

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 25 päivänä marraskuuta 2021 tekemät ehdotukset neuvoston päätöksiksi jäsenvaltioiden valtuuttamisesta allekirjoittamaan ja ratifioimaan Euroopan unionin edun mukaisesti tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen toinen lisäpöytäkirja sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 20.1.2022

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson

Lainsäädäntöneuvos Lauri Rautio

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO
13.1.2022

EU/2019/0417

EHDOTUKSET TIETOVERKKORIKOLLISUUTTA KOSKEVAN YLEISSOPIMUKSEN TOISEN LISÄPÖYTÄKIRJAN ALLEKIRJOITTAMISTA JA RATIFIOIMISTA KOSKEVIKSI NEUVOSTON PÄÄTÖKSIKSI

1 Tausta sekä lisäpöytäkirjan ja päätösehdotusten tavoite

Tietoverkkorikollisuutta koskeva Euroopan neuvoston yleissopimus (ns. 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. 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 osallistui 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. Tässä työssään komissio konsultoi EU:n neuvoston rikosasiayhteistyön työryhmää (Copen) ja informoi oikeus- ja sisäasioiden ministerineuvostoa. Lisäksi lisäpöytäkirjaneuvottelujen yhteydessä pidettiin EU-jäsenvaltioiden koordinaatiokokouksia.

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 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 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 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 mukaisesti tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen toinen lisäpöytäkirja, joka kos-

kee yhteistyön tiivistämistä ja sähköisten todisteiden luovuttamista (COM(2021) 719 final). 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.

2 Toisen lisäpöytäkirjan ja sitä koskevien päätösehdotusten pääasiallinen sisältö

Toisen lisäpöytäkirjan sisältö

I luku

Luvussa ovat yhteiset määräykset. Pöytäkirjaa sovelletaan sen 2 artiklan mukaan rikostutkintoihin ja rikosoikeudellisiin menettelyihin, jotka koskevat tietojärjestelmiin ja dataan liittyviä rikoksia, sekä sähköisessä muodossa olevaan rikoksen todistusaineiston keräämiseen. Lisäpöytäkirjan 3 artiklassa ovat keskusviranomaisen, toimivaltaisen viranomaisen, hätätilanteen, henkilötietojen ja siirtävän sopimuspuolen määritelmät. Lisäpöytäkirjan 4 artikla koskee tietojen saamiseen liittyvien pyyntöjen, määräysten ja niihin liittyvien tietojen kieltä.

II luku

Luku sisältää tehostetun yhteistyön toimenpiteitä koskevat määräykset (5–12 artikla). Lähtökohtana on 5 artiklan 1 kappaleen mukaan se, että sopimuspuolet tekevät mahdollisimman laajasti luvun säännösten mukaista yhteistyötä. Artiklan 2–5 kappaleessa määrätään pöytäkirjan toimenpiteiden soveltamisesta tilanteissa, joissa kyseisten sopimuspuolten välillä on keskinäistä yhteistyötä koskeva sopimus tai muu järjestely tai joissa sellainen puuttuu. Sopimuspuolen asettaman kaksoisrangaistavuuden vaatimuksen täyttymistä käsitellään 6 kappaleessa.

Lisäpöytäkirjan 6 artikla koskee pääsyä verkkotunnusten rekisteröintipalveluja tarjoavien yhteisöjen aikaisemmin julkiseen ns. WHOIS-tietoon verkkotunnuksen rekisteröijän tunnistamiseksi tai yhteyden ottamiseksi häneen. Tällaista tiedonsaantia koskeva pyyntö voidaan esittää suoraan toisen sopimuspuolen alueella olevalle verkkotunnusten rekisteröintipalveluja tarjoavalle yhteisölle.

Lisäpöytäkirjan 7 artikla koskee tilaajatietojen luovuttamista. Niitä koskeva pyyntö voidaan toimittaa suoraan toisen sopimuspuolen alueella olevalle palveluntarjoajalle. Artiklan 2 kappaleen b kohdan mukaan sopimuspuoli voi antaa selityksen, jonka mukaan syyttäjän tai muun oikeusviranomaisen on annettava 7 artiklan 1 kappaleen mukainen määräys tai se on annettava syyttäjän tai muun oikeusviranomaisen valvonnassa tai muussa tapauksessa riippumattomassa valvonnassa.

Sopimuspuoli voi lisäpöytäkirjan 7 artiklan 5 kappaleen a kohdan mukaan ilmoittaa Euroopan neuvoston pääsihteerille, että se edellyttää, joko kaikissa tapauksissa tai tietyissä tapauksissa, samanaikaista ilmoitusta sen viranomaiselle, kun tietoja pyydetään sen alueella olevalta palveluntarjoajalta. Tällaiseen viranomaiselle tehtävään ilmoitukseen liittyy tietyin edellytyksin oikeus kieltäytyä tietojen luovuttamisesta. Saman artiklan 5 kappaleen e kohdan mukaisesti on ilmoitettava viranomainen, joka vastaanottaa ilmoituksen ja suorittaa eräät muut kappaleessa tarkoitetut toimet.

Lisäpöytäkirjan 7 artiklan 9 kappaleen mukaan sopimuspuoli voi a) pidättää itsellään oikeuden olla soveltamatta kyseistä artiklaa tai b) jos tietentyypisten kirjautumisnumeroiden luovuttaminen kyseisen artiklan nojalla olisi ristiriidassa sen kansallisen oikeusjärjestelmän perusperiaatteiden kanssa, pidättää oikeuden olla soveltamatta kyseistä artiklaa tällaisiin numeroihin.

Lisäpöytäkirjan 8 artikla koskee määräyksiä, joilla nopeutetaan tilaajatiedon ja liikennetiedon luovuttamista. Sääntely täydentää Budapestin sopimuksen oikeusapusääntelyä ja tehostaa viranomaisten välistä yhteistyötä etenkin asettamalla tietoluovutukselle määräajan, joka on tilaajatiedon osalta 20 päivää ja liikennetiedon osalta 45 päivää. Artiklan 4 kappaleen mukaan sopimuspuoli voi antaa selityksen, jonka mukaan 1 kappaleen mukaisten määräysten täytäntöön panemiseksi edellytetään täydentäviä tietoja. Artiklan 10 kappaleen mukaan sopimuspuolen on ilmoitettava Euroopan neuvoston pääsihteerille ja pidettävä ajan tasalla niiden viranomaisten yhteystiedot, jotka on nimetty vastaanottamaan artiklan mukainen määräys ja vastaanottamaan artiklan mukainen määräys. Sopimuspuoli voi artiklan 13 kappaleen mukaan pidättää itselleen oikeuden olla soveltamatta artiklaa liikennetietoihin.

Artikla 9 koskee tietokoneeseen tallennetun datan nopeutettua luovuttamista hätätilanteessa. Artikla hyödyntää Budapestin sopimuksen 35 artiklaan jo perustuvaa 24/7-yhteyspisteverkostoa. Lisäpöytäkirjan 3 artiklan määritelmän mukaan hätätilanteella tarkoitetaan tilannetta, jossa luonnollisen henkilön henkeen tai turvallisuuteen kohdistuu merkittävä ja välitön riski. Artiklan 1 kappaleen b kohdan mukaan sopimuspuoli voi antaa selityksen, että se ei pane täytäntöön pyyntöjä, joilla pyydetään ainoastaan tilaajatietojen luovuttamista.

Lisäpöytäkirjan 10 artiklassa ovat määräykset keskinäisestä avusta hätätilanteissa. Artikla edellyttää tietopyynnön hyväksymistä sähköisessä muodossa, ympärivuorokautista päivystystä pyyntöihin vastaamista varten ja tietopyyntöön vastaamista nopeutetussa menettelyssä.

Videoneuvotteluja koskevat määräykset ovat lisäpöytäkirjan 11 artiklassa sekä yhteisiä tutkimuksia ja tutkintaryhmiä koskevat määräykset 12 artiklassa.

III luku

Lisäpöytäkirjan III luku sisältää oikeussuojaa ja tietosuojaa koskevat määräykset. Pöytäkirjan 13 artikla edellyttää sopimuspuolen varmistavan Budapestin sopimuksen 15 artiklan mukaisesti, että pöytäkirjan mukaisten toimivaltuuksien ja menettelyjen vahvistamiseen, täytäntöönpanoon ja soveltamiseen sovelletaan kansallisessa laissa säädettyjä ehtoja ja suojatoimenpiteitä, joilla taataan ihmisoikeuksien ja vapauksien riittävä suojelu.

Lisäpöytäkirjan 14 artikla sisältää horisontaaliset henkilötietojen suojaa koskevat määräykset, joita valmisteltaessa on otettu erityisesti huomioon Euroopan neuvoston yleissopimus 108 ja Euroopan unionin henkilötietojen suojaa koskeva sääntely. Artiklan 1 kappale koskee artiklan suhdetta muihin kansainvälisiin sopimuksiin ja kansainvälisiin viitekehyksiin sekä mahdollisuutta soveltaa tiukempia suojatoimenpiteitä. Artiklan 2–15 kappaleessa vahvistetaan tietojen luovutuksiin liittyvät tietosuojaa koskevat perusperiaatteet, jotka koskevat muiden ohessa henkilötietojen käyttötarkoituksia, arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä, säilytysaikoja, automatisoituja päätöksiä, toimenpiteiden kirjaamista, henkilötietojen edelleen luovuttamista sopimuspuolen sisällä ja toiselle valtiolle, läpinäkyvyyttä ja käsittelystä ilmoittamista henkilölle, jonka tiedosta on kysymys, sekä oikeussuojakeinoja. Tietosuojaa koskeva artikla kattaa kaikki lisäpöytäkirjassa määritellyt yhteistyön muodot. Lisäpöytäkirjan 14 artikla liittyy 23 artiklaan, jonka perusteella sopimuspuolet (sopimuspuolten komitea) arvioi lisäpöytäkirjan määräysten tehokasta soveltamista ja täytäntöönpanoa. Viimeksi mainitun artiklan 3 kappaleen mukaan

pöytäkirjan 14 artiklan uudelleentarkastelu alkaa, kun kymmenen yleissopimuksen osapuolta on ilmaissut suostumuksensa tulla pöytäkirjan sitomiksi.

Lisäpöytäkirjan 14 artiklan 7 kappaleen c kohdan mukaan on ilmoitettava Euroopan neuvoston pääsihteerille viranomainen tai viranomaiset, joille on tehtävä ilmoitus tietoturvahäiriöstä. Saman artiklan 10 kappaleen b kohdan mukaan ilmoitus on tehtävä myös yhdestä tai useammasta viranomaisesta, joka voi antaa valtuutuksen datan siirtämiseen edelleen toiselle valtiolle tai kansainväliselle järjestölle.

IV luku

Luvussa ovat loppumääräykset (15–25 artikla). Pöytäkirjan vaikutuksia koskevan 15 artiklan mukaan Euroopan unionin jäsenvaltioina olevat sopimuspuolet voivat keskinäisissä suhteissaan noudattaa pöytäkirjassa käsiteltyjä asioita koskevaa Euroopan unionin lainsäädäntöä. Toinen lisäpöytäkirja tulee 16 artiklan mukaan voimaan sen jälkeen, kun viisi yleissopimuksen sopimuspuolta on ilmaissut suostumuksensa tulla pöytäkirjan sitomaksi.

Lisäpöytäkirjan 17 artiklassa on määräyksiä pöytäkirjan soveltamisesta liittovaltiossa ja 18 artiklassa määräyksiä alueellisesta soveltamisesta.

Lisäpöytäkirjan 19 artiklassa ovat varauksia, selityksiä, ilmoituksia ja tiedonantoja koskevat määräykset. Varauksentekomahdollisuudet koskevat artiklan 1 kappaleen mukaan pöytäkirjan 7 artiklan 9 kappaleen a ja b kohtaa, 8 artiklan 13 kappaletta ja 17 artiklaa. Selityksen tekemähdollisuus koskee artiklan 2 kappaleen mukaan 7 artiklan 2 kappaleen b kohtaa ja 8 kappaletta, 8 artiklan 11 kappaletta, 9 artiklan 1 kappaleen b kohtaa ja 5 kappaletta, 10 artiklan 9 kappaletta, 12 artiklan 3 kappaletta ja 18 artiklan 2 kappaletta. Lisäpöytäkirjan 7 artiklan 5 kappaleen a ja e kohtaan, 8 artiklan 4 kappaleeseen ja 10 kappaleen a ja b kohtaan, 14 artiklan 7 kappaleen c kohtaan ja 10 kappaleen b kohtaan sekä 17 artiklan 2 kappaleeseen liittyviä selityksiä, ilmoituksia ja tiedonantoja koskee artiklan 3 kappale.

Lisäpöytäkirjan viimeiset määräykset koskevat varauksien voimassaoloa ja peruuttamista (20 artikla), lisäpöytäkirjan muuttamista (21 artikla), riitojen ratkaisemista (22 artikla), sopimuspuolten välisiä neuvotteluja ja täytäntöönpanon arviointia (23 artikla), irtisanomista (24 artikla) ja ilmoituksia (25 artikla).

Lisäpöytäkirjan neuvotteluissa voidaan arvioida saavutetun Suomen kansalliset neuvottelutavoitteet, jotka on ilmaistu E-kirjeessä E 131/2018 vp ja eduskunnan suuren valiokunnan sitä koskevassa lausunnossa SuVEK 4/2019 vp. Suuren valiokunnan viittaamissa, asiassa U 33/2018 vp esitetyissä valtiosääntöisissä reunaehdoissa on kysymys ennen kaikkea siitä, että puuttuminen yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan tulee rajoittua vain välttämättömään ja tämän johdosta erityisesti liikenne- tai sisältötietoja koskeva luovuttamismääräys tulisi toimittaa palveluntarjoajan lisäksi myös viranomaisille siinä jäsenvaltiossa, jossa toimivalta palveluntarjoajalta tietoja pyydetään. Täytäntöönpanoviranomaisella tulisi olla mahdollisuus lainsäädäntönsä perusteella riitauttaa tällainen määräys ja vaikuttaa siihen, voiko määräyksen toimittanut valtio käyttää tietoa rikosprosessissa. Lisäpöytäkirjassa suoran yhteydenpidon määräykset koskisivat luottamuksellisen viestinnän suojan kannalta vähemmän herkkiä tietoja ja lisäksi lisäpöytäkirja mahdollistaa viranomaisen roolin ja oikeuden kieltää tietojen luovuttaminen menettelyssä.

Komission päätösehdotusten sisältö

Päätösehdotukset ovat sisällöltään pitkälti yhteneviä. Niiden johdannoissa kuvataan ensin toisen lisäpöytäkirjan tavoitteita ja sitä koskeneiden neuvotteluiden kulkua. Tämän jälkeen kuvataan lyhyesti lisäpöytäkirjan pääasiallinen sisältö ja unionin nykyinen ja neuvoteltavana oleva oikeus lisäpöytäkirjan alalla. Seuraavaksi kuvataan komission näkemys siitä, minkälainen kanta jäsenvaltioiden olisi otettava mahdollisiin lisäpöytäkirjaan tehtäviin varauksiin, selityksiin, ilmoituksiin ja tiedonantoihin sekä tiettyihin muihin näkökohtiin.

Tämän jälkeen tuodaan esiin, että pöytäkirja tulee voimaan, kun viisi sopimuspuolta on ilmaissut suostumuksensa tulla pöytäkirjan sitomiksi ja viitataan ehdotusten antamishetkellä suunniteltuun maaliskuun 2022 allekirjoitusajankohtaan. Lisäksi tuodaan esiin edellä viitattuja perusteluja sille, miksi pöytäkirjaa voidaan pitää tarpeellisena.

Seuraavaksi ehdotuksissa kuvataan pöytäkirjan suhdetta unionin toimivaltaan sekä suhteellisuusperiaatteeseen. Komissio katsoo, että pöytäkirja kuuluu unionin yksinomaiseen ulkoiseen toimivaltaan ja että jäsenvaltiot voivat ratifioida pöytäkirjan unionin edun mukaisesti sopimuksen Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) 16 artiklan, 82 artiklan 1 kohdan ja 218 artiklan 6 kohdan perusteella. Tämän jälkeen ehdotuksissa kuvataan pöytäkirjan valmistelussa pidettyjä kuulemistilaisuuksia, pöytäkirjan talousarviovaikutuksia ja pöytäkirjan toimivuuden seuranta.

Varsinaiset päätösluonnokset sisältävät johdantokappaleet ja artikkelit. Johdantokappaleissa kuvataan pöytäkirjan sisältöä, sen neuvotteluita ja suhdetta asiaa koskevaan EU-sääntelyyn. Lisäksi tuodaan esiin, että Euroopan unionista ei voi tulla pöytäkirjan sopimuspuolta ja jäsenvaltiot olisi sen vuoksi valtuutettava allekirjoittamaan ja ratifioimaan pöytäkirja toimien yhdessä Euroopan unionin etujen mukaisesti.

Erona ratifiointia koskevaan päätösehdotukseen allekirjoittamista koskevassa päätösehdotuksessa todetaan, että jäsenvaltioita kehoitetaan allekirjoittamaan pöytäkirja allekirjoitustilaisuudessa tai mahdollisimman pian sen jälkeen. Erona allekirjoittamista koskevaan päätösehdotukseen ratifiointia koskevassa päätösehdotuksessa tuodaan esiin, että edellytyksenä sitä koskevalle päätökselle on Euroopan parlamentin hyväksyntä.

Ehdotusten 1 artiklan mukaan jäsenvaltiot valtuutetaan allekirjoittamaan ja ratifioimaan Euroopan unionin edun mukaisesti tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen toinen lisäpöytäkirja, joka koskee yhteistyön tiivistämistä ja sähköisten todisteiden luovuttamista. Ehdotusten 2 artiklan mukaan allekirjoittaessaan ja ratifioidessaan pöytäkirjan jäsenvaltioiden on tehtävä ehdotusten liitteessä esitetyt varaukset, selitykset, ilmoitukset ja tiedonannot. Ehdotusten 3-5 artikkelit sisältävät tavanomaiset loppusäännökset.

Päätösehdotuksissa on liite, joka koskee varauksia, selityksiä, ilmoituksia tai tiedoksiantoja ja muita näkökohtia, joita jäsenvaltioiden tulisi esittää allekirjoittaessaan ja ratifioidessaan pöytäkirjan. Liitteen mukaan jäsenvaltioiden tulisi pidättäytyä varaamasta itselleen oikeutta olla soveltamatta lisäpöytäkirjan 7 artiklaa tilaajaa koskevien tietojen luovuttamisesta, ml. tietyn tyyppiin yhteysnumeroihin 7 artiklan 9 kappaleen b kohdan mukaisesti. Lisäksi jäsenvaltioita kannustettaisiin pidättäytymään varaamasta itselleen oikeutta olla soveltamatta liikennetietoihin lisäpöytäkirjan 8 artiklaa. Muilta osin jäsenvaltiot voisivat käyttää lisäpöytäkirjan 19 artiklan 1 kohdan mukaisissa varauksissa omaa harkintaansa.

Lisäksi jäsenvaltioiden tulisi liitteen mukaan antaa lisäpöytäkirjan 7 artiklan 2 kappaleen b kohdan mukainen selitys, jonka mukaan syyttäjän tai muun oikeusviranomaisen on annettava palveluntarjoajille kohdistettu 7 artiklan 1 kappaleen mukainen määräys tai se on annettava syyttäjän tai muun oikeusviranomaisen valvonnassa tai muussa tapauksessa riippumattomassa val-

vonnassa. Lisäksi jäsenvaltioita kannustettaisiin pidättäytymään tekemästä lisäpöytäkirjan 9 artiklan 1 kappaleen a kohdan nojalla selitystä siitä, että nämä eivät panisi täytäntöön datan nopeatuotua luovuttamista hätätilanteissa koskevan lisäpöytäkirjan 9 artiklan 1 kappaleen a kohdan mukaisia pyyntöjä, jotka koskevat ainoastaan tilaajaa koskevien tietojen luovuttamista. Muilta osin jäsenvaltiot voisivat käyttää lisäpöytäkirjan 19 artiklan 2 kohdan mukaisissa selityksissä omaa harkintaansa.

Lisäksi jäsenvaltioiden tulisi liitteen mukaan antaa tiettyjä ilmoituksia koskien toimivaltaisia viranomaisia, yhteistyössä tarvittavien tietojen toimittamisen ajankohtaa ja tietojen tarkempaa sisältöä. Muilta osin jäsenvaltiot voisivat käyttää lisäpöytäkirjan 19 artiklan 3 kohdan mukaisissa tiedoksiannoissa omaa harkintaansa.

Lisäksi Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) toimintaan osallistuvien jäsenvaltioiden tulisi liitteen mukaan varmistaa, että EPPO voi pyrkiä pöytäkirjan mukaiseen yhteistyöhön samalla tavoin kuin kyseisten jäsenvaltioiden kansalliset syyttäjät. Jäsenvaltioiden tulisi lisäksi varmistaa, että siirrettäessä dataa pöytäkirjan soveltamista varten vastaanottava sopimuspuoli saa tiedon siitä, että jäsenvaltioiden kansallinen oikeudellinen kehys edellyttää pöytäkirjan 14 artiklan 11 kappaleen c kohdan mukaisesti henkilökohtaista ilmoitusta henkilölle, jonka tietoja on toimitettu. Jäsenvaltioiden tulisi allekirjoittamisen tai ratifioimis- tai hyväksymiskirjansa tallettamisen yhteydessä edelleen tehdä Yhdysvaltojen toimivaltaisille viranomaisille ehdotuksissa kuvattu tiedonanto koskien EU:n ja Yhdysvaltojen välistä tietosuojaa koskevaa puitesopimusta. Lopuksi niiden pitäisi varmistaa, että lisäpöytäkirjan 14 artiklan 1 kappaleen c kohtaa sovellettaessa ne tukeutuvat muihin sopimuksiin tai järjestelyihin ainoastaan ehdotuksissa tarkemmin kuvatuissa tilanteissa.

Ratifiointia koskevassa päätösehdotuksessa on lisäksi toisena liitteenä käänös lisäpöytäkirjan tekstistä.

3 Ehdotusten oikeusperusta

Allekirjoittamista koskevassa päätösehdotuksessa oikeusperustana on SEUT 16 artikla, 82 artiklan 1 kohta ja 218 artiklan 5 kohta. Ratifiointia koskevassa päätösehdotuksessa oikeusperustana on SEUT 16 artikla, 82 artiklan 1 kohta ja 218 artiklan 6 kohta. Erona on siten SEUT 218 artiklan soveltuva kohta, koska artiklan 5 kohta koskee päätöstä allekirjoittamisesta ja 6 kohta päätöstä sopimuksen tekemisestä. Käytännössä merkittävänä erona on, että ratifiointia koskeva päätös edellyttää edellä todetun mukaisesti myös Euroopan parlamentin hyväksyntää. Neuvosto tekee ratkaisunsa määräenemmistöllä.

Oikeusperusta vastaa muuten kuin päätöksentekovaihetta koskevilta osin neuvoston 6.6.2019 hyväksymässä päätöksessä (9116/19), jolla komissiolle on annettu lupa osallistua toisesta lisäpöytäkirjasta käytäviin neuvotteluihin, käytettyä oikeusperustaa. Valtioneuvosto pitää oikeusperustaa asianmukaisena.

4 Lisäpöytäkirjan ja sitä koskevien ehdotusten vaikutukset

Lisäpöytäkirjan tarkoituksena on edellä kuvatun mukaisesti ensinnäkin tehostaa jo olemassa olevia yleensä viranomaisten välillä tapahtuvan kansainvälisen yhteistyön muotoja. Lisäksi sillä luodaan osin uudenlaisia menettelytapoja rajat ylittävään tietojen hankintaan rikosasioissa, koskien erityisesti suoraa yhteydenpitoa toisessa valtiossa olevan palveluntarjoajan kanssa. Tavoitteena on vahvistaa kansainvälisellä tasolla yhteiset säännöt tietoverkko-rikollisuutta koskevan yhteistyön tiivistämiseksi ja sähköisessä muodossa olevien todisteiden keräämiseksi rikostutkintaa tai rikosoikeudellista menettelyä varten ja siten lisätä ja tehostaa valtioiden välistä ja

yksityisen sektorin kanssa tehtävää yhteistyötä sekä lisätä selkeyttä ja oikeusvarmuutta erityisesti palveluntarjoajien kannalta.

Komission ehdotusten mukaan jäsenvaltioiden tulisi toteuttaa tarvittavat toimenpiteet varmistukseen pöytäkirjan nopean voimaantulon ja ratifioinnin. Käytännössä tällä tarkoitetaan toivetta pöytäkirjan allekirjoittamisesta ja ratifioimisesta mahdollisimman pian.

Lisäpöytäkirja ja sitä koskevat komission ehdotukset eivät itsessään aiheuta välittömiä vaikutuksia kansallisella tasolla. Lisäpöytäkirjasta kansallisesti aiheutuvat vaikutukset arvioidaan siinä vaiheessa, jos lisäpöytäkirjan ratifioimista pidetään perusteltuna.

5 Suhde Suomen lainsäädäntöön ja perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin sekä arvio ehdotusten toimivaltakysymyksistä

Lisäpöytäkirjassa kiinnitetään edellä kuvatun mukaisesti tehostetun yhteistyön vastapainoksi huomiota perus- ja ihmisoikeuksien suojaan, mukaan lukien henkilötietojen suoja. Tässä suhteessa merkitystä on myös lisäpöytäkirjan tavoitteella lisätä sääntelyn selkeyttä ja oikeusvarmuutta.

Lisäpöytäkirja on merkityksellinen erityisesti perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän, henkilötietojen ja luottamuksellisen viestin suojan näkökulmasta. Pykälän 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (ks. esim. PeVL 13/2016 vp s. 3—4).

Oikeus henkilötietojen suojaan on vahvistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa ja SEUT 16 artiklassa. Tietosuoja liittyy läheisesti myös yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen, josta määrätään perusoikeuskirjan 7 artiklassa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kohdan mukaan viranomaiset eivät saa puuttua yksityiselämään, paitsi silloin kun laki sen sallii ja se on demokraattisessa yhteiskunnassa välttämätöntä esimerkiksi kansallisen ja yleisen turvallisuuden vuoksi tai rikollisuuden estämiseksi tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Lisäksi lisäpöytäkirjankin tarkastelun kannalta merkityksellisiä ovat myös muut asiassa U 33/2018 vp esiin nostetut perustuslain säännökset. Tältä osin olennaista kuitenkin on, että lisäpöytäkirjassa niin sanotun suoran yhteydenpidon määräykset koskevat luottamuksellisen viestinnän suojan kannalta vähemmän herkkiä tietoja ja lisäksi lisäpöytäkirja mahdollistaa viranomaisen roolin ja oikeuden kieltää tietojen luovuttaminen menettelyssä.

Lisäpöytäkirja ja sitä koskevat komission ehdotukset eivät itsessään aiheuta muutoksia kansalliseen lainsäädäntöön. Lisäpöytäkirja sisältää kansainvälistä rikosoikeusapua koskevaa sääntelyä, joka Suomessa kuuluu lainsäädännön alaan ja edellyttää lainsäädäntömuutoksia, jos Suomi nyt käsiteltävillä neuvoston päätöksillä annettavan valtuutuksen nojalla sitoutuu lisäpöytäkirjaan ratifioimalla sen. Kansallisen lainsäädännön muutostarpeet ja lisäpöytäkirjasta aiheutuvat kansalliset vaikutukset arvioidaan tarkemmin siinä vaiheessa, jos lisäpöytäkirjan ratifioimista pidetään edellä kuvatussa tilanteessa perusteltuna.

Ehdotusten mukaan pöytäkirja edellä todetun mukaisesti kuuluu unionin yksinomaiseen ulkoiseen toimivaltaan. Ehdotuksissa arvioidaan, että pöytäkirjan soveltamisala kuuluu pitkälti

SEUT-sopimuksen 82 artiklan 1 kappaleeseen ja 16 artiklaan perustuvien yhteisten sääntöjen piiriin. Neuvoston edellä viitatussa päätöksessä mandaatista komissiolle osallistua toisesta lisäpöytäkirjasta käytäviin neuvotteluihin (9116/19) toimivaltaa on arvioitu siten, että EU on hyväksynyt yhteisiä sääntöjä, jotka ovat suurelta osin päällekkäisiä niiden seikkojen kanssa, joiden sisällyttämistä toiseen lisäpöytäkirjaan harkitaan. Toinen lisäpöytäkirja voi sen vuoksi vaikuttaa unionin yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta. Perusteltua on myös lopullisen lisäpöytäkirjan johdosta arvioida, että EU on hyväksynyt tai hyväksymässä yhteisiä sääntöjä, jotka ovat suurelta osin päällekkäisiä lisäpöytäkirjan säännösten kanssa ja että lisäpöytäkirja voi sen vuoksi vaikuttaa unionin yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 23 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat asiat, jotka koskevat lainkäyttöä, ottaen huomioon lain 25 ja 26 §:n säännökset, sekä esitutkintaa, tuomioiden ja rangaistusten täytäntöönpanoa sekä rikosentekijän luovuttamista. Lain 25 §:ssä kyse on hallintolainkäytöstä, joka liittyy maakunnan hallituksen ja sen alaisen viranomaisen päätökseen ja lain 26 §:ssä taas kysymys on hallintotuomioistuimen perustamisesta maakuntaan.

Itsehallintolain 18 §:n 22 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat elinkeinotoimintaa ottaen huomioon, mitä on säädetty 11 §:ssä, 27 §:n 2, 4, 9, 12—15, 17—19, 26, 27, 29—34, 37 ja 40 kohdassa sekä 29 §:n 1 momentin 3—5 kohdassa, kuitenkin niin, että myös maakuntapäivillä on toimivalta ryhtyä toimenpiteisiin näissä kohdissa tarkoitettua elinkeinotoiminnan edistämiseksi. Lain 27 §:n 40 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat teletoimintaa.

Todistusaineiston kerääminen rikosasioissa on edellä todetun mukaisesti valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvaa toimintaa. Elinkeinotoimintaa koskevien velvoitteiden osalta lisäpöytäkirja vaikuttaisi koskevan lähinnä valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvaa teletoimintaa.

Näin ollen lisäpöytäkirjassa tarkoitettut asiat eivät vaikuttaisi kuuluvan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Tarkempi arvio esitetään, jos lisäpöytäkirjan ratifioimista pidetään edellä kuvatussa tilanteessa nyt käsiteltävillä neuvoston päätöksillä annettavan valtuutuksen nojalla perusteltuna.

7 Ehdotusten käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Komissio on esitellyt päätösehdotuksensa neuvoston rikosasiayhteistyön työryhmässä 29.11.2021. Tämän jälkeen niistä on keskusteltu ensimmäisen kerran kyseisessä työryhmässä 7.12.2021. Jäsenvaltiot ovat keskustelussa esittäneet tiettyjä ensimmäisiä havaintojaan ehdotuksista, mutta todenneet, että asiaan pitää vielä palata tarkemmin.

Ehdotuksista on tarkoitus jatkaa keskustelua tammikuussa 2022, ensimmäinen asiaa koskeva rikosasiayhteistyön työryhmän kokous on pidetty 12.1.2022. Todennäköiseltä vaikuttaa, että ehdotukset pyritään saamaan hyväksytyiksi alkuvuodesta 2022.

8 Lisäpöytäkirjan ja sitä koskevien ehdotusten kansallinen käsittely

Komission mandaattia osallistua lisäpöytäkirjaneuvotteluihin koskeva E-kirje on toimitettu eduskunnalle 18.3.2019 (E 131/2018 vp). Eduskunnan suuri valiokunta on lähettänyt asian mahdollisia toimenpiteitä varten perustuslakivaliokuntaan, hallintovaliokuntaan, lakivaliokuntaan

ja liikenne- ja viestintävaliokuntaan. Näistä hallintovaliokunta (HaVL 1/2019 vp), lakivaliokunta (LaVL 1/2019 vp) ja liikenne- ja viestintävaliokunta (LiVL 2/2019 vp) ovat antaneet lausunnot yhtyen asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen lausunnoissaan esittämiään näkökohtia, jotka koskevat erityisesti Suomen E-evidence-asetusehdotusneuvotteluissa esittämien kantojen huomioon ottamista ja rikostutkinnan tehokkuuden varmistamista. Suuri valiokunta on hyväksynyt eduskunnan kannan SuVEK 4/2019 vp, jonka mukaan suurella valiokunnalla ei ole asian käsittelyn tässä vaiheessa huomauttamista valtioneuvoston toimintalinjaan ottaen huomioon asiassa annetut lakivaliokunnan, hallintovaliokunnan ja liikennevaliokunnan näkemykset. Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota asiassa U 33/2018 vp (E-evidence asetusehdotus) esitettyihin valtiosääntöisiin reunaehtoihin, jotka on myös otettava huomioon asiaa koskevissa jatkoneuvotteluissa.

Suomen kantoja lisäpöytäkirjaneuvotteluissa valmisteltaessa on kuultu edustajia oikeusministeriön lisäksi sisäministeriöstä, liikenne- ja viestintäministeriöstä, ulkoministeriöstä, keskusrikospoliisista, Poliisihallituksesta ja Syyttäjälaitoksesta.

U-kirjelmäluonnos on ollut 5.-7.1.2022 oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU7) kirjallisessa menettelyssä.

9 Lisäpöytäkirjan allekirjoittaminen ja voimaantulo

Pöytäkirja tulee voimaan, kun viisi sopimuspuolta on ilmaissut suostumuksensa tulla pöytäkirjan sitomiksi. Komission päätösehdotusten mukaan lisäpöytäkirjan allekirjoitustilaisuus on tarkoitus järjestää maaliskuussa 2022. Neuvotteluissa on kuitenkin päädytty siihen, että allekirjoitustilaisuus järjestetään tämän sijaan toukokuussa 2022. Päätösehdotusten mukaan EU:n jäsenvaltioiden tulisi toteuttaa tarvittavat toimenpiteet varmistaakseen pöytäkirjan nopean voimaantulon.

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 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 tarpeettoman ehdottomien varauma- tai selityselvoitteiden myötä.

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