Valiokunnan lausunto LaVL 1/2019 vp– E 131/2018 vp

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: OSA; Neuvottelumandaattiehdotukset Budapestin sopimuksen toista lisäpöytäkirjaa ja Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välistä rajat ylittävää pääsyä sähköiseen todistusaineistoon koskevaa sopimusta varten

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: OSA; Neuvottelumandaattiehdotukset Budapestin sopimuksen toista lisäpöytäkirjaa ja Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välistä rajat ylittävää pääsyä sähköiseen todistusaineistoon koskevaa sopimusta varten (E 131/2018 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Lauri Rautio, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Elina Rantakokko, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Piia Nyström, liikenne- ja viestintäministeriö
- professori Sakari Melander

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- Valtakunnansyyttäjänvirasto
- keskusrikospoliisi
- Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry

Viitetiedot

Lakivaliokunta on aiemmin antanut asiassa U 33/2018 vp (ns. E-evidence asetusehdotus) lausunnot LaVL 35/2018 vp, LaVL 29/2018 vp ja LaVL 16/2018 vp.

Valmis
5.0

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotukset

Komissio on antanut 5.2.2019 suositukset (ehdotukset) neuvoston päätöksiksi luvan antamisesta komissiolle tietoverkkorikollisuutta koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen (ns. Budapestin sopimus) toisesta lisäpöytäkirjasta käytäviin neuvotteluihin osallistumiseen ja luvan antamisesta komissiolle aloittaa neuvottelut sopimuksen tekemiseksi Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välillä oikeudelliseen yhteistyöhön rikosasioissa liittyvästä rajat ylittävästä pääsystä sähköiseen todistusaineistoon.

Ehdotusten pääasiallinen sisältö ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä ja sen liitteenä olevasta muistiosta.

Tavoitteena on, että OSA-neuvosto hyväksyy lopulliset neuvottelumandaatit kokouksessaan 6.—7.6.2019.

Valtioneuvoston kanta

Yleistä

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.

Valtioneuvosto korostaa, että sekä toisesta lisäpöytäkirjasta käytävien neuvotteluiden että mahdollisten Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välillä käytävien sopimusneuvotteluiden osalta merkitystä on parhaillaan käynnissä olevilla sähköistä todistusaineistoa rikosasioissa koskevaa asetusehdotusta COM(2018) 225 final koskevilla neuvotteluilla ja niissä neuvotteluissa esitetyillä Suomen kannoilla. Valtioneuvosto toteaa, että Suomen kanta kyseiseen asetusehdotukseen sen nykyisessä muodossa on varauksellinen. Myös neuvottelumandaatteja ja varsinaisia neuvotteluita koskevissa keskusteluissa tuleekin aktiivisesti pyrkiä vaikuttamaan ehdotuksiin sen varmistamiseksi, että Suomen asetusehdotusneuvotteluissa esittämät kannat otetaan huomioon.

Erityishuomiot Euroopan neuvoston yleissopimuksen toisen lisäpöytäkirjan neuvotteluita koskevasta ehdotuksesta

Valtioneuvosto tukee toimenpiteitä, joilla edistetään sitä, että valmisteilla olevan lisäpöytäkirjan säännökset ovat mahdollisimman yhdenmukaisia jo olemassa olevan ja valmisteilla olevan EU-sääntelyn kanssa.

Valtioneuvosto arvioi, että suositus neuvotteluohjeita koskevine liitteineen on laadittu asiantuntevasti ottaen huomioon lisäpöytäkirjaneuvottelujen sisältö ja vaihe. Huomiota on asianmukaisesti kiinnitetty perusoikeuksiin ja tietosuojaan. Ehdotuksessa on kattavasti käsitelty toimivalta-

kysymyksiä ja perusteltu koko lisäpöytäkirjan kattavaa unionin yksinomaista toimivaltaa, mutta siltä osin neuvotteluissa saatetaan vielä tarvita tarkempaa arviointia. Lähtökohtaisesti liitteen neuvotteluohjeet vaikuttavat asianmukaisilta ja Suomen lisäpöytäkirjaneuvotteluissa esittämiä näkemyksiä vastaavilta, mutta toimivaltakysymyksistäkin riippuen niissä saattaa olla täsmentämisen tarvetta.

Erityishuomiot Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen mahdollisia sopimusneuvotteluita koskevasta ehdotuksesta

Valtioneuvosto kannattaa lähtökohtaisesti sitä, että EU pyrkii neuvottelemaan USA:n kanssa sopimuksen sähköisen todistusaineiston paremmasta saatavuudesta sen sijaan, että jäsenvaltiot tekisivät vastaavia sopimuksia kahdenvälisesti. Valtioneuvosto tukee toimenpiteitä, joilla edistetään sitä, että mahdollisissa neuvotteluissa USA:n kanssa saavutettaisiin EU-sääntelyn kanssa yhteensopiva sopimus, jossa otettaisiin huomioon erityisesti nykyisessä ja tulevassa EU-sääntelyssä vahvistettu tietosuoja- ja muu perusoikeussääntelyn taso.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komissio on antanut kaksi suositusta (ehdotusta) neuvoston päätöksiksi komissiolle annettaviksi neuvottelumandaateiksi. Ensimmäinen suositus koskee luvan antamista komissiolle tietoverkkorikollisuutta koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen (ns. Budapestin sopimus) toisesta lisäpöytäkirjasta käytäviin neuvotteluihin osallistumiseen. Toinen suositus koskee luvan antamista komissiolle aloittaa neuvottelut sopimuksen tekemiseksi Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välillä oikeudelliseen yhteistyöhön rikosasioissa liittyvästä rajat ylittävästä pääsystä sähköiseen todistusaineistoon. Tavoitteena on, että OSA-neuvosto hyväksyy lopulliset neuvottelumandaatit kokouksessaan 6.—7.6.2019.

Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välinen mahdollinen sopimus sisältäisi sääntelyä oikeusviranomaisten rajat ylittävästä pääsystä palveluntarjoajan hallussa olevaan sähköiseen todistusaineistoon rikosoikeudellisissa menettelyissä. Sopimuksen tekemisellä on merkitystä Euroopan unionille sen vuoksi, että useat keskeiset palveluntarjoajat toimivat Yhdysvaltojen lainkäyttövallan alaisuudessa. Myös Euroopan neuvoston yleissopimuksen (ns. Budapestin sopimus) toisen lisäpöytäkirjan on tarkoitus koskea suoraa yhteydenpitoa palveluntarjoajien kanssa, mutta sen on tarkoitus sisältää myös muuta sääntelyä liittyen keskinäiseen oikeusapuun.

Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välisellä mahdollisella sopimuksella, Budapestin sopimuksen toisella lisäpöytäkirjalla ja niitä koskevilla neuvottelumandaattiehdotuksilla on liityntä komission antamaan asetusehdotukseen koskien sähköistä todistusaineistoa rikosasioissa (ns. E-evidence-asetusehdotus). Siinä 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. Kysymys voi olla esimerkiksi sähköpostia koskevista sisältö- tai lähetystiedoista. Asetusehdotuksessa säännellään myös tilannetta, jossa eurooppalaisen esittämismääräyksen noudattaminen on määräyksen vastaanottaneen palveluntarjoajan näkemyksen mukaan ristiriidassa

EU:n ulkopuolisen valtion lainsäädännön kanssa, koska mainitussa lainsäädännössä kielletään kyseisten tietojen luovuttaminen.

Lakivaliokunta suhtautuu lähtökohtaisesti myönteisesti molempiin komission neuvottelumandaattiehdotuksiin. Teknologinen kehitys on muuttanut rikollisuuden muotoja ja vaikuttanut merkittävästi sen selvittämismahdollisuuksiin. Tämän vuoksi on tärkeää jatkaa työtä sähköisen todistusaineiston saatavuuden tehostamiseksi erityisesti rajat ylittävissä tiedonhankintatilanteissa huolehtien kuitenkin samalla oikeusturvasta sekä henkilötietojen suojan ja muiden perusoikeuksien turvaamisesta. Lisäksi neuvottelumandaattiehdotuksista ja sopimuksesta sekä lisäpöytäkirjasta neuvoteltaessa on oleellista huomioida toimenpiteiden oikeasuhtaisuutta ja välttämättömyyttä koskevat edellytykset.

Valiokunta kuitenkin korostaa, että sekä komission neuvottelumandaattiehdotuksia että EU:n ja Yhdysvaltojen välistä sopimusta ja Budapestin sopimuksen toista lisäpöytäkirjaa koskevissa neuvotteluissa on tärkeää huomioida E-evidence-asetusehdotusta koskevat neuvottelut. Neuvottelut E-evidence-asetusehdotuksesta ovat kesken, sillä Euroopan parlamentti ei ole vielä muodostanut kantaansa asetusehdotukseen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan asetusehdotusta koskeva yleisnäkemys hyväksyttiin jäsenvaltioiden kesken OSA-neuvoston kokouksessa joulukuussa 2018. Yleisnäkemys perustuu notifikaatiomalliin, jossa vain tietyissä rajatuissa tilanteissa palveluntarjoajan sijaintivaltion viranomaiselle ilmoitetaan palveluntarjoajalle tehdystä pyynnöstä ja viranomainen voi reagoida asiaan. Suomi ja kuusi muuta jäsenvaltiota eivät kannattaneet asetusehdotusta koskevaa yleisnäkemystä johtuen erityisesti palveluntarjoajille ehdotuksessa osoitetuista tehtävistä ja asemasta. Saadun selvityksen mukaan Suomi katsoi, että palveluntarjoajille ehdotettiin varsin laajaa ja itsenäistä vastuuta oikeudellisesta harkinnasta toteutettaessa toisen jäsenvaltion viranomaisen antamaa säilyttämis- tai esittämismääräystä, ja piti muun muassa perustuslaillisista syistä johtuen perusteltuna, että suorassakin yhteydenpidossa lainvalvontaviranomaisen ja palveluntarjoajan välillä on rooli ja määräyksen riitautusmahdollisuus myös sen jäsenvaltion viranomaisilla, jossa toimivalta palveluntarjoajalta tietoja pyydetään.

Edellä esitetty huomioon ottaen lakivaliokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että paitsi komissiolle annettavia neuvottelumandaatteja myös varsinaisissa EU:n ja Yhdysvaltojen välistä sopimusta ja Budapestin sopimuksen toista lisäpöytäkirjaa koskevissa neuvotteluissa edellä mainittua asetusehdotusta koskevien neuvotteluiden tilanne ja sitä koskevat Suomen kriittiset kannat otetaan huomioon.

Lakivaliokunta toteaa, että se on edellä selostetusta E-evidence-asetusehdotuksesta antamissaan lausunnoissa pitänyt muun muassa oikeusturvasyistä ongelmallisena mallia, jossa tietopyynnöissä ei ole kyse valtioiden viranomaisten välisestä yhteistyöstä, vaan pyyntöjen arviointiin liittyviä tehtäviä siirretään palveluntarjoajille ja asetetaan ne lähinnä oikeudellisia asioita hoitavan viranomaisen rooliin. Lakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että toisen jäsenvaltion viranomaisen toimittama tietojen säilyttämistä ja luovuttamista koskeva määräys arvioidaan sen valtion viranomaisen toimesta, jossa toimivalta palveluntarjoajalta tietoja pyydetään (ks. LaVL 35/2018 vp, s. 3, LaVL 29/2018 vp, s. 5 ja LaVL 16/2018 vp, s. 5). Lakivaliokunta ei yhtynyt E-evidence-asetuksen osalta myöskään neuvoston yleisnäkemysvaihetta käsitelleessä lausunnossaan (ks. LaVL 29/2018 vp, s. 5) valtioneuvoston kantaan siltä osin kuin valtioneuvoston kannan mukaan olennaista oli, että ainakin luottamuksellisen viestinnän suojan kannalta merkittävimpiin tietoihin kohdistu-

vat tiedon luovuttamista koskevat määräykset, jotka koskevat muuta kuin määräyksen antajavaltiossa asuvaa henkilöä, voitaisiin normaalisti arvioida palveluntarjoajan sijaintivaltion viranomaisten toimesta.

Lakivaliokunnan nyt käsiteltävien EU:n ja Yhdysvaltojen välistä sopimusta ja Budapestin sopimuksen toista lisäpöytäkirjaa koskevien neuvottelumandaattiehdotusten yhteydessä saaman selvityksen mukaan niin asetusehdotusta koskevissa neuvotteluissa kuin EU:n ja Yhdysvaltojen välistä sopimusta tai Budapestin sopimuksen toista lisäpöytäkirjaa koskevissa neuvotteluissa ei kuitenkaan ole realistista olettaa, että niissä päädyttäisiin valtioiden viranomaisten väliseen yhteistyöhön perustuvaan malliin sen sijasta, että kyseessä olisi viranomaisen yhteydenpito suoraan toisessa valtiossa sijaitsevaan palveluntarjoajaan.

Saamaansa selvitystä ja neuvottelutilannetta arvioituaan lakivaliokunta katsoo oman toimialansa kannalta, että EU:n ja Yhdysvaltojen välisissä sopimusneuvotteluissa ja Budapestin sopimuksen toista lisäpöytäkirjaa koskevissa neuvotteluissa on tärkeää pyrkiä turvaamaan palveluntarjoajan sijaintivaltion viranomaisten riittävä asema ja osallistuminen. Tämä voi puhtaan viranomaisten välisen yhteistyön sijasta tapahtua esimerkiksi viranomaisen notifiointiin perustuvan mallin kautta. Olennaista valiokunnan mielestä on, että palveluntarjoaja ei joudu tekemään viranomaiselle kuuluvaa oikeudellista harkintaa ja eri osapuolien oikeusturvatakeet tulevat huomioiduiksi.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välistä sopimusta koskevaa komission neuvotteluohjeluonnosta on jäsenvaltioiden välisissä neuvotteluissa muokattu sen varmistamiseksi, että myös palveluntarjoajan sijaintivaltion viranomaisten kieltäytymismahdollisuus tietojen luovuttamisesta voitaisiin huomioida sopimuksessa. Vastaavasti Budapestin sopimuksen lisäpöytäkirjaa koskevissa komission neuvotteluohjeissa suhtaudutaan joustavasti palveluntarjoajan sijaintivaltion notifioimiseen ja sen suostumuksen saamiseen. Valiokunta pitää edellä esitettyä myönteisenä, mutta katsoo, että palveluntarjoajan sijaintivaltion viranomaisen osallistumista ei ole riittävän selkeästi sisällytetty neuvotteluohjeisiin. Valiokunnan mielestä on tärkeää pyrkiä siihen, että palveluntarjoajan sijaintivaltion viranomaisten riittävän kattava osallistuminen sisällytetään riittävän selkeästi sopimukseen ja lisäpöytäkirjaan ja että tämä tavoite huomioidaan selkeämmin myös neuvotteluohjeissa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Valiokunnan lausunto LaVL 1/2019 vp

Helsingissä 28.5.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ville Tavio ps
jäsen Sanna Antikainen ps
jäsen Kim Berg sd
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Vilhelm Junnila ps
jäsen Antti Kaikkonen kesk
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Sari Multala kok
jäsen Jaana Pelkonen kok
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Kaisa Juuso ps
varajäsen Elina Lepomäki kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto