Juha Lavapuro 20.6.2018
Lausunto

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Asia: U 33/2018 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi ja direktiiviksi (lainvalvontaviranomaisen rajat ylittävä pääsy sähköiseen todistusaineistoon)

Perustuslakivaliokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Asian valtiosääntöoikeudellinen merkitys

U-kirjelmä koskee ensinnäkin ehdotusta EU:n asetukseksi, jossa säänneltäisiin EU:n jäsenvaltion lainvalvontaviranomaisen oikeutta velvoittaa Euroopan unionin alueella palveluita tarjoavan palveluntarjoajan toimittamaan tai säilyttämään tietyn palveluntarjoajan hallussa olevan sähköisessä muodossa olevan tiedon käytettäväksi todistusaineistona käynnissä olevassa rikosoikeudellisessa menettelyssä. Tietojen luovuttamisvelvollisuus olisi luottamuksellisen viestin salaisuuden kannalta hyvin laaja: kirjelmän mukaan kysymys voisi olla esimerkiksi sähköpostia koskevista sisältö- tai lähetystiedoista. Edelleen kirjelmästä ilmenee, että neuvotteluissa monet jäsenvaltiot ovat esittäneet asetusehdotuksen soveltamisalan laajentamista sisällyttämällä siihen niin sanottua suoraa pääsyä ja ainakin reaaliaikaista telekuuntelua koskevia säännöksiä. Suoralla pääsyllä tarkoitetaan tietojen suoraa rajat ylittävää hankkimista lainvalvontaviranomaisen käytössä

olevalta tekniseltä laitteelta. Tällainen sääntely mahdollistaisi toisin sanoen, että toisella EU:n jäsenvaltion lainvalvontaviranomaisella olisi suoraan teknisen käyttöyhteyden välityksellä pääsy suomalaisen palveluntarjoajan hallussa oleviin tai verkossa välitettäviin viesteihin, viestien sisällöt mukaan lukien.

Asetusehdotuksen todetaan oikeusperustaltaan perustuvan SEUT 82 artiklan 1 kohtaan, jonka mukaan oikeudellinen yhteistyö unionissa rikosoikeuden alalla perustuu tuomioistuinten tuomioiden ja oikeusviranomaisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen, mukaan lukien jäsenvaltioiden lakien ja asetusten lähentäminen artiklan 2 kohdassa ja 83 artiklassa tarkoitetuilla aloilla.

Lisäksi U-kirjelmässä tarkastellaan direktiiviehdotusta, jossa on kysymys palveluntarjoajien laillisten edustajien nimittämistä todistusaineiston keräämisen helpottamiseksi rikosasioissa.

Asia on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen varsinkin perustuslain 8 §:ssä säädetyn yksityiselämän suojan ja henkilötietojen suojan kannalta. Samoin kysymys on myös perustuslain 1 §:ssä tarkoitetusta täysivaltaisuudesta sekä siihen liittyvästä perustuslain 1 §:n 3 momentissa tarkoitetusta kansainvälisestä yhteistyöstä. U-kirjelmässä on arvioitu näitä kysymyksiä varsin kattavasti. Samoin siinä on arvioitu ehdotusten merkitystä perustuslain 124 §:n kannalta. Käsitykseni mukaan kirjelmässä esitetyt valtiosääntöoikeudelliset näkökohdat ovat perusteltuja, mutta ne olisi syytä esittää vieläkin painokkaammin. Esitän seuraavassa tähän liittyen joitakin täydentäviä näkökohtia.

Toimivallan luonne

Kysymys on asetuksen oikeusperustankin kannalta hyvin poikkeuksellisesta toimivaltuudesta. Kuten valtioneuvosto toteaa, 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. Kysymys on siis perinteisesti ollut vastavuoroisuuden periaatteelle nojautuvasta viranomaisten yhteistyöstä. Asetusehdotus edustaa poikkeusta tästä lähtökohdasta.

Toisin kuin valtioneuvosto kuitenkin esittää, asetusehdotuksessa ei ole oikeudellisessa mielessä olla kysymys viranomaisen ja yksityisen välisestä ”yhteistyöstä”. Vaikka asetusehdotuksessa toisin esitetään, kysymys ei ole nähdäkseni toisen jäsenvaltion viranomaisen päätöksen täytäntöönpanosta vaan viranomaisen yksipuolisesta yksityiseen tahoon kohdistuvasta määräyksenantovaltuudesta. Jos sääntelyä arvioitaisiin täytäntöönpanotoimena, olisi kysymys nähdäkseni sellaisesta perustuslain 124 §:ssä merkittävää

julkisen vallan käyttöä sisältävästä tehtävästä, joka voidaan antaa ainoastaan viranomaiselle.

Kuten kuitenkin asetusehdotuksen 9 artiklasta ilmenee, esittämismääräyksen vastaanottajalla – yksityisellä palveluntarjoajalla – on suoraan asetuksen perusteella velvollisuus panna täytäntöön sen saama määräys ja toimittaa viimeistään 10 päivän kuluessa määräyksen vastaanottamisesta tai kiireellisessä tilanteessa 6 tunnin sisällä esittämismääräyksessä tarkoitetut tiedot määräyksen esittäneelle. Vastaavasti ehdotuksen 10 artiklassa säädetään eurooppalaisen säilyttämismääräyksen vastaanottajan velvoitteesta panna täytäntöön sen saama määräys. Kysymys on siten välittömästi toisen EU:n jäsenvaltion lainvalvontaviranomaiselle annettavasta toimivallasta määrätä yksityinen palveluntarjoaja luovuttamaan kyseiselle lainvalvontaviranomaiselle sen pyytämät tiedot. Tätä velvollisuutta on tehostettu seuraamuksilla, joista säädetään 13 artiklassa.

Nähdäkseni on vähintäänkin tulkinnanvaraista, mahdollistaako viitattu SEUT 82 artikla tällaisesta toimivaltuudesta säätämistä. Kysymys ei ole vastavuoroisuuteen perustuvasta viranomaisyhteistyöstä tai EU:n jäsenvaltiossa tehdyn oikeudellisen päätöksen täytäntöönpanosta jossakin toissa jäsenvaltiolle, vaan jäsenvaltioille annettavasta yksipuolisesta toimivallasta antaa toisen jäsenvaltion yksityisille tahoille velvoittavia SEUT 82 artiklan aineelliseen soveltamisalaan liittyviä määräyksiä.

Täysivaltaisuus

Siltä osin kuin asetuksen oikeusperustaan liittyy epäselvyyttä, muodostuu ehdotus nähdäkseni ongelmalliseksi myös perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kannalta. Perustuslain 1 §:n täysivaltaisuussäännöstä tulkittaessa on perustuslain esitöiden mukaan otettava huomioon Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä (HE 1/1998 vp, s. 71/II) ja sitä on tarkasteltava Suomen kansainvälisten velvoitteiden valossa sekä erityisesti ottaen huomioon Suomen jäsenyys Euroopan unionissa (HE 1/1998 vp, s. 72/II).

Valtioneuvosto katsoo kuitenkin kirjelmässään aivan oikein, että vaikka täysivaltaisuusarvioinnissa on otettavan huomioon Suomen jäsenyys Euroopan unionissa, on perustuslakivaliokunta toisaalta myös katsonut, ettei perustuslain täysivaltaisuussääntely ole kuitenkaan käynyt kokonaan merkityksettömäksi tarkasteltaessa perinteisesti valtion täysivaltaisuuteen liittyviä unionin lainsäädäntöehdotuksia (PeVL 3/2016 vp). Samalla valiokunta on korostanut, ettei johdetun oikeuden säännöksiin sisällytetä jäsenvaltioille perussopimuksissa määriteltyihin velvoitteisiin nähden merkittäviä uusia menettelyjä tai muitakaan sellaisia elementtejä, joita ei olisi jo hyväksytty perussopimusten voimaansaattamisen yhteydessä (ks. PeVL 49/2010 vp, s. 4/II ja PeVL 46/1996 vp, s. 2/II).

Valtioneuvosto katsoo kirjelmässään edelleen perustellusti, että 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. Nyt kuitenkin 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 tällaisella sääntelyllä voidaan valtioneuvoston mukaan arvioida olevan poikkeuksellisia vaikutuksia myös täysivaltaisuuden kannalta.

Unionin asetuksen oikeusperustan asianmukaisuutta koskeva kysymys on EU- oikeudellinen kysymys, jonka ratkaisee viime kädessä Euroopan unionin tuomioistuin. Nähdäkseni tässä yhteydessä eduskunta voi edellyttää, että asian jatkokäsittelyssä varmistutaan oikeusperustan asianmukaisuudesta ottaen huomioon asetusehdotuksessa luotavien toimivaltuuksien edellä viitattu luonne. Kysymys on valtiosääntöoikeudellisesti myös täysivaltaisuudesta sekä sen vuoksi, ettei Suomen voi katsoa luovuttaneen EU:lle sellaista toimivaltaa, joka ei perustu liittymissopimuksiin, että sen vuoksi, että asetusehdotus antaa toisen EU:n jäsenvaltion viranomaisille toimivallan antaa välittömästi Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia yksityisiä tahoja koskevia velvoittavia määräyksiä.

Kiinnitän valiokunnan huomiota myös siihen, että vastavuoroisuusperiaatteen voi katsoa edellyttävän tiettyjen oikeusvaltion vähimmäistakeiden noudattamista. Ehdotetut toimivaltuudet koskisivat myös Puolaa, josta EU:n komissio on 20.12.2017 antanut perustellun ehdotuksen neuvoston päätökseksi, jonka mukaan on selvä vaara, että Puola loukkaa vakavasti oikeusvaltioperiaatetta. Venetsian toimikunta on vastaavasti esittänyt useissa raporteissaan huolensa Unkarin oikeusvaltiokehityksestä. Nähdäkseni tällaiset oikeusvaltion vastaiset perusteet eivät ole kokonaan vailla merkitystä, kun säädetään kokonaan uusista kaikkia jäsenvaltioita koskevista ja perusoikeuksiin syvälle käyvällä tavalla kajoavista viranomaisten tiedonsaantivaltuuksista.

Yksityisyyden suoja

Asetusehdotus merkitsisi toteutuessaan toisen EU:n jäsenvaltion lainvalvontaviranomaiselle annettavaa toimivaltaa määrätä unionissa palveluita tarjoavan palveluntarjoajan luovuttamaan tai säilyttämään sähköistä todistusaineistoa riippumatta tällaisen todistusaineiston sijainnista. Käytännössä siis esimerkiksi Unkarin lainvalvontaviran-

omaiset voisivat velvoittaa Suomessa toimivan internet-palveluntarjoajan luovuttamaan ja säilyttämään palvelimillaan olevia yksityisiä koskevia tietoja ja yksityisten tahojen luottamuksellisia viestejä. Ehdotus merkitsee tässä suhteessa laajaa ja syvälle käyvää puuttumista yksityiselämän suojaan, luottamuksellisen viestin salaisuuteen ja henkilötietojen suojaan. Puuttuminen ulottuisi luottamuksellisen viestin salaisuuden ydinalueelle kuuluvaan luottamuksellisten viestien sisällön suojaan.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut EU-oikeuden lainsäädäntö- ja sopimushankkeita mainittujen perus- ja ihmisoikeuksien kannalta kiinnittämällä valtioneuvoston huomiota myös merkitykselliseen tuomioistuinkäytäntöön (ks. esim. PeVL 28/2016 vp, s. 5—6, PeVL 20/2016 vp, s. 4—5). Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt arvioitavana olevan asetusehdotuksen jatkovalmistelussa sekä mahdollisen kansallisen sääntelyn valmistelussa on syytä kiinnittää huomiota erityisesti EU-tuomioistuimen antamiin ratkaisuihin yhdistetyissä asioissa C-293/12 ja C-594/12 (Digital Rights Ireland), asiassa C-362/14 (Schrems) sekä yhdistetyissä asioissa C-203/15 (Tele2 Sverige) ja C-698/15 (Watson).

Käsitykseni mukaan valtioneuvoston on aktiivisesti pyrittävä varmistumaan, että asetuksen jatkovalmistelussa noudatetaan EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa olevia yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa koskevia vaatimuksia sellaisena kuin ne ilmenevät EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännöstä.

Juha Lavapuro
professori