

Lausunto

13.05.2025

Asia: VN/24284/2023

Lausuntopyyntö työryhmämietinnöstä koskien rajat ylittävää pääsyä sähköiseen todistusaineistoon (E-evidence-asetus ja -direktiivi)

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

1 LAUSUNTOPYYNTÖ

Oikeusministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamieheltä lausuntoa työryhmämietinnöstä koskien e-evidence-asetuksen ja -direktiivin edellyttämää kansallista sääntelyä rajat ylittävästä pääsystä sähköiseen todistusaineistoon. Mietintö on laadittu hallituksen esityksen muotoon.

Mietinnössä ehdotetaan säädettäväksi e-evidence-asetuksen edellyttämät kansalliset säännökset esimerkiksi toimivaltaisista viranomaisista, oikeussuojakeinoista sekä viranomaisista. Asetuksessa säädetään, miten ja millä edellytyksillä jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen 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. Lisäksi e-evidence-direktiivi pantaisiin täytäntöön säätämällä erillinen laki. Direktiivissä säädetään nimettyjen toimipaikkojen nimeämisestä ja laillisten edustajien nimittämistä koskevista yhdenmukaisista säännöistä sähköisten todisteiden keräämiseksi rikosoikeudellisissa menettelyissä.

2 LAUSUNTO

Nyt tarkasteltavana oleva sääntelykokonaisuus muodostaa jossain määrin haasteellisen kokonaisuuden. Pidän kuitenkin työryhmämietinnön esitysluonnosta lähtökohtaisesti perusteellisesti valmisteltuna. Rajaan mietintöluonnoksen tarkastelun tässä lausunnossa erityisesti sääntelykokonaisuuden suhteeseen eduskunnan oikeusasiamiehen tehtäviä ja toimivaltaa koskevaan perustuslain 109 §:ään.

2.1 Oikeusasiamiehen valvontatoimivalta

E-evidence-asetus sääntelee EU:n jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten rajat ylittävää pääsyä sähköiseen todistusaineistoon. Asetuksen mukaisessa tietojen hankinnassa olisi kyse pääsääntöisesti suorasta yhteydenpidosta EU:n jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten ja

toisessa EU:n jäsenvaltiossa sijaitsevan asetuksen soveltamisalaan kuuluvan yksityisen palveluntarjoajan välillä.

Kuten työryhmämietinnössä todetaan (s. 14–15), perustuslakivaliokunta piti asetusehdotuksessa omaksuttua ratkaisua palveluntarjoajien ja sijaintivaltion viranomaisten asemasta ongelmallisena (PeVL 23/2018 vp ja PeVL 41/2018 vp). Perustuslakivaliokunta arvioi, että asetusehdotus oli palveluntarjoajille osoitettujen tehtävien ja varsin itsenäisen aseman vuoksi valtiosäännön kannalta ongelmallinen, eikä valiokunnan käsityksen mukaan Suomen tullut hyväksyä ehdotettua sääntelyä palveluntarjoajille osoitetuista tehtävistä ja asemasta. Edelleen valiokunta totesi, että ottaen huomioon perusoikeuksien toteutumisen ja perustuslain 124 §:n sääntelyn, valiokunta korosti sen jäsenvaltion viranomaisten asemaa, jossa toimivalta palveluntarjoajalta tietoja pyydetään. (PeVL 23/2018 vp, myös PeVL 41/2018 vp). Perustuslakivaliokunnan mielestä asetuksessa tuli edellyttää, että toisen jäsenvaltion viranomaisen toimittama tietojen säilyttämistä tai luovuttamista koskeva määräys arvioidaan sen jäsenvaltion viranomaisen toimesta, jossa toimivalta palveluntarjoajalta tietoja pyydetään (PeVL 41/2018 vp).

Mietinnössä on selostettu, kuinka myös lakivaliokunta ja hallintovaliokunta pitivät ongelmallisena asetusehdotuksessa palveluntarjoajille ehdotettua varsin laajaa vastuuta oikeudellisesta harkinnasta niiden toteuttaessa toisen jäsenvaltion viranomaisen antamaa määräystä. Lakivaliokunta totesi, että ehdotus siirtää pyyntöjen arviointiin liittyviä tehtäviä palveluntarjoajille ja asettaa ne lähinnä oikeudellisia asioita hoitavan viranomaisen rooliin. (ks. tarkemmin mietinnön s. 15–16, myös LaVL 35/2018 vp ja siinä viitatus).

