U 40/2024 vp - UJ 22/2024 vp

Prof. Sakari Melander
20.11.2024

Vaiteliaisuusmääräys

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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. Valtiopäiväasiaan U 40/2024 vp liittyy myös valtioneuvoston U-jatkokirjelmä UJ 22/2024 vp, jossa tehdään selkoa komission 4.9.2024 laatiman EU–US-sopimusluonnoksen sisällöstä. Sanottua U-jatkokirjelmää koskee perustuslain 50 §:n 3 momentin mukainen vaiteliaisuuspyyntö. Tässä lausunnossa vaiteliaisuuden alaiset tiedot on merkitty keltaisella huomiovärillä.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Asian arvioinnin lähtökohdat ja EU–US-sopimuksen tavoite

1. Eduskunnan perustuslakivaliokunta ei antanut lausuntoa EU–US-sopimuksen neuvottelumandaattia koskeneesta E-kirjelmästä. Sopimusluonnos sisältää kuitenkin vastaavankaltaisia velvoitteita kuin EU:ssa annettu ns. e-evidence-asetus (EU) 2023/1543 sekä e-evidence-direktiivi (EU) 2023/1544. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on arvioinut sanottua asetusehdotusta

lausunnoissaan PeVL 23/2018 vp ja PeVL 41/2018 vp. Käsiteltävänä olevaa EU–US-sopimusluonnosta voidaan arvioida soveltuvin osin samoista lähtökohdista (ks. myös PeVL 43/2018 vp, s. 5).

2. Käsitellessään e-evidence-asetusehdotusta perustuslakivaliokunta katsoi, että asetusehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä ja EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa tarkoitetun yksityiselämän, henkilötietojen ja luottamuksellisen viestin suojan näkökulmasta (PeVL 23/2018 vp, s. 4). Lisäksi valiokunta kiinnitti korostunutta huomiota perusoikeuksien toteutumisen ja perustuslain 124 §:n sääntelyn kannalta palveluntarjoajan asemaan ja korosti sen jäsenvaltion viranomaisen asemaa, jossa toimivalta palveluntarjoajalta tietoja pyydetään (PeVL 23/2018 vp, s. 4 ja PeVL 41/2018 vp, s. 2–3; ks. myös PeVL 43/2018 vp, s. 5 ja PeVL 4/2019 vp, s. 2–3).

3. Eduskunnan lakivaliokunnan EU–US-sopimusneuvottelumandaatin käsittelyn yhteydessä omaksuman 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.)

4. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on toistuvasti kiinnittänyt huomiota siihen, että perustuslain 10 §:n muutostarpeita tulisi selvittää, ottaen huomioon muun muassa vakavan rikollisuuden uudet muodot sekä tapahtunut teknologinen kehitys (viimeksi PeVL 47/2024 vp, 13 kohta ja siinä mainitut lausunnot).

5. U-kirjelmässä (s. 5) esitetty EU–US-sopimusneuvottelujen tavoitetta koskeva valtioneuvoston kanta vastaa pitkälti edellä mainittua lakivaliokunnan kantaa. 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.

6. Valtioneuvoston EU–US-sopimuksen tavoitetta ja tarvetta koskevaan kantaan voidaan näin nähdäkseni yhtyä, mutta sopimusluonnoksen sisältöä on arvioitava ennen muuta perustuslain 10 §:n ja EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklan kannalta, minkä lisäksi huomiota on kiinnitettävä laajemminkin perus- ja ihmisoikeuksien turvaamiseen sekä palveluntarjoajan asemaan.

Valmisteltavan sopimuksen suhde perus- ja ihmisoikeuksiin

7. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on e-evidence-asetusehdotuksen valmisteluvaiheessa korostanut, että asetuksen nojalla toteutetun puuttumisen perusoikeuksiin tulee rajoittua vain välttämättömään. Valiokunta katsoi, että valtioneuvoston olisi aktiivisesti huolehdittava siitä, että valmistelussa otetaan huomioon myös EU:n perusoikeuskirjan määräykset ja niitä koskeva

oikeuskäytäntö (PeVL 23/2018 vp, s. 4 ja PeVL 41/2018 vp, s. 3). Sanottua lähtökohtaa on syytä korostaa myös EU–US-sopimusluonnosta arvioitaessa.

[redacted]

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

10. Valtioneuvoston edellä mainittu kanta on sinänsä asianmukainen, mutta siinä määrin yleinen, että sitä saattaisi olla syytä täsmentää perustuslakivaliokunnan vastaavassa lausuntokäytännössä omaksutulla maininnalla, jonka mukaan EU–US-sopimusneuvotteluissa olisi huolehdittava siitä, että sopimuksen nojalla tapahtuva puuttuminen perusoikeuksiin rajoittuu vain välttämättömään ja että valtioneuvoston olisi aktiivisesti huolehdittava siitä, että valmistelussa otetaan huomioon myös EU:n perusoikeuskirjan määräykset ja niitä koskeva oikeuskäytäntö samoin kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö.

Sopimusluonnoksen henkilöllinen soveltamisala

[redacted]

12. Sopimusluonnosta on tältä osin arvioitava perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden sekä EU:n perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklan kannalta. EU-tuomioistuin on rikosoikeudellista yhteistyötä koskevassa ratkaisukäytännössään perusoikeuskirjan 20 artiklaan liittyvillä perusteilla tietyin edellytyksin rinnastanut jäsenvaltion alueella oleskelevat henkilöt unionin kansalaisiin. Kysymys on ollut ennen muuta rikosoikeudellisissa menettelyissä turvattujen oikeuksien soveltamisalan määrittämisestä (ks. esim. C-700/21, O.G., EU:C:2023:444).

[redacted]

Määräyksen antava viranomainen

[redacted]

[redacted]

15. Perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkityksellisen sähköisen todistusaineiston luovuttamista koskevan määräyksen suhteen tärkeää on, että määräyksen antaminen edellyttää tuomioistuimen etukäteiskontrollia. EU-tuomioistuin on viimeaikaisessa ratkaisukäytännössään katsonut, että EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa turvatun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta merkityksellisen toimenpiteen oikeasuhtaisuuden arviointi tilanteessa, jossa kysymys on viranomaisten toteuttamasta merkittävästä puuttumisesta rekisteröidyn perusoikeuksiin, edellyttää tuomioistuimen tai riippumattoman hallintoviranomaisen suorittamaa etukäteisvalvontaa (C-548/21, Bezirkshauptmannschaft Landeck [GC], EU:C:2024:830, 102 kohta).

[redacted]

Kohdentamisrajoitukset

[redacted]

[redacted]

[redacted]

[redacted]

Palveluntarjoajan asema

20. Eduskunnan perustuslakivaliokunta korosti e-evidence-asetusehdotusta arvioidessaan, että palveluntarjoajalle annettu laaja ja itsenäinen asema oikeudellisen harkinnan toteuttamisessa toisen jäsenvaltion antamaa todisteiden säilyttämis- tai esittämismääräystä arvioitaessa on ongelmallinen perusoikeuksien toteutumisen ja perustuslain 124 §:n sääntelyn kannalta. Valiokunta korosti sen jäsenvaltion viranomaisen asemaa, jossa toimivalta palveluntarjoajalta tietoja pyydetään (PeVL 23/2018 vp, s. 4 ja PeVL 41/2018 vp, s. 3).

[redacted]

23. Asiassa annetussa 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 varmistaa, että sopimuksessa ei tulisi omaksua mallia, jossa palveluntarjoajan tehtäviin sisällytetään viranomaiselle kuuluvaa oikeudellista harkintaa. Sopimusneuvotteluissa olisi syytä pyrkiä varmistamaan, että palveluntarjoajan sijaintivaltion viranomaisen asema ja itsenäinen osallistuminen on riittävällä tasolla turvattu, ottaen huomioon esimerkiksi kieltäytymisperusteita koskevan sääntelyn riittävyys sekä se, että sopimus ei sisältäisi mahdollisuutta määräyksen täytäntöönpanoon ennen kuin määräyksen vastaanottaneen valtion toimivaltainen viranomainen on riittävän ajan kuluessa perusteellisesti sille toimitetun riittävän kattavan aineiston perusteella arvioinut, voidaanko määräykseen suostua. Tässä suhteessa erityisen olennaista 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

Yhteensopivuus EU:n asiaa koskevan sääntelyn kanssa

24. 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. [redacted]

25. 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 olisi nähdäkseni syytä korostaa valtioneuvoston kannan mukaisesti, että sopimusneuvotteluissa tulee ottaa huomioon asiaan liittyvä EU-oikeus, jolloin keskeisimmin kysymys on nimenomaan 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.

EU-sopimuksen laatiminen

26. 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.

27. Edellä todettu valtioneuvoston kanta on sinänsä kannatettava, joskin sitä olisi nähdäkseni syytä täsmentää edellä esitetyillä laajemmilla ennen muuta perus- ja ihmisoikeuksien suojan tasoon liittyvillä konkreettisimmilla näkökohdilla.

Helsingissä 20.11.2024

Sakari Melander
Rikosoikeuden professori