Tuomas Ojanen

20.6.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Säädösehdotusten, erityisesti asetusehdotuksen, valtiosääntöoikeudellinen ongelmallisuus

Valtioneuvoston kirjelmä antaa nähdäkseni varsin kattavan ja seikkaperäisen katsauksen käsillä olevista asetusehdotuksista.

Varsinkin *asetusehdotuksen* valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin ja merkittävyyden kannalta muodostuu keskeiseksi se, että asetuksella säänneltäisiin sitä, 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.

On erityisen painokkaasti korostettava valtiosääntöoikeudellisen merkittävyyden kannalta, että 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.

Käytännössä asetusehdotus siis siirtäisi tietopyyntöjen arviointiin liittyviä tehtäviä yksityisille palveluntarjoajille asettaen ne lähinnä perinteisesti tällaisia oikeudellisia tehtäviä hoitavien viranomaisten rooliin. Palveluntarjoajalle asetettavat mahdollisuudet vastustaa määräyksen täytäntöönpanoa edellyttäisivät muun muassa sen arviointia, onko tietopyyntö annettu asetuksessa tarkoitetun toimivaltaisen viranomaisen toimesta ja onko se annettu koskien asetuksessa tarkoitettua perusterikosta. Edelleen palveluntarjoajan tulee myös arvioida, onko tietopyyntö selvästi Euroopan unionin perusoikeuskirjan vastainen. – Nähdäkseni on selvää, että yksityisiltä palvelujentarjoajilta vaadittaisiin sellaista oikeudellista osaamista, johon niillä ei ole asianmukaisia ja riittäviä edellytyksiä, etenkin kun monelle viranomaisellekin tällaisista tehtävistä suoriutuminen asianmukaisesti on usein ”haasteellista”. Tässä yhteydessä on myös huomioitava, ettei kysymys ole vain suomalaisista palveluntarjoajista, vaan yleisesti unionin jäsenvaltioissa olevista palveluntarjoajista.

Käytännössä asetusehdotus siis antaisi yksityisille palveluntarjoajille sellaisia perusoikeuksien ja yleensä lakien valvontaan liittyviä tehtäviä ja velvoitteita, jotka Suomen kaltaisissa oikeusvaltioissa ovat tyypillisesti kuuluneet viranomaisille, tuomioistuimille ja laillisuusvalvojille. On näin ollen ilmeistä, että asetusehdotus on huomattavan merkityksellinen – suoraan sanoen erittäin ongelmallinen - perusoikeuksien toteutumisen kannalta, samalla kun se esimerkiksi tuo esiin valtioneuvoston kirjelmässä selostettavalla tavalla erityisiä ongelmia perustuslain 124 §:n kannalta.

Arvio valtioneuvoston kirjelmästä

Nähdäkseni valtioneuvoston kirjelmästä varsinkin jaksosta 7 tulee sinänsä esiin se, että asetusehdotus on hyvin merkityksellistä yksityiselämän, henkilötietojen ja luottamuksellisen viestin suojan perusoikeus- ja ihmisoikeuksien suojan toteutumisen, samoin kuin esimerkiksi perustuslain 124 §:n kannalta.

Samoin kirjelmän jaksossa 12 esitetyt valtioneuvoston kannat ovat monessa suhteessa perusteltuja ja vähintäänkin oikeasuuntaisia.

Perusongelmana valtioneuvoston kirjelmässä kuitenkin ensinnäkin on, ettei se nähdäkseni riittävästi tuo esiin sitä, kuinka huomattavan ongelmallisia säädösehdotukset, etenkin asetusehdotus, ovat perus- ja ihmisoikeuksien kannalta, etenkin kun samalla huomioidaan oikeusvaltioperiaatteen, tuomioistuinten riippumattomuuden, demokratian ja perusoikeuksien kannalta erittäin huolestuttava oikeudellinen ja poliittinen kehitys muun muassa sellaisissa unionin jäsenvaltioissa kuin varsinkin Puola ja Unkari.

On painokkaasti korostettava, että käsillä olevan asetusehdotuksen oikeusperusta olisi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 82 artiklan 1 kohdassa, 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. Vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen ehdottomana perusedellytyksenä on taas se, että kaikilla unionin jäsenvaltioilla olisi vapaudesta, turvallisuudesta ja oikeudesta olennaisilta osiltaan samanlainen käsitys, joka rakentuu vapauden, demokratian, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamiselle. Valitettavasti näin ei kuitenkaan ole asian laita Euroopan unionin kaikissa jäsenvaltioissa. Oikeudellinen ja poliittinen kehitys etenkin Unkarissa ja Puolassa, mutta myös eräissä muissa jäsenvaltioissa on etenkin viime vuosina murentunut tätä vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen perustana olevaa vaatimusta.

On myös painokkaasti korostettava, että asetusehdotuksessa ei ole kysymys jäsenvaltioiden viranomaisten välisestä yhteistyöstä. Toisin kuin valtioneuvoston kirjelmässä esitetään, asetusehdotuksessa ei myöskään tarkkaan ottaen ole ”kysymys pääasiassa viranomaisen ja yksityisen välisestä yhteistyöstä lukuun ottamatta päätösten täytäntöönpanoa tietyissä tilanteissa, joissa vaadittaisiin viranomaisten välistä yhteistyötä”. Sitä vastoin asetusehdotus ennen muuta tarkoittaisi aivan uudenlaisten

tehtävien ja velvoitteiden asettamista yksityisille palveluntarjoajille, joiden tulisi pystyä arvioimaan toisen jäsenvaltion viranomaiselta vastaanottamisensa tietopyyntöjen sisältöä ja hyväksyttävyyttä asetuksessa edellytetyllä tavalla.

Juuri tätä taustaa vasten syntyy kirjelmän jaksosta 7 välittyvien perustuslaillisten ongelmien ohella merkittävä oikeusperustaan liittyvä ongelma: Asetusehdotuksen oikeusperustaksi kaavailtu SEUT 82.1 artikla, jonka mukaan oikeudellinen yhteistyö unionissa rikosoikeuden alalla perustuu tuomioistuinten tuomioiden ja oikeusviranomaisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen, on säännönmukaisesti ollut oikeusperustana sellaisille unionisäädöksille, joilla on edistetty ja toteutettu *jäsenvaltioiden viranomaisten välistä yhteistyötä* tuomioiden ja päätösten vastavuoroisessa tunnustamisessa. Nyt sitä vastoin SEUT 82.1 artikla olisi perustana asetusehdotukselle, jolla *annettaisiin yksityisille tehtäviä ja velvollisuuksia tilanteissa, joissa toisen jäsenvaltion lähettäisi tietopyynnön suomalaiselle palveluntarjoajalle ilman suomalaisen viranomaisen myötävaikutusta*.

Asetusehdotus on näin ollen selvä *anomalia* SEUT 82.1 artiklan kannalta. Tätä taustaa vasten perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi nähdäkseni painokkaasti syytä yhtäältä korostaa sitä valtioneuvoston kirjelmässä sinänsä esiin tuotua seikkaa, että ”oikeusperustan asianmukaisuuteen on kiinnitettävä huomiota asian jatkokäsittelyn kuluessa.” Toisaalta valiokunnan lausunnossa olisi syytä torjua valtioneuvosto samassa jaksossa 6 omaksuma ”alustava näkemys”, jonka mukaan ”direktiiviehdotuksen ehdotettua oikeusperustaa asianmukaisena”.

Muutoinkin perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä omaksua perusteiltaan pidättyvämpi ja torjuvampi kanta ainakin asetusehdotukseen kuin valtioneuvoston kirjelmässä jaksossa 12 omaksutaan. Erityisesti valiokunnan lausunnossa pitäisi ainakin tässä vaiheessa omaksua torjuva kanta joidenkin jäsenvaltioiden ehdotuksiin asetusehdotuksen soveltamisalan laajentamisesta sisällyttämällä siihen niin sanottua suoraa pääsyä ja ainakin reaaliaikaista telekuuntelua koskevia säännöksiä.

Valtiosääntöoikeudelliset perusteet torjuvammalle ja pidättyvämmälle kannalle tulevat sinänsä pitkälti esiin jo ”sieltä täältä” valtioneuvoston kirjelmästäkin. Viittaan erityisesti jaksoista 6, 7 ja 12 ilmenevään. Ongelmana ”vain” on, että valtioneuvoston kirjelmässä havaittuja ongelmia silotellaan ja että valtioneuvoston kirjelmässä on kohdittain myös toistensa kanssa jännitteessä tai jopa ristiriidassa olevia kannanottoja.

Esimerkiksi oikeusperustasta valtioneuvosto yhtäältä toteaa, että oikeusperustan ”asianmukaisuuteen on kiinnitettävä huomiota asian jatkokäsittelyn kuluessa”. Toisaalta valtioneuvosto kuitenkin pitää ”alustavan näkemyksen mukaan direktiiviehdotuksen ehdotettua oikeusperustaa asianmukaisena”. Jaksossa 7 taas tuodaan esiin useitakin ongelmia. Samoin jaksossa korostetaan aivan oikein sitä, että palvelujentarjoajille asetettavissa tehtävissä on kysymys sellaisesta ”oikeudellisesta arvioinnista, joka on rikosprosessuaalisissa yhteyksissä nimenomaan viranomaisen toteuttamaa arviointia” ja että kyseiset tehtävät ”ovat myös hyvin merkityksellisiä kansalaisten perusoikeuksien

suojan toteutumisen kannalta.” Silti valtioneuvoston kannan määrittely jaksossa 12 alkaa virkkeellä: ” Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti ehdotusten tavoitteisiin.”

Kaiken kaikkiaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaan yhtyä valtioneuvoston kirjelmässä ”sieltä täältä” esiin tuleviin perustuslaillisiin ongelmiin ja huoliin. Valiokunnan lausunnossa olisi kuitenkin syytä painottaa ongelmien valtiosääntöoikeudellista merkittävyyttä huomattavasti valtioneuvoston kirjelmää enemmän sekä ylipäätään korostaa tarvetta perusteiltaan pidättyvämpään ja kohdittain jopa torjuvaan kantaan kuin valtioneuvoston kirjelmässä, josta välittyy kuitenkin kokonaisuutena liian myönteinen ja positiivinen peruskanta varsinkin erittäin ongelmalliseen asetusehdotukseen.

Helsingissä 20. päivänä kesäkuuta 2018

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki