

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen toisen lisäpöytäkirjan allekirjoittamista ja ratifioimista koskeviksi neuvoston päätöksiksi

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen toisen lisäpöytäkirjan allekirjoittamista ja ratifioimista koskeviksi neuvoston päätöksiksi (U 77/2021 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Lauri Rautio, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Jouko Huhtamäki, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Anna Wennäkoski, liikenne- ja viestintäministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ulkoministeriö
- Syyttäjälaitos
- Poliisihallitus

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotukset

Komissio on 25.11.2021 antanut kaksi ehdotusta neuvoston päätöksiksi, joilla valtuutetaan jäsenvaltiot allekirjoittamaan (COM(2021) 718 final) ja ratifioimaan (COM(2021) 719 final) EU:n edun mukaisesti tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen (ns. Budapestin sopimus) toinen lisäpöytäkirja, joka koskee yhteistyön tiivistämistä ja sähköisten todisteiden luovuttamista.

Valiokunnan lausunto HaVL 2/2022 vp

EU ei voi liittyä Budapestin sopimukseen eikä myöskään toiseen lisäpöytäkirjaan, koska niihin voivat liittyä vain valtiot. Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto on 6.6.2019 hyväksynyt neuvoston päätöksen (9116/19), jolla komissiolle on annettu lupa osallistua toisesta lisäpöytäkirjasta käytäviin neuvotteluihin. Komissio on osallistunut tämän jälkeen neuvotteluihin huolehtien unionin yhteisen kannan muodostamisesta ja esittämisestä tavoitteenaan varmistaa, että toinen lisäpöytäkirja on mahdollisimman yhdenmukainen EU-oikeuden kanssa.

Komission päätösehdotuksilla 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. Samanaikaisesti E-evidence-asetusehdotuksen kanssa on annettu ehdotus direktiiviksi yhtenäisistä säännöistä, jotka koskevat laillisten edustajien nimittämistä todistusaineiston keräämiseksi rikosasioissa (COM(2018) 226 final). Neuvoston yleisnäkemyks asetusehdotukseen on hyväksytty joulukuussa 2018 ja direktiiviehdotukseen maaliskuussa 2019. Suomi on vastustanut asetusehdotusta koskevan yleisnäkemyksen hyväksymistä. Euroopan parlamentti on joulukuussa 2020 hyväksynyt mietintönsä ehdotuksista. Ns. trilogineuvottelut ovat edelleen käynnissä.

Tavoitteena on, että U-kirjelmässä tarkoitetut neuvoston päätökset hyväksytään alkuvuoden 2022 aikana.

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 kannattaa ehdotusten tavoitetta siitä, että jäsenvaltiot voisivat osaltaan tukea lisäpöytäkirjan nopeaa voimaantuloa ja näin vahvistaa myös Budapestin sopimuksen asemaa tärkeimpänä monenvälisenä kehyksenä tietoverkkorikollisuuden torjunnassa. Perusteltua kuitenkin on, että ehdotuksilla ei lähtökohtaisesti velvoiteta jäsenvaltioita allekirjoittamaan ja ratifioimaan lisäpöytäkirjaa, vaan tämä on jäsenvaltioiden kansallisessa harkinnassa oleva asia. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotukset tulee muotoilla riittävän joustavasti sen varmistamiseksi, että ne eivät myöskään muodosta estettä jäsenvaltioiden allekirjoitus- ja ratifiointitoimille esimerkiksi tarpeetoman ehdottomien varauma- tai selityselvoitteiden myötä.

Valtioneuvosto korostaa, että tarkemmin lisäpöytäkirjan sisältöön otetaan kantaa siinä vaiheessa, jos sen ratifiointi katsotaan perustelluksi.

Valiokunnan lausunto HaVL 2/2022 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Käsiteltävänä olevissa komission päätösehdotuksissa on kyse jäsenvaltioiden valtuuttamisesta alikirjoittamaan (COM(2021) 718 final) ja ratifioimaan (COM(2021) 719 final) EU:n edun mukaisesti tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen (ns. Budapestin sopimus) toinen lisäpöytäkirja. Komissiolle on aiemmin annettu neuvoston päätöksellä lupa osallistua lisäpöytäkirjasta käytäviin neuvotteluihin. Hallintovaliokunta on antanut neuvottelumandaattiehdotusta koskevassa asiassa (E 131/2018 vp) lausunnon HaVL 1/2019 vp. Komission ehdotusten tavoitteena on, että jäsenvaltiot voivat osaltaan varmistaa pöytäkirjan nopean voimaantulon.

Budapestin sopimus on merkittävin ja sopimuspuolten lukumäärän (66) perusteella kattavin tietoverkkorikollisuutta ja rajat ylittävää yhteistyötä sähköisen todistusaineiston hankkimisessa koskeva kansainvälinen yleissopimus. Sopimus sisältää määräyksiä kriminalisointivelvoitteista, rikosprosessista, tutkintakeinoista, lainkäyttövallasta ja kansainvälisestä yhteistyöstä. Budapestin sopimukseen on syyskuusta 2017 lähtien valmisteltu toista lisäpöytäkirjaa yhteistyön ja sähköisen todistusaineiston luovuttamisen tehostamiseksi. Toinen lisäpöytäkirja on hyväksytty 17.11.2021.

Toisessa lisäpöytäkirjassa tehostetaan jo olemassa olevia yleensä viranomaisten välillä tapahtuvan kansainvälisen yhteistyön muotoja. Lisäksi luodaan uudenlaisia menettelytapoja rajat ylittävään tietojen hankintaan rikosasioissa. Viimeksi mainitut koskevat erityisesti suoraa yhteydenpitoa toisessa valtiossa olevan palveluntarjoajan kanssa. Tavoitteena on vahvistaa kansainvälisellä tasolla yhteiset säännöt tietoverkkorikollisuutta koskevan yhteistyön tiivistämiseksi ja sähköisessä muodossa olevien todisteiden keräämiseksi rikostutkintaa tai rikosoikeudellista menettelyä varten.

