

Lakivaliokunta

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 lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Lauri Rautio, oikeusministeriö
- valtionsyyttäjä Tuuli Eerolainen, Syyttäjälaitos
- rikostarkastaja Heidi Björk, keskusrikospoliisi
- lakimies Asko Metsola, Tietoliikenteen ja tietotekniikan keskusliitto FiCom ry
- professori Sakari Melander

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- sisäministeriö
- liikenne- ja viestintäministeriö

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio on 25.11.2021 antanut ehdotuksen neuvoston päätökseksi jäsenvaltioiden valtuuttamisesta allekirjoittamaan Euroopan unionin edun mukaisesti tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen toinen lisäpöytäkirja, joka koskee yhteistyön tiivistämistä ja sähköisten todisteiden luovuttamista (COM(2021) 718 final). Samanaikaisesti on annettu komission ehdotus neuvoston päätökseksi jäsenvaltioiden valtuuttamisesta ratifioimaan Euroopan unionin edun mukai-

Valiokunnan lausunto LaVL 1/2022 vp

sesti tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen toinen lisäpöytäkirja, joka koskee yhteistyön tiivistämistä ja sähköisten todisteiden luovuttamista (COM(2021) 719 final).

Päätösehdotusten pääasiallinen sisältö ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä.

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 PERUSTELUT

Tietoverkkorikollisuutta koskeva Euroopan neuvoston yleissopimus (ns. Budapestin sopimus) on merkittävin ja sopimuspuolten lukumäärän perusteella kattavin tietoverkkorikollisuutta ja rajat ylittävää yhteistyötä sähköisen todistusaineiston hankkimisessa koskeva kansainvälinen yleissopimus. Sopimus sisältää määräyksiä kriminalisointivelvoitteista, rikosprosessista, tutkintakeinoista, lainkäyttövallasta ja kansainvälisestä yhteistyöstä. Koska teknologinen kehitys on muuttanut rikollisuuden muotoja ja vaikuttanut merkittävästi sen selvittämismahdollisuuksiin, sopimukseen on syyskuusta 2017 lähtien valmisteltu toista lisäpöytäkirjaa yhteistyön ja sähköisen todistusaineiston luovuttamisen tehostamiseksi.

Euroopan unioni ei voi liittyä Budapestin sopimukseen eikä myöskään toiseen lisäpöytäkirjaan, koska niihin voivat liittyä vain valtiot. Euroopan komissio on osallistunut lisäpöytäkirjaneuvotteluihin ensin puhevaltaisena tarkkailijana. Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto hyväksyi 6.6.2019 neuvoston päätöksen (9116/19), jolla komissiolle on annettu lupa osallistua toisesta lisäpöytäkirjasta käytäviin neuvotteluihin. Komissio osallistui tämän jälkeen neuvotteluihin huolehtien unionin yhteisen kannan muodostamisesta ja esittämisestä tavoitteenaan varmistaa, että toinen lisäpöytäkirja on mahdollisimman yhdenmukainen EU-oikeuden kanssa. Lakivaliokunta on aiemmassa vaiheessa antanut neuvottelumandaattiehdotuksesta lausunnon (LaVL 1/2019 vp).

Valiokunnan lausunto LaVL 1/2022 vp

Sopimuksen sopijapuolten komitea (T-CY) hyväksyi omalta osaltaan toista lisäpöytäkirjaa koskevan neuvottelutuloksen 28.5.2021. Euroopan neuvoston ministerikomitea hyväksyi toisen lisäpöytäkirjan 17.11.2021. Toisessa lisäpöytäkirjassa tehostetaan valtioneuvoston kirjelmän mukaan (s. 2) jo olemassa olevia yleensä viranomaisten välillä tapahtuvan kansainvälisen yhteistyön muotoja, mutta sen lisäksi luodaan uudenlaisia menettelytapoja rajat ylittävään tietojen hankintaan rikosasioissa. Nämä koskevat erityisesti suoraa yhteydenpitoa toisessa valtiossa olevan palveluntarjoajan kanssa. Tehostetun yhteistyön vastapainoksi lisäpöytäkirjassa kiinnitetään kirjelmän mukaan huomiota perus- ja ihmisoikeuksien suojaan, mukaan lukien henkilötietojen suoja. Tavoitteena on vahvistaa kansainvälisellä tasolla yhteiset säännöt tietoverkkorikollisuutta koskevan yhteistyön tiivistämiseksi ja sähköisessä muodossa olevien todisteiden keräämiseksi rikostutkintaa tai rikosoikeudellista menettelyä varten. Taustalla on tarve lisätä ja tehostaa valtioiden välistä ja yksityisen sektorin kanssa tehtävää yhteistyötä sekä lisätä selkeyttä ja oikeusvarmuutta erityisesti palveluntarjoajien kannalta.

Komissio on 25.11.2021 antanut ehdotukset neuvoston päätöksiksi jäsenvaltioiden valtuuttamiseksi allekirjoittamaan ja ratifioimaan edellä mainittu toinen lisäpöytäkirja (COM(2021) 718 final ja COM(2021) 719 final). Nyt käsiteltävä valtioneuvoston kirjelmä koskee edellä mainittuja päätösehdotuksia. Kirjelmän mukaan ehdotusten tavoitteena on, että jäsenvaltiot voivat osaltaan varmistaa pöytäkirjan nopean voimaantulon, joka on ehdotusten mukaan tärkeää edellä viitattujen näkökulmien vuoksi. Lisäksi ehdotuksissa tuodaan esiin pöytäkirjan merkitys sen vahvistamisessa, että Budapestin sopimus säilyy tärkeimpänä monenvälisenä kehyksenä tietoverkkorikollisuuden torjunnassa.

Teknologinen kehitys on muuttanut rikollisuuden muotoja ja vaikuttanut merkittävästi sen selvittämismahdollisuuksiin. Valtioneuvoston tavoin lakivaliokunta katsoo, että on tärkeää jatkaa työtä sähköisen todistusaineiston saatavuuden tehostamiseksi erityisesti rajat ylittävissä tiedonhankintatilanteissa. Valiokunta pitää ehdotusten tavoitteita kannatettavina. Rikostorjunnan tehostamisessa on kuitenkin huolehdittava myös henkilötietojen suojan ja muiden perusoikeuksien asianmukaisesta turvaamisesta sekä valtioiden täysivaltaisuuden huomioon ottamisesta.

Valiokunnan neuvottelumandaattia koskevassa lausunnossa (LaVL 1/2019 vp, s. 3) todettiin tavoin lisäpöytäkirjaa koskevilla neuvotteluilla on liittynyt 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.

Lakivaliokunnan neuvottelumandaattia koskevassa lausunnossa (LaVL 1/2019 vp, s. 4) todettiin tavoin valiokunta 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 säilyttäminen ja luovuttaminen koskeva määräys arvioidaan sen valtion viranomaisen toimes-

Valiokunnan lausunto LaVL 1/2022 vp

ta, jossa toimivalta palveluntarjoajalta tietoja pyydetään (ks. LaVL 2/2021 vp, s. 7, LaVL 35/2018 vp, s. 3, LaVL 29/2018 vp, s. 5 ja LaVL 16/2018 vp, s. 5).

Toisen lisäpöytäkirjan neuvottelumandaattia koskevassa lausunnossaan (LaVL 1/2019 vp, s. 4) lakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että edellä mainittua asetusehdotusta koskevat Suomen kriittiset kannat otetaan huomioon myös lisäpöytäkirjaa koskevissa neuvotteluissa. Mainitussa lausunnossa lakivaliokunta on kuitenkin pitänyt epärealistisena olettaa, että sopimusneuvotteluissa päädytään valtioiden toimivaltaisten viranomaisten väliseen yhteydenpitoon pohjautuvaan malliin. Tämän vuoksi valiokunta on korostanut, että on tärkeää pyrkiä turvaamaan palveluntarjoajan sijaintivaltion viranomaisten riittävä asema ja osallistuminen. Tämä on valiokunnan mielestä voinut puhtaan viranomaisten välisen yhteistyön sijasta tapahtua esimerkiksi viranomaisen notifiointiin perustuvan mallin kautta. Olennaista valiokunnan mielestä oli, että palveluntarjoaja ei joudu tekemään viranomaiselle kuuluvaa oikeudellista harkintaa ja eri osapuolien oikeusturvat takeet tulevat huomioiduiksi (LaVL 1/2019 vp, s. 5).

Valtioneuvoston kirjelmässä (s. 5) arvioidaan lyhyesti Suomen kansallisten neuvottelutavoitteiden saavuttamista katsoen, että ne voidaan arvioida saavutetun. Kirjelmän mukaan lisäpöytäkirjassa suoran yhteydenpidon määräykset koskisivat luottamuksellisen viestinnän suojan kannalta vähemmän herkkiä tietoja, ja lisäksi lisäpöytäkirja mahdollistaa viranomaisen roolin ja oikeuden kieltää tietojen luovuttaminen menettelyssä. Valiokunta pitää edellä todettua lähtökohtaisesti myönteisenä. Vaikka nyt käsiteltävän kirjelmän tarkoituksena ei olekaan arvioida tarkemmin lisäpöytäkirjan sisältöä, katsoo valiokunta saamansa selvityksen perusteella, että valtioneuvoston arvioon voidaan alustavasti yhtyä.

Nyt käsiteltävässä kirjelmässä on kyse päätösehdotuksista, joissa valtuutetaan jäsenvaltiot allekirjoittamaan ja ratifioimaan lisäpöytäkirja. Valtioneuvoston kirjelmän mukaan (s. 8) lisäpöytäkirja ja sitä koskevat komission ehdotukset eivät itsessään aiheuta välittömiä vaikutuksia kansallisella tasolla. Lisäpöytäkirjasta kansallisesti aiheutuvat vaikutukset arvioidaan kirjelmän mukaan siinä vaiheessa, jos lisäpöytäkirjan ratifioimista pidetään perusteltuna. Valtioneuvoston kannan mukaan valtioneuvosto korostaa, että tarkemmin lisäpöytäkirjan sisältöön otetaan kantaa siinä vaiheessa, jos sen ratifiointi katsotaan perustelluksi. Lakivaliokunta kuitenkin korostaa, että jatkovaiheita koskevassa arvioinnissa ja kannanmuodostuksessa on tärkeää ottaa huomioon myös valiokunnan aiemmin ilmaisemat kannat.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että komission päätösehdotuksissa on kirjelmästä (s. 6) ilmi käyvin tavoin liite, joka koskee varaumia, selityksiä, ilmoituksia tai tiedoksiantoja ja muita näkökohtia, joita jäsenvaltioiden tulisi esittää allekirjoittaessaan ja ratifioidessaan pöytäkirjan. Liitteen mukaan jäsenvaltioiden tulisi esimerkiksi pidättäytyä varaamasta itselleen oikeutta olla soveltamatta lisäpöytäkirjan 7 artiklaa tilaajaa koskevien tietojen luovuttamisesta, mukaan lukien tietäntyyppisiin yhteysnumeroihin 7 artiklan 9 kappaleen b kohdan mukaisesti. Lisäksi jäsenvaltioita kannustettaisiin pidättäytymään varaamasta itselleen oikeutta olla soveltamatta liikennetietoihin lisäpöytäkirjan 8 artiklaa.

Edellä selostetun ja saamansa selvityksen valossa lakivaliokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että ehdotukset tulee muotoilla riittävän joustavasti. Tämä on perusteltua muun muassa sen var-

Valiokunnan lausunto LaVL 1/2022 vp

mistamiseksi, etteivät esimerkiksi tarpeettoman ehdottomat varauma- tai selitysvelvoitteet muodosta estettä asian etenemiselle ja jäsenvaltioiden allekirjoitus- ja ratifiointitoimille.

Lakivaliokunta kannattaa valtioneuvoston tavoin ehdotusten tavoitetta siitä, että jäsenvaltiot voisivat osaltaan tukea lisäpöytäkirjan nopeaa voimaantuloa ja näin vahvistaa myös Budapestin sopimuksen asemaa tärkeimpänä monenvälisenä kehyksenä tietoverkkorikollisuuden torjunnassa. Kirjelmän mukaan valtioneuvosto katsoo, että perusteltua kuitenkin on, että ehdotuksilla ei lähtökohtaisesti velvoiteta jäsenvaltioita allekirjoittamaan ja ratifioimaan lisäpöytäkirjaa, vaan tämä on jäsenvaltioiden kansallisessa harkinnassa oleva asia.

Valiokunta katsoo, että asiallisesti perusteltua on, että jäsenvaltioita ei lähtökohtaisesti velvoiteta allekirjoittamaan ja ratifioimaan lisäpöytäkirjaa. Asian aiemmassa käsittelyvaiheessa on tuotu esiin, että EU:lla on ollut yksinomainen toimivalta neuvotella lisäpöytäkirjasta SEUT 3(2) artiklan nojalla (ks. E 131/2018 vp, s. 3—4). Myös nyt käsiteltävän U-kirjelmän taustalla olevissa komission ehdotuksissa lisäpöytäkirjan katsotaan kuuluvan unionin yksinomaiseen ulkoiseen toimivaltaan (COM(2021) 718 final, s. 12 ja COM(2021) 719 final, s. 12). Tähän liittyen lakivaliokunta kiinnittää huomiota kuitenkin siihen, että kirjelmässä ei ole otettu kantaa SEU 4(3) artiklassa tarkoitettuun vilpittömän yhteistyön periaatteeseen nyt käsiteltävään tilanteeseen liittyen erityisesti siltä osin, onko lisäpöytäkirjan ratifiointi päätösten hyväksymisen jälkeen tosiasiallisesti ja aidosti kansallisessa harkinnassa.

Valiokunnan oikeusministeriöltä saaman selvityksen mukaan oikeustila nyt käsiteltävässä asiassa ei ole EU-tasolla selvä, koska Euroopan unionin tuomioistuin ei ole arvioinut asiaa. Saadun selvityksen mukaan toista lisäpöytäkirjaa koskeissa neuvotteluissa ei kuitenkaan ole tullut ilmi sellaista, että komission näkemyksen mukaan kaikkien jäsenvaltioiden olisi EU-oikeudesta johtuen allekirjoitettava ja ratifioitava toinen lisäpöytäkirja. Myös käsiteltävänä olevat komission ehdotukset on muotoiltu siten, että kysymys vaikuttaa oikeusministeriön mukaan olevan nimenomaan jäsenvaltioiden valtuuttamisesta velvoittamisen sijaan. Edellä selostetun valossa lakivaliokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että jatkoneuvotteluissa asiaa on vielä syytä pyrkiä selkiyttämään.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto LaVL 1/2022 vp

Helsingissä 8.2.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
varapuheenjohtaja Sandra Bergqvist r
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Jari Kinnunen kok
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Suldaan Said Ahmed vas
jäsen Mirka Soinikoski vihr
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Paula Werning sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto