

U 40/2024 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle sopimusneuvotteluista Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välillä oikeudelliseen yhteistyöhön rikosasioissa liittyvästä rajat ylittävästä pääsystä sähköiseen todistusaineistoon (EU-US-sopimusneuvottelut)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle muistio sopimusneuvotteluista Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välillä oikeudelliseen yhteistyöhön rikosasioissa liittyvästä rajat ylittävästä pääsystä sähköiseen todistusaineistoon.

Helsingissä 24.10.2024

Oikeusministeri Leena Meri

Erityisasiantuntija Joni Korpinen

**NEUVOTTELUT SOPIMUKSEN TEKEMISEKSI EUROOPAN UNIONIN JA
YHDYSVALTOJEN VÄLILLÄ OIKEUDELLISEEN YHTEISTYÖHÖN RIKOSASIOISSA
LIITTYVÄSTÄ RAJAT YLITTÄVÄSTÄ PÄÄSYSTÄ SÄHKÖISEEN
TODISTUSAINEISTOON****1 Tausta**

Komissio antoi 5.2.2019 suositukset (ehdotukset) neuvoston päätöksiksi luvan antamisesta komissiolle aloittaa neuvottelut sopimuksen tekemiseksi Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välillä oikeudelliseen yhteistyöhön rikosasioissa liittyvästä rajat ylittävästä pääsystä sähköiseen todistusaineistoon (jäljempänä *neuvottelut*). Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto hyväksyi kesäkuussa 2019 neuvoston päätöksen neuvotteluiden aloittamiseksi.

Neuvoston hyväksymän päätöksen mukaisesti komissio toimii EU:n neuvottelijana. Neuvoston hyväksymä päätös (jäljempänä *neuvottelumandaatti*) sisältää komission neuvottelumandaatin, jonka liitteenä on tarkemmat neuvotteluohjeet. Neuvotteluita on neuvoston hyväksymän päätöksen mukaisesti valmisteltu ja seurattu neuvoston rikosasiayhteistyöryhmässä (COPEN). Neuvottelumandaattia koskeva E-kirje on toimitettu eduskunnalle 18.3.2019 (E 131/2018 vp). EU:n ja Yhdysvaltojen välisen sopimuksen lopulliselle hyväksymiselle tarvitaan Euroopan parlamentin hyväksyntä.

Neuvottelut alkoivat syyskuussa 2019. Maaliskuusta 2020 lähtien neuvottelut olivat tauolla, koska ensin oli syytä saattaa asiaan liittyvät EU:n sisäisiä sääntöjä koskevat neuvottelut päätökseen. Neuvottelut jatkuivat maaliskuussa 2023. Tähän mennessä on ollut yhteensä 12 neuvottelukierrosta.

Vaikka tähän mennessä on ollut jo yhteensä 12 neuvottelukierrosta, neuvottelut ns. alkoivat uudelleen maaliskuussa 2023, erityisesti tarkemman mahdollisen sopimuksen sisällön osalta. Asiaan liittyvän EU:n sisäisen sääntelyn selvittyä EU:n kannan lähtökohdat ovat neuvotteluissa selkiytyneet.

Yhdysvaltojen osalta tallennettujen sähköisten tietojen hankkimisesta säännellään muun ohella maaliskuussa 2018 hyväksytyssä säädöksessä Cloud Act (The Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act). Siinä ideana on velvoittaa yhdysvaltalaiset palveluntarjoajat noudattamaan Yhdysvalloista saamia tiedon esittämismääräyksiä riippumatta siitä, missä tietoa säilytetään ja määritellä edellytykset Yhdysvaltojen ja toisten valtioiden kahdenvälisille sopimuksille koskien suoraa vastavuoroista yhteydenpitoa palveluntarjoajien kanssa.

EU:n sisäiset säännöt oikeudellisesta yhteistyöstä rikosasioissa rajat ylittävästä pääsystä sähköiseen todistusaineistoon (jäljempänä *e-evidence-kokonaisuus*) koostuu asetuksesta eurooppalaisista esittämismääräyksistä ja eurooppalaisista säilyttämismääräyksistä sähköisten todisteiden hankkimiseksi rikosoikeudellisissa menettelyissä ja rikosoikeudellisten menettelyjen perusteella annettujen vapaudenmenetyksen käsittävien rangaistusten täytäntöönpanoa varten (EU) 2023/1543 (jäljempänä *e-evidence-asetus*), annettu 12.7.2023, ja direktiivistä nimettyjen toimipaikkojen nimeämistä ja laillisten edustajien nimittämistä koskevista yhdenmukaistetuista säännöistä sähköisten todisteiden keräämiseksi rikosoikeudellisissa menettelyissä (EU) 2023/1544 (jäljempänä *e-evidence-direktiivi*), annettu

12.7.2023. Asetuksen soveltaminen alkaa elokuussa 2026. Direktiivi on saatettava osaksi kansallista lainsäädäntöä viimeistään helmikuussa 2026 mennessä.

E-evidence-kokonaisuuden osalta meneillään on kansallinen täytäntöönpanovaihe. Oikeusministeriö asetti 17.11.2023 työryhmän asetuksen ja direktiivin edellyttämien lainsäädäntömuutosten valmistelemiseksi. Työryhmän toimikaudeksi päätettiin 1.12.2023-31.12.2024 ja sen tehtävänä oli laatia ehdotuksensa hallituksen esityksen muotoon.

2 Neuvotteluiden tavoite ja neuvoteltavana olevan sopimuksen pääasiallinen sisältö

Neuvotteluiden tavoitteena on EU:n ja Yhdysvaltojen välinen sopimus oikeudelliseen yhteistyöhön rikosasioissa liittyvästä rajat ylittävästä pääsystä sähköiseen todistusaineistoon. Tavoitteena on, että neuvoteltava sopimus mahdollistaisi pääosin suoran vastavuoroisen yhteydenpidon osapuolien toimivaltaisten viranomaisten ja yksityisten palveluntarjoajien välillä sähköisten todistusaineiston hankkimiseksi rajat ylittävästi.

Tarkoituksena on, että neuvoteltavana oleva sopimus sisältäisi määräyksiä muun muassa toimivaltaisista tahoista ja viranomaisista, sopimuksen tarkoituksesta ja soveltamisalasta, tietosuojaan liittyvistä suojatakeista, määräysten antamisesta, tietojen luovuttamisesta sekä yleisesti tietojen hankkimiseen liittyvästä menettelystä osapuolten toimivaltaisten viranomaisten ja yksityisten palveluntarjoajien osalta. Sopimus koskisi pääasiassa ainoastaan tallennettua sisältötietoa. EU:n tavoitteena on pyrkiä saavuttamaan EU-säätelyn kanssa yhteensopiva sopimus (erityisesti ottaen huomioon e-evidence-asetuksen vastaavanlainen sääntely), jossa otettaisiin huomioon EU-säätelyssä vahvistettu tietosuoja- ja muu perusoikeussäätelyn taso.

Neuvotteluiden keskeneräisyyden vuoksi tässä U-kirjelmässä ei tarkemmin selosteta neuvoteltavana olevan sopimuksen sisältöä. Tämän U-kirjelmän lisäksi toimitetaan eduskunnalle U-jatkokirje vaihteliaisuuspyynnöllä.

3 Neuvoteltavana olevan sopimuksen oikeusperusta

Komission neuvottelumandaatin prosessuaalinen oikeusperusta on Euroopan unionista toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 218 artiklan 3 ja 4 kohta. Aineellisena oikeusperustana on SEUT 16 artikla ja 82 artiklan 1 kohta.

Sopimusta neuvotellaan unionin puolesta SEUT 218 artiklan mukaisessa menettelyssä. Sopimuksen aineellinen oikeusperusta voidaan määritellä tarkasti vasta siinä vaiheessa, kun lopullinen sopimusteksti on valmis. Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan tavoiteltu sopimus sisältäisi ainakin SEUT 16 ja 82 artiklan alaan kuuluvia määräyksiä. Jos aineellisena oikeusperustana käytetään edellä mainittuja artikloja, tekee neuvosto päätökset sopimuksen allekirjoittamisesta ja tekemisestä unionin puolesta määräenemmistöllä SEUT 218 artiklan 8 kohdan mukaisesti.

Neuvoston päätös sopimuksen allekirjoittamisesta ei edellytä Euroopan parlamentin kuulemistai hyväksyntää. Neuvoston päätös sopimuksen tekemisestä edellyttää kuitenkin parlamentin hyväksyntää SEUT 218 artiklan 6(a) kohdan mukaan.

Valtioneuvoston arvion mukaan neuvoteltavana olevan sopimuksen ehdotettu oikeusperusta on asianmukainen.

4 Neuvoteltavana olevan sopimuksen vaikutukset

Neuvoteltavana olevalla EU:n ja Yhdysvaltojen välisellä sopimuksella olisi tarkoitus tehostaa ja nopeuttaa toimivaltaisten viranomaisten pääsyä sähköiseen todistusaineistoon. Mahdollinen EU:n ja Yhdysvaltojen välinen sopimus tulisi sisältämään sääntelyä, jolla todennäköisesti olisi valmistelussa huomioon otettavia taloudellisia vaikutuksia.

Sopimus saattaisi toteutuessaan helpottaa sellaisten palveluntarjoajien asemaa, jotka vastaanottavat muista valtioista määräyksiä niiden hallussa olevan tiedon esittämiseksi, mutta joilla ei ole selkeitä sääntöjä siitä, miten niiden tulisi näissä tilanteissa menetellä. Ehdotettu saattaisi myös vaikuttaa jossain määrin vähentävästi poliisin kansainvälisen tiedonvaihdon resurssien tarpeeseen, koska nykyisin poliisille saapuvien tiedonhankintapyyntöjen määrä vähenisi, jos kyselyt menisivät suoraan palveluntarjoajalle. Mahdollisesta sopimuksesta saattaisi toisaalta aiheutua palveluntarjoajille uudenlaisia tehtäviä, kustannuksia ja hallinnollista taakkaa.

Kansallisten viranomaisten rahoituksesta päätetään normaaliin tapaan osana valtion talousarvioita ja julkisen talouden suunnitelmia koskevaa valmistelua.

5 Neuvoteltavana olevan sopimuksen suhde Suomen lainsäädäntöön, perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Neuvoteltavana olevassa sopimuksessa on kyse sähköisen aineiston, kuten sähköisen viestinnän sisältötietojen, käsittelystä. Neuvoteltavana oleva sopimus on merkityksellinen erityisesti perustuslain 10 §:ssä turvatus yksityiselämän, henkilötietojen ja luottamuksellisen viestin suojan näkökulmasta.

Jokaisen yksityiselämä on perustuslain 10 §:n mukaan turvattu. Henkilötietojen suojasta säädetään pykälän 10 §:n 1 momentin mukaan tarkemmin lailla. Välttämättömistä rajoituksista viestinnän salaisuuteen voidaan perustuslain 10 §:n 4 momentin mukaan säätää yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan. Oikeus henkilötietojen suojaan taataan perusoikeuskirjan 8 artiklassa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen yksityiselämän suojaa koskevan 8 artiklan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan.

Lisäksi palveluntarjoajan velvoitteita koskevilla säännöksillä voidaan katsoa olevan liittymäkohtia julkisen vallan käyttöä koskevaan perustuslain 124 §:ään. Sääntelyn voidaan katsoa olevan merkityksellistä myös perustuslain 1 §:ssä tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden kannalta. Vielä huomioon tulee ottaa perustuslain yhdenvertaisuutta koskeva 6 § erityisesti, jos toisen valtion viranomaisille ehdotettavat toimivaltuudet olisivat luonteeltaan sellaisia, että ne saattaisivat muodostua jossain määrin laajemmiksi kuin Suomen kansallisten viranomaisten toimivaltuudet kansallisen lain perusteella vastaavissa tilanteissa.

Mahdollinen EU:n ja Yhdysvaltojen välinen sopimus tulisi sisältämään sääntelyä, joka Suomessa kuuluu lainsäädännön alaan ja todennäköisesti edellyttäisi lainsäädäntömuutoksia. Tällä hetkellä kansallisesti valmistellaan e-evidence-asetuksen ja –direktiivin edellyttämiä lainsäädäntömuutoksia. Tässä työssä pyritään myös mahdollisuuksien mukaan ottaa huomioon tarvittavissa määrin neuvoteltavana oleva EU-US-sopimus. Sopimuksen huomioon ottaminen työssä kuitenkin riippuu pitkälti neuvotteluiden etenemisestä ottaen huomioon edellä mainitut EU:n sisäiset määräajat e-evidence-asetuksen ja –direktiivin osalta.

Komission neuvottelumandaatin mukaisesti neuvotteluissa tulisi muun ohessa varmistaa, että neuvottelutulos sopii mahdollisimman hyvin yhteen e-evidence-kokonaisuuden kanssa.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 5 luvun 27 §:n 23 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat lainkäyttöä ottaen huomioon 25 ja 26 §:n säännökset; esitutkintaa, tuomioiden ja rangaistusten täytäntöönpanoa sekä rikoksentehtijän luovuttamista.

7 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto hyväksyi kesäkuussa 2019 neuvoston päätöksen neuvotteluiden aloittamiseksi. Neuvoston hyväksymä päätös sisältää komission neuvottelumandaatin, jonka liitteenä on tarkemmat neuvotteluohjeet. EU:n ja Yhdysvaltojen välisen sopimuksen lopulliselle hyväksymiselle tarvitaan Euroopan parlamentin hyväksyntä.

EU:n kannanottoja on valmisteltu ja sopimusneuvotteluja on seurattu neuvoston rikosasiayhteistyöryhmässä (COPEN).

Tähän mennessä on ollut yhteensä 12 neuvottelukierrosta osapuolten kesken. Neuvottelut jatkuvat ja oletettavasti kestävät vähintäänkin läpi syksyn 2024.

8 Neuvoteltavana olevan sopimuksen kansallinen käsittely

Neuvottelumandaattia koskeva E-kirje on toimitettu eduskunnalle 18.3.2019 (E 131/2018 vp).

Sopimusluonnosta koskeva U-kirjelmäluonnos on käsitelty 24.-27.9.2024 oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU7) ja oikeudellisten kysymysten jaoston (EU35) kirjallisissa menettelyssä. Samanaikaisesti käsiteltiin myös sopimusluonnosta koskeva vaiteliaisuuspyynnön sisältävä U-jatkokirje.

9 Sopimuksen allekirjoittaminen, väliaikainen soveltaminen ja voimaantulo

Neuvottelujen ollessa kesken allekirjoittamisen ajankohdasta ei ole vielä tietoa. Toistaiseksi myöskään sopimuksen mahdollisesta väliaikaisesta soveltamisesta ei ole neuvoteltu. Sopimuksen voimaantulomääräyksistä ei myöskään ole vielä tarkemmin neuvoteltu.

10 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 Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välillä käytävien sopimusneuvotteluiden osalta merkitystä on EU:n sisäisellä asiaan liittyvällä sääntelyllä.

Valtioneuvosto kannattaa sitä, että EU pyrkii neuvottelemaan Yhdysvaltojen kanssa sopimuksen sähköisen todistusaineiston paremmasta saatavuudesta sen sijaan, että jäsenvaltiot tekisivät vastaavia sopimuksia kahdenvälisesti. Valtioneuvosto tukee toimenpiteitä, joilla edistetään sitä, että neuvotteluissa Yhdysvaltojen kanssa saavutettaisiin EU-sääntelyn kanssa yhteensopiva sopimus, jossa otettaisiin huomioon erityisesti EU-sääntelyssä vahvistettu tietosuojaja- ja muu perusoikeusääntely taso.