|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Lausunto** |  |
|  |  |  |
| TIO / TTU/ Rönkä |  | LVM/747/02/2018 |
|  | 9.5.2018 |  |
|  |  |  |
|  |
|  |
|  |
|  |
|  |

Liikenne- ja viestintäministeriön lausunto komission lainsäädäntöehdotuksista liittyen lainvalvontaviranomaisten rajat ylittävään pääsyyn sähköiseen todistusaineistoon rikosasioissa

Oikeusministeriö on pyytänyt liikenne- ja viestintäministeriöltä lausuntoa komission lainsäädäntöehdotuksista liittyen lainvalvontaviranomaisten rajat ylittävään pääsyyn sähköiseen todistusaineistoon rikosasioissa. Liikenne- ja viestintäministeriö kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa. Liikenne- ja viestintäministeriö osallistuu mielellään jatkossakin yhteistyöhön ehdotuksen käsittelyssä sekä ehdotusta koskevan valtioneuvoston kannan valmistelussa.

***On vaarana, että komission ehdottama lainsäädäntö heikentäisi kansalaisten perusoikeuksien suojaa***

Liikenne- ja viestintäministeriö on tarkastellut esitystä arvioiden sen vaikutuksia kansalaisten perusoikeuksien suojalle, erityisesti yksityiselämän suojan ja luottamuksellisin viestin salaisuuden suojan kannalta. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tärkeänä, että suomalaisten yksityiselämän suoja sekä luottamuksellisen viestin salaisuuden suoja turvataan perustuslain mukaisesti. Viranomaisten tulee voida puuttua suomalaisten yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin suojaan vain perustuslaissa säädetyissä rajoissa. Perustuslain mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tämä velvollisuus sisältää kiellon rikkoa perusoikeuksia mutta myös velvollisuuden edistää perusoikeuksien toteutumista. Komission ehdotusta koskevissa neuvotteluissa tulee varmistaa, että kasalaisten perusoikeussuojan toteutumisesta huolehditaan asianmukaisesi. Liikenne- ja viestintäministeriö huomauttaa, että komission ehdottama lainsäädäntö vaikuttaa nyt monin osin kansalaisten perusoikeuksien suojan kannalta ongelmalliselta.

Rajat ylittävää pääsyä koskeva ehdotus mahdollistaa toisen jäsenvaltion lainvalvontaviranomaisen vaatimaan suomalaisen teleyrityksen luovuttamaan sille sähköistä viestintää koskevia tietoja. Tällaista rajat ylittävää pääsyä koskevista edellytyksistä olisi säädetty EU-asetuksessa. Lisäksi lainvalvontaviranomaisten toimintaa rajoittaisi kansallinen lainsäädäntö. Sen sijaan kohdenmaan (eli valtion, jossa teleyritys sijaitsee) lainsäädännöllä ei olisi pääsääntöisesti merkitystä tietopyynnön hyväksyttävyydessä. Ehdotus voisi siis johtaa tilanteeseen, jossa suomalaisen teleyrityksen tulisi luovuttaa suomalaisten luottamuksellista viestintää ulkomaiselle viranomaiselle silloinkin, kun se ei olisi Suomessa sallittua. Tämä heikentäisi kansalaisten perusoikeuksien suojaa.

Toisen jäsenvaltion lainvalvontaviranomaisilla ei tulisi olla mahdollisuutta saada suomalaisten yksityiselämän ja viestinnän luottamuksellisuuden piiriin kuuluvia tietoja silloin, kun se ei ole Suomessa sallittua. Suomen perustuslaissa luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittamisesta on säädetty tiukemmin kuin Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tai Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Perustuslain edellyttämän yksityiselämän suojan tai viestinnän luottamuksellisuuden tason ei tule heikentyä ehdotetun EU-lainsäädännön myötä.

***Ehdotuksen mukaisessa menettelyssä aiemmin viranomaisille jätettyä harkintavaltaa voisi mahdollisesti siirtyä perustuslain vastaisesti yrityksille***

Perusoikeussuojan kannalta merkityksellistä on myös esityksen suhde niin kutsuttuun virkamieshallintoperiaatteeseen. Perustuslain 124 §:n mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle. Perustuslain pykälä korostaa sitä, että julkisten hallintotehtävien hoitamisen tulee pääsäännön mukaan kuulua viranomaisille ja että tällaisia tehtäviä voidaan antaa muille kuin viranomaisille vain rajoitetusti.

Komission ehdotuksen mukaan toisen jäsenvaltion lainvalvontaviranomainen voisi suoraan lähettää tietopyynnön suomalaiselle teleyritykselle. Nykytilassa toisen jäsenvaltion lainvalvontaviranomaisten on esitettävä pyyntö aina suomalaiselle viranomaiselle, joka arvioi miten pyyntö voidaan täytäntöönpanna ja onko pyynnöstä kieltäytymiseen perustetta. Komission rajat ylittävää pääsyä koskeva esitys siirtäisi näitä pyyntöjen arviointiin liittyviä tehtäviä teleyritykselle. Nämä tehtävät ovat hyvin merkityksellisiä myös kansalaisten perusoikeuksien suojan toteutumisen kannalta. Teleyritysten tehtäväksi jäisi esimerkiksi arvioida koskeeko tietopyyntö asetuksessa tarkoitettuja rikoksia tai onko tietopyyntö selvästi Euroopan unionin perusoikeuskirjan vastainen. Suomalaisten perusoikeussuojan asianmukaisesti turvaamiseksi olisi tärkeää arvioida sitä, onko tällaisten tehtävien antaminen muulle kuin viranomaiselle perustuslain mukaista.

***Jää avoimeksi rajoittaako ehdotus puuttumisen yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin suojaan vain välttämättömään***

Rajoituksista yksityiselämän suojaan voidaan säätää vain perustuslain, Euroopan ihmisoikeussopimuksen sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjan asettamissa rajoissa. Viranomaisten toimivaltuuksien tulee perustua lakiin ja rajoitusten tulee olla välttämättömiä ja oikeasuhtaisia.

Euroopan unionin tuomioistuin ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ovat oikeuskäytännössään arvioineet salaista tiedonhankintaa sekä sähköisen viestinnän välitystietojen säilyttämistä ja käyttämistä koskevan lainsäädännön hyväksyttävyyttä perus- ja ihmisoikeuksien valossa. Arvioinnissa tuomioistuimet ovat kiinnittäneet huomiota mm. siihen millaisiin tiedonhankinta keinoihin viranomaiset voivat lainsäädännön nojalla ryhtyä, millaista ja ketä koskevaa tietoa voidaan toimenpiteen nojalla hankkia, perusteihin, joilla toimenpiteisiin voidaan ryhtyä ja joilla toimenpiteet on rajoitettu vain välttämättömään, lupa- ja valvontaviranomaisten kelpoisuusvaatimuksiin sekä oikeussuojakeinoihin, jotka laki tarjoaa.[[1]](#footnote-1)

Luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan kannalta on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että viestinnän sisällön lisäksi muilla sähköistä viestintää koskevilla tiedoilla on merkitystä perusoikeuden toteutumisen kannalta. Euroopan unionin tuomioistuin on katsonut, että sähköisen viestinnän välitystietojen perusteella voidaan laatia henkilöiden elämäntapoja, liikkumista ja tekemistä koskeva profiili. Tämä profiili on yksityiselämän kunnioittamista koskevan oikeuden kannalta aivan yhtä arkaluonteista tietoa kuin itse viestinnän sisältö.[[2]](#footnote-2)

Komission ehdottama rajat ylittävän pääsyn järjestelmä muodostaa monimutkaisen kokonaisuuden. EU-asetuksessa säädettäisiin rajat ylittävän pääsyn edellytyksistä ja menettelytavoista. Lainvalvontaviranomaisten olisi kuitenkin tämän lisäksi noudatettava aina kansallista lainsäädäntöä. EU-asetuksessa olisi määritelty rikokset, joita koskevassa rikosmenettelyssä viranomaiset voisivat vaatia pääsyä sähköiseen todistusaineistoon. Kuitenkin osa rikoksista on määritelty viittaamalla EU-direktiiveihin, jotka vaativat kansallisia täytäntöönpanotoimia. Myös mm. oikeussuojakeinoista sekä teleyrityksen sanktioista säätäminen jätetään asetuksessa kansallisesti säädettäväksi.

Asetusta koskevissa neuvotteluissa on huolehdittava siitä, että asetuksen nojalla puuttuminen yksityiselämään ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan rajoittuu vain välttämättömään. Arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sekä Euroopan unionin tuomioistuimen relevanttiin oikeuskäytäntöön.

***Perustuslain vastaista tietopyyntöä ei pystyttäisi kansallisesti vastustamaan***

Perusoikeuksien suojan kannalta on ongelmallista, että teleyritys tai kansallinen täytäntöönpanoviranomainen eivät voisi ehdotuksen mukaan arvioida sähköistä todistusaineistoa koskevan tietopyynnön hyväksyttävyyttä kansallisen perustuslain kannalta. Sen sijaan teleyritys voisi kieltäytyä pyynnöstä silloin, kun se on selvästi EU:n perusoikeuskirjan vastainen. Kansallinen viranomainen voisi tietyin edellytyksin jättää panematta tietopyynnön täytäntöön, mikäli tiedon luovuttamien voisi vaarantaa jäsenvaltion perustavanlaatuiset intressit, kuten kansallisen turvallisuuden tai puolustuksen. Kansallinen viranomainen ei voisi kuitenkaan samalla tavalla jättää perustuslain vastaista pyyntöä laitamatta täytäntöön. Nykytilassa suomalaiselle viranomaiselle on jätetty huomattavasti laajempi kansallinen harkintavalta toisen jäsenvaltion viranomaisen oikeusapupyynnön täytäntöönpanossa.

***Kansalaisten, teleyritysten ja viranomaisten voisi olla hankalaa ymmärtää rajat ylittävää pääsyä koskevat säännöt tai saada tietoa käytössään olevista oikeusturvakeinoista***

Salaista tiedonhankintaa koskevan lainsäädännön tulee olla selkeää ja ennustettavaa kansalaisille ja yrityksille. Ehdotetun lainsäädännön perusteella suomalaisen voi olla vaikea tai mahdotonta ymmärtää, milloin ja millä edellytyksillä toisen jäsenvaltion viranomaisilla on oikeus heidän perusoikeuksiinsa puuttua. Tämä ei ole perusoikeuksien asianmukaisen suojan kannalta hyväksyttävää.

Viranomaisten tiedonhankintaa koskevan lainsäädännön tulee taata suomalaisille riittävän tehokkaat oikeussuojakeinot saattaa viranomaisten toiminnan laillisuus valvontaviranomaisen tai tuomioistuimen arvioitavaksi. Mikäli oikeussuojakeinoista säädetään toisen jäsenvaltion kansallisessa lainsäädännössä ja niihin turvautuminen vaatii toisen jäsenvaltion kansallisten prosessien tuntemista, voi suomalaisten mahdollisuudet tosiasiassa turvautua tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin vaarantua.

**Teleyrityksille siirtyisi kansalaisten perusoikeuksien suojan kannalta merkittäviä tehtäviä, joiden asianmukainen hoitaminen voisi vaatia merkittäviä resursseja**

Rajat ylittävää pääsyä koskeva ehdotus antaa toisen jäsenvaltion lainvalvontaviranomaisille mahdollisuuden vaatia suoraan suomalaiselta palveluntarjoajalta tietoja ilman asian saattamista suomalaisten viranomaisten arvioitavaksi. Tämän seurauksena teleyritysten tulisi arvioida itsenäisesti pyyntöjen lainmukaisuutta ja hyväksyttävyyttä esimerkiksi EU:n perusoikeuskirjan valossa. Liikenne- ja viestintäministeriö katsoo, että perusoikeuksien turvaaminen edellyttää, ettei teleyrityksille voida jättää liian suurta harkintavaltaa tietopyyntöihin vastaamisen suhteen. Perusoikeussuojan kannalta merkittävät tehtävät tulisi olla lähtökohtaisesti viranomaisten hoitamia.

Teleyrityksellä tulisi aina olla mahdollisuus saattaa pyynnön lainmukaisuus viranomaisen tai tuomioistuimen arvioitavaksi. Teleyrityksille ei tulisi säätää velvoitteita, joiden noudattaminen saattaisi johtaa kansallisen lainsäädännön rikkomiseen tai tietojen luovuttamiseen tilanteissa, joissa suomalaisella viranomaisella ei olisi oikeutta saada tietoja.

Komissio viittaa ehdotuksessaan siihen, että EU:n jäsenvaltioiden fragmentoitunut lainsäädäntö aiheuttaa ongelmia ”toimivaltaiselle valtiolle”. Ehdotus ei kuitenkaan välttämättä poista fragmentoitumista, vaikka prosessuaalisiin kysymyksiin saataisiin yhteisiä menettelyjä. Riskinä voi olla, että fragmentoituneen lainsäädännön aiheuttamat haasteet saattavat siirtyä viranomaisilta palveluntarjoajille.

On myös hyvä kiinnittää huomiota siihen, että nyt komission ehdotuksissa (asetus rajat ylittävästä pääsystä sekä direktiiviehdotus teleyritysten velvollisuudesta nimetä pyyntöjen yhteyspiste) teleyrityksille osoitetut tehtävät voisivat vaatia merkittäviä resursseja. Ehdotus edellyttäisi lisäksi jäsenvaltiot asettamaan taloudellisia sanktioita yrityksille, jotka eivät toimittaisi vaadittuja tietoja tietopyynnön tehdylle viranomaiselle. Sanktioita ei kuitenkaan ole ehdotettu yrityksille, jotka toimittaisivat tiedot silloin, kun tietopyyntö ei ole ollut komission ehdotuksen edellytysten mukainen. Tämä saattaisi johtaa siihen, että tietopyyntöjen mukaisia tietoja toimitettaisiin sanktioiden pelossa silloinkin, kun pyynnölle ei olisi ollut lainsäädännön mukaisia edellytyksiä. Mahdollisuutta vastaaviin sanktioihin ei sisälly voimassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön.

Perusoikeuksien suojasta huolehtiminen voisi resurssipuutteesta tai sanktioiden pelossa jäädä siis tehottomaksi. Viranomaisten tulisikin aina pystyä varmistumaan siitä, että suomalaisten perusoikeudet tulevat asianmukaisesti suojatuiksi.

Palveluntarjoajien oikeus korvauksiin toimenpiteistä riippuisi pyynnön tekevän maan kansallisesta lainsäädännöstä. Palveluntarjoajalla ei kuitenkaan välttämättä ole realistisia mahdollisuuksia saada tietoa tällaisesta lainsäädännöstä tai menettelyistä korvauksen hakemiseksi.

**Komission ehdotus sisältää uusia sähköisen viestinnän tietoja koskevia määritelmiä, joiden suhde sähköistä viestintää koskevaan kansalliseen ja EU-lainsäädäntöön on epäselvä**

Komission ehdotuksessaon määritelty eri tietoluokkia (tilaajatiedot, pääsytieto, liikennetieto sekä sisältötiedot). Nämä määritelmät poikkeavat esimerkiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain mukaisista välitystiedon ja sijaintitiedon määritelmistä sekä komission sähköisen viestinnän tietosuoja-asetuksen mukaisista määritelmistä (sähköisen viestinnän sisältö, sähköisen viestinnän metadata). Lain soveltamisen kannalta tulisi pyrkiä määritelmien helppoon ymmärrettävyyteen sekä välttää harhaanjohtavia tai ristiriitaisia määritelmiä eri tietoluokille eri laeissa.

Laura Vilkkonen

Osastopäällikkö, ylijohtaja

Maija Rönkä

neuvotteleva virkamies

1. ks. esim. EIT: Klass and Others, Weber and Saravia v. Germany, Kennedy v. The United Kingdom, Szabó and Vissy v. Hungary, Roman Zakharov v. Russia, EUT: Yhdistetyt asiat C–293/12 ja C–594/12 Digita Rights Ireland, C–362/14 Schrems, Yhdistetyt asiat C-203/15 ja C-698/15 Tele2 Sverige ja Watson [↑](#footnote-ref-1)
2. Digital Rights Ireland 27 kohta, Tele2 Sverige ja Watson ym. 98, 99 kohta [↑](#footnote-ref-2)