Prof. Sakari Melander
8.11.2024

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **U-kirjelmä (U) 40/2024 vp** Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle sopimusneuvotteluista Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välillä oikeudelliseen yhteistyöhön rikosasioissa liittyvästä rajat ylittävästä pääsystä sähköiseen todistusaineistoon (EU–US-sopimusneuvottelut)

Yleistä

Valtioneuvosto on 24.10.2024 antanut perustuslain (731/1999) 96 §:n 2 momentissa tarkoitetun kirjelmän eduskunnalle sopimusneuvotteluista Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välillä oikeudelliseen yhteistyöhön rikosasioissa liittyvästä rajat ylittävästä pääsystä sähköiseen todistusaineistoon. Sopimuksen neuvottelumandaattia koskevaa E-kirjelmää (E 131/2018 vp) on käsitelty muun ohessa eduskunnan lakivaliokunnassa (LaVL 1/2019 vp). Sopimusneuvottelut ovat käsiteltävänä olevan U-kirjelmän (s. 3) mukaan kesken, minkä vuoksi kirjelmässä ei tarkemmin selosteta neuvoteltavana olevan sopimuksen sisältöä. Tässä lausunnossa keskitytään lakivaliokunnan asiantuntijapyynnössä todetun mukaisesti arvioimaan U-kirjelmässä esitettyä valtioneuvoston kantaa.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Sopimusneuvottelujen tavoite

1. Eduskunnan lakivaliokunta on EU–US-sopimuksen neuvottelumandaattiehdotusta arvioidessaan todennut suhtautuvansa siihen lähtökohtaisesti myönteisesti. Lakivaliokunnan kannan mukaan teknologinen kehitys on muuttanut rikollisuuden muotoja ja vaikuttanut merkittävästi sen selvittämismahdollisuuksiin, minkä vuoksi työtä sähköisen todistusaineiston saatavuuden tehostamiseksi erityisesti rajat ylittävissä tiedonhankintatilanteissa on tärkeää jatkaa. Samalla on

lakivaliokunnan kannan mukaan kuitenkin kiinnitettävä huomiota oikeusturvan sekä henkilötietojen suojan ja muiden perusoikeuksien turvaamiseen. Lisäksi valiokunta korosti, että sopimuksesta neuvoteltaessa on oleellista ottaa huomioon toimenpiteiden oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä koskevat edellytykset. (LaVL 1/2019 vp, s. 4.)

2. U-kirjelmässä (s. 5) esitetty EU–US-sopimusneuvottelujen tavoitetta koskeva valtioneuvoston kanta vastaa pitkälti edellä mainittua lakivaliokunnan kantaa. Edellä todettu lakivaliokunnan omaksuma EU–US-sopimuksen tavoitteeseen liittyvä kanta on nähdäkseni edelleen sellaisenaan perusteltu. Selvää on, että teknologinen kehitys on muuttanut rikollisuuden muotoja ja vaikuttanut merkittävästi rikollisuuden selvittämismahdollisuuksiin. Yleisesti sähköistä todistusaineistoa ja sellaisen saatavuutta koskevalle oikeudelliselle sääntelylle vaikuttaa olevan tiettyä käytännön tarvetta, koska sähköistä aineistoa, jota voidaan mahdollisesti käyttää todisteena rikosasiassa, on nykyisin varsin paljon eri palveluntarjoajien hallussa. Lisäksi on huomattava, että sähköisen todistusaineiston saatavuuteen liittyvissä tilanteissa valtioiden rajat ylittävä toiminta korostuu, koska sähköinen todistusaineisto sijaitsee usein toisen valtion alueella sijaitsevan palveluntarjoajan hallussa.

3. Edellä todetun mukaisesti U-kirjelmässä omaksuttu sopimuksen tavoitetta koskeva valtioneuvoston kanta vastaa lakivaliokunnan aiempaa sopimuksen neuvottelumandaatin yhteydessä omaksumaa kantaa. Valtioneuvoston EU–US-sopimuksen tavoitetta ja tarvetta koskevaan kantaan voidaan näin nähdäkseni yhtyä.

Valmisteltavan sopimuksen suhde perus- ja ihmisoikeuksiin

4. Käsiteltävänä olevan U-kirjelmän (s. 3) mukaan valmisteltavana oleva sopimus tulisi sisältämään määräyksiä muun muassa tietojen luovuttamisesta sekä tietojen hankkimiseen liittyvästä menettelystä osapuolten toimivaltaisten viranomaisten ja yksityisten palveluntarjoajien suhteen samoin kuin tietosuojaan liittyvistä suojatakeista. Kirjelmän mukaan sopimus koskisi pääasiassa tallennettua sisältötietoa.

5. Selvää on, kuten U-kirjelmässä (s. 4) todetaan, että sopimuksessa tullessa sisältämään määräyksiä sähköisen aineiston, kuten sähköisen viestinnän sisältötietojen, käsittelystä, se on merkityksellinen erityisesti perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän, henkilötietojen ja luottamuksellisen viestin suojan kannalta. Keskeinen merkitys tulee olemaan perustuslain 10 §:n 4 momentilla, jonka mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

6. U-kirjelmässä (s. 5–6) esitetyn valtioneuvoston kannan mukaan sopimusneuvottelujen suhteen on huomattava, että rikostorjunnassa on huolehdittava myös henkilötietojen suojan ja muiden perusoikeuksien asianmukaisesta turvaamisesta.

7. Eduskunnan lakivaliokunta on sopimusneuvottelumandaattiehdotusta käsitellessään korostanut, että sopimusneuvotteluissa on tärkeää erityisesti rajat ylittävissä tiedonhankintatilanteissa huolehtia oikeusturvasta sekä henkilötietojen suojan ja muiden perusoikeuksien turvaamisesta.

Lisäksi lakivaliokunta on katsonut, että sopimuksesta neuvoteltaessa on oleellista ottaa huomioon toimenpiteiden oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä koskevat edellytykset (LaVL 1/2019 vp, s. 4).

8. Edellä esitetyn perusteella U-kirjelmässä esitetty valtioneuvoston kanta perusoikeuksien asianmukaisesta turvaamisesta neuvoteltavan sopimuksen sisällössä vaikuttaa sinänsä perustellulta. Valtioneuvoston U-kirjelmässä omaksutun kannan ohella sopimusneuvotteluissa olisi nähdäkseni syytä kiinnittää korostuneesti huomiota myös lakivaliokunnan aiemmin toteamiin toimenpiteiden oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä koskeviin edellytyksiin, koska tällaiset edellytykset ovat keskeisesti merkityksellisiä sopimuksessa turvatun riittävän perus- ja ihmisoikeussuojan tason kannalta. Sopimusneuvotteluissa tulisi pyrkiä siihen, että puuttuminen yksityiselämän ja luottamuksellisen tiedon suojaan rajoittuu vain välttämättömään (LaVL 2/2021 vp, s. 6).

Yhteensopivuus EU:n asiaa koskevan sääntelyn kanssa

9. U-kirjelmässä esitetyn (s. 6) valtioneuvoston kannan mukaan valtioneuvosto korostaa, että EU:n ja Yhdysvaltojen välillä käytävien sopimisneuvottelujen suhteen merkitystä on EU:n sisäisellä asiaan liittyvällä sääntelyllä. Kuten U-kirjelmässä (s. 2–3) todetaan, EU-oikeudellisesti asian suhteen merkityksellisiä ovat ennen muuta ns. e-evidence-asetus (EU) 2023/1543 sekä e-evidence-direktiivi (EU) 2023/1544. Eduskunnan lakivaliokunta on antanut tästä ns. e-evidence-kokonaisuudesta useita lausuntoja, jotka ovat soveltuvin osin merkityksellisiä myös nyt käsiteltävänä olevan U-kirjelmän käsittelyn yhteydessä (LaVL 16/2018 vp, LaVL 29/2018 vp, LaVL 35/2018 vp ja LaVL 2/2021 vp; ks. myös PeVL 23/2018 vp ja PeVL 41/2018 vp).

10. Lakivaliokunta on EU–US-sopimusta koskevaa neuvottelumandaattiehdotusta arvioidessaan korostanut, että neuvottelumandaattiehdotusta sekä EU:n ja Yhdysvaltojen välistä sopimusta koskevissa neuvotteluissa on tärkeää huomioida e-evidence-asetusehdotusta koskevat neuvottelut (LaVL 1/2019 vp, s. 4). Vastaavasti nyt on nähdäkseni syytä korostaa valtioneuvoston kannan mukaisesti, että sopimusneuvotteluissa tulee ottaa huomioon asiaan liittyvä EU-oikeus, jolloin keskeisimmin kysymys on e-evidence-kokonaisuuden huomioon ottamisesta. E-evidence-sääntelykokonaisuuden huomioon ottamisessa keskeistä olisi varmistaa, että Yhdysvaltojen viranomaisilla ei olisi pääsyä unionin alueella sijaitsevaan sähköiseen todistusaineistoon EU:n jäsenvaltion viranomaisia väljemmin edellytyksin. Selvää myös on, että sopimuksen sisältämän perus- ja ihmisoikeussuojan tason sekä sopimuksen sisältämien oikeusturvajärjestelyiden tulee olla vähintään e-evidence-sääntelykokonaisuutta vastaavat. Koska EU–US-sopimuksessa ei ole kysymys sellaisesta vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle ja sen taustalla olevaan keskinäiseen luottamukseen perustuvasta yhteistyöstä kuin EU:ssa toteutetussa rikosoikeudellisessa yhteistyössä, perus- ja ihmisoikeussuojan tasoon sekä oikeusturvajärjestelyjen riittävyyteen olisi nähdäkseni sopimusneuvotteluissa kiinnitettävä korostunutta huomiota.

Viranomaisten ja palveluntarjoajien asema

11. Lakivaliokunta on EU–US-sopimuksen neuvottelumandaattiehdotusta käsitellessään e-evidence-asetusehdotuksen käsittelyn yhteydessä omaksumiin kantoihinsa viitaten katsonut, että myös EU–US-sopimuksen yhteydessä sellainen malli, jossa tietopyynnöissä ei ole kysymys valtioiden viranomaisten välisestä yhteistyöstä vaan pyyntöjen arviointiin liittyviä tehtäviä siirretään

palveluntarjoajille ja asetetaan ne lähinnä oikeudellisia asioita hoitavan viranomaisen rooliin, on ongelmallinen (LaVL 1/2019 vp, s. 4; ks. myös LaVL 2/2021 vp, s. 4–6, LaVL 35/2018 vp, s. 3, LaVL 29/2018 vp, s. 5 ja LaVL 16/2018 vp, s. 5).

12. EU–US-sopimuksen neuvottelumandaattiehdotusta käsitellessään valiokunta katsoi, että sopimusta koskevissa neuvotteluissa on tärkeää pyrkiä turvaamaan palveluntarjoajan sijaintivaltion viranomaisen riittävä asema ja osallistuminen. Tämä voi valiokunnan mukaan puhtaan viranomaisten välisen yhteistyön sijasta tapahtua esimerkiksi viranomaisen notifiointiin perustuvan mallin kautta. Olennaista valiokunnan kannan mukaan on, että palveluntarjoaja ei joudu tekemään viranomaiselle kuuluvaa oikeudellista harkintaa ja eri osapuolten oikeusturvatakeet tulevat huomioon otetuiksi (LaVL 1/2019 vp, s. 5).

13. Sittemmin valiokunta on e-evidence-asetusehdotusta käsitellessään korostanut, että jäsenvaltion viranomaisella tulee olla todellinen rooli kaikissa tietojen säilyttämistä ja luovuttamista koskevissa tilanteissa (LaVL 2/2021 vp, s. 6).

14. U-kirjelmässä ilmaistussa valtioneuvoston kannassa ei nimenomaisesti oteta kantaa siihen, millainen palveluntarjoajan sijaintivaltion viranomaisen riittävän aseman ja osallistumisen tulisi olla. Valtioneuvoston kannassa (s. 6) viitataan sinänsä siihen, että rikostorjunnan tehostamisessa on huolehdittava valtioiden täysivaltaisuuden huomioon ottamisesta. Tällä tarkoitettaneen nimenomaan viranomaisten riittävän osallistumisen turvaamista (ks. myös U-kirjelmä, s. 4). Nähdäkseni sopimusneuvotteluissa olisi kuitenkin syytä nimenomaisesti kiinnittää huomiota siihen, että sopimuksessa ei tulisi omaksua mallia, jossa palveluntarjoajan tehtäviin sisällytetään viranomaiselle kuuluvaa oikeudellista harkintaa. Lisäksi olisi syytä korostaa sitä, että sopimusta koskevissa neuvotteluissa on tärkeää pyrkiä turvaamaan palveluntarjoajan sijaintivaltion viranomaisen riittävä asema ja osallistuminen, joka voi toteutua suoralla viranomaisten välisellä yhteistyöllä tai notifiointiin perustuvan mallin kautta. Olennaista olisi myös, että sääntely tältäkin osin olisi vähintään samansisältöistä kuin e-evidence-asetuksessa. Tässä suhteessa erityisen olennaista myös olisi, että sopimus sisältäisi riittävän kattavaa sääntelyä kieltäytymisperusteista sekä oikeusturvatakeista, joiden riittävyydessä ja kattavuudessa tulisi ottaa huomioon, että valmisteltavana oleva sopimus ei e-evidence-asetuksen tavoin pohjaudu keskinäiseen luottamukseen perustuvaan EU:n jäsenvaltioiden vastavuoroisen tunnustamisen järjestelmään

Sopimuksen sisältämien toimivaltuuksien suhde kansalliseen sääntelyyn

15. Lakivaliokunta on e-evidence-asetusehdotusta arvioidessaan pitänyt keskeisenä sen varmistamista, että ehdotuksen perusteella ei synny tilannetta, jossa kynnys tietyn tutkintatoimen käyttämiselle jäsenvaltiossa olisi erilainen valtioiden rajat ylittävissä tilanteissa kuin valtion sisällä tapahtuvassa rikostutkinnassa (LaVL 2/2021 vp, s. 6, LaVL 29/2018 vp, s. 5 ja LaVL 16/2018 vp, s. 5). Valiokunta on painottanut, että asetuksen ei tulisi mahdollistaa tilannetta, jossa toisen jäsenvaltion viranomaisen toimivaltuudet Suomessa sijaitsevan palveluntarjoajan osalta olisivat laajemmat kuin Suomen kansallisten viranomaisten toimivaltuudet kansallisen lain perusteella vastaavissa tilanteissa (LaVL 2/2021 vp, s. 6).

16. Edellä todettu näkökohta on merkityksellinen myös EU–US-sopimuksen suhteen ja sitä olisi nähdäkseni syytä korostaa. Näkökohta on käsiteltävänä olevan U-kirjelmän kohteena olevan sopimuksen suhteen jopa merkittävämpi, koska valmisteltavana oleva sopimus ei e-evidence-

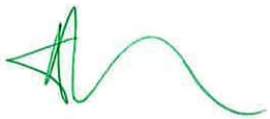
asetuksen tavoin pohjaudu keskinäiseen luottamukseen perustuvaan EU:n jäsenvaltioiden vastavuoroisen tunnustamisen järjestelmään.

EU-sopimuksen laatiminen

17. U-kirjelmässä (s. 6) omaksutun valtioneuvoston kannan mukaan valtioneuvosto kannattaa sitä, että EU pyrkii neuvottelemaan Yhdysvaltojen kanssa sopimuksen sähköisen todistusaineiston paremmasta saatavuudesta sen sijaan, että jäsenvaltiot tekisivät vastaavia sopimuksia kahdenvälisesti. Kannan mukaan valtioneuvosto tukee toimenpiteitä, joilla edistetään sitä, että neuvotteluissa savutettaisiin EU-sääntelyn kanssa yhteensopiva sopimus, jossa otettaisiin huomioon erityisesti EU-sääntelyssä vahvistettu tietosuoja- ja muu perusoikeussääntelyyn liittyvä taso.

18. Edellä todettu valtioneuvoston kanta on sinänsä kannatettava, joskin sitä olisi nähdäkseni syytä täsmentää edellä esitetyillä laajemmilla näkökohdilla.

Helsingissä 8.11.2024



Sakari Melander
Rikosoikeuden professori