Teknologinen kehitys on muuttanut rikollisuuden muotoja ja vaikuttanut merkittävästi sen selvittämismahdollisuuksiin. Kansainvälisiä sopimuksia tarvitaan nopeuttamaan ja parantamaan sähköisen todistusaineiston saatavuutta. Tietoverkkorikollisuus on luonteeltaan kansainvälistä ja valtioiden rajat ylittävää. Tietoverkoissa tehdyistä rikoksista ei välttämättä jää muuta todistusaineistoa kuin tietoteknisiä jälkiä. Todistusaineisto on saatavilla usein vain lyhyen ajan, mikä korostaa tarvetta viivytyksettömälle tietojenvaihdolle. Todistusaineistoa voidaan joutua hankkimaan EU:n ulkopuolisista maista myös kansallisten tutkintojen yhteydessä. Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin 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.

Valiokunta on aiemmin (HaVL 1/2019 vp) korostanut, että Suomen tulee lisäpöytäkirjasta käytävissä keskusteluissa pyrkiä aktiivisesti vaikuttamaan sen varmistamiseksi, että Suomen ns. E-evidence-asetusehdotusneuvotteluissa esittämät kannat otetaan huomioon. Mainitussa asetuksessa (COM(2018) 225 final) 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. Hallintovaliokunta on antanut E-evidence-säädösehdotuksia koskevassa asiassa (U 33/2018

Valiokunnan lausunto HaVL 2/2022 vp

vp) eri vaiheissa yhteensä neljä lausuntoa (HaVL 18/2018 vp, HaVL 33/2018 vp, HaVL 44/2018 vp ja HaVL 7/2021 vp). Säädösehdotusten käsittely on tällä hetkellä trilogivaiheessa. Valiokunta pitää myönteisenä, että lisäpöytäkirjaneuvotteluille asetetut Suomen kansalliset tavoitteet arvioidaan U-kirjelmässä saavutetun. Lisäksi valiokunta korostaa sen tärkeyttä, että Suomen kannat ovat olleet näissä asioissa yhdenmukaisia.

Lisäpöytäkirja kuuluu komission päätösehdotusten mukaan kokonaisuudessaan unionin yksinomaiseen toimivaltaan. EU:sta ei kuitenkaan voi tulla pöytäkirjan sopimuspuolta, koska sekä yleissopimus että lisäpöytäkirja ovat avoimia vain valtioille. Unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvissa asioissa jäsenvaltiot eivät puolestaan voi toimia, ellei unioni ole valtuuttanut jäsenvaltioita toimimaan unionin intressissä tai unionin antamien säädösten täytäntöön panemiseksi. Tämän vuoksi jäsenvaltiot tulee valtuuttaa toimimaan EU:n etujen mukaisesti. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tämänkaltaisten valtuutusten luonteeseen liittyvä oikeustila ei ole EU-tasolla täysin selvä, sillä Euroopan unionin tuomioistuin ei ole arvioinut asiaa. Valtioneuvoston kannasta ilmenevin tavoin on perusteltua, ettei jäsenvaltioita lähtökohtaisesti velvoiteta allekirjoittamaan ja ratifioimaan lisäpöytäkirjaa, vaan asia kuuluu jäsenvaltioiden kansalliseen harkintaan.

Lisäpöytäkirjassa annetaan sopimuspuolille mahdollisuus tiettyjen varaumien ja eräitä artikloita koskevien selitysten, ilmoitusten tai tiedonantojen tekemiseen. Koska pöytäkirja kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan, valtuutukset voivat saadun selvityksen mukaan koskea oikeudellisesti tarkasteltuna myös varaumia, selityksiä ja ilmoituksia. Jäsenvaltioiden on päätösehdotusten mukaan allekirjoittaessaan ja ratifioidessaan pöytäkirjan tehtävä ehdotusten liitteessä esitetyt varaukset, selitykset, ilmoitukset ja tiedonannot. Niillä on tarkoitus varmistaa pöytäkirjan täytäntöönpanon yhteensopivuus unionin oikeuden kanssa. Valiokunta pitää tärkeänä, että lisäpöytäkirjan määräykset ovat mahdollisimman yhdenmukaisia nykyisen ja valmisteilla olevan EU-sääntelyn kanssa. On kuitenkin perusteltua muotoilla esimerkiksi varaumia ja selityksiä koskevat velvoitteet riittävän joustavasti, jotta ne eivät muodosta estettä jäsenvaltioiden allekirjoitus- ja ratifioimistoimille.

Valiokunta toteaa selvyuden vuoksi, ettei U-kirjelmässä oteta kantaa tarkemmin lisäpöytäkirjan sisältöön, vaan kyse on tässä vaiheessa jäsenvaltioiden valtuuttamisesta Budapestin sopimuksen toisen lisäpöytäkirjan allekirjoittamiseen ja ratifiointiin. Myöskään mahdollisen ratifioinnin vaikutuksia esimerkiksi poliisin rikostorjunnan kansainvälisenä keskuksena toimivan keskusrikospoliisin resursseihin ei voida vielä tässä vaiheessa tarkemmin arvioida.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto HaVL 2/2022 vp

Helsingissä 8.2.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Kari Tolvanen kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Heidi Viljanen sd
varajäsen Jussi Halla-aho ps
varajäsen Ben Zyskowitz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Henri Helo