Suomi äänesti asetusehdotuksen hyväksymistä vastaan, eikä asetukseen sisälly sääntelyä siitä, että esittämis- tai säilyttämismääräys arvioitaisiin palveluntarjoajan sijaintivaltion toimivaltaisen viranomaisen toimesta. Asetuksessa kuitenkin säädetään sijaintivaltion toimivaltaisen viranomaisen tehtävistä esittämis- tai säilyttämismääräyksen arvioinnissa eräissä tapauksissa. Asetuksen 7 artiklan mukaan toisen jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen osoittaa eurooppalaisen esittämismääräyksen ja eurooppalaisen säilyttämismääräyksen suoraan kyseessä olevan palveluntarjoajan nimetylle toimipaikalle tai lailliselle edustajalle, jos kyseinen nimetty toimipaikka tai laillinen edustaja sijaitsee toisessa jäsenvaltiossa. Tietyissä asetuksessa yksilöidyissä tilanteissa esittämismääräyksen antaneen toisen jäsenvaltion viranomaisen on ilmoitettava asiasta täytäntöönpanoviranomaiselle (8 art.). Näissä tilanteissa täytäntöönpanoviranomaisen on asetuksessa säädettyssä määräajassa arvioitava määräyksessä esitetyt tiedot ja tapauksen mukaan esitettävä mahdolliset kieltäytymisperusteet (mm. ne bis in idem -periaatteen vastaisuus, ilmeinen ristiriita perusoikeuskirjassa vahvistetun perusoikeuden kanssa). Jos täytäntöönpanoviranomainen esittää kieltäytymisperusteen, palveluntarjoajan on keskeytettävä eurooppalaisen esittämismääräyksen täytäntöönpano, eikä se saa siirtää tietoa, ja määräyksen antavan viranomaisen on peruutettava määräys. (12 artikla)

Lisäksi asetuksen 16 artiklassa säädettäisiin täytäntöönpanomenettelystä. Sen mukaan tietyissä tilanteissa määräyksen antava viranomainen voi pyytää täytäntöönpanoviranomaista panemaan täytäntöön esittämismääräyksen tai säilyttämismääräyksen. Artikla sisältää myös perusteet, joiden nojalla toimivaltainen viranomainen voi kieltäytyä esittämismääräyksen tai säilyttämismääräyksen täytäntöönpanosta tilanteessa, jossa palveluntarjoaja ei ole noudattanut todistusta ja määräyksen antanut viranomainen pyytää täytäntöönpanoa.

Mietinnössä todetaan, että palveluntarjoajien osalta asetus ei sisällä kansallista liikkumavaraa, minkä vuoksi näille asetuksessa osoitettuja tehtäviä ei ole mahdollista organisoida toisella tavalla.

Tulkitsen mietinnössä todettua siten, että liikkumavaraa ei myöskään olisi sen osalta, että palveluntarjoajiin kohdistettaisiin kansallisesti lisävaatimuksia asetuksen toimeenpanoon liittyen.

Asetukseen omaksuttu sääntelytapa esittämis- ja säilyttämismääräysten menettelyn ja täytäntöönpanon perusratkaisusta herättää myös osin uudentyyppisiä kysymyksiä ylimpien laillisuusvalvojen valvontatoimivallan ulottuvuuden kannalta. Muissa Euroopan unionin jäsenmaissa ei ole – eikä tietääkseni muuallakaan – valtiosääntöiseltä asemaltaan ja toimivaltuuksiltaan Suomen oikeusasiamieheen ja oikeuskansleriin verrattavia laillisuusvalvojia.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt ylimpien laillisuusvalvojen valvontavaltaa Suomen valtiosääntöidentiteettiin kuuluvana asiana (PeVL 14/2018 vp, s. 11–15). Perustuslakivaliokunta on samassa yhteydessä kiinnittänyt huomiota siihen, että ylimpien laillisuusvalvojen valtiosääntöinen asema ei samastu muissa jäsenvaltioissa säädettyihin laillisuusvalvontajärjestelyihin. E-evidence-asetuksen ja direktiivin valmistelussa ei ilmeisesti ole tarkasteltu ylimpien laillisuusvalvojen asemaa, eikä työryhmämietinnössä ole käsitelty ylintä laillisuusvalvontaa.

Perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeusasiamiehen toimivalta ulottuu siten valtioneuvoston oikeuskansleria lukuun ottamatta kaikkeen viranomaistoimintaan. Oikeusasiamiehen valtiosääntöisenä tehtävänä on eduskunnan puolesta valvoa kaikkea julkisten tehtävien hoitoa. E-evidence-asetus ja direktiivin täytäntöönpanolaki ovat jatkossa osa oikeusjärjestystä, jonka noudattamista ylimmät laillisuusvalvojat valvovat. Laillisuusvalvojen perustuslaillisiin tehtäviin kuuluu myös yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa koskevien perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta.

Edellä olen viitannut perustuslakivaliokunnan, hallintovaliokunnan ja lakivaliokunnan lausunnoissa tehtyihin luonnehdintoihin palveluntarjoajille silloisessa asetusluonnoksessa ehdotetuista tehtävistä. Perustuslain 109 §:n näkökulmasta keskeistä on tarkastella, onko palveluntarjoajien tehtävissä kyse julkisen tehtävän hoitamisesta, joka määrittää oikeusasiamiehen, sekä 108 §:n 1 momentin nojalla myös oikeuskanslerin, toimivallan.

Oikeusasiamiehen toimivaltaa määrittävä julkisen tehtävän käsite on laaja. Kaikki julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät ja PL 124 §:ssä tarkoitetut julkiset hallintotehtävät ovat myös PL 109 §:ssä tarkoitettuja julkisia tehtäviä. Perustuslain käsitteet ovat autonomisia suhteessa tavallisessa laissa tehtäviin luokitteluihin (PeVL 2/2024 vp, kohta 20 ja siinä viitatus). Tämä merkitsee myös sitä, että perustuslain käsitteitä ei tule määritellä tavallisen lain tasolla.

Työryhmämietinnön perusteella sekä asetukseen omaksuttujen kansallisten täytäntöönpanoviranomaisten toimivaltuuksien näkökulmasta pidän jossain määrin aiemmin tarkasteltua monisyisempänä kysymystä palveluntarjoajan oikeudellisesta asemasta. Asetus sinänsä on suoraa sovellettava ja saa etusijan Suomen oikeuteen nähden. On lisäksi selvää, että viimekätinen toimivalta Euroopan unionin oikeuden tulkintaan on EU-tuomioistuimella. Vaikka julkinen tehtävä ylimpien laillisuusvalvojen toimivallan osoittavana käsitteenä on autonominen, pitäisin perusteltuna, että esityksen jatkovalmistelussa kuvattaisiin yksityisten palveluntarjoajien asetuksen mukaisia tehtäviä suhteessa asetuksen valmisteluvaiheessa perustuslakivaliokunnan, lakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan lausunnoissaan tekemiin arvioihin asetusluonnoksesta.

Toinen merkittävä kysymys, myös oikeusasiamiehen toiminnan kannalta, on asetuksessa säädetty toisen jäsenvaltion toimivaltaisen viranomaisen toimivalta kohdistaa suoraan Suomessa olevaan palveluntarjoajaan esittämis- tai säilyttämismääräys ilman kansallisen toimivaltaisen viranomaisen arviointia tai myötävaikutusta (pl. edellä kuvatut kieltäytymistä ja täytäntöönpanoa koskevat säännökset).

Asetuksen sääntely merkitsee siten sitä, että toisen jäsenvaltion viranomaisen julkisen vallan käyttö ilmenee Suomen oikeudenkäyttöpiirissä sen tekemän esittämis- tai säilyttämismääräyksen kohdistuessa Suomessa toimipaikkaa pitävälle palveluntarjoajalle tai tämän Suomeen sijoittuneelle lailliselle edustajalle. Kyse on nähdäkseni vastavuoroisuuden periaatteen sijaan toisen jäsenvaltion viranomaisen yksipuolisesta vallankäytöstä Suomen oikeudenkäyttöpiirissä. Kansallisen toimivaltaisen viranomaisen toimivalta puuttua Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kohdistettuihin esittämis- ja säilyttämismääräyksiin on rajoitettu.

Katson, että määräyksen antaneen toisen jäsenvaltion viranomaisen toiminnassa on selvästi kysymys Suomen alueella tapahtuvasta julkisen vallan käyttämisestä. Kyseessä on lisäksi perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatus yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta merkitykselliset tiedot. Suomen alueella tapahtuvan julkisen vallan käytön valvonta kuuluu oikeusasiamiehen tehtävien ja toimivallan ydinalueeseen. Näin ollen toisen jäsenvaltion viranomaisen Suomen oikeudenkäyttöpiiriin kuuluviin toimijoihin kohdistaman hyvinkin merkityksellisen julkisen vallan käytön valvonta kuuluu perustuslain 109 §:n 1 momentin nojalla oikeusasiamiehen tehtäviin.

Käsitykseni mukaan ylimpien laillisuusvalvojen toimivaltuussäännöksissä tarkoitettu viranomainen voi olla myös ulkomainen viranomainen tai myös Euroopan unionin virkamies. Tämä ilmenee esimerkiksi useista poliisiyhteistyötä koskevista kansainvälisistä sopimuksista, joiden mukaan vieraan valtion poliisiviranomaisilla on tietyissä tilanteissa oikeus käyttää Suomen alueella merkittävääkin julkista valtaa, joka kuuluu ylimpien laillisuusvalvojen valvontavallan piiriin. Vastaavasti tämä ilmenee Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamista koskevassa neuvoston asetuksessa ((EU) 2017/1939) tarkoitettujen Euroopan syyttäjien ja valtuutettujen Euroopan syyttäjien asemasta. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan 39/2020 vp, että EPPO-syyttäjät kuuluvat ylimpien laillisuusvalvojen laillisuusvalvontaan.

Totean, että e-evidence-asetukseen ja -direktiiviin ei vaikuta sisältyvän sellaista sääntelyä, joka rajaisi ylimpien laillisuusvalvojen perustuslaillista tehtävää. Tarkastelunäkökulmani on siten kiinnittynyt tämän toimivallan ulottuvuuden arvioimiseen käsillä olevassa uudentyyppisessä sääntelyssä.

Jatkovalmistelussa esityksen perusteluja tulisi täydentää arviolla ylimpien laillisuusvalvojen tehtävistä. Todettakoon, että perustuslakivaliokunta katsoi Nato SOFA ja DCA-sopimuksia käsitellessään, että lähettäjävaltion toiminnan suhdetta perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaiseen julkisen tehtävän hoitamiseen tulee arvioida oikeusasiamiehen ratkaisukäytännössä tapauskohtaisesti. Laillisuusvalvonnan ala määräytyy perustuslain säännösten tulkinnalla soveltamistilanteessa kunkin tilanteen erityispiirteet huomioiden (PeVL 2/2024 vp, kohta 20 ja PeVL 28/2024 vp).

2.2 Eduskunnan oikeusasiamies ja asetuksessa tarkoitetut yleiset syyttäjät

Asetuksen 4 artiklan 1 kohdan a alakohdan mukaan esittämismääräyksen voi antaa yleinen syyttäjä. Mietinnössä todetaan, että ”syyttäjällä tarkoitettaisiin syyttäjälaitoksesta annetun lain 7 §:ssä

tarkoitettujen syyttäjien lisäksi myös mainitun lain 8 §:ssä tarkoitettuja erityissyyttäjiä eli valtioneuvoston oikeuskansleria ja eduskunnan oikeusasiamiestä.” (s. 209).

Syyttäjälaitoksesta annetun lain 8 §:n mukaan erityissyyttäjiä ovat valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies, joiden syyteoikeudesta säädetään perustuslain 110 §:ssä. Mietinnöstä ei ilmene, millä perusteella edellä viitattuun tulkintaan on päädytty.

Kiinnitän lisäksi huomiota siihen, että myös asetuksen 4 artiklan 3 a -kohdassa (myös resitaalien 36-kohta) on käytetty samaa käsitettä ”yleinen syyttäjä”, mutta näiden osalta mietinnössä ei todeta, että käsite kattaisi myös erityissyyttäjät.

Edellä viitattua virkettä erityissyyttäjien ja yleisten syyttäjien samaistamista tulee korjata siten, että syyttäjällä ei tarkoiteta eduskunnan oikeusasiamiestä. Korostan, että oikeusasiamies valvoo yleisiä syyttäjiä niiden soveltaessa e-evidence asetusta. Oikeusasiamies ei valtiosääntöisen asemansa ja tehtävänsä vuoksi voi itse olla asetuksessa tarkoitettu täytäntöönpanoviranomainen.

2.3 Ehdotetut uudet viranomaistehtävät

Oikeusministeriö on lausuntopyynnössään pyytänyt, että lausunnoissa kiinnitettäisiin myös erityistä huomioita mietinnössä ehdotettuihin uusiin viranomaistehtäviin, erityisesti koskien e-evidence-asetuksen mukaisia täytäntöönpanoviranomaistehtäviä (erit. mietinnön 4 jakso muista toteuttamisvaihtoehdoista).

Viitatussa mietinnön jaksossa tarkastellaan asetuksen jättämää kansallista liikkumavaraa erityisesti 3 artiklan 17 kohdan osalta ja arvioidaan, mahdollistaako tämä useasta täytäntöönpanoviranomaisesta säättämisen. Kohdan mukaan täytäntöönpanoviranomaisella tarkoitetaan täytäntöönpanovaltion viranomaista, joka mainitun valtion kansallisen lainsäädännön mukaisesti on toimivaltainen vastaanottamaan eurooppalaisen esittämismääräyksen ja EPOC-todistuksen tai eurooppalaisen säilyttämismääräyksen ja EPOC-PR-todistuksen, jotka määräyksen antava viranomainen on toimittanut ilmoittamista tai täytäntöönpanoa varten asetuksen mukaisesti. Esityksessä on tulkittu asetuksen mahdollistavan täytäntöönpanoviranomaistehtävien eriyttämisen kansallisesti eri viranomaisille siten, että toimivaltainen viranomainen esimerkiksi seuraamusmaksun määrittämiseen olisi toinen kuin edellä viitatussa kohdassa toimivaltaiseksi viranomaiseksi määritelty taho. Toimivaltainen viranomainen vastaanottamaan esittämismääräyksen ja todistuksen olisi ehdotuksen mukaan Helsingin käräjäoikeus (1. lakiehdotuksen 11 §).

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti painottanut, että siltä osin kuin Euroopan unionin lainsäädäntö edellyttää kansallista sääntelyä tai mahdollistaa sen, tätä kansallista liikkumavaraa käytettäessä otetaan huomioon perus- ja ihmisoikeuksista seuraavat vaatimukset (esim. PeVL 53/2024 vp, kohta 3 ja siinä viitatus). Valiokunta on lisäksi korostanut, ettei yksittäisen direktiivin täytäntöönpanon tulisi sellaisenaan edellyttää Suomen perustuslakiin kirjattujen ja suomalaiseen valtiosääntötraditioon vahvasti nojaavien valtiosääntöratkaisujen muuttamista. Perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa eikä päinvastoin (mm. PeVL 8/2023 vp, kohta 13 ja siinä viitatus).

Mietinnössä on selostettu (kappale 4, muut toteuttamisvaihtoehdot), että toisentyypinen tulkinta asetuksen jättämisestä kansallisesta liikkumavarasta johtaisi myös perustuslain kannalta ongelmallisiin ratkaisuihin joko pikemminkin hallintomenettelyyn kuuluvien viranomaistehtävien osoittamiseksi käräjäoikeudelle tai järjestelyyn, jossa hallinnollisen ratkaisun vuoksi esimerkiksi riittävät oikeusturvatakeet eivät tulisi turvatuiksi.

Pidän asianmukaisena, että kansallisessa valmistelussa pyritään varmistamaan huolellisesti EU-säädöksen jättämän kansallisen liikkumavaran käyttö sillä tavoin, että sääntely pyritään yhteensovittamaan olemassa oleviin viranomaisrakenteisiin perus- ja ihmisoikeuksia turvaavalla tavalla sekä valtiosääntöiset ratkaisut huomioiden - esimerkiksi tuomioistuinten riippumaton asema tuomiovallan käyttäjinä ja erillisuus hallintoviranomaisista.

Oikeusasiamies

Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos

Heini Färkkilä

Färkkilä Heini

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen