kannalta merkityksellisestä kansallisesta lainsäädännöstä voidaan vielä mainita laki rikosasioita koskevaa eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin täytäntöönpanosta (430/2017), koska nykyisellään asetusehdotuksessa tarkoitettussa tiedonhankinnassa tulisi pääsääntöisesti noudattaa kyseistä lakia kansallisesti. Lain 2 §:n 1 momentin mukaisesti eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin ja tämän lain mukaisesti 1) tunnustetaan ja pannaan täytäntöön toisen Euroopan unionin jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen antama ja Suomeen lähettämä eurooppalainen tutkintamääräys ja 2) lähetetään toiseen Euroopan unionin jäsenvaltioon tunnustettavaksi ja pantavaksi täytäntöön Suomen toimivaltaisen viranomaisen rikosasiassa antama tutkintamääräys. Lain 9 §:n 1 momentin mukaan tutkintamääräyksen täytäntöön panemiseksi voidaan suorittaa muun muassa takavarikko ja asiakirjan jäljentäminen, etsintä ja datan säilyttämismääräys, telekuuntelua, tietojen hankkimista telekuuntelun sijasta, televalvontaa, sijaintitietojen hankkimista epäillyn ja tuomitun tavoittamiseksi, tukiasematietojen hankkimista ja teknistä tarkkailua. Pykälän 2 momentin mukaan, jos tutkintamääräyksen täytäntöönpano edellyttää 1 momentissa tarkoitetun pakkokeinon käyttöä, pakkokeinon käytön edellytyksenä kuitenkin on, että se olisi Suomen lain mukaan sallittua, jos tutkintamääräyksen perusteena oleva teko olisi tehty Suomessa vastaavissa olosuhteissa. Tätä täsmentää pykälän 3 momentti, jonka mukaan jos pakkokeinon käyttöä ei ole pakkokeinolaissa (806/2011) rajoitettu tiettyihin rikoksiin tai rikoksen rangaistavuutta koskevaan kynnyskseen, pakkokeinon käyttö ei kuitenkaan edellytä, että tutkintamääräyksen perusteena oleva teko olisi rangaistava Suomen lain mukaan, jos määräyksen antanut viranomainen on direktiivin mukaisesti ilmoittanut, että teko on pykälän 4 momentissa tarkoitettu teko, josta määräyksen antaneen valtion laissa säädetty ankarin rangaistus on vähintään kolmen vuoden vapaudenmenetyksen käsittävä rangaistus tai turvaamistoimenpide. Pykälän 4 momentti sisältää listan rikoksista, joiden osalta 3 momentissa säädetty voi siis tulla kysymykseen.

Direktiivit ovat jäsenvaltioille osoitettuja säädöksiä, jotka velvoittavat jäsenvaltiota toteuttamaan direktiivin edellyttämät toimenpiteet ja saattamaan kansallisen lainsäädäntönsä direktiivin sisällön mukaiseksi. Direktiivissä tarkoitetut velvoitteet ovat lähtökohtaisesti Suomen lainsäädännölle uusia ja edellyttäisivät tästä johtuen uutta kansallista sääntelyä.

4 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 23 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat, jotka koskevat lainkäyttöä, ottaen huomioon lain 25 ja 26 §:n säännökset, sekä esitutkintaa, tuomioiden ja rangaistusten täytäntöönpanoa sekä rikosentekijän luovuttamista. Lain 25 §:ssä kyse on hallintolainkäytöstä, joka liittyy maakunnan hallituksen ja sen alaisen viranomaisen päätökseen ja lain 26 §:ssä taas kysymys on hallintotuomioistui-

men perustamisesta maakuntaan. Näin ollen asetusehdotuksessa tarkoitetut asiat eivät kuulu maakunnan lainsäädäntövaltaan.

Itsehallintolain 18 §:n 22 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat elinkeinotoimintaa ottaen huomioon, mitä on säädetty 11 §:ssä, 27 §:n 2, 4, 9, 12—15, 17—19, 26, 27, 29—34, 37 ja 40 kohdassa sekä 29 §:n 1 momentin 3—5 kohdassa, kuitenkin niin, että myös maakuntapäivillä on toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin näissä kohdissa tarkoitetun elinkeinotoiminnan edistämiseksi. Lain 27 §:n 40 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat teletoitintaa. Direktiiviehdotuksessa on kysymys laillisten edustajien nimittämistä todistusaineiston keräämiseksi rikosasioissa koskevista säännöistä ja ehdotuksella asetetaan velvoitteita nimenomaan jäsenvaltioille. Todistusaineiston kerääminen rikosasioissa on edellä asetusehdotuksen osalta todetun mukaisesti valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvaa toimintaa. Elinkeinotoimintaa koskevien velvoitteiden osalta ehdotus näyttäisi koskevan lähinnä teletoitintaa. Direktiiviehdotuksessakin tarkoitetuissa asioissa vaikuttaisi siksi olevan kyse valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvista asioista, mutta asia tarkentuu vielä direktiiviehdotuksen soveltamisalan tarkentuessa neuvotteluiden kuluessa.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Ehdotuksilla on tarkoitus tehostaa ja nopeuttaa huomattavasti lainvalvontaviranomaisten rajat ylittävää pääsyä sähköiseen todistusaineistoon. Ehdotuksen mukaiset määräajat tiedon esittämismääräysten noudattamiselle ovatkin selkeästi lyhyempiä kuin mitä esimerkiksi eurooppalaista tutkintamääräystä koskevassa direktiivissä edellytetään. Komissio on lisäksi arvioinut, että ehdotus helpottaisi toteutuessaan palveluntarjoajien asemaa, koska palveluntarjoajat komission mukaan jo nykyään vastaanottavat merkittäviä määriä niiden hallussa olevan tiedon esittämistä koskevia pyyntöjä toisista valtioista, mutta palveluntarjoajilla ei ole selkeitä sääntöjä siitä, miten niiden tulisi näissä tilanteissa menetellä. Ehdotettu voisi myös vaikuttaa jossain määrin vähentävästi poliisin kansainvälisen tiedonvaihdon resurssien tarpeeseen, koska poliisille saapuvien tiedonhankintapyyntöjen määrä vähenisi kyselyiden mennessä suoraan palveluntarjoajalle.

Ehdotuksista voidaan toisaalta arvioida ehdotetussa muodossaan aiheutuvan palveluntarjoajille uudenlaisia tehtäviä, merkittäviä kustannuksia ja hallinnollista taakkaa, koska näiden tulisi pystyä arvioimaan vastaanottamisensa määräysten sisältöä ja hyväksyttävyyttä asetuksessa edellytetyllä tavalla varsin laajasti ja koska näiden tulisi nimetä laillinen edustaja direktiivissä edellytettyihin tarkoituksiin ja varmistaa organisatorisin järjestelyin, että asetuksen edellyttämien aikarajoihin olisi mahdollista päästä tietosuoja vaarantamatta. Ehdotus saattaisi myös lisätä tietojensaantia koskevien määräysten määrää merkittävästikin nykyisestä ja yritysten viranomaisten avustamisesta aiheutuvat kulut voisivat nousta merkittävästikin. Kansallisesti vaikutus kuitenkin riippuu muun ohessa siitä, mihin jäsenvaltioihin palveluntarjoajat perustaisivat laillisia edustajia ehdotuksissa tarkoitettujen tehtävien hoitamiseksi. Vaikutukset Suomeenkin riippuvat siis siitä, perustavatko palveluntarjoajat tosiasiallisesti tänne direktiiviehdotuksessa tarkoitettuja laillisia edustajia, ja jos perustavat, niin missä määrin tämä tapahtuu.

Tarkemmin ehdotuksista aiheutuvia vaikutuksia voidaan arvioida, kun ehdotuksia koskevissa neuvotteluissa saadaan lisätietoa ehdotusten sisällöstä. Ehdotusten edellyttämästä kansallisesta rahoituksesta päätetään julkisen talouden suunnitelman (JTS) ja valtion talousarvion valmistelun yhteydessä. Toimenpiteiden mahdollisesti edellyttämä valtion rahoitus pyritään toteuttamaan valtiontalouden kehysten puitteissa tarvittaessa kohdentamalla määrärahoja uudelleen.

6 Oikeusperusta

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. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 82 artiklan 1 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on: a) laatia sääntöjä ja menettelyjä kaikenmuotoisten tuomioiden ja oikeusviranomaisten päätösten tunnustamisen varmistamiseksi koko unionissa; b) ehkäistä ja ratkaista jäsenvaltioiden välisiä tuomioistuimen toimivaltaa koskevia ristiriitoja; c) tukea tuomareiden ja oikeuslaitoksen henkilöstön koulutusta; d) helpottaa jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten tai vastaavien viranomaisten yhteistyötä rikosasioiden käsittelyn ja päätösten täytäntöönpanon yhteydessä. Oikeusperusta mahdollistaa sekä asetuksen että direktiivien käytön säädösinstrumenttina.

Valtioneuvosto toteaa, että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 82 artiklan 1 kohta on perinteisesti ollut oikeusperustana unionin toimille, joilla on toteutettu jäsenvaltioiden viranomaisten 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 ylittävästä pääsystä sähköiseen todistusaineistoon, mutta oikeusperustan asianmukaisuuteen on kiinnitettävä huomiota asian jatkokäsittelyn kuluessa.

Direktiiviehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen sijoittautumisoikeutta koskevaan 53 artiklaan, jonka 1 kohdan mukaan helpottaakseen itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymistä ja toimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen direktiivejä tutkintotodistusten, todistusten ja muiden muodollista kelpoisuutta osoittavien asiakirjojen vastavuoroisesta tunnustamisesta sekä itsenäiseksi ammatinharjoittajaksi ryhtymistä ja toimintaa itsenäisenä ammatinharjoittajana koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta. Lisäksi direktiiviehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen palveluiden vapaata liikkuvuutta koskeva 62 artikla, jonka mukaan mitä sopimuksen sijoittautumisoikeutta koskevassa 51—54 artiklassa määrätään, sovelletaan *mutatis mutandis* palveluita koskevan luvun määräyksiin.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 53 ja 62 artiklat voivat näin ollen olla oikeusperustana unionin toimille jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamiseksi koskien sijoittautumisoikeuden ja palveluiden vapaan liikkuvuuden toteuttamista. Valtioneuvosto katsoo, että näin muotoillulla velvollisuudella laillisten edustajien nimittämisestä todistusaineiston keräämiseksi rikosasioissa voidaan katsoa edistettävän etenkin palveluiden vapaan liikkuvuuden esteiden poistamista.

Valtioneuvosto pitää alustavan näkemyksen mukaan direktiiviehdotuksen ehdotettua oikeusperustaa asianmukaisena.

7 Ehdotusten suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin

Yksityiselämän, henkilötietojen ja luottamuksellisen viestin suoja

Ehdotuksissa on kyse sähköisen aineiston, kuten sähköisen viestinnän sisältö- tai liikenne- taikka tilaajatietojen, käsittelystä. Ehdotukset ovat merkityksellisiä erityisesti perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän, henkilötietojen ja luottamuksellisen viestin suojan näkökulmasta.

Jokaisen yksityiselämä on perustuslain 10 §:n mukaan turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään pykälän 10 §:n 1 momentin mukaan tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan (esim. PeVL 14/2018 vp, PeVL 5/2017 vp, PeVL 18/2012 vp ja PeVL 14/2002 vp) lainsäätäjän liikkuma-alaa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvattun yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta.

Kirjeen, puhelun ja muun luottamuksellisen viestin salaisuus on perustuslain 10 §:n 2 momentin mukaan loukkaamaton. Perustuslakivaliokunnan aiemmassa vakiintuneessa käytännössä viestin tunnistamistietojen on katsottu jäävän luottamuksellisen viestin salaisuutta suojaavan perusoikeuden ydinalueen ulkopuolelle (ks. esim. PeVL 33/2013 vp, PeVL 6/2012 vp ja PeVL 29/2008 vp). Perustuslakivaliokunta on kuitenkin sittemmin katsonut, että käytännössä sähköisen viestinnän käyttöön liittyvät tunnistamistiedot sekä mahdollisuus niiden kokoamiseen ja yhdistämiseen voivat olla yksityiselämän suojan näkökulmasta siinä määrin ongelmallisia, että kategorinen erottelu suojan reuna- ja ydinalueeseen ei aina ole perusteltua, vaan huomiota on yleisemmin kiinnitettävä myös rajoitusten merkittävyyteen (PeVL 18/2014 vp). Rajoituksista viestin salaisuuteen voidaan perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan säätää yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä ja turvallisuustarkastuksessa sekä vapaudenmenetyksen aikana.

Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan. Oikeus henkilötietojen suojaan taataan perusoikeuskirjan 8 artiklassa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen yksityiselämän suoja koskevan 8 artiklan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan.

Rajoituksista yksityiselämän suojaan voidaan säätää vain perustuslain, Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan asettamissa rajoissa. Viranomaisten toimivaltuuksien tulee perustua lakiin ja rajoitusten tulee olla välttämättömiä ja oikeasuhtaisia. Asetusneuvotteluissa on siten huolehdittava siitä, että asetuksen nojalla puuttuminen perusoikeuksiin rajoittuu vain välttämättömään siinä tavoiteltavan hyväksyttävän päämäärän saavuttamiseksi. Ehdotuksen valmistelussa tulee myös kiinnittää huomiota mainittujen perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkitykselliseen tuomioistuinikäytäntöön (esim. *Tele2 Sverige AB* ja *Watson* C 203/15 ja C 698/15, *Digital Rights Ireland* C-293/12 ja C-594/12).

Julkisen vallan käyttö

Asetusehdotuksen palveluntarjoajan velvoitteita koskevilla säännöksillä voidaan katsoa olevan liittymäkohtia perustuslain 124 §:ään, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla ja vain, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Säännöksen mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.

Asetusehdotuksen mukaan toisen jäsenvaltion viranomainen voisi itsenäisesti lähettää tietopyynnön suomalaiselle palveluntarjoajalle ilman suomalaisen viranomaisen myötävaikutusta. Nykyisellään tällaisen toisen jäsenvaltion viranomaisten on esitettävä pyyntö aina suomalaiselle viranomaiselle, joka arvioi miten pyyntö voidaan täytäntöön panna ja onko pyynnöstä kieltäytymiseen perustetta.

Komission esitys siirtäisi näitä pyyntöjen arviointiin liittyviä tehtäviä palveluntarjoajille ja asettaisi ne lähinnä oikeudellisia asioita hoitavan viranomaisen rooliin. Palveluntarjoajalle asetettavat mahdollisuudet vastustaa määräyksen täytäntöönpanoa sisältävät muun muassa sen arviointia, onko määräys annettu asetuksessa tarkoitettun toimivaltaisen viranomaisen toimesta ja onko määräys annettu koskien asetuksessa tarkoitettua perusterikosta. Edelleen palveluntarjoajan tulee myös arvioida, onko tietopyyntö selvästi Euroopan unionin perusoikeuskirjan vastainen.

Tämänkaltaisissa arvioissa voidaan katsoa tyypillisesti olevan kysymys oikeudellisesta arvioinnista, joka on rikosprosessuaalisissa yhteyksissä nimenomaan viranomaisen toteuttamaa arviointia. Kyseiset tehtävät ovat myös hyvin merkityksellisiä kansalaisten perusoikeuksien suojan toteutumisen kannalta.

Täysivaltaisuus

Asetusehdotukseen sisältyvän sääntelyn voidaan katsoa olevan merkityksellistä myös perustuslain 1 §:ssä tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden kannalta. Vaikka perustuslakivaliokunta on nykyisellään korostanut Lissabonin sopimuksen ja siihen sisältyvän niin sanotun pilarijaon poistamisen merkitystä ja perustuslain 1 §:n 3 momenttiin lisättyä nimenomaista mainintaa Suomen jäsenyydestä Euroopan unionissa, on se myös katsonut, ettei perustuslain täysivaltaisuussääntely ole kuitenkaan käynyt kokonaan merkityksettömäksi tarkasteltaessa perinteisesti valtion täysivaltaisuuteen liittyviä unionin lainsäädäntöehdotuksia (PeVL 3/2016 vp).

Lähtökohtana poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön alaan liittyviä unionin lainsäädäntöehdotuksia tarkasteltaessa on Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeen pidettävä sitä, että vapauden turvallisuuden ja oikeuden aluetta (SEUT V osasto) koskevaa lainsäädäntöä annetaan unionilla olevan toimivallan perusteella. Tähän toimivaltaan perustuva sääntely on perinteisesti keskeisesti perustunut viranomaisten keskinäiseen yhteistyöhön, kun taas käsiteltävänä oleva asetusehdotus tuottaisi jäsenvaltioiden viranomaisille huomattavasti itsenäisempiä toimivaltuuksia. Samalla se myös loisi yksityisille jäsenvaltioissa sellaisia velvoitteita, jotka asettaisivat ne lähinnä oikeudellisia asioita hoitavan viranomaisen rooliin. Tästä johtuen tällai-

sella sääntelyllä voidaan arvioida olevan poikkeuksellisia vaikutuksia myös täysivaltaisuuden kannalta.

Perustuslain täysivaltaisuussäännöksiä tulkittaessa on jo vakiintuneesti otettu huomioon Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä ja erityisesti Euroopan unionissa (HE 1/1998 vp, s. 71—72, PeVL 56/2006 vp, s. 2/II ja PeVL 1/2007 vp, s. 2/II, PeVM 9/2010 vp, s. 10/I)). Perustuslain täysivaltaisuussäännösten tulkitseminen siitä lähtökohdasta, että Suomi on Euroopan unionin jäsen, on valiokunnan aiempien kantojen mukaisesti tarkoittanut sen seikan huomioon ottamista, että jäsenyys on merkinnyt nimenomaan täysivaltaisuuden rajoituksia julkisen vallan eri lohkoilla (PeVL 1/2007 vp, s. 2—3, PeVL 36/2006 vp, s. 5/I). Käytännössä tulkinta on vaikuttanut siihen, että sellaisia velvoitteita, joilla on liittynyt Euroopan unioniin, on lähtökohtaisesti pidetty täysivaltaisuussäännösten kannalta ongelmattomina (PeVM 9/2010 vp, s. 10/I, PeVL 3/2016 vp, PeVL 66/2016 vp). Täysivaltaisuuden rajoituksia koskevassa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä on kiinnitetty huomiota toimivallan laatuun ja mahdollisuuteen käyttää valtuuksia itsenäisesti (esim. PeVL 9/2009 vp, s. 2; PeVL 1/2007 vp, s. 3; PeVL 56/2006 vp, s. 3).

Valtiosääntöisen täysivaltaisuusarvion kannalta merkityksellisenä seikkana asetuksessa voidaan ensinnäkin pitää sitä, että sen nojalla toisen jäsenvaltion viranomaiset saisivat tietynasteisen vallan toimia myös Suomen alueella ja käyttää siellä oleskeleviin kohdistuvaa julkista valtaa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tällaista lähtökohtaa ainakin ennen Lissabonin sopimusta antamassaan käytännössä täysivaltaisuuden kannalta ongelmallisena (PeVL 9/2003 vp). Ongelmallisena se ei taas ole pitänyt tilanteita, joissa viranomaisten toimivaltuuksien käyttö on sidottu suomalaisten viranomaisten myötävaikutukseen (PeVL 9/2009 vp, PeVL 66/2016 vp).

Asetusehdotukseen sisältyvissä menettelyissä toisen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen voi esittää suoraan luovutus- tai säilytysmääräyksen palveluntarjoajalle ilman kansallisen viranomaisen myötävaikutusta. Pyynnön saanut yksityinen taho voi vain tietyin nimenomaisin edellytyksin kieltäytyä täyttämästä pyyntöä. Asetusehdotuksen 9 artiklan 5 kohdan 2 kappaleen mukaisissa tilanteissa, joissa palveluntarjoaja katsoo pyynnön olevan ilmeisessä ristiriidassa EU:n perusoikeuskirjan kanssa, asia tulee saattaa käsiteltäväksi asetuksen kansalliselle täytäntöönpanoviranomaiselle. Pääsääntöisesti toisen jäsenvaltion viranomaisten toimivaltuuksien käyttö tapahtuisi kyseisen jäsenvaltion oikeusturva- ja valvontajärjestelyjen piirissä ja oikeussuojakeinoista sekä teleyrityksen sanktioista säättäminen jätetäänkin asetuksessa kansallisesti säädettäväksi. Toimivallan käyttöä nimenomaan Suomen oikeuden oikeusturva- ja valvontajärjestelyjen piirissä on valtiosääntöisessä arvioinnissa pidetty täysivaltaisuuden kannalta merkityksellisenä seikkana.

Täysivaltaisuuteen liittyviä vaikutuksia arvioitaessa merkityksellisenä on edelleen pidetty kysymystä siitä, määräytyykö toimivaltuuksien käyttö Suomen oikeuden mukaan. Ehdotuksessa toimivaltuuden käyttö määräytyy lähtökohtaisesti suoraan asetuksen ja siinä mainittujen teon rangaistavuutta pyynnön tekevän maan lainsäädännössä koskevien edellytysten mukaisesti. Palveluntarjoaja ei voi myöskään kieltäytyä tietojen luovuttamisesta esimerkiksi sillä perusteella, että pyyntö olisi Suomen perustuslain vastainen, vaikka palveluntarjoajalla on tällainen mahdollisuus suhteessa Euroopan unionin perusoikeuskirjaan.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain yhdenvertaisuutta koskevan 6 §:n mukaisesti ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ehdotukseen sisältyvät toisen jäsenvaltion viranomaisille ehdotettavat toimivaltuudet

ovat luonteeltaan sellaisia, että ne saattaisivat muodostua jossain määrin laajemmiksi kuin Suomen kansallisten viranomaisten toimivaltuudet kansallisen lain perusteella vastaavissa tilanteissa. Tämä epäsuhta saattaa muodostua ongelmalliseksi perustuslaissa turvatun yhdenvertaisuuden kannalta.

Potentiaalisesti kaikkein ongelmallisimpina voitaisiin pitää esimerkiksi tilanteita, joissa jäsenvaltion viranomaiselle syntyisi asetuksen nojalla oikeus tietoihin, joihin tietopyynnön kohdevaltion viranomaisella ei vastaavan kansallisen lainsäädännön mukaisesti olisi oikeutta. Ongelma koskee myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja Suomen kansallisen perustuslain välistä suhdetta siltä osin, kun palveluntarjoaja voi kieltäytyä pyynnön toteuttamisesta vain sen ollessa ilmeisessä ristiriidassa Euroopan unionin perusoikeuskirjan, eikä kansallisen perustuslain kanssa, ja kun Suomen perustuslaissa esimerkiksi luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittamisesta on säädetty tiukemmin kuin Euroopan unionin perusoikeuskirjassa.

8 Toissijaisuusperiaate

Ehdotuksissa on kysymys sähköisen todistusaineiston saatavuuden parantamisesta nimenomaan rajat ylittävissä menettelyissä, jotka edellyttävät valtioiden välistä yhteistyötä ja yhteisesti sovittuja sääntöjä. Toissijaisuusperiaatteen kannalta kannatettavana voidaan pitää myös vastavuoroisen tunnustamisen edistämistä harmonisoinnin sijaan. Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen mukaisena.

9 Toisten jäsenvaltioiden kannat

Ehdotuksia on käsitelty ensimmäisen kerran neuvoston työryhmässä 27.4.2018 ja tämän jälkeen 7.—8. ja 29.—30.5.2018 järjestetyissä työryhmäkokouksissa. Käsittelyssä jäsenvaltiot ovat ilmaisseet vasta alustavia ja yleisiä kantojaan sekä esittäneet paljon kysymyksiä koskien erityisesti asetusehdotuksen sisältöä. Jäsenvaltioiden enemmistö on suhtautunut ehdotuksiin positiivisesti, mutta yleisesti on korostettu, että ehdotuksia pitää vielä tarkastella huolellisesti.

Ensimmäisissä työryhmäkokouksissa monet jäsenvaltiot ovat muun ohessa katsoneet, että asetusehdotuksen soveltamisalan laajentamista ehdotetusta tulisi vielä ainakin harkita sisällyttämällä siihen niin sanottua suoraa pääsyä ja ainakin reaaliaikaista telekuuntelua koskevia säännöksiä. Suoralla pääsillä tarkoitetaan yleisesti tietojen suoraa rajat ylittävää hankkimista lainvalvontaviranomaisen käytössä olevalta tekniseltä laitteelta. Soveltamisalan laajentamisesta kuvatus mukaisesti on keskusteltu 18.5.2018 järjestetyssä poliisi- ja rikosoikeudellisen yhteistyön korkean tason koordinaatiokomitean (CATS) kokouksessa, jossa erityisesti reaaliaikaista telekuuntelua koskevien säännösten sisällyttäminen asetukseen on saanut kannatusta. Tarkoituksena on, että asiasta keskustellaan myös 4.—5.6.2018 pidettävässä oikeus- ja sisäasioiden ministerineuvostossa.

10 Instituutioiden ja muut kannat

Euroopan parlamentti ei ole vielä käsitellyt ehdotuksia.

11 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Ehdotukset on 20.4.2018 lähetetty 9.5.2018 päättyneelle kansalliselle lausuntokierrokselle seuraaville tahoille, joista tähdellä (*) merkityt ovat lausuneet: Auktorisoidut lakimiehet ry, Elinkeinoelämän keskusliitto ry *, FiCom ry, Finnet-liitto ry, Helsingin hovioikeus, Helsingin kärjäoikeus *, Keskusrikospoliisi *, Lapin syyttäjänvirasto, Liikenne- ja viestintäministeriö *, Oulun kärjäoikeus, Poliisihallitus *, Professori Juha Lavapuro, Professori Sakari Melander

*, Sisäministeriö *, Suomen Asianajajaliitto, Suomen Lakimiesliitto ry, Suomen Syyttäjäyhdistys ry, Suomen tuomariliitto ry, Suomen Yrittäjät ry, Teknologiateollisuus *, Tulli *, Työ- ja elinkeinoministeriö, Ulkoministeriö, Valtakunnansyyttäjänvirasto *, Valtiovarainministeriö, Viestintävirasto.

U-kirjelmäluonnos on ollut 22.—24.5.2018 oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU7), viestintäjaoston (EU19) ja oikeudellisten kysymysten jaoston (EU35) kirjallisessa menettelyssä.

Ehdotuksia on käsitelty ensimmäisen kerran Euroopan unionin neuvoston työryhmässä 27.4.2018 ja tämän jälkeen 7.—8. ja 29.—30.5.2018 järjestetyissä työryhmäkokouksissa.

12 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 ennakkovaikuttamisessa 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 suorassakin 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 saama 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 sääntely-

alue ja tätä koskevan sääntelyn lisäämiseen asetukseen liittyy monia avoimna 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, 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 avoimna 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 tarkoitus muuttaa.

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.