FiCom ry | Asko Metsola
10.5.2019

FiComin lausunto neuvottelumandaatista Budapestin sopimusta sekä EU:n ja Yhdysvaltojen sopimusneuvotteluita varten

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt FiComilta lausuntoa valtioneuvoston selvityksestä neuvottelumandaattiehdotuksista Budapestin sopimuksen toista lisäpöytäkirjaa ja Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välistä rajat ylittävää pääsyä sähköiseen todistusaineistoon koskevaa sopimusta varten. FiCom kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja esittää kunnioittavasti seuraavaa:

FiComin keskeiset viestit

- Neuvottelumandaatin ja neuvottelujen suhde e-Evidence-asetusehdotuksesta käytäviin neuvotteluihin on huomioitava.
- Lisäpöytäkirjan joustavampi, e-Evidence-asetusehdotuksen ongelmia vähentävä lähetystapa on ehdottoman kannatettava.
- Yhdysvaltojen lainvalvontaviranomaisella ei tule olla mahdollisuutta saada suomalaisten yksityiselämän ja viestinnän luottamuksellisuuden piiriin kuuluvia tietoja silloin, kun se ei ole Suomen perustuslain mukaan sallittua.
- EU:n ja Yhdysvaltojen mahdollisesta sopimuksesta voi aiheutua yrityksille merkittävää hallinnollista taakkaa sekä kustannuksia, joista on saatava täysimääräinen korvaus.

Aluksi

Perusmuistiossa on tuotu esiin sekä Budapestin sopimuksen toisesta lisäpöytäkirjasta käytävien neuvotteluiden että mahdollisten Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välillä käytävien sopimusneuvotteluiden merkitys parhaillaan käynnissä oleviin sähköistä todistusaineistoa rikosasioissa koskevaa asetusehdotusta koskeviin neuvotteluihin ja niissä esitettyihin Suomen kantoihin. Suomen kanta e-Evidence-asetusehdotukseen sen nykyisessä muodossa on erittäin perustellusti ollut varauksellinen ja siinä on kiinnitetty asianmukaisesti huomiota asetusehdotuksen lukuisiin ongelmiin ja epätarkkuuksiin. On ensiarvoisen tärkeää, että myös neuvottelumandaatteja ja varsinaisia neuvotteluita koskevissa keskusteluissa vaikutetaan aktiivisesti sen varmistamiseksi, että Suomen asetusehdotusneuvotteluissa esittämät kannat otetaan huomioon.

Budapestin sopimuksen toisen lisäpöytäkirjan neuvotteluita koskeva ehdotus

Valtioneuvoston selvityksen mukaan lisäpöytäkirjaneuvottelujen tämänhetkisen tilanteen perusteella pöytäkirjasta on tulossa e-Evidence-asetusta joustavampi, ja se mahdollistaisi erilaisia menettelytapoja tietojen hankkimiseksi palveluntarjoajilta. Komission suosituksen liitteenä olevissa neuvotteluohjeissa todetaan, että Euroopan unionin ei pitäisi vastustaa sellaisten suojatoimien ja kieltäytymisperusteiden sisällyttämistä toiseen lisäpöytäkirjaan, jotka eivät ole mukana komission sähköistä todistusaineistoa koskevissa ehdotuksissa ja lainsäädäntövallan käyttäjien niihin lainsäädäntömenettelyn aikana tekemissä

muutoksissa ja viime kädessä ehdotusten lopullisissa (hyväksytyissä) versioissa. Tällaisia ovat neuvotteluohjeiden kohdan l mukaan esimerkiksi palveluntarjoajan valtion ilmoitus ja hyväksyntä sekä tuomioistuimen tai riippumattoman hallintoelimen etukäteisvalvonta. Selvityksen mukaan tämä vähentänee merkittävästi ongelmia, joita Suomen kannalta e-Evidence-ehdotuksissa on. Ongelmat liittyvät erityisesti siihen, että lainvalvontaviranomainen voi olla yhteydessä palveluntarjoajaan suoraan ilman sen maan toimivaltaisen viranomaisen säännönmukaista osallistumista.

Valtioneuvoston selvityksen mukaan valmisteilla on säännöksiä mm. suorasta yhteydenpidosta palveluntarjoajien kanssa. Säännöksissä on useita vaihtoehtoja, jotka liittyvät nimenomaan palveluntarjoajan sijaintivaltion toimivaltaisen viranomaisen osallistumiseen. Suunta on ehdottomasti kannatettava. Palveluntarjoajan sijaintivaltion viranomaisten on voitava arvioida tiedon luovuttamismääräykset. Arvioinnilla on myös oltava todellista merkitystä sen kannalta, voidaanko tietoa luovuttaa toiseen valtioon tai voiko tietoa hankkiva valtio käyttää tietoa rikosprosessissa. Yksittäisen palveluntarjoajan tai teleyrityksen vastuulla ei ole arvioida, onko tietojen luovutus lain mukaan mahdollista, vaan määräyksen oikeellisuuden varmistaminen kuuluu kansalliselle viranomaiselle.

Komission suosituksen liitteenä olevissa neuvotteluohjeissa todetaan kohdassa i, että keskinäisen oikeusavun tehostamista koskevien määräyksien osalta on varmistettava, että palveluntarjoajiin kohdistuva rasite on kohtuullinen ja että tarvittaessa sovelletaan korjaavia toimenpiteitä. Vastaavasti kohdan j mukaan muilla lainkäyttöalueilla sijaitsevien palveluntarjoajien kanssa suoran yhteistyön mahdollistavien määräyksen osalta Euroopan unionin on varmistettava, että Budapestin sopimuksen toiseen lisäpöytäkirjaan sisältyy asianmukaiset suojatoimet ja palveluntarjoajille aiheutuva rasite on kohtuullinen.

Toisen lisäpöytäkirjan tulee neuvotteluohjeiden mukaan olla sopusoinnussa sähköistä todistusaineistoa koskevien komission lainsäädäntöehdotusten kanssa. Näistä lainsäädäntöehdotuksista palveluntarjoajille aiheutuva rasite ei kuitenkaan ole kohtuullinen. Suomen mielestä ehdotuksissa on ongelmallista erityisesti palveluntarjoajille ehdotettu laaja vastuu oikeudellisessa harkinnassa sekä asetusehdotukseen sisältyvä toimintamalli toisen valtion viranomaisen ja palveluntarjoajan välisessä yhteydenpidossa.

Suomen tulee kannassaan painottaa, että neuvotteluohjeissa määrätty palveluntarjoajille aiheutuvan rasitteen kohtuullisuus on varmistettava, vaikka suosituksessa ehdotetulla neuvoston päätöksellä ei olekaan välittömiä vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön. Lisäpöytäkirjan tuleminen Suomea sitovaksi edellyttää, että Suomi päättää allekirjoittaa lisäpöytäkirjan ja liittyä siihen.

EU:n ja Yhdysvaltojen mahdollisia sopimusneuvotteluita koskeva ehdotus

Vaikka Budapestin sopimuksen toisen lisäpöytäkirjan neuvottelut sekä EU:n ja Yhdysvaltojen mahdolliset sopimusneuvottelut edistyvät eri tahtiin, niissä käsitellään toisiinsa liittyviä kysymyksiä. Yksissä neuvotteluissa tehdyillä sitoumuksilla voi komission suosituksenkin mukaan olla suora vaikutus toisiin neuvotteluihin. Valtioneuvoston selvityksen mukaan ehdotetulla neuvoston päätöksellä komission osallistumisesta kansainvälisen asiakirjan valmistelua koskeviin neuvotteluihin ei ole välittömiä vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön. Koska komissio on perustellut neuvottelumandaattia Yhdysvaltojen kanssa

käytäviin neuvotteluihin vielä keskeräisellä ja hyväksymättömällä e-Evidence-asetusehdotuksella, mahdollisella sopimuksella voi kuitenkin olla vaikutusta asetusehdotuksen lopulliseen muotoon.

EU:n ja Yhdysvaltojen välinen sopimus on lähtökohtaisesti kannatettava oikeusvarmuuden sekä eri valtioiden mahdollisesti toisistaan poikkeavien käytäntöjen vuoksi. Tilanteessa, jossa yhdysvaltalainen lainvalvontaviranomainen voi sopimuksen perusteella ottaa suoraan yhteyttä palveluntarjoajaan, tulee kuitenkin varmistaa riittävä tietosuojan, oikeusturvan sekä oikeudellisen valvonnan taso.

Suosituksen liitteenä olevien neuvotteluohjeiden kohdassa 6 komissio ehdottaa, että sopimuksessa vahvistetaan sen soveltamisalaan kuuluvien tietojen määritelmät ja tyypit sekä sisältötietojen että muiden kuin sisältötietojen osalta. On tärkeää, että eri tietojen määritelmät ovat yhdenmukaisia EU:n lainsäädännön kanssa. Kuten valtioneuvoston selvityksessäkin on tuotu esille, huomioon tulee ottaa myös perustuslain yhdenvertaisuutta koskeva 6 § erityisesti, jos toisen valtion viranomaisille ehdotettavat toimivaltuudet olisivat luonteeltaan sellaisia, että ne saattaisivat muodostua jossain määrin laajemmiksi kuin Suomen kansallisten viranomaisten toimivaltuudet kansallisen lain perusteella vastaavissa tilanteissa. Toisen valtion lainvalvontaviranomaisella ei tule olla mahdollisuutta saada suomalaisten yksityiselämän ja viestinnän luottamuksellisuuden piiriin kuuluvia tietoja silloin, kun se ei ole Suomen perustuslain mukaan sallittua.

Neuvotteluohjeiden 7 kohdassa komissio ehdottaa, että sopimuksessa määriteltäisiin sen soveltamisala tarkasti sen mukaan, mitkä rikokset se kattaa ja mitä vähimmäisseuraamusten tasoa edellytetään. Sopimuksen olisi sovittava yhteen e-Evidence-asetusehdotuksen 5 artiklan 4 kohdan kanssa, jossa ei kuitenkaan ole huomioitu huomattavia eroja eri jäsenvaltioiden eri rikoksista tuomittavissa vähimmäisseuraamuksissa. Vastaavasti myös Yhdysvaltojen eri osavaltioissa on eroja eri rikoksista tuomittavissa seuraamuksissa. Ainoa komission neuvotteluohjeissa ehdotettu seuraamuksia käsittelevä rajaus koskee asianmukaisia takeita sen varmistamiseksi, että luovutettavia tietoja ei voida vaatia käytettäväksi rikosoikeudellisessa menettelyssä, joka saattaisi johtaa kuolemanrangaistukseen. Oikeudellisen epävarmuuden vähentämiseksi esityksessä tulisi FiComin mielestä olla eurooppalaisen tutkintamääräyksen liitteen D kaltainen tyhjentävä lista soveltamisalaan kuuluvista rikoksista.

Komissio ehdottaa neuvotteluohjeiden 8 kohdassa, että sopimuksessa määriteltäisiin ehdot, jotka on täytettävä ennen kuin oikeusviranomainen voi antaa asiaa koskevan määräyksen, sekä tavat, joilla määräys voidaan antaa. Näiden ehtojen määrittelemisessä tulee huomioida jo suosituksen perusteluidenkin mukaan suojatoimet palveluntarjoajan kannalta. Neuvotteluohjeiden 10 kohdassa komissio ehdottaa, että sopimuksessa määriteltäisiin määräyksessä tarkoitettujen tietojen toimitusaika. Sopimuksen olisi sovittava yhteen e-Evidence-asetusehdotuksen 9 artiklan kanssa. Siinä palveluntarjoajat velvoitetaan vastaamaan 10 päivän kuluessa tai kiireellisissä tapauksissa kuudessa tunnissa.

Kohdassa 16 esitetään komission sopimuksen osalta ehdottamat lisäsuojatoimet, mukaan lukien henkilötietojen sekä sähköisen viestinnän tietojen käyttötarkoituksen määrittäminen, välttämättömäksi ja suhteutetuksi rajaaminen sekä ilmoittaminen tilanteessa, joissa tietoja luovutetaan puitesopimuksen ulkopuoliselle viranomaiselle tai siirretään edelleen kolmansiin maihin. On ensiarvoisen tärkeää, että viranomaisille kuuluvaa harkintaa ei tältä osin siirretä palveluntarjoajien vastuulle.

Neuvotteluohjeiden 17 kohta kattaa muut menettelylliset oikeudet, joita komissio pitää tarpeellisina, jotta voidaan ottaa huomioon erityisvaatimukset, joita liittyy sähköisen todistusaineiston siirtoon suoraan palveluntarjoajilta sen sijaan, että tietoja siirrettäisiin viranomaisten välillä. Näitä ovat mm. määräysten

oikeasuhteisuuden vaatimus, erityisesti tarpeen mukaan eritellyt eri tietoluokat, erioikeuksien ja -vapauksien nojalla suojattuihin tietoihin kohdistuvat erityiset suojatoimet sekä viranomaisten ja palveluntarjoajien luottamuksellisuutta koskevat takeet, mukaan lukien salassapitovaatimukset. Sähköisen todistusaineiston siirto suoraan palveluntarjoajalta lainvalvontaviranomaille tulee toteuttaa riittävän suojatusti eikä vallitsevasta käytännöstä suojatoimien osalta poiketa.

Kuten valtioneuvoston selvityksessäkin todetaan, mahdollinen EU:n ja Yhdysvaltojen välinen sopimus tulisi sisältämään sääntelyä, jolla varsin todennäköisesti olisi valmistelussa huomioon otettavia taloudellisia vaikutuksia. Mahdollisesta sopimuksesta saattaisi selvityksen mukaan aiheutua palveluntarjoajille uudenlaisia tehtäviä, merkittäviä kustannuksia ja hallinnollista taakkaa, jos näiden tulisi pystyä kattavasti arvioimaan vastaanottamisensa määräysten sisältöä ja hyväksyttävyyttä. Palveluntarjoajalla on e-Evidence-asetusehdotuksen mukaan oikeus vaatia korvausta kustannuksistaan ainoastaan silloin, kun se on määräyksen antavan valtion kansallisen lainsäädännön mukaan mahdollista. Korvauskäytännöt ovat jäsenvaltioissa ja Yhdysvalloissa hyvin erilaisia, joten palveluntarjoajien olisi käytännössä erittäin vaikea saada korvausta pyydettyjen tietojen toimittamisesta.

Palveluntarjoajilla tulee olla oikeus täysimääräiseen korvaukseen viranomaisen avustamisesta, jolloin sekä vastuu että riski aiheutuvista kustannuksista olisi ensisijaisesti määräyksen antaneella viranomaisella. Myös kansallinen kustannusten korvaamista koskeva lainsäädäntö vaatii päivittämistä siten, että viranomaistyöstä aiheutuvat kustannukset korvataan täysimääräisesti – myös henkilötyön osalta.

Lopuksi

Suomen e-Evidence-asetusehdotusta koskevassa kannassa on kiinnitetty asianmukaisesti huomiota lukuisiin asetusehdotukseen sisältyviin ongelmiin ja epätarkkuuksiin, jotka koskevat palveluntarjoajille osoitettuja tehtäviä ja asemaa. Samat seikat tulee huomioida myös neuvottelumandaatteja ja varsinaisia neuvotteluja koskevissa keskusteluissa.

Neuvotteluissa tulee varmistaa myös palveluntarjoajan oikeus korvaukseen sille aiheutuneista kustannuksista sekä riittävät oikeussuojakeinot muihin velvoitteisiin nähden. Lähtökohtaisesti todistusaineiston saatavuus tulisi kuitenkin varmistaa kehittämällä jo olemassa olevia valtioiden välisiä prosesseja, jolloin palveluntarjoajat asioisivat ainoastaan kansallisen viranomaisen kanssa. Viranomaisten tulee tiivistää ja terävöittää omaa yhteistyöverkostoaan tarpeettoman ja ongelmallisen lisäsääntelyn sijaan.