Valiokunnan lausunto LaVL 29/2018 vp– U 33/2018 vp

Lakivaliokunta

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): Lakivaliokuntaan 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 Sampsa Hakala, Valtakunnansyyttäjänvirasto
- rikostarkastaja Heidi Björk, keskusrikospoliisi
- lakimies Asko Metsola, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry
- professori Sakari Melander

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- sisäministeriö
- liikenne- ja viestintäministeriö
- Helsingin käräjäoikeus
- Poliisihallitus
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan 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. Ehdotuksen kanssa samanaikaisesti on annettu ehdotus direktiiviksi yhdenmukaisista säännöistä laillisten edustajien nimeämiseksi todistusaineiston keräämistä varten rikosoikeudellisissa menettelyissä (COM(2018) 226 final).

Asetus- ja direktiiviehdotuksen pääasiallinen sisältö ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä (U 33/2018 vp) sekä nyt käsiteltävästä jatkokirjelmästä (UJ 28/2018 vp) ja sen liitteenä olevasta muistiosta.

Jatkokirjelmän liitteenä olevan muistion mukaan 6.—7.12.2018 pidettävässä oikeus- ja sisäasioiden neuvoston kokouksessa jäsenvaltioilta tiedustellaan, hyväksyvätkö nämä neuvoston yleisnäkemyksen asetusehdotuksesta pohjaksi Euroopan parlamentin kanssa käytäviä neuvotteluja varten. Työryhmätason keskusteluja ehdotuksen sisällöstä jatketaan vielä ennen oikeus- ja sisäasioiden neuvoston kokousta, jotta mahdollisimman moni jäsenvaltio voisi hyväksyä yleisnäkemyksen. Joulukuun oikeus- ja sisäasioiden neuvoston kokouksessa ei ole tarkoituksena 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 lausunto LaVL 29/2018 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Euroopan 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 pikaviestitietoihin.

Asetusehdotuksessa säännellään, miten ja millä edellytyksillä jäsenvaltion lainvalvontaviranomainen voi suoraan 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 tarkoitettu vaikutettavan jäsenvaltioiden sisäisiin menettelyihin. Direktiiviehdotuksessa säännellään palveluntarjoajien laillisten edustajien nimittämistä, jotta näille edustajille voitaisiin toimittaa todistusaineiston toimittamista koskevia pyyntöjä ja määräyksiä.

Tällä hetkellä asetusehdotuksen mukainen rajat ylittävä tiedonhankinta perustuu eurooppalaista tutkintamääräystä koskevan direktiivin (2014/41/EU, EIO) täytäntöönpanolainsäädäntöön ja muihin säännöksiin kansainvälisestä rikosoikeusavusta.

Lakivaliokunta on lausunut asetus- ja direktiiviehdotuksista neuvottelujen alkuvaiheessa (LaVL 16/2018 vp). Valtioneuvoston kirjelmässä (U 33/2018 vp, s. 2) ja lakivaliokunnan aiemmassa lausunnossa (LaVL 16/2018 vp. s. 4) selostetaan säädösehdotusten taustaa. Lakivaliokunta arvioi jatkokirjelmässä esitettyä sekä neuvottelutilannetta aiemmassa lausunnossaan esittämänsä valossa. Lakivaliokunta lausuu esityksestä oman toimialansa osalta.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan 6.—7.12.2018 pidettävässä oikeus- ja sisäasioiden neuvoston kokouksessa jäsenvaltioilta tiedustellaan, hyväksyvätkö nämä neuvoston yleisnäkemyksen asetusehdotuksesta pohjaksi Euroopan parlamentin kanssa käytäviä neuvotteluja varten. Kokouksessa ei ole tarkoituksena hyväksyä neuvoston yleisnäkemystä direktiiviehdotuksesta. Neuvottelut asetusehdotuksesta vielä jatkuvat ennen OSA-neuvoston kokousta. Näin ollen hyväksyttäväksi ehdotettavan asetusehdotusta koskevan yleisnäkemyksen tarkka sisältö ei ole vielä tiedossa. Tämän vuoksi sekä erityisesti asetusehdotukseen sisältyvien merkittävien periaatteellisten kysymysten vuoksi lakivaliokunta keskittyy lausunnossaan asetusehdotuksen hyväksyttävyyden kannalta eräisiin kaikkein keskeisimpiin kysymyksiin. Muilta osin valiokunta viittaa aikaisempaan lausuntoonsa (LaVL 16/2018 vp) ja korostaa, että siinä esitetyt seikat on pyrittävä ottamaan neuvotteluissa huomioon.

Lakivaliokunta suhtautuu myönteisesti ehdotusten tavoitteisiin. Teknologinen kehitys on muuttanut rikollisuuden muotoja ja vaikuttanut merkittävästi sen selvittämismahdollisuuksiin. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että on tärkeää jatkaa työtä sähköisen todistusaineiston saatavuuden tehostamiseksi erityisesti rajat ylittävissä tiedonhankintatilanteissa. Tällaisessa yhteistyössä ja sitä kehitettäessä on kuitenkin huolehdittava myös henkilötietojen suojan ja muiden perusoikeuksien asianmukaisesta turvaamisesta sekä valtioiden täysivaltaisuuden huo-

mioon ottamisesta. Valiokunta painottaa aiemmassa lausunnossaan toteamansa mukaisesti (LaVL 16/2018 vp, s. 5), että myös oikeusturvanäkökohdat on turvattava kehitettäessä rajat ylittävää tiedonhankintaa.

Lakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan (LaVL 16/2018 vp, s. 5) viitannut siihen, että asetusehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 82 artiklan 1 kohta. Sen mukaan oikeudellinen yhteistyö unionissa rikosoikeuden alalla perustuu tuomioiden ja oikeusviranomaisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen, ja siihen kuuluu jäsenvaltioiden lakien ja asetusten lähentäminen artiklan 2 kohdassa ja 83 artiklassa tarkoitetuilla aloilla. Vastavuoroisen tunnustamisen instrumenteissa on ollut perinteisesti keskeistä nimenomaan jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välisen yhteistyön tiivistäminen ja tehostaminen. Lakivaliokunta totesi lausunnossaan, että nyt käsiteltävä asetusehdotus puolestaan siirtää pyyntöjen arviointiin liittyviä tehtäviä palveluntarjoajille ja asettaa ne lähinnä oikeudellisia asioita hoitavan viranomaisen rooliin. Valiokunta totesi, että palveluntarjoajille on ehdotettu varsin laajaa vastuuta oikeudellisessa harkinnassa niiden vastaanottaessa tietopyyntöjä. Lakivaliokunta piti ehdotettua sääntelymallia muun muassa oikeusturvasyistä ongelmallisena. Valiokunta piti tärkeänä, että toisen jäsenvaltion viranomaisen toimittama tietojen säilyttämistä tai luovuttamista koskeva määräys arvioidaan sen valtion viranomaisen toimesta, jossa toimivalta palveluntarjoajalta tietoja pyydetään. Valiokunta katsoi lausunnossaan, että asetusehdotukseen sisältyvä toimintamalli toisen jäsenvaltion viranomaisen ja palveluntarjoajan välisestä yhteydenpidosta ei näin ollen ollut valiokunnan näkemyksen mukaan asianmukainen.

Valiokunta kiinnitti aiemmassa lausunnossaan (LaVL 16/2018 vp, s. 5) huomiota siihen, että asetusehdotuksessa tarkoitetussa menettelyssä on eroteltu eri tietoluokat, joita ovat tilaajatiedot, kirjautumistiedot, liikennetiedot ja sisältötiedot.

Jatkokirjelmän liitteenä olevassa muistiossa tuodaan esiin (s. 2—3), että liikenne- ja sisältötietojen osalta neuvotteluissa on kasvatettu palveluntarjoajan sijaintivaltion roolia määräysten arvioinnissa. Merkittävimmin sijaintivaltion viranomaisten roolia on saatu lisättyä sisältötietojen osalta. Jatkokirjelmän mukaan muutoksia on tässä suhteessa tehty ennen kaikkea lisäämällä asetusehdotukseen uusi 7 a artikla palveluntarjoajan sijaintivaltion toimivaltaisen viranomaisen notifikaatiosta tilanteissa, joissa määräyksen antavalla viranomaisella on perusteltua syytä epäillä, että määräysten tarkoittaman tiedon kohteena oleva henkilö ei asu määräyksen antavassa valtiossa. Palveluntarjoajan sijaintivaltion toimivaltainen viranomainen voisi tämän jälkeen kolmen päivän määräajan kuluessa ilmoittaa, jos määräyksen tarkoittamaa tietoa koskevat 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 nämä huomioon vastaavasti kuin jos ne perustuisivat antajavaltion kansalliseen lainsäädäntöön.

Asetusehdotuksen 7 a artiklaan lisätty notifiointia koskeva velvoite ei valiokunnan näkemyksen mukaan 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 valossa lakivaliokunta katsoo, että asetusehdotuksessa omaksuttu perusratkaisu on edelleen samalla tavoin ongelmallinen kuin alkuperäisessä asetusehdotuksessa. Asetusehdotuksessa omaksuttu lainsäädännöllinen ratkaisu tarkoittaisi edelleen, että toisessa jäsenvaltiossa sijaitseva palveluntarjoaja vastaanottaisi ja käsittelisi tietopyyntöjä. Toteutuessaan asetusehdotus näin johtaisi edelleen tilanteeseen, jossa palveluntarjoajat olisivat lähinnä oikeudellisia asioita hoitavan viranomaisen asemassa.

Valiokunta yhtyy jatkokirjelmässä esitettyyn valtioneuvoston kantaan siitä, että asetusehdotusta koskevan yleisnäkemyksen hyväksyminen pohjaksi Euroopan parlamentin kanssa käytäviä neuvotteluja varten edellyttää sitä, että sääntely palveluntarjoajille osoitetuista tehtävistä ja asemasta muuttuu merkittävällä tavalla alkuperäisessä ehdotuksessa säännellystä.

Sen sijaan valiokunta ei yhdy jatkokirjelmässä esitettyyn valtioneuvoston kantaan siltä osin kuin valtioneuvoston kannan mukaan 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. Valiokunta uudistaa edellisessä lausunnossaan (LaVL 16/2018 vp, s. 5) esittämänsä näkemyksen siitä, että toisen jäsenvaltion viranomaisen toimittama tietojen säilyttämistä tai luovuttamista koskeva määräys tulee arvioida sen jäsenvaltion viranomaisen toimesta, jossa toimivalta palveluntarjoajalta tietoja pyydetään. Valiokunta ei puolla asetusta koskevan yleisnäkemyksen hyväksymistä, ellei viimeksi mainittu edellytys täyty.

Alkuperäisestä valtioneuvoston kirjelmästä (U 33/2018 vp, s. 16) ilmi käyvin tavoin ehdotukseen sisältyvät toisen jäsenvaltion viranomaisille ehdotettavat toimivaltuudet ovat luonteeltaan sellaisia, että ne saattaisivat muodostua jossain määrin laajemmiksi kuin Suomen kansallisten viranomaisten toimivaltuudet kansallisen lain perusteella vastaavissa tilanteissa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tilanne on edelleen sama. Lakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan (LaVL 16/2018 vp, s. 5) pitänyt keskeisenä sen varmistamista, että ehdotusten perusteella ei synny tilannetta, jossa kynnys tietyn tutkintatoimen käytölle jäsenvaltiossa olisi erilainen valtioiden rajat ylittävissä tilanteissa kuin valtion sisällä tapahtuvassa rikostutkinnassa. Valiokunta uudistaa tältä osin aiemmin lausumansa. Valiokunta painottaa, että asetuksen ei tulisi mahdollistaa tilannetta, jossa toisen jäsenvaltion viranomaisten toimivaltuudet Suomessa sijaitsevan palveluntarjoajan osalta olisivat laajemmat kuin Suomen kansallisten viranomaisten toimivaltuudet kansallisen lain perusteella vastaavissa tilanteissa.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston kantaan siitä, että 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. Valiokunta pitää edelleen edellisessä lausunnossaan toteamallaan tavalla (LaVL 16/2018 vp, s. 5) tärkeänä sitä, että asetusehdotus mahdollistaa sen varmistamisen, että esitys ei johda oikeusturvan kannalta heikompaan suojaan kuin vastaavissa kansallisissa tilanteissa.

Valiokunnan lausunto LaVL 29/2018 vp

Valiokunnan edellisessä lausunnossa (LaVL 16/2018 vp, s. 6) todetuin tavoin neuvottelujen alkuvaiheessa eräät jäsenvaltiot olivat ehdottaneet soveltamisalan laajentamista siten, että sääntely kattaisi myös tietojen suoraa rajat ylittävää hankkimista lainvalvontaviranomaisen käytössä olevalta tekniseltä laitteelta (ns. suora pääsy) koskevat tilanteet ja reaaliaikaisen tiedonhankinnan muotoja. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tällaisia soveltamisalan laajennuksia ei olla sisällyttämässä neuvoston yleisnäkemykseen. Lakivaliokunta pitää tätä myönteisenä. Valiokunta viittaa tältä osin aiempaan lausuntoonsa (LaVL 16/2018 vp, s. 6).

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että valtioneuvoston kannasta poiketen valiokunta ei puolla asetusta koskevan yleisnäkemyksen hyväksymistä, elleivät säännökset mahdollista sitä, että toisen jäsenvaltion viranomaisen toimittama tietojen säilyttämistä tai luovuttamista koskeva määräys voidaan arvioida sen jäsenvaltion viranomaisen toimesta, jossa toimivalta palveluntarjoajalta tietoja pyydetään,

että valiokunta muilta osin yhtyy valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin täydennyksin.

Helsingissä 29.11.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Hanna-Leena Mattila kesk
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Antti Rantakangas kesk
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Ville Tavio ps
varajäsen Susanna Koski kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto