

Hallintovaliokunta

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 hallintovaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Lauri Rautio, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Elina Rantakokko, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Piia Nyström, liikenne- ja viestintäministeriö
- apulaistietosuojavaltuutettu Jari Råman, tietosuojavaltuutetun toimisto
- poliisitarkastaja Kimmo Ulkuniemi, Poliisihallitus

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Valtakunnansyyttäjänvirasto
- keskusrikospoliisi
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotukset

Komissio on antanut 5.2.2019 suositukset (ehdotukset) neuvoston päätöksiksi luvan antamisesta komissiolle osallistua tietoverkkorikollisuutta koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen (ns. Budapestin sopimus) toisesta lisäpöytäkirjasta käytäviin neuvotteluihin ja luvan antamisesta komissiolle aloittaa neuvottelut sopimuksen tekemiseksi Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen vä-

Valiokunnan lausunto HaVL 1/2019 vp

lillä oikeudelliseen yhteistyöhön rikosasioissa liittyvästä rajat ylittävästä pääsystä sähköiseen todistusaineistoon.

Kummallakin ehdotuksella on yhteys komission huhtikuussa 2018 antamaan ns. E-evidence-asetusehdotukseen (COM(2018) 225 final), jossa säännellään, miten ja millä edellytyksillä EU:n jäsenvaltion lainvalvontaviranomainen voi suoraan velvoittaa EU:n alueella palveluita tarjoavan palveluntarjoajan toimittamaan tai säilyttämään tietyn palveluntarjoajan hallussa olevan sähköisessä muodossa olevan tiedon käytettäväksi todistusaineistona käynnissä olevassa rikosoikeudellisessa menettelyssä. Asetusehdotuksesta on hyväksytty neuvoston yleisnäkemyksessä joulukuussa 2018. Suomen kanta asetusehdotukseen sen nykyisessä muodossa on varauksellinen. Euroopan parlamentti ei ole vielä muodostanut kantaansa asetusehdotukseen.

Tavoitteena on, että oikeus- ja sisäasioiden neuvosto hyväksyisi E-kirjelmässä tarkoitetut komission neuvottelumandaatit kokouksessaan 6.—7.6.2019.

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.

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 koskevina 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

Valiokunnan lausunto HaVL 1/2019 vp

näkemyksiä vastaavilta, mutta toimivaltakysymyksistäkin riippuen niissä saattaa olla täsmentämisen tarvetta.

Erityishuomiot Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen mahdollisia sopimusneuvotteluita koskevista 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

Ehdotusten tavoitteet

Asiassa on kysymys kahdesta Euroopan komission suosituksesta (ehdotuksesta) Euroopan unionin neuvoston päätökseksi. Toinen koskee luvan antamista komissiolle osallistua tietoverkkorikollisuutta koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen (ns. Budapestin sopimus) toisesta lisäpöytäkirjasta käytäviin neuvotteluihin. Toisessa on kyse luvan antamisesta komissiolle aloittaa neuvottelut sopimuksen tekemiseksi Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välillä oikeudelliseen yhteistyöhön rikosasioissa liittyvästä rajat ylittävästä pääsystä sähköiseen todistusaineistoon.

Kummallakin ehdotuksella tavoitellaan lainvalvontaviranomaisten rajat ylittävän yhteistyön tehostamista ja rikosoikeudellisessa oikeudenkäynnissä käytettävän sähköisen todistusaineiston saatavuuden parantamista. Nykyisin pyyntö sähköisen todistusaineiston saamiseksi ohjataan pääsääntöisesti oikeusapumenettelyä käyttäen sen maan viranomaiselle, jossa sijaitsee sähköistä todistusaineistoa hallussaan pitävä palveluntarjoaja, ja kohdemaan viranomaiset välittävät tiedonsaantipyynnön edelleen palveluntarjoajalle. Oikeusapuun perustuva menettely voi olla vastaanottavasta maasta riippuen hidas ja paljon viranomaisresursseja vaativa.

Hallintovaliokunta toteaa, että teknologinen kehitys on muuttanut rikollisuuden muotoja ja vaikuttanut merkittävästi rikosten selvittämismahdollisuuksiin. Kansainvälisiä sopimuksia tarvitaan nopeuttamaan ja parantamaan sähköisen todistusaineiston saatavuutta. Tietoverkoissa tehdyistä rikoksista ei useinkaan jää muuta todistusaineistoa kuin tietoteknisiä jälkiä, ja tällainen rikollisuus on luonteeltaan kansainvälistä ja rajat ylittävää. Myös kansallisten tutkintojen yhteydessä todistusaineistoa voidaan joutua hankkimaan EU:n ulkopuolisista maista. Tietopyyntöjen määrän kasvaessa ja todistusaineiston ollessa varsin nopeastikin häviävää tarvitaan uusia lainvalvontaviranomaisten kansainvälisen yhteistyön muotoja.

Joiltakin osin tietoverkkorikoksissa on kyse myös henkilötietojen oikeudettomasta käsittelystä tai siitä, että henkilötietoja käytetään oikeudettomasti rikosentekovälineinä. Tämän vuoksi sähköisten todisteiden saanti voi parantaa myös henkilötietoihin kohdistuvien tai niiden avulla tehtävien rikosten selvittämistä.

Valiokunnan lausunto HaVL 1/2019 vp

Hallintovaliokunta pitää sähköisen todistusaineiston saatavuuden tehostamista erityisesti rajat ylittävissä tiedonhankintatilanteissa tärkeänä. Rikostorjunnan tehostamisessa on kuitenkin samalla huolehdittava myös henkilötietojen suojan ja muiden perusoikeuksien asianmukaisesta turvaamisesta sekä valtioiden täysivaltaisuuden huomioon ottamisesta.

Ehdotusten yhteys E-evidence-asetusehdotukseen

Komissio on antanut huhtikuussa 2018 ns. E-evidence-asetusehdotuksen (COM(2018) 225 final), jossa säännellään, miten ja millä edellytyksillä EU:n jäsenvaltion lainvalvontaviranomainen voi suoraan velvoittaa EU:n alueella palveluita tarjoavan palveluntarjoajan toimittamaan tai säilyttämään tietyn palveluntarjoajan hallussa olevan sähköisessä muodossa olevan tiedon käytettäväksi todistusaineistona käynnissä olevassa rikosoikeudellisessa menettelyssä. Yhdysvalloissa on maaliskuussa 2018 hyväksytty ns. Cloud Act (Clarifying Lawful Overseas Use of Data), joka myös käsittelee sähköisen todistusaineiston rajat ylittävää hankkimista. EU:n ja Yhdysvaltojen mahdollisella sopimuksella pyritään ehkäisemään osapuolten sisäisistä sääntelyistä palveluntarjoajille johtuvia ristiriitaisia velvoitteita sekä lisäämään oikeusvarmuutta varmistamalla, että sääntely on mahdollisimman yhtenevää kaikille näillä alueilla toimiville palveluntarjoajille. Sopimus täydentäisi EU:n ja Yhdysvaltojen välistä sopimusta keskinäisestä oikeusavusta.

Budapestin sopimus on merkittävin ja sopimuspuolten lukumäärän (63 valtiota) perusteella kattavin tietoverkkorikollisuutta ja rajat ylittävää yhteistyötä sähköisen todistusaineiston hankkimisessa koskeva kansainvälinen yleissopimus. Toisen lisäpöytäkirjan tarkoituksena on tehostaa rajat ylittävää tiedonhankintaa. Neuvotteluissa on jo alustavasti hyväksytty artikkelit tietopyyntöjen kielestä, keskinäisestä oikeusavusta kiiretilanteissa ja videoneuvotteluista. Valmisteilla on muun muassa säännöksiä nopeutetusta oikeusapumenettelystä, yhteisistä tutkintaryhmistä sekä suorasta yhteydenpidosta palveluntarjoajien kanssa. Viimeksi mainitusta johtuen myös mainitulla lisäpöytäkirjalla on yhteys E-evidence-asetusehdotukseen.

Hallintovaliokunta on E-evidence-asetusehdotukseen liittyvissä lausunnoissaan (HaVL 18/2018 vp, HaVL 33/2018 vp, HaVL 44/2018 vp) kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, että alkuperäisessä asetusehdotuksessa palveluntarjoajille on ehdotettu varsin laajaa vastuuta oikeudellisesta harkinnasta niiden toteuttaessa toisen jäsenvaltion viranomaisen antamaa määräystä. Valiokunta on pitänyt perusteltuna, että suorassakin yhteydenpidossa lainvalvontaviranomaisen ja palveluntarjoajan välillä on rooli myös sen jäsenvaltion viranomaisilla, jossa toimivalta palveluntarjoajalta tietoja pyydetään. Sähköinen todistusaineisto voi olla tilaajatietoa, kirjautumistietoa, liikennetietoa tai sisältötietoa. Valiokunta on katsonut, että toiminnallisesta näkökulmasta sisältö- ja liikennetietoja tulisi käsitellä ilmoitusvelvollisuuteen (notifikaatioon) liittyvien edellytysten sekä menettelyjen osalta yhdenmukaisesti, sillä kyseisiä tietoja pyydetään käytännössä usein yhtäaikaaisesti. Valiokunta on pitänyt myös 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 kestävämpää.

Valiokunnan lausunto HaVL 1/2019 vp

E-evidence-asetusehdotuksesta on hyväksytty neuvoston yleisnäkemyks joulukuussa 2018. Suomi ja kuusi muuta jäsenvaltiota eivät ole kannattaneet yleisnäkemyksistä johtuen erityisesti palveluntarjoajille ehdotuksessa osoitetuista tehtävistä ja asemasta. Euroopan parlamentti ei ole vielä muodostanut asetusehdotukseen kantaansa.

Hallintovaliokunta toteaa, että edellä viitatuksi valiokunnan kannanotot ovat relevantteja myös nyt käsillä olevissa ehdotuksissa. Valiokunta korostaa, että keskusteluissa Suomen tulee pyrkiä aktiivisesti vaikuttamaan sen varmistamiseksi, että Suomen E-evidence-asetusehdotusneuvotteluissa esittämät kannat otetaan huomioon.

Budapestin sopimuksen toista lisäpöytäkirjaa koskevat erityishuomiot

Hallintovaliokunta pitää kannatettavana ja toiminnallisesta näkökulmasta perusteltuna tavoitetta, että valmisteilla olevan lisäpöytäkirjan säännökset ovat mahdollisimman yhdenmukaisia jo olemassa olevan ja valmisteilla olevan EU-sääntelyn kanssa. Koska lisäpöytäkirjaan tulee kuulumaan hyvin erilaisia valtioita, on todennäköistä, että yhdenmukaisuuden vaatimuksesta joudutaan käytännössä tinkimään. Tätä ilmentävät komission ehdotuksen neuvotteluohjeetkin, joissa esimerkiksi suhtaudutaan joustavasti palveluntarjoajan sijaintivaltion notifiointiin ja sen suostumisen saamiseen. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan EU:n jäsenvaltioiden välillä tul-laan joka tapauksessa soveltamaan unionin lainsäädäntöä lisäpöytäkirjan alaan kuuluvissa asioissa, mihin lopputulokseen lisäpöytäkirjassa päästään jo olemassa olevien keskinäisten sopimusjärjestelmien soveltamista koskevalla yleisellä lausumalla tai sen lisäksi mukaan otettavalla EU:n jäsenvaltioiden keskinäisiä suhteita koskevalla erityissäännöksellä.

