Janne Salminen 19.11.2024

Perustuslakivaliokunta

Vaiteliaisuusmääräys

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle sopimusneuvotteluista Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välillä oikeudelliseen yhteistyöhön rikosasioissa liittyvästä rajat ylittävästä pääsystä sähköiseen todistusaineistoon (EU-US-sopimusneuvottelut) (U 40/2024 vp) ja Valtioneuvoston U-jatkokirjelmä UJ 22/2024 vp

Valtioneuvoston kirjelmä

1. Valtioneuvosto on Suomen perustuslain 96.2 §:n nojalla antanut kirjelmän eduskunnalle sopimusneuvotteluista Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välillä oikeudelliseen yhteistyöhön rikosasioissa liittyvästä rajat ylittävästä pääsystä sähköiseen todistusaineistoon (EU-US-sopimusneuvottelut). Valtiopäiväasiaan U 40/2024 vp liittyy myös valtioneuvoston U-jatkokirjelmä UJ 22/2024 vp.

2. Euroopan komissio on antanut helmikuussa 2019 suositukset (ehdotukset) neuvoston päätöksiksi luvan antamisesta komissiolle aloittaa neuvottelut sopimuksen tekemiseksi Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välillä oikeudelliseen yhteistyöhön rikosasioissa liittyvästä rajat ylittävästä pääsystä sähköiseen todistusaineistoon. Unionin neuvoston hyväksymä päätös sisältää komission neuvottelumandaatin. Neuvottelut alkoivat syyskuussa 2019. Maaliskuusta 2020 lähtien neuvottelut ovat kuitenkin kirjelmän tietojen mukaan olleet tauolla. Ne ovat jatkuneet maaliskuussa 2023. Kysymys on ollut mahdollisen sopimuksen sisällöstä.

[redacted]

4. Tavoitteena on Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välinen sopimus oikeudelliseen yhteistyöhön rikosasioissa liittyvästä rajat ylittävästä pääsystä sähköiseen todistusaineistoon. Tarkoitus on sopimuksella mahdollistaa suora vastavuoroinen yhteydenpito osapuolien toimivaltaisten viranomaisten ja yksityisten palveluntarjoajien välillä sähköisten todistusaineiston hankkimiseksi rajat ylittävästi.

5. U-jatkokirjeessä on toimitettu eduskunnalle kuvausta neuvoteltavana olevasta sopimuksesta.

Arviointia

6. Perustuslain 96.2 §:n mukaan valtioneuvoston on toimitettava eduskunnalle kirjelmällään ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan viipymättä niistä tiedon saatuaan eduskunnan kannan määrittelyä varten.

7. Neuvottelumandaattia koskeva E-kirjelmä on toimitettu eduskunnalle 18.3.2019 (E 131/2018 vp). Selvityksen mukaan neuvottelut sinänsä alkoivat jo syyskuussa 2019, mutta ne ovat olleet kirjelmän tietojen mukaan olleet tauolla ja jatkuneet maaliskuussa 2023. Nyt käsiteltävän valtioneuvoston kirjelmän mukaan komissio on vasta syyskuussa 2024 esittänyt ensimmäistä kertaa luonnoksen sopimukseksi ja siitä päivitetyn version lokakuussa. Tähän nähden arvioin sopimusneuvottelujen alustavan vaiheen pitkästä kestosta huolimatta, että kirjelmä on perustuslain 96.2 §:n edellyttämällä tavalla mielestäni riittävän nopeasti toimien tuotu eduskuntaan, koska vasta aivan lähiaikana on ollut käytössä konkreettinen ehdotus. Kirjelmässä, jatkokirjelmä mukaan lukien, on asianmukaisesti selostaen toimitettu komission ehdotuksesta tieto eduskunnalle sen kannan määrittelyä varten. Valtioneuvoston kanta ehdotukseen on selvitetty asianmukaisesti kirjelmässä ja jatkokirjelmässä. Arvioni mukaan kirjelmä on tarkoitukseensa asian käsittelyn tässä vaiheessa riittävän kattava.

8. Tavoitteena on Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välinen sopimus oikeudelliseen yhteistyöhön rikosasioissa liittyvästä rajat ylittävästä pääsystä sähköiseen todistusaineistoon.

9. Perusta komission toiminnalle asiassa on Euroopan unionista toiminnasta tehdyn sopimuksen 218 artiklan 3 ja 4 kohta. Aineellisena oikeusperustana on todennäköisesti ainakin saman sopimuksen 16 artikla ja 82 artiklan 1 kohta. Näiden oikeusperustojen perusteella neuvosto tekisi päätökset sopimuksen allekirjoittamisesta ja tekemisestä unionin puolesta määräenemmistöllä saman sopimuksen 218 artiklan 8 kohdan mukaisesti. Neuvoston päätös sopimuksen tekemisestä edellyttäisi parlamentin hyväksyntää mainitun sopimuksen 218 artiklan 6(a) kohdan mukaan. Oikeusperustan arviointi sinänsä ei kuulu perustuslakivaliokunnalle perustuslaissa osoitettuihin tehtäviin. Oikeusperustan asianmukaisuus on EU-oikeudellinen kysymys, jonka ratkaisee viime kädessä EU-tuomioistuin. Minulla ei kuitenkaan ole huomautettavaa valtioneuvoston kirjelmässä esitetyn tämänhetkisen oikeusperustoja koskevan hahmotuksen johdosta.

10. Kuten valtioneuvoston kirjelmästä käy ilmi, neuvoteltavassa sopimuksessa on aineksia, joilla on liityntöjä yksityiselämän, henkilötietojen ja luottamuksellisen viestin suojaa koskevien perusoikeuksien näkökulmasta. Tämä liittyy siihen, että jatkokirjelmässä olevan kuvauksen perusteella sopimus sisältäisi määräyksiä esimerkiksi tietojen luovuttamisesta sekä tietojen hankkimismenettelyistä osapuolten toimivaltaisten viranomaisten ja yksityisten palvelun tarjoajien kesken.

11. Kysymys on siten ennen kaikkea Suomen perustuslain 10 §:n säännöksestä. Sen mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään pykälän 10.1 §:n mukaan tarkemmin lailla. Välttämättömistä rajoituksista viestinnän salaisuuteen voidaan perustuslain 10.4 §:n mukaan säätää 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. Säännöksillä on vastineet

myös eurooppalaisella tasolla: Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan. Perusoikeuskirjan 8 artiklan mukaan oikeus henkilötietojen suojaan on taattu. Lisäksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen yksityiselämän suojaa koskevan 8 artikla kattaa myös henkilötietojen suojan. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen kannan mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa (ks. esim. PeVL 15/2017 vp ja siinä viitatut lausunnot). Valiokunta on painottanut, että Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa (PeVL 20/2017 vp).

12. Valtiosääntöisesti ei ole ongelmallista tilanteessa, jossa teknologinen kehitys on muuttanut rikollisuuden muotoja ja vaikuttanut rikollisuuden selvittämismahdollisuuksiin, pyrkiä sääntelemään sähköistä todistusaineistoa ja sen saatavuutta. Erilaiset sähköiset mahdollisten rikosten todisteluun liittyvät aineistot ovat nykyisellään palveluntarjoajien takana. Samoin tällainen aineisto voi olla toisen valtion alueella sijaitsevalla palveluntarjoajalla.

13. Perusoikeussääntely alalla edellyttää, kuten myös osana valtioneuvoston kantaa on tuotu esiin, että "rikostorjunnan tehostamisessa on kuitenkin huolehdittava myös henkilötietojen suojan ja muiden perusoikeuksien asianmukaisesta turvaamisesta". Tämä valtioneuvoston kanta on asianmukainen valtiosääntöoikeudelliselta kannalta. Tämän ohella rajatylittävissä tiedonhankintatilanteissa on kiinnitettävä huomiota oikeusturvaan. [redacted] Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin painottanut, että vastaavat puuttumiset puuttuminen perusoikeuksiin tulee rajata vain välttämättömään. (Ks. PeVL 41/2018 vp).

14. Valtioneuvoston kanta tuo esiin myös valtion täysivaltaisuuden huomioon ottamisen merkityksen, mutta tämän merkitys jää tässä yhteydessä hieman epäselväksi. Periaatteessa tämän voitaisiin kuitenkin ajatella viittaavan palveluntarjoajan ja palveluntarjoajan sijaintivaltion toimivaltaisen viranomaisen välisiin suhteisiin. Tältä kannalta olisi aiheellista nimenomaisesti täsmentää kantaa koskemaan tätä suhdetta. [redacted] Palveluntarjoajien vastuun tulisi olla rajattua ja niiden päätöksenteon alisteista viranomaispäätöksenteolle. Vastaavia tilanteita perustuslakivaliokunta on arvioinut suhteessa unionin sisäiseen samaa asiaa koskevaan sääntelyyn hyvinkin kriittisesti. (Ks. PeVL 41/2018 vp ja PeVL 23/2018 vp.) Valiokunta on edellyttänyt perusoikeuksien toteutumisen mutta itse asiassa myös perustuslain 124 §:n sääntelyn kannalta vastaavissa unioniyhteyksissä, että sen jäsenvaltion viranomaisella, jossa toimivalta palveluntarjoajalta tietoja pyydetään, on selkeä asema prosessissa (PeVL 23/2018 vp).

15. Valtioneuvosto on korostanut kannassaan sitä, että Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välillä käytävien sopimusneuvotteluiden osalta merkitystä on Euroopan unionin sisäisellä asiaan liittyvällä sääntelyllä. Kuten valtioneuvoston kirjelmästä käy ilmi, Euroopan unionissa on asiaan liittyen tuoretta omaa lainsäädäntöä siten, että oikeudellisesta yhteistyöstä rikosasiois-

sa rajat ylittävästä pääsystä sähköiseen todistusaineistoon on annettu asetus eurooppalaisista esittämismääräyksistä ja eurooppalaisista säilyttämismääräyksistä sähköisten todisteiden hankkimiseksi rikosoikeudellisissa menettelyissä ja rikosoikeudellisten menettelyjen perusteella annettujen vapaudenmenetyksen käsittävien rangaistusten täytäntöönpanoa varten (EU) 2023/1543 (annettu 12.7.2023) ja direktiivi nimettyjen toimipaikkojen nimeämistä ja laillisten edustajien nimittämistä koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä sähköisten todisteiden keräämiseksi rikosoikeudellisissa menettelyissä (EU) 2023/1544 (annettu 12.7.2023). Direktiivin implementointiaika jatkuu helmikuuhun 2026 ja asetusta aletaan soveltaa saman vuoden elokuussa. Tuoretta unionin lainsäädäntökehystä vasten valtioneuvoston lähtökohtainenkanta on asianmukainen. Siitä huolimatta on huomattava, että oikeudellisen suojan kannalta välttämättä ne mekanismit, jotka mainituissa säädöksissä on luotu jäsenvaltioiden keskinäiselle oikeudelliselle yhteistyölle, eivät kuitenkaan välttämättä ole sellaisinaan riittäviä unionin ja sen jäsenvaltioiden ulkopuolisen valtion välisessä suhteessa, koska siitä suhteesta muuten puuttuvat ne yleisemmät oikeudelliset mekanismit, jotka jäsenvaltioiden keskinäisessä suhteessa ovat olemassa.