Juha Lavapuro 27.11.2018
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)

Jatkokirjelmä UJ 28/2018 vp

Valiokunnan pyytämänä asiantuntijalausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Tausta

U-kirjelmä käsittelee komission ehdotusta ensinnäkin EU:n asetukseksi, jossa säädettäisiin EU:n jäsenvaltion lainvalvontaviranomaisen oikeudesta velvoittaa Euroopan unionin alueella palveluita tarjoavan palveluntarjoajan toimittamaan tai säilyttämään tietyn palveluntarjoajan hallussa olevan sähköisessä muodossa olevan tiedon käytettäväksi todistusaineistona käynnissä olevassa rikosoikeudellisessa menettelyssä. Asetusehdotuksen mukaan todistusaineiston säilyttäminen tai toimittaminen ei yleensä vaatisi toimenpiteitä sen jäsenvaltion viranomaiselta, jossa palveluntarjoaja toimii, vaan toisen jäsenvaltion viranomainen hoitaa asian suoraan palveluntarjoajan kanssa. Tavoitteena on tehostaa ja nopeuttaa sähköisen todistusaineiston saatavuutta rikosoikeudellisissa menettelyissä rajat ylittävissä tiedonhankintatilanteissa.

Asetusehdotuksen kanssa samanaikaisesti on annettu ehdotus direktiiviksi yhtenäisistä säännöistä koskien laillisten edustajien nimittämistä todistusaineiston keräämiseksi rikosasioissa (COM(2018) 226 final).

Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin käsitellyt tätä U-asiaa lausunnossaan PeVL 23/2018 vp. Lausunnossaan se piti asetusehdotusta merkityksellisenä perustuslain 10 §:ssä ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa tarkoitetun yksityiselämän, henkilötietojen ja luottamuksellisen viestin suojan näkökulmasta. Samoin se painotti tarvetta varmistaa yleisesti, että EU-oikeuden asetusehdotukset pysyvät olemassa olevien perus- ja ihmisoikeusperiaatteiden puitteissa (PeVL 23/2018 vp, s. 4, PeVL 13/2017 vp, s. 5) ja että Suomen perustuslaissa turvatuille perusoikeuksille annetaan asianmukainen merkitys myös EU-sääntelyn valmistelussa (ks. esim. PeVL 23/2018 vp ja siinä viitatut lausunnot). Valiokunnan mukaan oli selvää, että Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (ks. myös PeVL 20/2017 vp, s. 6).

Lausunnossaan perustuslakivaliokunta kiinnitti erityistä huomiota palveluntarjoajille osoitettujen tehtävien luonteeseen ja varsin itsenäiseen asemaan. Valiokunnan

käsityksen mukaan Suomen ei tule hyväksyä asetuksen ehdotettua sääntelyä palveluntarjoajille osoitetuista tehtävistä ja asemasta. Ottaen huomioon perusoikeuksien toteutumisen ja perustuslain 124 §:n sääntelyn valiokunta korosti sen jäsenvaltion viranomaisten asemaa, jossa toimivalta palveluntarjoajalta tietoja pyydetään. Perustuslakivaliokunnan kanta ilmenee myös lausunnon ponnesta. Siinä valiokunta toteaa, että "*valtioneuvoston kannasta poiketen Suomen ei tule hyväksyä asetuksen ehdotettua sääntelyä palveluntarjoajille osoitetuista tehtävistä ja asemasta.*"

Lisäksi perustuslakivaliokunta kiinnitti vakavaa huomiota tarpeeseen varmistaa asetuksen oikeusperustan asianmukaisuus. Valiokunta piti tärkeänä, että oikeusperustaan mahdollisesti liittyvät epäilykset poistetaan.

Valtiosääntöoikeudellinen arvio

Oikeusperustaa koskeva kysymys

Kuten perustuslakivaliokunta on U-kirjelmää U-33/2018 koskevassa lausunnossaan PeVL 23/2018 vp jo aiemmin todennut, oikeusperustan arviointi ei kuulu perustuslakivaliokunnalle perustuslaissa osoitettuihin tehtäviin. Sen sijaan oikeusperustan asianmukaisuus tulee EU-oikeudellisena kysymyksenä viime kädessä arvioitavaksi EU-tuomioistuimessa. Valiokunta on toisaalta nähnyt oikeusperustan arvioimiseen liittyvän myös valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä kysymyksiä. Jos lainsäädäntöehdotukselle on osoitettavissa selvä ja hyväksyttävä oikeusperusta perussopimuksista, kysymys ei ole toimivallan siirrosta valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä ja täten Suomen täysivaltaisuuden rajoituksesta (Ks. PeVL 13/2018 vp, kts myös. PeVL 28/2013 vp, s. 5/I).

Asetusehdotuksen oikeusperustana esitetään Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 82 artiklan 1 kohtaa, jota on perinteisesti sovellettu toimiin, joilla on toteutettu jäsenvaltioiden viranomaisten välistä yhteistyötä tuomioiden ja päätösten vastavuoroisessa tunnustamisessa. Nyt käsiteltävässä asetusehdotuksessa on kuitenkin kysymys pääasiassa viranomaisen ja yksityisen välisestä yhteistyöstä lukuun ottamatta päätösten täytäntöönpanoa tietyissä tilanteissa, joissa vaadittaisiin viranomaisten välistä yhteistyötä. Siltä osin kuin viranomaisten roolia menettelyssä vahvistetaan, myös oikeusperustaa koskeva kysymys muuttuu ongelmattomammaksi.

Jatkokirjelmän perusteella voidaan päätellä, että oikeusperustan asianmukaisuutta on EU:n piirissä sinänsä selvitetty. Kirjelmän mukaan Neuvoston oikeuspalvelu on alustavana arvionaan lausunut, että asetusehdotuksen oikeusperusta on asianmukainen. Kirjelmässä ei kuitenkaan esitetä kannalle tarkempia perusteita. Käsitykseni mukaan perustuslakivaliokunnan tulisikin toistaa aiempi kantansa siitä, että oikeusperustaan mahdollisesti liittyvät epäselvyydet tulisi poistaa. Näin tulisi menetellä ainakin siinä tapauksessa, että yksityisellä palveluntarjoajalla säilyy merkittävä rooli sähköisessä muodossa olevien tietojen toimittajana ja säilyttäjänä.

Palveluntarjoajien asema ja niille osoitettujen tehtävien luonne

Jatkokirjelmästä ilmenee, että ehdotuksen jatkokäsittelyssä keskeisimmäksi kysymykseksi on noussut perustuslakivaliokunnankin kriittisesti arvioima

palveluntarjoajille ehdotettu varsin laajaa vastuu oikeudellisesta harkinnasta niiden toteuttaessa toisen jäsenvaltion viranomaisten antamaa määräystä. Kirjelmän mukaan palveluntarjoajille olevaa harkintavaltaa onkin neuvotteluiden perusteella jossain määrin rajattu. Samalla liikenne- ja sisältötietojen tallentamisen ja luovuttamisen osalta on kasvatettu palveluntarjoajan sijaintivaltion viranomaisen roolia palveluntarjoajille osoitettujen määräysten arvioinnissa. Kirjelmässä kuvataan muutosehdotusten sisältöä, mutta niiden perusteella jää varsin epäselväksi, säilyykö yksityisillä palveluntarjoajilla merkittävää itsenäistä päätöksentekovaltaa niiden arvioidessa toisen jäsenvaltion viranomaisen antaman määräyksen oikeudellista pätevyyttä.

Jatkokirjelmän mukaan Suomen ohella noin 10 jäsenvaltiota on alustavasti kannattanut sitä, että lainvalvontaviranomaisen tekemien määräysten arviointi tulisi palveluntarjoajan sijasta tai lisäksi tehdä toisen jäsenvaltion viranomaisen toimesta. Tätä on vastustanut noin 10 jäsenvaltiota, jotka ovat pääasiassa katsoneet, että uuden arvioinnin sijaan pitäisi luottaa määräyksen antajavaltiossa tehtyyn arviointiin.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 23/2018 vp on hyvin yksiselitteisesti korostettu sen jäsenvaltion viranomaisten asemaa, jossa toimivalta palveluntarjoajalta tietoja pyydetään. Valtiosääntöoikeudellisesti kysymys on varsinkin yksityiselämän suojaa ja henkilötietojen suojaa koskevista vaatimuksista samoin kuin rajoituksista, joita perustuslain 124 § asettaa julkisen hallintotehtävän antamiselle muulle kuin viranomaiselle. Käsitykseni mukaan jatkokirjelmässä mainittu ja asian valmistelussa kannatusta saanut vaihtoehto, jonka mukaan lainvalvontaviranomaisen tekemien määräysten arviointi tulisi palveluntarjoajan sijasta tehdä toisen jäsenvaltion viranomaisen toimesta, vastaa selvästi paremmin Suomen perustuslain vaatimuksia kuin palveluntarjoajalle itsenäistä harkintavaltaa antavat vaihtoehdot.

Muita seikkoja

Jatkokirjelmän perusteella on varsin vaikeasti pääteltävissä, millaisia rajoituksia esimerkiksi palveluntarjoajan harkintavallalle on neuvottelujen kuluessa ehdotettu. Ottaen huomioon, että asia liittyy perustuslakivaliokunnan aiemman ponsilausuman perusteella valtiosääntöoikeudellisesti merkittävään kysymykseen, olisi valtioneuvoston aiheellista informoida eduskuntaa nyt toteutunutta tarkemmin niistä seikoista, jotka vaikuttavat puheena olevan valtiosääntöoikeudellisen ongelman arvioimiseen..

Juha Lavapuro
professori