Valiokunnan lausunto HaVL 33/2018 vp– U 33/2018 vp

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi ja direktiiviksi (lainvalvontaviranomaisen rajat ylittävä pääsy sähköiseen todistusaineistoon)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi ja direktiiviksi (lainvalvontaviranomaisen rajat ylittävä pääsy sähköiseen todistusaineistoon) (U 33/2018 vp): Hallintovaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 28/2018 vp — U 33/2018 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Lauri Rautio, oikeusministeriö
- EU-avustaja Joni Korpinen, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Jouko Huhtamäki, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Sampsa Hakala, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- rikostarkastaja Heidi Björk, keskusrikospoliisi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- liikenne- ja viestintäministeriö
- tietosuojavaltuutetun toimisto
- Poliisihallitus
- Tulli
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry

Viitetiedot

Valiokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnon HaVL 18/2018 vp.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto HaVL 33/2018 vp

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio on 17 päivänä huhtikuuta 2018 antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sähköistä todistusaineistoa rikosoikeudellisissa asioissa koskevista eurooppalaisista esittämis- ja säilyttämismääräyksistä (COM(2018) 225 final). Ehdotus on osa komission samana päivänä hyväksymiä toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on toteuttaa toimenpiteitä terroristien ja muiden rikollisten toimintatapojen ja -tilan rajoittamiseksi. Asetuksessa 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. Ehdotuksella ei ole tarkoitus vaikuttaa jäsenvaltioiden sisäisiin menettelyihin, joissa on kysymys lainvalvontaviranomaisen oikeuksista velvoittaa samassa jäsenvaltiossa toimivaa palveluntarjoajaa luovuttamaan tietoja.

Asetusehdotuksen kanssa samanaikaisesti on annettu ehdotus direktiiviksi yhdenmukaisista säännöistä laillisten edustajien nimeämiseksi todistusaineiston keräämistä varten rikosoikeudellisissa menettelyissä (COM(2018) 226 final). Direktiiviehdotuksessa säännellään palveluntarjoajien laillisten edustajien nimittämistä todistusaineiston keräämisen helpottamiseksi rikosasioissa. Direktiiviehdotusta ei ole rajoitettu vain asetusehdotuksen soveltamisen tilanteisiin, vaikka direktiiviehdotus on annettu ja sitä käsitellään yhdessä asetusehdotuksen kanssa.

Jatkokirjeessä annetaan täydentävä selvitys asetus- ja direktiiviehdotuksista ja niihin työryhmäneuvotteluissa tehdyistä muutoksista. Jatkokirjeen mukaan joulukuun oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa jäsenvaltioilta tiedustellaan, hyväksyvätkö ne neuvoston yleisnäkemyksen asetusehdotuksesta pohjaksi Euroopan parlamentin kanssa käytäviä neuvotteluja varten. Neuvoston kokouksessa ei ole tarkoitus hyväksyä neuvoston yleisnäkemystä direktiiviehdotuksesta.

Valtioneuvoston kanta

Teknologinen kehitys on muuttanut rikollisuuden muotoja ja vaikuttanut merkittävästi sen selvittämismahdollisuuksiin. On tärkeää jatkaa työtä sähköisen todistusaineiston saatavuuden tehostamiseksi erityisesti rajat ylittävissä tiedonhankintatilanteissa. Rikostorjunnan tehostamisessa on kuitenkin huolehdittava myös henkilötietojen suojan ja muiden perusoikeuksien asianmukaisesta turvaamisesta sekä valtioiden täysivaltaisuuden huomioon ottamisesta.

Suomi voi hyväksyä neuvoston yleisnäkemyksen asetusehdotuksesta pohjaksi Euroopan parlamentin kanssa käytäviä neuvotteluja varten edellyttäen, että sääntely palveluntarjoajille osoitetuista tehtävistä ja asemasta muuttuu merkittävällä tavalla alkuperäisessä ehdotuksessa säännellystä. Olennaista on, että ainakin luottamuksellisen viestinnän suojan kannalta merkittävimpiin tietoihin kohdistuvat tiedon luovuttamista koskevat määräykset, jotka koskevat muuta kuin määräyksen antajavaltiossa asuvaa henkilöä, voitaisiin normaalisti arvioida palveluntarjoajan sijaintivaltion viranomaisten toimesta. Tällaisten viranomaisten tulisi siksi saada tieto määräyksistä ja näiden tekemällä arvioinnilla tulisi myös olla todellista merkitystä sen kannalta, voidaanko tietoa luovuttaa toiseen jäsenvaltioon tai voiko tietoa hankkiva valtio käyttää tietoa rikosprosessissa.

