

Asia

OSA; Suositus neuvoston päätökseksi luvan antamisesta neuvotteluihin kattavasta kansainvälisestä yleissopimuksesta, jolla torjutaan tieto- ja viestintätekniikan käyttöä rikollisiin tarkoituksiin

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio on 29.3.2022 antanut suosituksen (ehdotuksen) neuvoston päätökseksi luvan antamisesta neuvotteluihin kattavasta kansainvälisestä yleissopimuksesta, jolla torjutaan tieto- ja viestintätekniikan käyttöä rikollisiin tarkoituksiin. Suosituksen liitteenä ovat neuvotteluohjeet.

Ilman neuvoston päätöksellä annettua muodollista neuvotteluvaltuutusta komissio on jo huolehtinut kaksi kertaa yhteisten EU:n ja sen jäsenvaltioiden kirjallisten kommenttien ja ehdotusten laatimisesta yhteistyössä neuvoston horisontaalisen kybertyöryhmän kanssa ja niiden toimittamisesta yleissopimusta valmistelevalle avoimelle hallitustenväliselle asiantuntijakomitealle.

Komissio esitteli suosituksen rikosasiayhteistyötä käsittelevän neuvoston työryhmän (COPEN) kokouksessa 8.4.2022, jossa siitä myös keskusteltiin ensimmäisen kerran. Seuraavan kerran asiaa tullaan käsittelemään mainitussa työryhmässä 4.5.2022.

New Yorkissa 28.2.–11.3.2022 pidetyn ensimmäisen neuvottelukokouksen perusteella valmisteltavana on laaja-alainen yleissopimus, joka tulee sisältämään rikosoikeudellisen sääntelyn lisäksi rikosprosessia, kansainvälistä yhteistyötä, teknistä apua ja kapasiteetin rakentamista sekä ennalta estäviä toimia koskevaa sääntelyä. Sopimusta tai sen osia koskevaa luonnosta ei vielä ole neuvottelujen tässä vaiheessa. Yleissopimuksen seuraavat neuvottelukokoukset pidetään 30.5.–10.6.2022 Wienissä ja 29.8.–9.9.2022 New Yorkissa. Yleissopimus on tarkoitus saada valmiiksi kuudessa neuvottelukokouksessa ja neuvottelut päättävässä vuoden 2024 alussa pidettävässä kokouksessa.

Suomen kanta

Yleistä

Tekninen kehitys on muuttanut rikollisuuden muotoja ja maailmanlaajuisesti lisännyt tietoverkkoihin kohdistuvia ja niitä hyväksi käyttäen tehtyjä rikoksia, joilla voidaan

aiheuttaa laajalle ulottuvia ja vakavia vahinkoja yksilöille ja yhteiskunnalle. Tietoverkkorikollisuudesta on aikaisempaa korostuneemmin tullut rajat ylittävää rikollisuutta, mikä merkittävästi vaikeuttaa rikosten selvittämistä. Rikoksia tutkivat valtiot joutuvat myös yhä enemmän hankkimaan todistusaineistoa ja muita rikosten selvittämiseksi tarvittavia tietoja muista valtioista. Tapahtuneen kehityksen vuoksi on tärkeää turvata rikostorjunnan tehokkuus kansainvälisellä tasolla. Vastapainoksi on samanaikaisesti huolehdittava henkilötietojen suojan ja muiden perusoikeuksien asianmukaisesta turvaamisesta sekä valtioiden täysivaltaisuuden huomioon ottamisesta.

Komission ehdotus

Valtioneuvosto pitää perusteltuna Euroopan unionin osallistumista komission edustamana yleissopimusneuvotteluihin. Yleissopimus tulee koskemaan asioita, joista jo on merkittävästi EU:n lainsäädäntöä, jota ehdotuksessa on myös käyty kattavasti läpi. Toimivallanjakoa EU:n ja jäsenvaltioiden välillä ei voida tarkasti arvioida, koska sopimuksen sisältö täsmentyy vasta neuvottelujen edetessä. Komissio on jo tähän mennessä ilman muodollista neuvottelumandaattia muodostanut EU:n ja sen jäsenvaltioiden yhteisiä kantoja tavalla, joka on vastannut myös Suomen näkemyksiä muun ohessa Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen (Budapestin sopimus; SopS 59–60/2007) ja sen toisen lisäpöytäkirjan merkityksestä ja keskeisestä asemasta.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan suositus neuvotteluohjeita koskevina liitteineen on asianmukainen, kun otetaan huomioon yleissopimusneuvottelujen oleminen vasta alkuvaiheessa. Ehdotuksessa on neuvottelujen vaihe huomioon ottaen käsitelty riittävästi toimivaltakysymyksiä. Huomiota on myös asianmukaisesti kiinnitetty perusoikeuksiin ja tietosuojaan. Lähtökohtaisesti neuvotteluohjeet vaikuttavat oikeansuuntaisilta ja Suomen käsityksiä vastaavilta.

Pääasiallinen sisältö

Ehdotuksen tausta

Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet

Komission ehdotuksen mukaan kyberrikollisuus muodostaa kasvavan uhkan kansalaisten ja yritysten turvallisuudelle Euroopan unionissa. Kyberrikollisuus on globaali ja ylikansallinen ilmiö, ja kansainvälisen yhteistyön tehostaminen kyberrikollisuuden torjumiseksi on ollut yksi maailman eri maiden prioriteeteista jo useiden vuosien ajan.

Budapestin sopimus on avoin Euroopan neuvoston ulkopuolisille valtioille, ja siihen on liittynyt maita kaikilta maantieteellisiltä alueilta. Tähän mennessä sopimusvaltioita on 66, ja 14 uutta maata on kutsuttu liittymään yleissopimukseen. Se on kyberrikollisuuden vastaisen lainsäädännön perusta 80 prosentissa maailman maista. Sopimukseen tehty toinen lisäpöytäkirja osoittaa yleissopimuksen jatkuvan merkityksen kyberrikollisuutta koskevan kansainvälisen yhteistyön kehityksenä.

Teknologioiden väärinkäyttö rikollisiin tarkoituksiin on myös ollut YK:n asialistalla. Yleiskokous hyväksyi 17.12.2018 päätöslauselman 73/187 tieto- ja viestintätekniikan rikollisiin tarkoituksiin käyttämisen torjunnasta. Sen jälkeen yleiskokous hyväksyi 27.12.2019 päätöslauselman 74/247, jolla perustettiin avoin tilapäinen hallitustenvälinen asiantuntijakomitea laatimaan kattava kansainvälinen yleissopimus tieto- ja viestintätekniikan rikollisiin tarkoituksiin käyttämisen torjumiseksi.

Ehdotuksen tarkoituksena on varmistaa Euroopan unionin osallistuminen sopimusneuvotteluihin, koska neuvottelujen odotetaan koskevan EU:n lainsäädäntöön ja toimivaltaan liittyviä seikkoja erityisesti kyberrikollisuuden alalla. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 3 artiklan 2 kohdan mukaan unionilla on yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus siltä osin kuin se voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta. Sellainen vaikutus voi tulla, jos sopimuksen soveltamisala on päällekkäinen unionin lainsäädännön soveltamisalan kanssa tai jos unionin lainsäädäntö kattaa sopimuksen soveltamisalan suurilta osin.

Toimivaltakysymyksiin liittyvät EU-säädökset

Kansainvälisestä yleissopimuksesta käytävien neuvottelujen odotetaan liittyvän kyberrikollisuuden torjuntaa koskeviin EU:n yhteisiin sääntöihin. Erityisesti tämä voi koskea lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston sekä lapsipornografian torjumisesta annettua direktiiviä 2011/93/EU, tietojärjestelmiin kohdistuvista hyökkäyksistä annettua direktiiviä 2013/40/EU sekä muihin maksuvälineisiin kuin käteisrahaan liittyvien petosten ja väärennysten torjunnasta annettua direktiiviä (EU) 2019/713. Muissa EU:n säädöksissä annetaan yhteisiä sääntöjä rikosten torjumiseksi silloin, kun tietojärjestelmien käyttö voi tarjota niihin mahdollisuuden, mukaan lukien terrorismi, ihmiskauppa, laiton huumausainekauppa, laiton asekauppa, rahanpesu, korruptio ja järjestäytynyt rikollisuus.

Neuvottelujen odotetaan koskevan myös rikosoikeudellisia menettelyjä ja yhteistyötoimia. EU:n nykyinen lainsäädäntökehys sisältää lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten yhteistyötä rikosasioissa koskevia säädöksiä, joihin kuuluvat direktiivi 2014/41/EU rikosasioita koskevasta eurooppalaisesta tutkintamääräyksestä, yleissopimus keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä, asetus (EU) 2018/1727 Eurojustista, asetus (EU) 2016/794 Europolista, asetus (EU) 2017/1939 tiiviimmän yhteistyön toteuttamisesta Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) perustamisessa, neuvoston puitepätös 2002/465/YOS yhteisistä tutkintaryhmistä sekä neuvoston puitepätös 2009/948/YOS rikosoikeudellisia menettelyjä koskevien toimivaltaristiriitojen ehkäisemisestä ja ratkaisemisesta. Merkityksellisiä ovat myös komission huhtikuussa 2018 esittämät ja parhaillaan EU:n lainsäädäntökäsittelyssä olevat ehdotukset sähköisen todistusaineiston rajat ylittävästä saatavuudesta ja poliisiyhteistyötä koskevasta toimenpidepaketista. Euroopan unioni on tehnyt kahdenvälisiä sopimuksia kolmansien maiden kanssa, kuten sopimukset keskinäisestä oikeusavusta Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen sekä Euroopan unionin ja Japanin välillä.

Lisäksi unioni on hyväksynyt useita direktiivejä, joilla vahvistetaan epäiltyjen ja syytettyjen prosessuaalisia oikeuksia. Henkilötietojen suoja on SEUT-sopimuksen 16 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa turvattu perusoikeus. Henkilötietojen käsittelyssä on noudatettava asetusta (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojasetus) ja direktiiviä (EU) 2016/680 (tietosuojadirektiivi). Perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan myös jokaisen perusoikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan. Sähköistä viestintää koskevien tietojen käsittelyssä on noudatettava direktiiviä 2002/58/EY (sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi).

Johdonmukaisuus Budapestin sopimuksen ja sen toisen lisäpöytäkirjan kanssa

Euroopan unioni on johdonmukaisesti edistänyt Budapestin sopimusta, joka muodostaa arvokkaan ja joustavan oikeudellisen kehyksen kyberrikollisuuden torjuntaa koskevalle

kansainväliselle yhteistyölle. Se on tukenut kolmansia maita niiden liittymisessä yleissopimukseen. EU on komission edustamana myös osallistunut aktiivisesti Budapestin sopimuksen toisesta lisäpöytäkirjasta käytyihin neuvotteluihin. Pöytäkirja avataan allekirjoittamista varten toukokuussa 2022. Toisen lisäpöytäkirjan asiat kuuluvat unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Neuvotteluissa on varmistettava johdonmukaisuus tietoverkkorikollisuutta koskevan Budapestin sopimuksen ja sen lisäpöytäkirjojen kanssa.

Suositus neuvoston päätökseksi

Suosituksen johdannossa todetaan unionin hyväksyneen yhteisiä sääntöjä, jotka ovat päällekkäisiä useiden niiden seikkojen kanssa, joiden sisällyttämistä yleissopimukseen harkitaan. Tämän vuoksi sopimus voi vaikuttaa unionin yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden soveltamisalaa. Unionin lainsäädännön eheyden suojelemiseksi ja sen varmistamiseksi, että kansainvälisen oikeuden ja unionin sääntöjen välinen johdonmukaisuus säilytetään, unionin on tarpeen osallistua yleissopimuksesta käytäviin neuvotteluihin.

Neuvoston päätöksen 1 artiklassa komissio valtuutettaisiin neuvottelemaan unionin puolesta kattava yleissopimus tieto- ja viestintäteknologian rikollisiin tarkoituksiin käyttämisen torjunnasta. Liitteenä oleviin neuvotteluohjeisiin viitattaisiin 2 artiklassa. Neuvottelut käytäisiin 3 artiklan mukaan neuvoston nimeämää erityiskomiteaa kuullen.

Suosituksen liite neuvotteluohjeista

Neuvotteluohjeissa on ensinnäkin neuvotteluprosessia koskevia tavoitteita, joihin kuuluvat muiden ohessa avoimuus, osallistavuus ja läpinäkyvyys sekä kaikkien asiaankuuluvien sidosryhmien osallistuminen mielekkäällä tavalla.

Neuvottelujen yleisten tavoitteiden mukaan on pyrittävä siihen, että yleissopimus toimii tehokkaana välineenä rikosalan lainvalvonta- ja oikeusviranomaisille kyberrikollisuuden maailmanlaajuisessa torjunnassa, ja sen tavoitteena on tuoda lisäarvoa kansainväliseen yhteistyöhön. Nykyiset hyviksi osoittautuneiden kansainvälisten ja alueellisten välineiden ja toimien puitteet otetaan täysimääräisesti huomioon niin, että kuitenkin vältetään kaikki vaikutukset niiden soveltamiseen tai uusien maiden liittymiseen niihin sekä mahdollisuuksien mukaan tarpeeton päällekkäisyys. Yleisten tavoitteiden mukaan yleissopimuksen määräyksillä saavutetaan mahdollisimman korkeatasoinen ihmisoikeuksien suojelu. EU:n jäsenvaltioiden olisi voitava noudattaa EU:n oikeutta.

Lisäksi liitteessä on yksityiskohtaisempia ohjeita koskien yleissopimusneuvotteluissa käsiteltäviä aiheita (rikosoikeudellinen sääntely, rikosoikeudelliset menettelyt, sähköisen todistusaineiston säilyttäminen ja hankkiminen sekä sopimusvaltioiden viranomaisten väliset yhteistyötoimenpiteet). Yleissopimuksessa tulee määrätä tiukoista edellytyksistä ja vahvoista suojatoimista, joilla varmistetaan, että EU:n jäsenvaltiot voivat kunnioittaa ja suojella perusoikeuksia, vapauksia ja EU:n oikeuden yleisiä periaatteita EU-sääntelyn mukaisesti. Tämä koskee myös henkilötietojen siirtoa koskevia vaatimuksia. Yleissopimuksessa tulee ottaa asianmukaisesti huomioon luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden asema rikosten uhreina. Yleissopimuksen tulee lisäksi tarjota perusta kyberrikollisuuden ehkäisemiseen tähtääville käytännön toimenpiteille.

Yleissopimuksen toimintaan liittyen tulee määrätä asianmukaisesta mekanismista sen täytäntöönpanon varmistamiseksi. Lisäksi neuvotteluohjeissa todetaan loppumääräyksiin otettavia asioita ja se, että Euroopan unionista on voitava tulla yleissopimuksen sopimuspuoli.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Komissio ehdottaa neuvoston päätöksen prosessuaaliseksi oikeusperustaksi SEUT 218 artiklan 3 ja 4 kohtaa. Niistä ensimmäisen mukaan komissio esittää kansainvälisiä sopimusneuvotteluja koskien suosituksia neuvostolle, joka tekee päätöksen, jolla annetaan lupa aloittaa neuvottelut ja jossa nimetään unionin neuvottelija tai neuvotteluryhmän johtaja. Jälkimmäisen kohdan mukaan neuvosto voi antaa neuvottelijalle ohjeita ja nimetä erityiskomitean, jota on kuultava neuvottelujen aikana.

Komission ehdotus ei sisällä ehdotusta aineelliseksi oikeusperustaksi. Neuvoston oikeuspalvelu on työryhmäkokouksessa 8.4.2022 viitannut sellaisena oikeusperustana SEUT 82 ja 83 artiklaan.

Huomioon on otettava myös suosituksessa todettu SEUT 3 artiklan 2 kohta, jonka mukaan unionilla on yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus siltä osin kuin se voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta.

Valtioneuvosto pitää kyseisiä sopimusmääräyksiä tämänhetkisen arvion mukaan mahdollisina neuvoston päätöksen oikeusperustaksi. Sekä oikeusperusta että unionin toimivallan luonne (yksinomainen/jäsenvaltioiden kanssa jaettu) tarkentuu vasta yleissopimusneuvottelujen edetessä.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Neuvottelumandaattiehdotus ei edellytä Euroopan parlamentin käsittelyä.

Kansallinen valmistelu

E-kirje on käsitelty 13.–20.4.2022 EU-asioiden komitean oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU-7), hybridiuhat -jaoston (EU-13) ja viestintä -jaoston (EU-19) kirjallisessa menettelyssä.

Eduskuntakäsittely

Neuvottelumandaattiin liittyviä asioita ei ole vielä käsitelty eduskunnassa.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Valmisteltava yleissopimus tulee sisältämään sääntelyä, joka Suomessa kuuluu lainsäädännön alaan ja saattaa edellyttää lainsäädäntömuutoksia. Yleissopimuksen tuleminen Suomea sitovaksi edellyttää kuitenkin sitä, että Suomi päättää allekirjoittaa sopimuksen ja liittyä siihen. Lisäksi nyt on vasta kysymys komission osallistumisesta yleissopimuksen valmistelua koskeviin neuvotteluihin. Suosituksessa ehdotetulla neuvoston päätöksellä ei olekaan välittömiä vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön.

Taloudelliset vaikutukset

Tässä vaiheessa kysymys on vasta komission osallistumisesta yleissopimuksen valmistelua koskeviin neuvotteluihin. Neuvoston päätöksestä ei sellaisenaan aiheudu taloudellisia vaikutuksia.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Yleissopimuksen tulevan sisällön kannalta merkitystä saattaa olla eräillä todistusaineiston rajat ylittävää saatavuutta edistävillä hankkeilla.

Sähköistä todistusaineistoa koskevat EU:n sisäiset neuvottelut

Euroopan komissio on 17.4.2018 antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sähköistä todistusaineistoa rikosasioissa koskevista eurooppalaisesta esittämis- ja säilyttämismääräyksestä (COM(2018) 225 final). Samanaikaisesti on annettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhdenmukaisista säännöistä laillisten edustajien nimeämiseksi todistusaineiston keräämistä varten rikosoikeudellisissa menettelyissä (COM(2018) 226 final).

Neuvoston yleisnäkemys on hyväksytty oikeus- ja sisäasioiden neuvoston kokouksessa joulukuussa 2018 (asetusehdotus) ja maaliskuussa 2019 (direktiiviehdotus). Euroopan parlamentti on 14.-18.12.2020 pidetyssä täysistunnossa hyväksynyt mietintönsä ehdotuksista. Meneillään ovat ns. trilogineuvottelut. Eduskuntaan on toimitettu U-kirjelmä (U 33/2018 vp) ja kolme U-jatkokirjettä (UJ 28/2018 vp, UJ 42/2018 vp ja UJ 53/2020 vp).

Budapestin sopimuksen toinen lisäpöytäkirja sekä EU:n ja Yhdysvaltojen väliset sopimusneuvottelut

Budapestin sopimus on sopijapuolten lukumäärän (66 valtiota, mukaan lukien 26 EU:n jäsenvaltiota) perusteella merkittävin ja kattavin tietoverkkorikollisuutta koskeva kansainvälinen yleissopimus. Sopimuksessa on määräyksiä kriminalisointivelvoitteista, rikosprosessista, tutkintakeinoista, lainkäyttövallasta ja kansainvälisestä yhteistyöstä. Budapestin sopimukseen ja sen lisäpöytäkirjoihin voivat liittyä vain valtiot, joten EU ei voi niihin liittyä.

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto on kesäkuussa 2019 hyväksynyt neuvoston päätökset, joilla komissiolle on annettu lupa osallistua Budapestin sopimuksen toisesta lisäpöytäkirjasta käytäviin neuvotteluihin sekä aloittaa neuvottelut sopimuksen tekemiseksi Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välillä oikeudelliseen yhteistyöhön rikosasioissa liittyvästä rajat ylittävästä pääsystä sähköiseen todistusaineistoon.

Komissio osallistui saamansa neuvottelumandaatin mukaisesti Budapestin sopimuksen toisesta lisäpöytäkirjasta käytyihin neuvotteluihin. Euroopan neuvoston päätöksentekomenettelyssä tiiviimpää yhteistyötä ja sähköisen todistusaineiston luovuttamista koskeva lisäpöytäkirja hyväksyttiin lopullisesti ministerikomitean kokouksessa 17.11.2021. Sen jälkeen käsiteltävinä ovat olleet komission ehdotukset toisen lisäpöytäkirjan allekirjoittamista ja ratifioimista koskeviksi neuvoston päätöksiksi, joilla jäsenvaltiot valtuutetaan toimimaan mainituilla tavoilla. Valtioneuvoston kirjelmässä U 77/2021 vp käsitellään tarkemmin niitä komission ehdotuksia. Neuvoston päätös jäsenvaltioiden valtuuttamisesta allekirjoittamaan lisäpöytäkirja hyväksyttiin talous- ja rahoitusasioiden neuvostossa (Ecofin) 5.4.2022. Lisäpöytäkirja avautuu allekirjoittamisille 12.5.2022 Strasbourgissa järjestettävässä kansainvälisessä konferenssissa.

Neuvottelut sopimuksen tekemiseksi Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välillä ovat alkaneet syksyllä 2019. Tällä hetkellä niissä odotetaan EU:n sisäisten neuvotteluiden etenemistä, jotta EU voi neuvotella sen mukaisesti.

Asiakirjat

COM(2022) 132 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, OM/KRO, [janne.kanerva\(at\)gov.fi](mailto:janne.kanerva(at)gov.fi), puh. 02951 50176

Erityisasiantuntija Joni Korpinen, OM/KRO, [joni.korpinen\(at\)gov.fi](mailto:joni.korpinen(at)gov.fi), puh. 02951 50012

EUTORI-tunnus

EU/2022/0394

Liitteet**Viite**

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