Valtioneuvosto on kannassaan arvioinut, että suositus neuvotteluohjeita koskevina liitteineen on laadittu asiantuntevasti ottaen huomioon lisäpöytäkirjaneuvottelujen sisältö ja vaihe. Huomiota on asianmukaisesti kiinnitetty perusoikeuksiin ja tietosuojaan. Ehdotuksessa on kattavasti käsitelty toimivaltakysymyksiä ja perusteltu koko lisäpöytäkirjan kattavaa unionin yksinomaista toimivaltaa. Liitteen neuvotteluohjeet vaikuttavat asianmukaisilta ja Suomen lisäpöytäkirjaneuvotteluissa esittämiä näkemyksiä vastaavilta. Hallintovaliokunnalle esitetyn selvityksen perusteella ei ole aihetta arvioida asiaa toisin.

EU:n ja Yhdysvaltojen mahdollisia sopimusneuvotteluja koskevat erityishuomiot

Tämänhetkisen neuvottelumandaattiehdotuksen mukaan neuvosto antaa komissiolle luvan niminomaan aloittaa neuvottelut sopimuksen tekemiseksi EU:n ja Yhdysvaltojen välillä. Hallintovaliokunta pitää muotoilua perusteltuna. Neuvottelujen kuluessa neuvosto voi näin ollen antaa uusia, mandaattia täydentäviä neuvotteluohjeita. Näissä voidaan ottaa muun ohessa huomioon EU:n sisäisen sääntelyn, esimerkiksi E-evidence-asetusehdotuksen, kehittyminen EU:n neuvotteluissa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan yhdysvaltalaisilla palveluntarjoajilla on merkittävä rooli sähköisen todistusaineiston saatavuuden kannalta. Tällä hetkellä muuta kuin sisältötietoa koskevaa todistusaineistoa hankitaan pääasiassa vapaaehtoisuuteen perustuvien menettelyjen kautta suoraan palveluntarjoajilta. Vapaaehtoisuus on johtanut käytännössä tilanteeseen, jossa muun muassa tiedonhankintaan liittyvät prosessit ja vastausajat vaihtelevat palveluntarjoajasta

Valiokunnan lausunto HaVL 1/2019 vp

riippuen. Lisäksi menettelyn vapaaehtoisuudesta johtuen ei lainvalvontaviranomaisten esittämällä pyynnöillä ole minkäänlaista velvoittavaa luonnetta. Nämä seikat haittaavat käytännössä rikos-
torjunnan tehokkuutta. Etenkin henkeä ja terveyttä uhkaavissa tilanteissa poliisin tekemiin tietopyyntöihin on tärkeää saada vastaus nopeasti. Mahdollisuutta palveluntarjoajien vapaaehtoiseen tiedonluovutukseen ei kuitenkaan pitäisi sopimusneuvotteluissa sulkea kokonaan pois, vaan mahdollisuus siihen olisi perusteltua säilyttää määrämuotoisen prosessin lisänä.

Hallintovaliokunta pitää valtioneuvoston tavoin kannatettavana, että kahdenvälisen sopimusten sijasta EU pyrkii neuvottelemaan Yhdysvaltojen kanssa sopimuksen sähköisen todistusaineiston saatavuuteen liittyen. Näin voidaan paremmin ehkäistä keskenään ristiriitaisia velvoitteita ja varmistua siitä, että neuvoteltava sopimus on yhteensopiva nykyisen ja tulevan EU-sääntelyn kanssa ja huomioi EU-sääntelyssä vahvistetun tietosuojaja ja muun perusoikeussääntelyn tason.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 17.5.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Lulu Ranne ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Marko Asell sd
jäsen Kim Berg sd
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Riikka Purra ps
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Ville Tavio ps
jäsen Kari Tolvanen kok
varajäsen Minna Reijonen ps
varajäsen Paula Werning sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne