Rikosoikeuden professori Sakari Melander
Helsingin yliopisto
Oikeustieteellinen tiedekunta
27.11.2018

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Yleistä

Euroopan komissio on antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sähköistä todistusaineistoa rikosasioissa koskevista eurooppalaisesta esittämismääräyksestä ja säilyttämismääräyksestä (COM(2018) 225 final). Ehdotus on osa komission samana päivänä hyväksymiä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on toteuttaa toimia terroristien ja muiden rikollisten toimintatapojen ja -tilan rajoittamiseksi. Ehdotuksen kanssa samanaikaisesti on muun ohessa annettu ehdotus direktiiviksi yhtenäisistä säännöistä koskien laillisten edustajien nimittämistä sähköisen todistusaineiston keräämiseksi rikosasioissa (COM(2018) 226 final). Valtioneuvosto on antanut U-kirjelmän 33/2018 vp edellä mainittuihin liittyen.

Asetusehdotuksessa säänneltäisiin, 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. Direktiiviehdotuksessa sen sijaan säännellään palveluntarjoajien laillisten edustajien nimittämistä sähköisen todistusaineiston keräämisen helpottamiseksi rikosasioissa.

Oikeusministeriö on 8.11.2018 antanut asetusehdotusta koskevan U-jatkokirjelmän, jossa selostetaan asetusehdotukseen työryhmäkäsittelyn aikana tehtyjä muutoksia. U-jatkokirjelmässä

todetun mukaan jäsenvaltioilta tiedustellaan 6.–7.12.2018 järjestettävässä oikeus- ja sisäasioiden neuvoston kokouksessa, hyväksyvätkö nämä neuvoston asetusta koskevan yleisnäkemyksen Euroopan parlamentin kanssa käytäviä neuvotteluja varten. Työryhmätason neuvotteluja oletettavasti vielä kuitenkin jatketaan tulevien viikkojen aikana.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä asetusehdotuksesta ja sen aiemmasta käsittelystä eduskunnassa

Komission asetusehdotus ja sitä koskeva U-kirjelmä ovat olleet eduskunnan käsiteltävänä keväällä ja syksyllä 2018. Tässä yhteydessä asetusehdotuksen tavoitteisiin on pitkälti suhtauduttu myönteisesti (LaVL 16/2018 vp, s. 5, HaVL 18/2018 vp, s, 5 ja LiVL 16/2018 vp, s. 4). Ehdotukselle vaikuttaa sinänsä olevan tiettyä käytännön tarvetta, koska sähköistä aineistoa, jota voidaan mahdollisesti käyttää todisteena rikosasiassa, on nykyisin varsin paljon eri palveluntarjoajien hallussa. Kysymys voi olla esimerkiksi sähköistä viestiä koskevista sisältö- tai lähetystiedoista taikka sijaintitiedoista. Edellä todetun vuoksi asetusehdotuksen tavoite on sinänsä hyväksyttävä ja ymmärrettävä.

Asetusehdotuksessa omaksuttu lainsäädännöllinen ratkaisu on sen sijaan varsin ongelmallinen. Asetusehdotuksessa palveluntarjoajalle ehdotetaan huomattavan laajaa ja itsenäistä vastuuta oikeudellisesta harkinnasta toteutettaessa toisen jäsenvaltion viranomaisen antamaa säilyttämis- tai esittämismääräystä. Asetusehdotus asettaisi palveluntarjoajat lähinnä oikeudellisia asioita hoitavan viranomaisen rooliin, koska palveluntarjoajalle ehdotetaan asetusehdotuksessa varsin laajaa vastuuta oikeudellisessa harkinnassa niiden vastaanottaessa tietopyyntöjä (PeVL 23/2018 vp, s. 4 ja LaVL 16/2018 vp, s. 5). Huomionarvoista on, että eduskunnan perustuslakivaliokunta totesi asetusehdotuksesta annettua U-kirjelmää koskevassa lausunnossaan, että valtioneuvoston kannasta poiketen Suomen ei tule hyväksyä asetuksen ehdotettua sääntelyä palveluntarjoajille osoitetuista tehtävistä ja asemasta (PeVL 23/2018 vp, s. 5). Edellä sanotut näkökohdat ovat edelleen huomattavan merkityksellisiä asetusehdotusta arvioitaessa.

Palveluntarjoajien asema ja tehtävät

Kuten edellä on todettu, asetusehdotuksessa ehdotettua palveluntarjoajien asemaa on pidetty ongelmallisena. Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen antaisi tietojen luovuttamis- ja säilyttämismääräyksen (4 artikla). Asetusehdotuksen mukaan määräys toimitettaisiin suoraan palveluntarjoajan asiaa hoitavalle oikeudelliselle edustajalle (7 artikla). Palveluntarjoajien olisi komission direktiiviehdotuksen (COM(2018) 226 final) mukaan nimettävä laillinen edustaja (legal representative), joka vastaanottaisi ja käsittelisi asetusehdotuksessa tarkoitettuja määräyksiä. Palveluntarjoajalle asetetaan asetusehdotuksessa huomattavan tiukat määräajat (9 ja 10 artikla) määräyksen toteuttamiseksi. Määräyksen vastaanottajan mahdollisuus olla toteuttamatta esittämis- ja säilyttämismääräystä on asetusehdotuksessa varsin rajoitettu (14(4) ja (5) artikla). Lisäksi on huomattava, että asetusehdotuksen sisältämä palveluntarjoajan määritelmä (2 artiklan 3 kohta) on varsin laaja.

U-jatkokirjelmän (s. 2) mukaan palveluntarjoajille asetusehdotuksessa osoitettua harkintavaltaa on neuvotteluissa ”jossain määrin rajattu” etenkin muuttamalla erityisesti asetusehdotuksen 9

ja 14 artiklan sääntelyä. U-jatkokirjelmän (s. 4) mukaan 14 artiklaa on muutettu pyrkien vähentämään palveluntarjoajan vastuuta määräyksen täytäntöönpanoon liittyvästä oikeudellisesta harkinnasta. Artiklasta on poistettu muun muassa määräyksen täytäntöönpanosta kieltäytymiseen oikeuttanut asetusehdotukseen alun perin sisältynyt peruste, jonka mukaan täytäntöönpanosta olisi tullut kieltäytyä, jos määräyksen täytäntöönpano olisi ollut selvästi EU:n perusoikeuskirjan vastaista. Lisäksi on huomattava, että asetusehdotukseen on lisätty uusi toimivaltaisen viranomaisen notifiointia koskeva 7 a artikla, jonka mukaisesti määräyksen antavalla viranomaisella olisi velvollisuus lähettää kopio määräyksestä palveluntarjoajan sijaintivaltion toimivaltaiselle viranomaiselle tilanteessa, jossa määräyksen antanut viranomainen perustellusti olettaa, että määräyksen tarkoittaman tiedon kohteena oleva henkilö ei asu määräyksen antavassa valtiossa. Notifiointia koskeva velvoite koskee vain sisältötietoja.

Nähdäkseni asetusehdotuksessa omaksuttu perusratkaisu on edelleen samalla tavoin ongelmallinen kuin alkuperäisessä asetusehdotuksessa. Asetusehdotuksessa omaksuttu lainsäädännöllinen ratkaisu edelleen tarkoittaisi, että toisessa jäsenvaltiossa sijaitseva palveluntarjoaja ja palveluntarjoajan laillinen edustaja vastaanottaisi ja käsittelisi tietopyyntöjä. Toteutuessaan asetusehdotus näin edelleen johtaisi tilanteeseen, jossa palveluntarjoajat olisivat lähinnä oikeudellisia asioita hoitavan viranomaisen asemassa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt tätä asetelmaa perusoikeuksien toteutumisen ja perustuslain 124 §:n sääntelyn kannalta ongelmallisena ja korostanut sen jäsenvaltion viranomaisen asemaa, jossa toimivalta palveluntarjoajalta tietoja pyydetään (PeVL 23/2018 vp, s. 4).

Asetusehdotukseen toteutetut ehdotetut edellä kuvatut muutokset eivät muuta tätä ongelmallisena pidettyä asetelmaa. Määräyksen antava viranomainen edelleen toimittaisi määräyksen suoraan toisessa valtiossa toimivalle palveluntarjoajalle, joka vastaisi määräyksen täytäntöönpanosta. U-jatkokirjelmässä kuvatut asetusehdotuksen tämänhetkiseen versioon toteutetut muutokset eivät tätä ongelmallista perusasetelmaa muuta vaan merkitsevät lähinnä ehdotettua sääntelyä koskevia teknisluonteisia muutoksia. Asetusehdotuksen 9 ja 14 artiklasta on esimerkiksi poistettu palveluntarjoajan oikeudellista harkintaa edellyttäneitä kohtia, molemmista on muun muassa poistettu kohta, joka olisi koskenut määräyksen ilmeistä ristiriitaisuutta EU:n perusoikeuskirjan kanssa sekä tähän liittyvää palveluntarjoajan toteuttamaa oikeudellista harkintaa. Tältä osin U-jatkokirjelmässä (s. 4) todetaan joidenkin jäsenvaltioiden neuvotteluissa esittäneen, että kaikkia jäsenvaltioita joka tapauksessa velvoittavat perusoikeuskirjan säännökset eikä näitä siksi tule asetuksessa toistaa.

Nähdäkseni esimerkiksi nimenomaan määräyksen perusoikeuskirjanmukaisuutta koskevien kohtien poistaminen asetusehdotuksesta ei muuta asetuksen palveluntarjoajalle antamaa asemaa millään tavalla. Selvää lienee, että palveluntarjoajat asetuksen mukaisesti toimiessaan ja määräyksiä täytäntöönpannessaan olisivat ilman nimenomaista mainintaakin sidottuja EU:n perusoikeuskirjan asettamiin vaatimuksiin perusoikeuskirjan kuuluessa EU:n primäärioikeuteen, jos määräystä täytäntöönpantaessa havaitaan, että se on mahdollisesti perusoikeuskirjan vastainen. Palveluntarjoajat joutuisivat näin joka tapauksessa toteuttamaan sellaista oikeudellista harkintaa, joka rikosprosessuaalisissa yhteyksissä on perinteisesti ollut viranomaisten tehtävänä. Asetusehdotuksen 7 a artiklaan lisätty notifiointia koskeva velvoite ei sekään nähdäkseni muuta asetusehdotuksessa omaksuttua ongelmallista perusasetelmaa toiseksi. Notifiointia koskeva 7 a artikla ei varsinaisesti aseta määräyksen vastaanottaneen jäsenvaltion viranomaista määräystä käsitteleväksi toimivaltaiseksi viranomaiseksi, minkä lisäksi 7 a artiklan soveltamisala vaikuttaa olevan melko rajoitettu sen koskiessa yksinomaan sisältötietoja ja siinä tarkoitetun

menettelyn koskiessa säännöksiä erioikeuksista tai -vapauksista sekä palveluntarjoajan sijaintivaltion perustavanlaatuisia intressejä, kuten kansallista turvallisuutta.

Edellä todetun mukaisesti voidaan nähdäkseni varsin vahvoin perustein toistaa se alkuperäistä asetusehdotusta koskevan U-kirjelmän käsittelyn yhteydessä omaksuttu näkemys, jonka mukaan asetusehdotus asettaisi palveluntarjoajat lähinnä oikeudellisia asioita hoitavan viranomaisen rooliin, koska palveluntarjoajalle ehdotetaan asetusehdotuksessa varsin laajaa vastuuta oikeudellisessa harkinnassa niiden vastaanottaessa tietopyyntöjä (PeVL 23/2018 vp, s. 4 ja LaVL 16/2018 vp, s. 5). Asetusehdotukseen tehdyt U-jatkokirjelmässä esitetyt muutokset eivät nähdäkseni tätä ongelmallista asetelmaa muuta.

U-jatkokirjelmässä (s. 1–2) tältä osin todetaan, että Suomi voisi hyväksyä neuvoston yleisnäkemyksen asetusehdotuksen pohjaksi Euroopan parlamentin kanssa käytäviä neuvotteluja varten edellyttäen, että sääntely palveluntarjoajille osoitetuista tehtävistä ja asemasta muuttuu merkittävällä tavalla alkuperäisessä ehdotuksessa säännellystä. U-jatkokirjelmässä pidetään olennaisena, että ainakin luottamuksellisen viestin suojan kannalta merkittävimpiin tietoihin kohdistuvat tiedon luovuttamista koskevat määräykset, jotka koskevat muuta kuin määräyksen antajavaltiossa asuvaa henkilöä, voitaisiin normaalisti arvioida palveluntarjoajan sijaintivaltion viranomaisten toimesta. Nähdäkseni perusoikeuksien toteutumisen ja perustuslain 124 §:ään liittyvistä syistä (PeVL 23/2018 vp, s. 4) sekä asian sekä periaatteellisen että käytännöllisen merkittävyyden suhteen olisi kuitenkin syytä omaksua vielä velvoittavampi kanta, jonka mukaisesti kaikissa asetuksen tarkoittamissa tilanteissa tulisi omaksua järjestely, jossa olisi kysymys nimenomaan jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten yhteistyöstä ja kaikissa tilanteissa määräykset osoitettaisiin palveluntarjoajan sijaintivaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, joka toteuttaisi kaikissa tilanteissa määräyksen täytäntöönpanoon liittyvän oikeudellisen harkinnan.

Asetusehdotuksen oikeusperusta

Komission ehdotuksen mukaan asetus annettaisiin Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 82(1) artiklan nojalla. Mainitun artiklan mukaan oikeudellinen yhteistyö Euroopan unionissa rikosoikeuden alalla perustuu tuomioistuinten tuomioiden ja oikeusviranomaisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen. Artiklan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisjärjestystä 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; sekä d) helpottaa jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten tai vastaavien viranomaisten yhteistyötä rikosasioiden käsittelyn ja päätösten täytäntöönpanon yhteydessä. Käsillä olevan U-jatkokirjelmän mukaan neuvoston oikeuspalvelu on 18.5.2018 pidetyssä CATS-kokouksessa alustavana arvionaan lausunut, että asetusehdotuksen oikeusperusta on asianmukainen.

Oikeusperustan suhteen on syytä huomata, että eduskunnan perustuslakivaliokunta on painottanut vakavan huomion kiinnittämistä asetusehdotusta koskevan oikeusperustan asianmukaisuuden varmistamiseen (PeVL 23/2018 vp, s. 4).

Vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta on pidetty EU:ssa toteutetun rikosoikeudellisen yhteistyön ”peruskivenä” ja sen on katsottu olevan mainitun yhteistyön pääasiallinen toimintamuoto. EU:ssa toteutetun rikosoikeudellisen yhteistyön pohjautumista vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle on useaan otteeseen korostettu eduskunnan lakivaliokunnan käytännössä (esim. LaVL 5/2016 vp, s. 2–3, LaVL 1/2017 vp, s. 3 ja LaVL 2/2018 vp, s. 3). Eduskunnan lakivaliokunta on tässä yhteydessä myös aiheellisesti korostanut jäsenvaltioiden luottamusta toistensa järjestelmiin edellytyksenä vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuvalle yhteistyölle (esim. LaVL 1/2017 vp, s. 3 ja LaVL 2/2018 vp, s. 3). On kuitenkin huomattava, että vastavuoroisen tunnustamisen periaate EU:n rikosoikeudellisen yhteistyön päämuotona on tarkoittanut nimenomaan jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten toteuttamaa yhteistyötä. Myös SEUT 82(1) artiklan a–d luetelmakohdassa tarkoitetut vastavuoroisen tunnustamisen toteuttamistavat nimenomaisesti liittyvät jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten väliseen yhteistyöhön (etenkin a ja d kohta).

Komission asetusehdotus edellä sanotun mukaisesti pääsääntöisesti tarkoittaisi määräyksen antavan jäsenvaltion viranomaisen yhteistoimintaa toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen tai siellä toimivan palveluntarjoajan laillisen edustajan kanssa. Kysymys ei näin olisi sellaisesta vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta ilmentävästä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välisestä yhteistyöstä, jonka on perinteisesti katsottu kuuluvan SEUT 82(1) artiklan alaan. Komission asetusehdotuksessa omaksutun toimivaltajärjestelyn hyväksyminen sellaisenaan merkitsisi vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen merkittävää muuttumista. Voidaan pikemmin arvioida, että asetusehdotus ei komission ehdottamassa muodossa ilmentäisi EU:n rikosoikeudellisessa yhteistyössä omaksuttua vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta vaan muuttaisi tämän yhteistyön luonnetta arvaamattomalla tavalla. Myös edellä sanottu varsin voimakkaasti perustelee asetusehdotuksen muuttamista sellaiseksi, että kysymys olisi kaikissa tilanteissa jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välisestä yhteistyöstä. Edellä todetulla on merkitystä myös asetusehdotuksessa omaksuttua sääntelyä ja sen hyväksyttävyyttä koskevassa arvioinnissa (ks. myös PeVL 13/2018 vp, s. 9 ja PeVL 23/2018 vp, s. 4), vaikka oikeusperustan arviointi viime kädessä on EU-oikeudellinen kysymys.

Asetusehdotus ja yhdenvertaisuus

Eduskunnan lakivaliokunta on asetusehdotusta koskevasta U-kirjelmästä antamassaan lausunnossa korostanut sen varmistamista, että ehdotusten perusteella ei synny tilannetta, jossa kynnys tietyn tutkintatoimen käytölle jäsenvaltiossa olisi erilainen rajat ylittävissä tilanteissa kuin valtion sisällä tapahtuvassa rikostutkinnassa. Valiokunta on lisäksi korostanut olevan tärkeää huolehtia siitä, että esitys ei johda oikeusturvan kannalta heikompaan suojaan kuin vastaavissa kansallisissa tilanteissa (LaVL 16/2018 vp, s. 5.)

Lakivaliokunnan esittämään voidaan hyvin perustein yhtyä. U-jatkokirjelmässä esitetyn perusteella edellä todettua ei voi erityisen yksityiskohtaisesti vielä selvittää. U-jatkokirjelmässä (s. 2) kuitenkin todetaan, että lopullinen sääntely ei saisi johtaa siihen, että toisen jäsenvaltion lainvalvontaviranomaisella olisi mahdollisuus saada suomalaisten yksityiselämän ja viestinnän luottamuksellisuuden piiriin kuuluvia tietoja silloin, kun se ei ole Suomen perustuslain tai Euroopan unionin perusoikeuskirjan mukaan sallittua. Tämän näkökohdan merkitystä olisi nähdäkseni syytä korostaa asetuksen jatkovalmistelussa. Kuten jäljempänä havaitaan, asetusehdotus on tässä suhteessa ongelmallinen.

Tietojen esittämis- ja säilyttämismääräyksen perusteena olevat rikokset ja niille asetettavat vaatimukset

Asetusehdotuksen 5(3) ja (4) artiklassa sekä 6(2) artiklassa säädettäisiin tietojen esittämis- ja säilyttämismääräyksen perusteena oleville rikoksille asetettavista vaatimuksista. U-jatkokirjelmän mukaan mainittuihin artikloihin ei ole tehty merkittäviä muutoksia.

Asetusehdotuksen 5(3) ja 6(2) artiklassa tarkoitetuissa tilanteissa esittämismääräys tilaaja- ja verkkoyhteystietoja koskien ja säilyttämismääräys kaikkia direktiivissä tarkoitettuja tietoja koskien voitaisiin antaa minkä tahansa rikoksen perusteella. Mainituissa tilanteissa perusterikokselle ei siis asetettaisi minkäänlaisia esimerkiksi rangaistusmaksimia koskevia vaatimuksia. Vaikka määräyksen antamiselle kaikissa tapauksissa asetetaan välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta koskeva vaatimus (asetusehdotuksen 5(2) ja 6(2) artikla), asetusehdotuksen jatkovalmistelussa tulisi kiinnittää huomiota perusterikoksille asetettaviin edellytyksiin. Jos perusterikoksia ei millään tavalla rajata, asetuksen soveltaminen saattaisi olla suhteettoman laajaa, koska jäsenvaltioiden välillä lienee huomattavia eroja rikosoikeudellisen järjestelmän kattaman rangaistavan käyttäytymisen alan suhteen, ottaen huomioon esimerkiksi sen, että kaikissa jäsenvaltioissa ei ole vähäisiä rikkomuksia koskevaa hallinnollisten sanktioiden järjestelmää. Näissäkin tilanteissa perusterikoksia olisi nähdäkseni syytä rajata niiden vakavuudelle asetettavalla vaatimuksella.

Erikseen on kiinnitettävä huomiota siihen, että voimassa olevan sähköisen viestinnän palveluista annetun lain 157 §:n 1 momentin mukaan säilytettäviä tietoja saa käyttää ainoastaan pakkokeinolain 10 luvun 6 §:n 2 momentissa tarkoitettujen rikosten selvittämiseksi ja syytteeharkintaan saattamiseksi. Pakkokeinolain mainitussa säännöksessä säädetään televalvonnan perusterikoksista. Momentin 1 kohdan mukaan televalvonnan perusterikokseksi luokitellaan rikokset, joista säädetty ankarin rangaistus on neljä vuotta vankeutta. Tämän lisäksi säännöksen 2 kohdassa perusterikokseksi määritellään teleosoitetta tai telepäätelaitetta käyttäen tehty rikos, josta säädetty ankarin rangaistus on vähintään kaksi vuotta vankeutta. Lisäksi momentin 3–10 kohdassa mainitaan tiettyjä nimenomaisesti perusterikokseksi määriteltyjä rangaistavaksi säädettyjä tekoja. Asetusehdotuksen 5(4)(a) artiklan mukaan esittämismääräyksen perusteena olevalle rikokselle asetettava rangaistusmaksimia koskeva vaatimus on vähintään kolme vuotta vankeutta, minkä lisäksi kohdan b-alakohdassa nimenomaisesti luetellaan tiettyjä rikoksia, joiden suhteen esittämismääräys voitaisiin antaa.

Asetusehdotuksen sääntely vaikuttaa olevan ainakin osin väljempää suhteessa voimassa olevaan lainsäädäntöön. Asetuksen jatkovalmistelussa olisi syytä kiinnittää huomiota siihen, että tietojen esittämis- ja säilyttämismääräyksen perusterikoksille asetettavat vaatimukset kohdentaisivat määräyksen antamisen oikeasuhtaisesti ja välttämättömyysvaatimuksen asettamat edellytykset täyttävästi sellaisiin rikoksiin, joiden moitittavuus perustelee määräyksen mahdollista antamista. Erityisen pidättyväisesti sääntelyn oikeasuhtaisuudelle asetettavan vaatimuksen näkökulmasta tulisi suhtautua siihen, että tietojen esittämismääräys tilaaja- ja verkkoyhteystietoja koskien (asetusehdotuksen 5(3) artikla) ja säilyttämismääräys kaikkia asetusehdotuksessa tarkoitettuja tietoja koskien (asetusehdotuksen 6(2) artikla) voitaisiin antaa minkä tahansa rikoksen tutkintaan liittyen. Näin laaja soveltamisala ei vaikuta asetusehdotuksen ennen muuta

vakavan rikollisuuden ja terrorismin torjuntaan (esim. asetusehdotuksen 3. johdantokappale) liittyvän tavoitteen mukaiselta eikä muutenkaan oikeasuhtaiselta.

Asetusehdotukseen sisältyvä perusterikoksia koskeva sääntely vaikuttaa olevan ongelmallista myös siitä näkökulmasta, että se saattaisi johtaa tilanteeseen, jossa ulkomainen viranomainen saisi Suomessa toimivalta palveluntarjoajalta tietoja esittämis- tai säilyttämismääräyksen perusteella, vaikka suomalainen viranomainen ei vastaavassa tilanteessa olisi oikeutettu tietoa saamaan. Määräysten antaminen rajataan osin perusterikoksille säädetyn enimmäisrangaistuksen mukaan, ja näitä asetusehdotuksen mukaan arvioitaisiin määräyksen antavan valtion lainsäädännön perusteella. Esittämis- ja säilyttämismääräys ovat merkityksellisiä perustuslain 10 §:ssä ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa tarkoitetun yksityiselämän, henkilötietojen ja luottamuksellisen viestin suojan näkökulmasta (PeVL 23/2018 vp, s. 4). Koska määräyksen perusteena olevaa rikosta arvioitaisiin määräyksen antavan jäsenvaltion perusteena, asetusehdotus toteutuessaan saattaisi johtaa tilanteeseen, jossa toisen jäsenvaltion viranomainen saattaisi saada tietoja Suomessa toimivalta palveluntarjoajalta sellaisen rikoksen tutkintaan liittyen, jotka eivät täytä perustuslain 10 §:n 3 tai 4 momentissa tarkoitettujen rajoitusperusteiden asettamia vaatimuksia. Tämä taas saattaisi johtaa tilanteeseen, jossa toisen jäsenvaltion viranomainen saisi Suomessa toimivalta palveluntarjoajalta tietoja tilanteessa, jossa suomalainen viranomainen ei epäillyn teon suhteen tietoja saisi. Asetuksen jatkovalmistelussa tulisi nähdäkseni pyrkiä siihen, että tällaista tilannetta ei pääsisi syntymään.

EPOC-todistuksen toimeenpano ja sille asetusehdotuksessa asetetut määräajat

Alkuperäisen asetusehdotuksen 9(1) artiklan mukaan vastaajanottajan olisi EPOC-todistuksen vastaanotettuaan varmistettava, että pyydetyt tiedot toimitetaan suoraan antavalle viranomaiselle tai lainvalvontaviranomaiselle EPOC-todistuksessa ilmoitetun mukaisesti 10 päivän kuluessa EPOC-todistuksen vastaanottamisesta, paitsi jos antava viranomainen on ilmoittanut syyt niiden varhaisemmalle luovuttamiselle. Artiklan 2 kappaleen mukaan hätätapauksissa vastaanottajan on toimitettava pyydetyt tiedot ilman aiheetonta viivytystä kuuden tunnin kuluessa EPOC-todistuksen vastaanottamisesta. Näihin määräaikoihin ei tietääkseni ole toteutettu muutoksia asetuksen tämänhetkisessä valmistelussa.

Artiklassa asetetaan erittäin tiukat määräajat tietojen toimittamiselle. Ottaen huomioon, että asetusehdotuksen tarkoittamassa määräyksessä on kysymys perus- ja ihmisoikeuksien suojan kannalta merkityksellisestä toimenpiteestä (PeVL 23/2018 vp, s. 4), asetusehdotuksen sisältämät tiukat määräajat voivat muodostua ongelmallisiksi etenkin, kun määräys asetusehdotuksen mukaan toimitettaisiin palveluntarjoajalle eikä toisen jäsenvaltion viranomaiselle. On myös huomattava, että asetusehdotuksen 9 artiklassa ei tarkemmin määriteltäisi, mitä on pidettävä artiklan 2 kappaleessa tarkoitettuna hätätapauksena. Näitä tilanteita täsmennetään alkuperäisen asetusehdotuksen liitteenä 1 olevassa EPOC-todistuksessa (liitteen 1 OSA B: määräajat), mutta selvempää olisi, jos hätätilanteet (esim. henkilön henkeen tai ruumiilliseen koskemattomuuteen liittyvä välitön uhka) määriteltäisiin itse asetuksen artiklatekstissä.

Asetusehdotuksen 9 artiklan 1 kappale mahdollistaa myös antavan viranomaisen määrittelemän 10 päivää lyhyemmän määräajan antamisen määräyksen täytäntöönpanolle. Antavan viranomaisen on 9(1) artiklan mukaan ilmoitettava syyt tietojen varhaisemmalle luovuttamiselle. Näitä syitä täsmennetään alkuperäisen asetusehdotuksen liitteenä 1 olevassa EPOC-

todistuksessa (liitteen 1 OSA B: määräajat), mutta tässäkin tilanteessa selvempää olisi, jos perusteet määriteltäisiin itse asetuksen artiklatekstissä. Liitteessä mainittuja perusteita, joiden käsilläollessa antava viranomainen voisi edellyttää tietojen toimittamista 10 päivää lyhyemmässä määräajassa (välitön vaara pyydettyjen tietojen tuhoamisesta, muut kiireelliset tutkintatoimenpiteet, lähestyvä oikeudenkäyntipäivä, epäilty/syytetty tutkintavankeudessa, muu syy) olisi myös syytä pyrkiä täsmentämään, koska tällä hetkellä ne sisältävät täsmällisyydeltään ja tarkkarajaisuudeltaan hieman epämääräisiä perusteita (esim. muut kiireelliset tutkintatoimenpiteet ja muu syy). Ilmeisesti on myös niin, että määräyksen antava viranomainen voisi asetusehdotuksen 9(1) artiklan sallimissa tilanteissa itse määritellä 10 päivää lyhyemmän määräajan, joka olisi jotakin kuuden tunnin ja 10 päivän välillä. Asetusehdotus jättää tältä osin merkittävästi harkintavaltaa määräyksen antavalle viranomaiselle, minkä vuoksi asetusehdotukseen olisi syytä sisällyttää tarkempaa sääntelyä niistä edellytyksistä, jotka rajaavat lyhyemmän määräajan antamista koskevaa harkintavaltaa.

Tehokkaita oikeussuojakeinoja koskeva asetusehdotuksen sääntely

Asetusehdotuksen 17 artikla sisältää määräyksen tehokkaista oikeussuojakeinoista. U-jatkokirjelmän (s. 4) mukaan artiklaa ei ole muutettu merkittävällä tavalla. Alkuperäisen asetusehdotuksen 17 artiklan 1 kappaleen mukaan lähtökohtana olisi, että rikoksesta epäillyllä ja syytetyillä henkilöillä, joiden tiedot on saatu eurooppalaisen esittämismääräyksen avulla, on oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin eurooppalaista esittämismääräystä vastaan siinä rikosoikeudellisessa menettelyssä, jonka puitteissa määräys on annettu. Artiklan 2 kohdan mukaan jos henkilö, jonka tiedot on hankittu, ei ole epäilty tai syytetty siinä rikosoikeudellisessa menettelyssä, jossa määräys on annettu, hänellä on oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin määräyksen antavassa valtiossa.

Asetusehdotuksessa ei tarkemmin määritellä, mitä 17 artiklassa tarkoitetuilla tehokkailla oikeussuojakeinoilla tarkoitetaan. Artiklassa tarkoitettua täsmennetään asetusehdotuksen 54–57 johdantokappaleessa. Johdantokappalelausumien mukaan artiklassa tarkoitetaan EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklassa tarkoitettuja tehokkaita oikeussuojakeinoja, esimerkiksi esittämismääräyksen laillisuuden, tarpeellisuuden ja oikeasuhtaisuuden riitauttamisen mahdollisuutta (54 johdantokappale), minkä lisäksi huomiota kiinnitetään henkilötietojen suojaan (56 ja 57 johdantokappale). Asetusehdotuksen kiinteä liittymä perus- ja ihmisoikeuksiin huomioon ottaen saattaisi olla perusteltua asetusehdotuksen jatkovalmistelussa pyrkiä sisällyttämään siihen nimenomaisempaa oikeussuojakeinoja koskevaa sääntelyä. Epäselväksi tällä hetkellä jää, missä määrin jäsenvaltiot voivat ja missä määrin niiden tulee sisällyttää kansalliseen lainsäädäntöön asetusehdotusta mahdollisesti täydentävää oikeussuojakeinoja koskevaa sääntelyä. Epäselväksi myös jää, mikä on asetusehdotuksen suhde prosessuaalisia oikeuksia koskeviin EU:ssa annettuihin direktiiveihin. Esimerkiksi tietojensaantioikeuteen viitataan asetusehdotuksen 54 johdantokappaleessa, mutta siinä ei kuitenkaan nimenomaisesti mainita Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2012/13/EU tiedonsaantioikeudesta rikosoikeudellisissa menettelyissä.

Asetusehdotukseen saattaisi nähdäkseni olla syytä sisällyttää soveltamisalaltaan laajempi yleinen maininta EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan edellyttämistä ja kansallisen lainsäädännön mahdollistamista laajasti ymmärretyistä tehokkaista oikeussuojakeinoista siten, että niitä ei ole rajattu epäillyn ja syytetynkään osalta yksinomaan siihen rikosoikeudelliseen menettelyyn, jonka puitteissa esittämismääräys on annettu. Saattaisi olla perusteltua sisällyttää

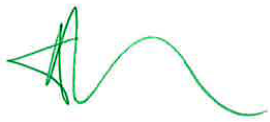
asetusehdotukseen esimerkiksi eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/41/EU rikosasioita koskevasta eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä) 14 artiklaa vastaava oikeussuojakeinoja koskeva artikla, jonka lähtökohtana olisi, että jäsenvaltioiden tulisi varmistaa, että esittämis- ja säilyttämismääräyksen suhteen olisi käytettävissä vastaavat oikeussuojakeinot kuin vastaavissa kansallisissa tapauksissa.

Asetusehdotuksen 12 b artikla

U-jatkokirjelmän (s. 3–4) mukaan asetusehdotuksen 12 b artiklaan on sisällytetty määräys siitä, missä määrin määräyksillä hankittua näyttöä saa käyttää muissa menettelyissä kuin niissä, joihin se on hankittu ja missä määrin tällaista tietoa saa luovuttaa edelleen muille jäsenvaltioille tai kolmansille maille. Eduskunnan lakivaliokunnan asetusehdotusta koskevan U-kirjelmän johdosta antamassa lausunnossa on kiinnitetty huomiota siihen, että alkuperäinen asetusehdotus ei tällaista niin sanottua erityissääntöä koskevaa määräystä sisältänyt ja piti perusteltuna, että jatkoneuvotteluissa arvioidaan, tulisiko erityissääntöä koskeva ehdotus sisällyttää asetusehdotukseen (LaVL 16/2018 vp, s. 5).

Edellä esitetyn valossa erityissääntöä koskevan määräyksen sisällyttäminen asetusehdotukseen on nähdäkseni perusteltua. Asian jatkovalmistelussa on kuitenkin edelleen syytä kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu säännös on johdonmukainen suhteessa asetusehdotuksen oikeussuojakeinoja koskevaan 17 artiklaan nähden. Lisäksi asiaa koskevan määräyksen jatkovalmistelussa tulee nähdäkseni kiinnittää huomiota siihen, että se on johdonmukainen EU:ssa annetun rikosasioiden tietosuojadirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/680 luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäätöksen 2008/977/YOS kumoamisesta) asiaan liittyvien määräysten kanssa. Mainittu direktiivi sisältää muun muassa määräyksen henkilötietojen siirroista kolmansiin maihin sijoittautuneille vastaanottajille (direktiivin 39 artikla). Rikosasioiden tietosuojadirektiiviin käsitykseni mukaan viitataan tämänhetkisen asetusehdotuksen 12b(3)(c) artiklassa, mutta olisi syytä varmistaa, että asetuksen jatkovalmistelussa kiinnitetään huomiota siihen, että 12 b artikla myös jatkossa kokonaisuudessaan vastaa rikosasioiden tietosuojadirektiivissä säänneltyä.

Helsingissä 27.11.2018



Sakari Melander
Rikosoikeuden professori
Oikeustieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto
puh.: 02941 21781, 050 5644229
sähköposti: sakari.melander@helsinki.fi