Lopullisen sääntelyn ei tulisi johtaa siihen, että toisen jäsenvaltion lainvalvontaviranomaisilla olisi mahdollisuus saada suomalaisten yksityiselämän ja viestinnän luottamuksellisuuden piiriin kuuluvia tietoja silloin, kun se ei ole Suomen perustuslain tai Euroopan unionin perusoikeuskirjan mukaan sallittua. Neuvotteluissa tulee lisäksi varmistaa, että asetusehdotuksen lopullinen teksti on asianmukainen ehdotuksen oikeusperustan kannalta.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komissio on 17.4.2018 antanut ehdotukset asetukseksi sähköistä todistusaineistoa rikosoikeudellisissa asioissa koskevista eurooppalaisista esittämis- ja säilyttämismääräyksistä (COM(2018) 225 final) sekä direktiiviksi yhdenmukaisista säännöistä laillisten edustajien nimeämiseksi todistusaineiston keräämistä varten rikosoikeudellisissa menettelyissä (COM(2018) 226 final). Ehdotuksilla pyritään tehostamaan ja nopeuttamaan rajat ylittävissä tilanteissa lainvalvontaviranomaisten pääsyä sähköiseen todistusaineistoon, kuten sähköpostitietoihin tai pilvipalveluihin tallennettuihin tietoihin. Valiokunta on antanut asiassa aiemmin lausunnon HaVL 18/2018 vp.

Valiokunta toteaa, että teknologinen kehitys on muuttanut rikollisuuden muotoja ja vaikuttanut merkittävästi rikosten selvittämismahdollisuuksiin. Sähköisellä todistusaineistolla on nykyisin keskeinen merkitys rikosoikeudellisissa menettelyissä. Käsiteltävänä olevien ehdotusten tavoitteena on varmistaa, että poliisi- ja oikeusviranomaiset saavat nykyistä helpommin ja nopeammin terroristeja ja muita rikollisia koskevassa tutkinnassa, syytteeseen asettamisessa ja tuomitsemisessa tarvittavaa sähköistä todistusaineistoa. Nykyisin rajat ylittävä tiedonhankinta perustuu eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin (2014/41/EU) täytäntöönpanolainsäädäntöön ja muihin säännöksiin kansainvälisestä rikosoikeusavusta. Valiokunta pitää tärkeänä sähköisen todistusaineiston saatavuuden tehostamista erityisesti rajat ylittävissä tiedonhankintatilanteissa. Rikostorjunnan tehostamisessa on kuitenkin samalla huolehdittava myös henkilötietojen suojan ja muiden perusoikeuksien asianmukaisesta turvaamisesta sekä valtioiden täysivaltaisuuden huomioon ottamisesta.

Asetusehdotuksessa säännellään, miten ja millä edellytyksillä jäsenvaltion lainvalvontaviranomainen voi suoraan velvoittaa Euroopan unionin alueella palveluita tarjoavan palveluntarjoajan toimittamaan tai säilyttämään palveluntarjoajan hallussa olevan sähköisessä muodossa olevan tiedon käytettäväksi todistusaineistona käynnissä olevassa rikosoikeudellisessa menettelyssä. Direktiiviehdotuksessa säännellään palveluntarjoajien laillisten edustajien nimittämistä, jotta näille edustajille voitaisiin toimittaa todistusaineiston toimittamista koskevia pyyntöjä ja määräyksiä.

Hallintovaliokunta on aiemmassa lausunnossaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, että alkuperäisessä asetusehdotuksessa palveluntarjoajille on ehdotettu varsin laajaa vastuuta oikeudellisesta harkinnasta niiden toteuttaessa toisen jäsenvaltion viranomaisen antamaa määräystä.

Saadun selvityksen perusteella tämänhetkisen tekstin mukaan määräyksen antavan lainvalvontaviranomaisen tulisi toimittaa luovuttamismääräystä koskeva lomake palveluntarjoajan lisäksi myös palveluntarjoajan sijaintivaltion toimivaltaiselle viranomaiselle, jos määräys koskisi sisältötietoja. Lisäedellytyksenä tälle olisi, että määräyksen antavalla viranomaisella olisi perusteltua syytä epäillä, että määräyksen tarkoittaman tiedon kohteena oleva henkilö ei asu määräyksen an-

tavassa valtiossa. Palveluntarjoajan sijaintivaltion toimivaltainen viranomainen voisi tämän jälkeen ilmoittaa, jos se näkisi ongelmia määräyksen toteuttamisessa. Nämä voisivat koskea ainakin tilanteita, joissa määräyksen tarkoittamaa tietoa koskisivat palveluntarjoajan sijaintivaltion lainsäädännön säännökset erioikeuksista tai vapauksista tai jos tiedon luovuttaminen voisi vaikuttaa palveluntarjoajan sijaintivaltion perustavanlaatuisiin intresseihin. Saatuaan tällaisen ilmoituksen määräyksen antavan viranomaisen tulisi ottaa saamansa tiedot huomioon vastaavasti kuin jos ne perustuisivat sen omaan kansalliseen lainsäädäntöön. Myös liikennetietojen osalta menettelyssä on kasvatettu palveluntarjoajan sijaintivaltion viranomaisen roolia ja sen esittämän näkemyksen merkitystä. Lisäksi tekstistä on poistettu kohtia, jotka vaikuttivat edellyttävän palveluntarjoajan oikeudellista harkintaa. Selvityksen mukaan neuvotteluissa on myös korostunut eri tietoluokkien erilainen asema luottamuksellisen viestinnän suojan kannalta.

Hallintovaliokunta on tarkastellut asetusehdotusta lähinnä toiminnallisesta näkökulmasta. Valiokunta katsoo valtioneuvoston kantaa tarkentaen ja täydentäen, että sisältö- ja liikennetietoja tulisi käsitellä notifikaatioon liittyvien edellytysten sekä prosessin osalta yhdenmukaisesti, sillä kyseisiä tietoja pyydetään käytännössä usein yhtäaikaisesti. Erilaisten prosessien luominen sisältö- ja liikennetiedoille johtaisi tietoa pyytävän viranomaisen näkökulmasta käytännössä epäselvään menettelyyn. Pyyntöjen arviointi vaatii myös sellaista oikeudellista asiantuntemusta, mitä palveluntarjoajalta ei voi edellyttää. Valiokunta pitää tärkeänä, että täytäntöönpanovaltio voi saamansa notifikaation perusteella tarvittaessa estää määräyksen täytäntöönpanon taikka tiedon käyttämisen rikosprosessissa.

Valiokunta pitää lisäksi valtioneuvoston kantaa täydentäen edelleen tärkeänä huolehtia siitä, ettei ehdotettu sääntely johda siihen, että toisen jäsenvaltion lainvalvontaviranomaisella olisi mahdollisuus saada asetuksen soveltamisalaan kuuluvia, suomalaisten yksityiselämän ja viestinnän luottamuksellisuuden piiriin kuuluvia tietoja palveluntarjoajalta tehokkaammin kuin kansallisella viranomaisella valtion sisällä tapahtuvassa rikostutkinnassa. Tällainen tilanne olisi myös henkilötietojen suojan kannalta kestämätön.

Valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan työryhmäneuvotteluissa on vahvistunut käsitys siitä, että asetusehdotuksen oikeusperustan johdosta asetuksessa tulee olla kyse nimenomaan oikeusviranomaisten päätösten tai oikeusviranomaisen validoimien päätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta. Tämän johdosta asetusehdotuksessa normaalisti edellytetään myös tilaaja- ja kirjautumistietojen osalta syyttäjän vahvistusta haluttaessa esittää palveluntarjoajalle esittämis- tai säilyttämismääräys. Asetusehdotukseen on kuitenkin lisätty säännökset poikkeuksesta vahvistamismenettelyyn kiiretilanteissa, joissa tulisi hakea ja saada jälkikäteinen vahvistus. Oikeusperustan on myös katsottu estävän mahdollisuuden asetuksen soveltamiseen ns. tiedusteluvaiheeseen. Asetusehdotuksen tämänhetkisen sisällön oikeusperustan osalta neuvoston oikeuspalvelu on 20.11.2018 pidetyssä asetusehdotusta käsitelleessä kokouksessa kertonut suullisesti, että se pitää asetusehdotuksen nykyistä tekstiä asianmukaisena asetusehdotuksen oikeusperustan kannalta.

Selvityksen mukaan asetusehdotuksen soveltamisalaa ei ole laajennettu siten, että siihen olisi lisätty sääntelyä ns. suoraa pääsyä koskevista tilanteista tai reaaliaikaisen tiedonhankinnan muodoista.

Vaikka ehdotetun asetuksen odotetaan tehostavan poliisin suorittamaa rikostutkintaa, notifiointimenettelyn ja mahdollisiin toimenpiteisiin ryhtymisen on arvioitu saattavan jonkin verran lisätä viranomaisten resurssitarvetta etenkin, jos merkittävät palveluntarjoajat siirtäisivät toimintaansa Suomeen. Ehdotuksista aiheutuu myös palveluntarjoajille kustannusvaikutuksia ja hallinnollista taakkaa. Vaikutukset sekä viranomaisten että palveluntarjoajien kannalta ovat kuitenkin arvioitavissa tarkemmin vasta, kun ehdotusten lopullinen sisältö on selvinnyt.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

> *että se yhtyy asiassa toiminnallisesta näkökulmasta valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin tarkennuksin ja täydennyksin edellyttäen, että asetusehdotus on myös valtiosääntöisesti hyväksyttävissä.*

Helsingissä 28.11.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Pertti Hakanen kesk
jäsen Mika Kari sd
jäsen Kari Kulmala sin
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala sin
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tapani Tölli kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne