

Asia

OSA; Neuvottelumandaattiehdotukset Budapestin sopimuksen toista lisäpöytäkirjaa ja Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välistä rajat ylittävää pääsyä sähköiseen todistusaineistoon koskevaa sopimusta varten

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio on antanut 5.2.2019 suositukset (ehdotukset) neuvoston päätöksiksi luvan antamisesta komissiolle tietoverkkorikollisuutta koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen (ns. Budapestin sopimus) toisesta lisäpöytäkirjasta käytäviin neuvotteluihin osallistumiseen ja luvan antamisesta komissiolle aloittaa neuvottelut sopimuksen tekemiseksi Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välillä oikeudelliseen yhteistyöhön rikosasioissa liittyvästä rajat ylittävästä pääsystä sähköiseen todistusaineistoon.

Suosituksista on ensimmäistä kertaa keskusteltu poliisi- ja rikosoikeudellisen yhteistyön koordinaatiokomitean (CATS) kokouksessa 12.2.2019 ja työryhmätasolla ensimmäistä kertaa 1.3.2019 pidetyssä rikosasiayhteistyön työryhmässä (COPEN). Tämän jälkeen ehdotuksista on käyty politiikkakeskustelu oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 7.-8.3.2019. Tämänhetkisten tietojen mukaan tavoitteena on, että OSA-neuvosto hyväksyisi lopulliset neuvottelumandaatit kokouksessaan 6.-7.6.2019. PJ on kuitenkin 18.3. pidetyssä rikosasiayhteistyön työryhmässä ennakoanut, että Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välistä sopimusta koskevan ehdotuksen käsittelyä ja hyväksyntäprosessia saattaa olla tarvetta nopeuttaa huomattavasti esitetystä.

Suomen kantaYleistä

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 sekä toisesta lisäpöytäkirjasta käytävien neuvotteluiden että mahdollisten Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välillä käytävien sopimusneuvotteluiden osalta merkitystä on parhailaan käynnissä olevilla sähköistä todistusaineistoa rikosasioissa koskevaa asetusehdotusta COM(2018) 225 final

koskevilla neuvotteluilla ja niissä neuvotteluissa esitetyillä Suomen kannoilla. Valtioneuvosto toteaa, että Suomen kanta kyseiseen asetusehdotukseen sen nykyisessä muodossa on varauksellinen. Myös neuvottelumandaatteja ja varsinaisia neuvotteluita koskevissa keskusteluissa tuleekin aktiivisesti pyrkiä vaikuttamaan ehdotuksiin sen varmistamiseksi, että Suomen asetusehdotusneuvotteluissa esittämät kannat otetaan huomioon.

Erityishuomiot Euroopan neuvoston yleissopimuksen toisen lisäpöytäkirjan neuvotteluita koskevasta ehdotuksesta

Valtioneuvosto tukee toimenpiteitä, joilla edistetään sitä, että valmisteilla olevan lisäpöytäkirjan säännökset ovat mahdollisimman yhdenmukaisia jo olemassa olevan ja valmisteilla olevan EU-sääntelyn kanssa.

Valtioneuvosto arvioi, että suositus neuvotteluohjeita koskevina liitteineen on laadittu asiantuntevasti ottaen huomioon lisäpöytäkirjaneuvottelujen sisältö ja vaihe. Huomiota on asianmukaisesti kiinnitetty perusoikeuksiin ja tietosuojaan. Ehdotuksessa on kattavasti käsitelty toimivaltakysymyksiä ja perusteltu koko lisäpöytäkirjan kattavaa unionin yksinomaista toimivaltaa, mutta siltä osin neuvotteluissa saatetaan vielä tarvita tarkempaa arviointia. Lähtökohtaisesti liitteen neuvotteluohjeet vaikuttavat asianmukaisilta ja Suomen lisäpöytäkirjaneuvotteluissa esittämiä näkemyksiä vastaavilta, mutta toimivaltakysymyksistäkin riippuen niissä saattaa olla täsmentämisen tarvetta.

Erityishuomiot Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen mahdollisia sopimusneuvotteluita koskevasta ehdotuksesta

Valtioneuvosto kannattaa lähtökohtaisesti sitä, että EU pyrkii neuvottelemaan USA:n kanssa sopimuksen sähköisen todistusaineiston paremmasta saatavuudesta sen sijaan, että jäsenvaltiot tekisivät vastaavia sopimuksia kahdenvälisesti. Valtioneuvosto tukee toimenpiteitä, joilla edistetään sitä, että mahdollisissa neuvotteluissa USA:n kanssa saavutettaisiin EU-sääntelyn kanssa yhteensopiva sopimus, jossa otettaisiin huomioon erityisesti nykyisessä ja tulevassa EU-sääntelyssä vahvistettu tietosuoja- ja muu perusoikeussääntelyn taso.

Pääasiallinen sisältö

Euroopan neuvoston yleissopimuksen toisen lisäpöytäkirjan neuvotteluita koskeva ehdotus

Tausta

Budapestin sopimus on merkittävin ja sopimuspuolten lukumäärän perusteella kattavin tietoverkkorikollisuutta ja rajat ylittävää yhteistyötä sähköisen todistusaineiston hankkimisessa koskeva kansainvälinen yleissopimus. Rajat ylittävän tiedonhankinnan tehostamiseksi sopimukseen ollaan valmistelemassa toista lisäpöytäkirjaa. Neuvotteluja on käyty syyskuusta 2017 lähtien, niiden on tarkoitus päättyä marraskuussa 2019. Neuvottelujen määräaika saadaan jatkua.

Lisäpöytäkirjaan tulevien säännösten sisältö täsmentyy neuvottelujen edetessä. Neuvotteluissa on jo alustavasti hyväksytty artikkelit tietopyyntöjen kielestä, keskinäisestä oikeusavusta kiiretilanteissa ja videoneuvotteluista. Valmisteilla on säännöksiä nopeutetusta oikeusapumenettelystä, suorasta yhteydenpidosta palveluntarjoajien kanssa (useita vaihtoehtoja liittyen mm. palveluntarjoajan sijaintivaltion toimivaltaisen

viranomaisen osallistumiseen), rajat ylittävästä laajennetusta etsinnästä, yhteisistä tutkinnoista ja yhteisistä tutkintaryhmistä sekä yhteistyössä käytettävistä erityisistä tutkintamenetelmistä (mm. peitetoiminta). On lisäksi mahdollista, että lisäpöytäkirjaan tulee myös sääntelyä alueellisesta toimivallasta (jurisdiction).

Komissio on osallistunut lisäpöytäkirjaneuvotteluihin tarkkailijana. Budapestin sopimukseen voivat liittyä vain valtiot. Näin ollen EU ei tule liittymään myöskään valmisteltavana olevaan lisäpöytäkirjaan.

Lisäpöytäkirjaneuvotteluihin liittyvät unionin näkökulmasta erityisesti 17.4.2018 annetut komission ehdotukset asetukseksi sähköistä todistusaineistoa rikosasioissa koskevista eurooppalaisesta esittämismääräyksestä ja säilyttämismääräyksestä sekä direktiiviksi yhdenmukaisista säännöistä koskien laillisten edustajien nimittämistä todistusaineiston keräämiseksi rikosasioissa (E-evidence-ehdotukset). Lisäpöytäkirjaneuvottelujen tämänhetkisen tilanteen perusteella pöytäkirjasta on tulossa ehdotettua asetusta joustavampi sen mahdollistaessa erilaisia menettelytapoja tietojen hankkimiseksi palveluntarjoajilta, mikä oletettavasti merkittävästi vähentää sellaisia ongelmia, joita Suomen kannalta E-evidence-ehdotuksissa on ja jotka erityisesti liittyvät suoraan yhteydenpitoon palveluntarjoajan kanssa ilman toimivaltaisen viranomaisen säännönmukaista osallistumista palveluntarjoajan sijaintivaltiossa. Ongelmia vähentävään suuntaan vaikuttaa myös se, että tietoluokista lisäpöytäkirjassa tullaan ilmeisesti keskittymään tilaajatietoon.

Ehdotuksen sisältö

Toimivaltakysymyksiin liittyvät perustelut

Suosituksen perusteluissa viitataan SEUT 3 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan unionilla on yksinomainen toimivalta tehdä kansainvälinen sopimus siltä osin kuin se voi vaikuttaa yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta. Euroopan unioni on hyväksynyt SEUT 82 artiklan 1 kohtaan ja 16 artiklaan perustuvia yhteisiä sääntöjä seikoista, joiden sisällyttämistä toiseen lisäpöytäkirjaan harkitaan. Perustelujen mukaan Euroopan unionin nykyinen lainsäädäntökehys sisältää erityisesti 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, neuvoston puitepäätös 2002/465/YOS yhteisistä tutkintaryhmistä sekä neuvoston puitepäätös 2009/948/YOS rikosoikeudellisia menettelyjä koskevien toimivaltaristiriitojen ehkäisemisestä ja ratkaisemisesta. Lisäksi unioni on antanut useita direktiivejä, joilla vahvistetaan epäiltyjen ja syytettyjen prosessuaalisia oikeuksia. Unioni on myös tehnyt useita unionin ja kolmansien maiden välisiä kahdenvälisiä sopimuksia.

Ehdotuksen perusteluissa todetaan, että henkilötietojen suoja on perusoikeus, joka on vahvistettu EU:n perussopimuksissa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa. Henkilötietoja saa käsitellä ainoastaan asetuksen (EU) 2016/679 (yleinen tietosuojasetus) ja direktiivin (EU) 2016/680 (poliisin tietosuojadirektiivi) mukaisesti. Sähköisen viestinnän tietoja voidaan käsitellä ainoastaan direktiivin 2002/58/EY (sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi) mukaisesti.

Sen arvioimiseksi, kattaako unionin lainsäädäntö suurelta osin tietyn alan, on lisäksi otettava huomioon myös lainsäädännön tuleva kehitys siltä osin kuin sitä on mahdollista ennakoita arviointiajankohtana. Komission huhtikuussa 2018 tekemät E-evidence-

ehdotukset sähköisen todistusaineiston rajat ylittävästä saatavuudesta ovat myös merkittäviä tässä yhteydessä.

Perustelujen johtopäätös on, että unionilla on yksinomainen toimivalta neuvotella Budapestin sopimusta täydentävästä toisesta lisäpöytäkirjasta SEUT 3 artiklan 2 kohdan nojalla.

Suositus neuvoston päätökseksi

Suosituksen johdannossa määritellään neuvottelutoimeksiantoa koskevat neuvoteltavat aiheet. Lisäksi todetaan unionin hyväksyneen yhteisiä sääntöjä, jotka ovat suurelta osin päällekkäisiä niiden seikkojen kanssa, joiden sisällyttämistä lisäpöytäkirjaan harkitaan. Komissio on esittänyt myös sähköistä todistusaineistoa ja laillisten edustajien nimeämistä koskevat E-evidence-lainsäädäntöehdotukset. Toinen lisäpöytäkirja voi vaikuttaa unionin yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta. Unionin lainsäädännön eheyden suojelemiseksi ja sen varmistamiseksi, että kansainvälisen oikeuden ja unionin oikeuden sääntöjen välinen johdonmukaisuus säilytetään, unionin on tarpeen osallistua toisesta lisäpöytäkirjasta käytäviin neuvotteluihin.

Neuvoston päätöksen 1 artiklassa komissiolle annettaisiin lupa neuvotella unionin puolesta. Liitteenä oleviin neuvotteluohjeisiin viitattaisiin 2 artiklassa. Neuvottelut käytäisiin 3 artiklan mukaan neuvoston nimeämää erityiskomiteaa kuullen.

Suosituksen liite neuvotteluohjeista

Yleisten tavoitteiden mukaan olisi varmistettava, että yleissopimus ja sen lisäpöytäkirjat ovat täysin EU:n lainsäädännön ja jäsenvaltioille siitä johtuvien velvoitteiden mukaisia, erityisesti siltä osin kuin on kyse EU:n ulkopuolisille sopimuspuolille annetuista tutkintavaltuuksista. Erityisesti painotetaan perusoikeuksien, vapauksien ja EU:n oikeuden yleisten periaatteiden kunnioittamista. Lisäksi toisen lisäpöytäkirjan olisi oltava sopusoinnussa sähköistä todistusaineistoa koskevien komission lainsäädäntöehdotusten kanssa.

Liitteen erityiskysymyksiä koskevien neuvotteluohjeiden mukaan olisi varmistettava, että toinen lisäpöytäkirja sisältää irtautumislausekkeen, jonka mukaan Euroopan unionin jäsenvaltiot soveltavat edelleen keskinäisissä suhteissaan Euroopan unionin sääntöjä toisen lisäpöytäkirjan sijasta. Yksityiskohtaisempia kansainvälisiä sopimuksia olisi pidettävä ensisijaisina suhteessa toiseen lisäpöytäkirjaan edellyttäen, että ne ovat yleissopimuksen tavoitteiden ja periaatteiden mukaisia.

Lisäksi liitteessä on yksityiskohtaisempia ohjeita koskien lisäpöytäkirjaneuvotteluissa käsiteltäviä aiheita (pyyntöjen kieli, oikeusapu kiiretilanteissa, videoneuvottelut, oikeusavun tehostaminen ja suora yhteydenpito palveluntarjoajien kanssa). Euroopan unionin on lisäksi varmistettava, että lisäpöytäkirjaan sisällytetään asianmukaiset perusoikeuksia koskevat suojoimet koskien esimerkiksi rajat ylittävää laajennettua etsintää ja erityisiä tutkintamenetelmiä. Unionin olisi lisäksi varmistettava, että toisessa lisäpöytäkirjassa määrätään asianmukaisista tietosuojaa koskevista turvatoimista.

Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen mahdollisia sopimusneuvotteluita koskeva ehdotus

Tausta

Komissio on 17.4.2018 antanut ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sähköistä todistusaineistoa rikosasioissa koskevista eurooppalaisesta esittämismääräyksestä ja säilyttämismääräyksestä (COM(2018) 225 final, ns. E-evidence-asetusehdotus). Asetusehdotuksessa 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. Kysymys voisi olla esimerkiksi sähköpostia koskevista sisältö- tai lähetystiedoista. Asetusehdotuksen 15 ja 16 artikloissa säännellään tilannetta, jossa eurooppalaisen esittämismääräyksen noudattaminen olisi määräyksen vastaanottaneen palveluntarjoajan näkemyksen mukaan ristiriidassa EU:n ulkopuolisen valtion lainsäädännön kanssa, koska mainitussa lainsäädännössä kielletään kyseisten tietojen luovuttaminen. Neuvoston yleisnäkemyks asetusehdotuksesta hyväksyttiin oikeus- ja sisäasioiden neuvoston kokouksessa joulukuussa 2018. Asetusehdotusta on nyt käsiteltävältä osin muutettu neuvotteluissa siten, että yleisnäkemyksessä alkuperäisen ehdotuksen 15 artikla on poistettu ja asiaa koskeva sääntely sisällytetty kokonaisuudessaan 16 artiklaan.

Yhdysvalloissa on maaliskuussa 2018 hyväksytty ns. Cloud Act (The Clarifying Lawful Overseas Use of Data Act, CA), joka käsittelee sähköisen todistusaineiston rajat ylittävää hankkimista. CA:ssa ideana on velvoittaa yhdysvaltalaiset palveluntarjoajat noudattamaan Yhdysvalloista saamiaan tiedon esittämismääräyksiä riippumatta siitä, missä tietoa säilytetään ja määritellä edellytykset Yhdysvaltojen ja toisten valtioiden kahdenvälisille sopimuksille koskien suoraa vastavuoroista yhteydenpitoa palveluntarjoajien kanssa.

Ehdotuksen sisältö

Yleisperustelut Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välisen sopimuksen puolesta

Ehdotuksen perusteluissa kuvataan rajat ylittävän pääsyn sähköiseen todistusaineistoon nykytilaa EU:n ja USA:n välillä. Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välinen sopimus keskinäisestä oikeusavusta allekirjoitettiin kesäkuussa 2003 ja se tuli voimaan helmikuussa 2010. Sopimus on keskeinen transatlanttinen mekanismi, jonka avulla voidaan varmistaa tehokas yhteistyö rikosoikeuden alalla sekä torjua järjestäytyntä rikollisuutta ja terrorismia. Sopimuksen ensimmäinen yhteinen tarkastelu suoritettiin vuonna 2016. Tarkastelun perusteella todettiin, että sopimus tuo lisäarvoa EU:n ja Yhdysvaltojen keskinäistä oikeusapua koskevaan järjestelyyn ja toimii yleisesti ottaen hyvin. Tarkastelussa kuitenkin kannustettiin jäsenvaltioita tekemään sähköisen todistusaineiston osalta suoraan yhteistyötä yhdysvaltalaisen palveluntarjoajien kanssa, jotta sähköinen todistusaineisto voitaisiin turvata ja sitä voitaisiin hankkia aiempaa nopeammin ja tehokkaammin.

Perustelujen mukaan suorasta yhteistyöstä yhdysvaltalaisen palveluntarjoajien kanssa on kehittynyt vaihtoehtoinen kanava oikeudelliselle yhteistyölle. Se rajoittuu muihin kuin sisältötietoihin, ja se on Yhdysvaltojen lainsäädännön näkökulmasta vapaaehtoista. Käytännössä Euroopan unionin jäsenvaltioiden viranomaiset ottavat kansallisten rikosoikeudellista menettelyä koskevien sääntöjen nojalla suoraan yhteyttä Yhdysvalloissa toimivaan palveluntarjoajaan pyytääkseen tietoja, joihin palveluntarjoajalla on pääsy, yleensä tietoja sen tarjoamien palvelujen käyttäjästä. Tämä koskee joitakin Yhdysvaltoihin ja vähäisemmässä määrin Irlantiin sijoittautuneita palveluntarjoajia, jotka vastaavat suoraan ja vapaaehtoisuuden pohjalta jäsenvaltioiden

lainvalvontaviranomaisten pyyntöihin, kunhan pyynnöt koskevat muita kuin sisältötietoja.

Tämän jälkeen perusteluissa siirrytään kuvailemaan tarkemmin nykytilan ongelmia, joista keskeisimpinä pidetään vastausten pitkää kestoja, yhteistyön vapaaehtoisuutta palveluntarjoajien kannalta, yhteistyön rajoittumista muihin kuin sisältötietoihin pyydettyä tietoa suoraan yhdysvaltalaisilta palveluntarjoajilta, pyyntöihin vastaamista koskevien käytäntöjen eroavuutta eri palveluntarjoajien välillä ja tästä aiheutuvia yhdenvertaisuusongelmia sekä sitä, että USA:n viranomaiset eivät voi lainkaan saada tietoa monien jäsenvaltioiden palveluntarjoajilta suoran yhteydenpidon kautta, mitä pidetään ongelmana vastavuoroisen yhteistyön kannalta.

Perusteluiden mukaan E-evidence-asetusehdotuksessa vaarana on, että velvoitteet ovat ristiriidassa kolmansien maiden lakien kanssa. Jotta näihin ristiriitoihin voitaisiin puuttua ja jotta noudatettaisiin kansainvälisen kohteliaisuuden periaatetta, ehdotukseen sisältyy erityismekanismi siltä varalta, että palveluntarjoajalle syntyy kolmannen maan laista ristiriitaisia velvoitteita todistusaineistoa pyydettyä. Näihin mekanismeihin kuuluu uudelleentarkastelumenettely tilanteen selvittämiseksi. Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen sopimuksella olisi pyrittävä ehkäisemään ristiriitaisia velvoitteita näiden osapuolten välillä. Perusteluissa todetaan, että keskeiset palveluntarjoajat, joilla on rikostutinnan kannalta tärkeää todistusaineistoa, toimivat Yhdysvaltojen lainkäyttövallan alaisuudessa.

Perusteluissa käydään läpi EU:n asiaan liittyvä nykyinen oikeudellinen sääntely ja todetaan, että lisäksi Euroopan unioni on tehnyt useita kahdenvälisiä sopimuksia unionin ja kolmansien maiden välillä, kuten keskinäistä oikeusapua koskevan sopimuksen Yhdysvaltojen kanssa. Nyt käsiteltävänä oleva mahdollinen sopimus olisi tarkoitettu täydentämään näitä järjestelyjä. Perusteluissa korostetaan, että sopimukseen olisi sisällytettävä riittävät ja merkittävät suojalausekkeet sen varmistamiseksi, että henkilöiden oikeudet suojataan EU:n lainsäädännön yleisten periaatteiden ja Euroopan unionin tuomioistuimen asiaa koskevan oikeuskäytännön mukaisesti.

Perusteluiden mukaan EU:n ja USA:n välinen sopimus voisi parantaa nykytilaa muun muassa seuraavilla tavoilla: sopimuksessa varmistettaisiin EU:n ja USA:n viranomaisten vastavuoroinen tietojen saanti sekä tarkistettaisiin suoran yhteistyön edellytyksiä ja suojatoimia palveluntarjoajien kannalta, parannettaisiin oikeusviranomaisten mahdollisuuksia saada tietoa ajoissa, ratkaistaisiin lainvalintaan liittyviä ongelmia, vähennettäisiin sääntöjen ja menettelyjen hajanaisuuden riskiä ja yhdenmukaistettaisiin oikeudet ja suojatoimet yksillä kaikilla EU:n jäsenvaltioilla kattavilla neuvotteluilla ja näin varmistettaisiin EU:n kaikkien jäsenvaltioiden ja niiden kansalaisten tasapuolinen kohtelu ilman syrjintää. Sopimuksen myös katsotaan selkeyttävän määräysten palveluntarjoajia sitovaa luonnetta ja täytäntöönpanoa ja täsmentävän myös oikeusviranomaisten velvollisuuksia.

Suositus neuvoston päätökseksi

Suosituksen johdannossa todetaan komission 17.4.2018 antaneen ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi sähköistä todistusaineistoa rikosasioissa koskevasta eurooppalaisesta esittämismääräyksestä ja säilyttämismääräyksestä ja tästä asetuksesta saavutetun neuvoston yleisnäkemyksen oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 7.12.2018. Johdannossa katsotaan, että olisi aloitettava neuvottelut sopimuksen tekemiseksi Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välillä oikeusviranomaisten rajat ylittävästä pääsystä palveluntarjoajan hallussa olevaan sähköiseen todistusaineistoon rikosoikeudellisissa

menettelyissä. Johdannon mukaan sopimuksen olisi sisällettävä tarvittavat perusoikeuksia ja -vapauksia koskevat suojatoimet, ja siinä olisi noudatettava Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustettuja periaatteita, erityisesti perusoikeuskirjan 7 artiklassa tunnustettua oikeutta yksityis- ja perhe-elämän, kodin ja viestien kunnioittamiseen, 8 artiklassa tunnustettua oikeutta henkilötietojen suojaan, 47 artiklassa tunnustettua oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen, 48 artiklassa tunnustettua syyttömyysolettamaa ja oikeutta puolustukseen sekä 49 artiklassa tunnustettuja laillisuusperiaatetta ja rikoksista määrättävien rangaistusten oikeasuhteisuuden periaatetta. Johdannon mukaan sopimusta olisi sovellettava näiden oikeuksien ja periaatteiden mukaisesti.

Päätöksen 1 artiklan mukaan komissio valtuutettaisiin neuvottelemaan unionin puolesta Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välinen sopimus oikeusviranomaisten rajat ylittävästä pääsystä palveluntarjoajan hallussa olevaan sähköiseen todistusaineistoon rikosoikeudellisissa menettelyissä. Neuvotteluohjeet olisivat 2 artiklan mukaan päätöksen liitteenä. Neuvottelut käytäisiin 3 artiklan mukaan neuvoston nimeämää erityiskomiteaa kuullen.

Suosituksen liite neuvotteluohjeista

Neuvotteluohjeiden mukaan komission olisi neuvotteluissa pyrittävä saavuttamaan ohjeissa tarkemmin eriteltyt tavoitteet ja sen tulisi varmistaa, että neuvottelutulos sopii yhteen sähköistä todistusaineistoa koskevien unionin sisäisten voimassa olevien sääntöjen kanssa sekä unionin lainsäätäjien lainsäädäntömenettelyssä kehittyvien sääntöjen kanssa niiden lopullisessa hyväksytyssä muodossa. Ohjeiden mukaan neuvotteluissa tulisi vahvistaa yhteiset säännöt ja ratkaista lainvalintakysymykset, jotka koskevat määräyksiä, joilla sopimuspuolen oikeusviranomaiset pyytävät sähköistä todistusaineistoa sisältötietojen ja muiden kuin sisältötietojen muodossa palveluntarjoajalta, johon sovelletaan toisen sopimuspuolen lainsäädäntöä. Ohjeiden mukaan neuvotteluissa tulisi sallia vastavuoroisesti sähköisen todistusaineiston siirtäminen suoraan palveluntarjoajalta sitä pyytävälle viranomaiselle ja varmistaa Euroopan unionin perussopimuksissa ja perusoikeuskirjassa vahvistettujen perusoikeuksien ja -vapauksien sekä EU:n oikeuden yleisten periaatteiden kunnioittaminen, mukaan lukien suhteellisuusperiaate, prosessuaaliset oikeudet, syyttömyysolettama ja rikosoikeudellisten menettelyjen kohteena olevien henkilöiden oikeus puolustukseen sekä yksityisyydensuoja ja henkilötietojen ja viestinnän tietosuoja tällaisia tietoja käsiteltäessä, mukaan lukien siirrettäessä tietoja kolmansien maiden lainvalvontaviranomaisille, sekä tähän liittyvät lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten velvoitteet.

Tämän jälkeen neuvotteluohjeissa käydään läpi, mitä seikkoja sopimuksessa olisi edellä mainittujen tavoitteiden varmistamiseksi erityisesti käsiteltävä. Ohjeiden mukaan sopimusta olisi sovellettava rikosoikeudellisissa menettelyissä sekä esitutkinta- että oikeudenkäyntivaiheissa ja sillä olisi luotava osapuolille vastavuoroiset oikeudet ja velvollisuudet. Sopimuksessa olisi vahvistettava sen soveltamisalaan kuuluvien tietojen määritelmät ja tyypit sekä sisältötietojen että muiden kuin sisältötietojen osalta ja määriteltävä sen soveltamisala tarkasti sen mukaan, mitkä rikokset se kattaa ja mitä vähimmäisseuraamusta edellytetään. Sopimuksessa olisi lisäksi määriteltävä ehdot, jotka on täytettävä ennen kuin oikeusviranomainen voisi antaa asiaa koskevan määräyksen, sekä tavat, joilla määräys voidaan antaa. Sopimukseen olisi sisällytettävä lauseke, joka mahdollistaa rekisteröityjen tehokkaat oikeussuojakeinot rikosoikeudenkäyntien aikana. Sopimuksessa olisi myös määriteltävä, missä olosuhteissa palveluntarjoajalla on oikeus vastustaa määrystä ja määräyksellä pyydettyjen tietojen toimitusaika. Sopimus ei saisi

vaikuttaa muihin voimassa oleviin kansainvälisiin sopimuksiin viranomaisten välisestä oikeudellisesta yhteistyöstä rikosasioissa, kuten EU:n ja Yhdysvaltojen keskinäistä oikeusapua koskevaan sopimukseen, mutta sopimuksen olisi oltava unionin ja Yhdysvaltojen kahdenvälisissä suhteissa ensisijainen tietoverkkorikollisuutta koskevaan Euroopan neuvoston yleissopimukseen sekä yleissopimuksen toista lisäpöytäkirjaa koskevissa neuvotteluissa saavutetun sopimuksen tai järjestelyn niihin määräyksiin nähden, jotka koskevat samoja asioita kuin Yhdysvaltojen kanssa tehtävä sopimus.

Neuvotteluohjeissa selostetaan varsin laajasti oikeusturvatakeita, joita sopimuksen tulisi sisältää. Sopimuksen olisi ensinnäkin oltava vastavuoroinen niiden henkilöryhmien osalta, joiden tietoja ei saa pyytää sopimuksen nojalla eikä sopimuksella saisi syrjiä eri jäsenvaltioiden henkilöitä. Sopimuksessa olisi viitattava EU:n ja Yhdysvaltojen väliseen tietosuojaa koskevaan puitesopimukseen, joka tuli voimaan 1 päivänä helmikuuta 2017, ja sopimuksen olisi täydennettävä kyseistä puitesopimusta uusilla suojatoimilla, joissa otetaan huomioon asianomaisten tietoluokkien arkaluontoisuusaste ja erityisvaatimukset, joita liittyy sähköisen todistusaineiston siirtoon suoraan palveluntarjoajilta sen sijaan, että tietoja siirrettäisiin viranomaisten välillä. Lisäksi sopimukseen olisi sisällytettävä ainakin tiettyjä neuvotteluohjeissa tarkemmin mainittuja yksityisyydensuojaa ja tietosuojaa sekä prosessuaalisia oikeuksia koskevia lisätakeita, joita kuitenkin tulisi vielä tarkistaa lopullisen sopimuksen soveltamisalan mukaan.

Lisäksi neuvotteluohjeet sisältävät tiettyjä sopimuksen uudelleen tarkasteluun, voimassaoloon, riidan ratkaisuun, irtisanomiseen ja alueelliseen soveltamiseen liittyviä linjauksia.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Komissio ehdottaa neuvoston päätösten prosessuaaliseksi oikeusperustaksi SEUT 218 artiklan 3 ja 4 kohtaa. Komission ehdotukset eivät sisällä ehdotusta aineellisesta oikeusperustasta. Neuvoston oikeuspalvelu on 1.3.2019 työryhmäkokouksessa katsonut, että ehdotuksiin tulisi lisätä aineellisena oikeusperustana ainakin SEUT 82 artiklan 1 kohta ja SEUT 16 artikla.

Valtioneuvosto pitää kyseisiä määräyksiä tämänhetkisen arvion mukaan mahdollisina sopimuksia koskevien neuvoston päätösten oikeusperustaksi. Sekä oikeusperustaan että unionin toimivallan luonteeseen (yksinomainen/jäsenvaltioiden kanssa jaettu) voidaan lopullisesti ottaa kantaa vasta kun on olemassa sopimusluonnos.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Neuvottelumandaattiehdotukset eivät edellytä Euroopan parlamentin käsittelyä.

Kansallinen valmistelu

Nyt kysymyksessä oleva E-kirje on käsitelty 13.-14.3.2019 oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU7) kirjallisessa menettelyssä.

Eduskuntakäsittely

Suuri valiokunta on käsitellyt neuvottelumandaattiehdotuksista laadittua perusmuistiota osana maaliskuun OSA-neuvoston kokouksen valmistelua 6.3.2019.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Euroopan neuvoston yleissopimuksen toisen lisäpöytäkirjan neuvotteluita koskeva ehdotus

Valmisteltavana oleva lisäpöytäkirja tulee sisältämään sääntelyä, joka Suomessa kuuluu lainsäädännön alaan ja edellyttää lainsäädäntömuutoksia. Lisäpöytäkirjan tuleminen Suomea sitovaksi edellyttää kuitenkin sitä, että Suomi päättää allekirjoittaa lisäpöytäkirjan ja liittyä siihen. Lisäksi nyt käsiteltävässä asiassa on kysymys komission osallistumisesta sellaisen kansainvälisen asiakirjan valmistelua koskeviin neuvotteluihin, johon EU ei tule liittymään. Suosituksessa ehdotetulla neuvoston päätöksellä ei olekaan välittömiä vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön.

Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen mahdollisia sopimusneuvotteluita koskeva ehdotus

Mahdollinen EU:n ja Yhdysvaltojen välinen sopimus tulisi sisältämään sääntelyä, joka Suomessa kuuluu lainsäädännön alaan ja todennäköisesti edellyttäisi lainsäädäntömuutoksia. Nyt käsiteltävässä asiassa on kuitenkin kysymys vasta komission osallistumisesta kansainvälisen asiakirjan valmistelua koskeviin neuvotteluihin. Suosituksessa ehdotetulla neuvoston päätöksellä ei olekaan välittömiä vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön.

Neuvottelumandaattiehdotuksen mukaan neuvotteluissa tulisi muun ohessa varmistaa, että neuvottelutulos sopii yhteen sähköistä todistusaineistoa koskevien unionin lainsäätäjien lainsäädäntömenettelyssä kehittyvien sääntöjen kanssa niiden lopullisessa hyväksytyssä muodossa. Siksi keskeinen merkitys vaikutusten kansalliseen lainsäädäntöön osalta on sillä, minkä sisältöiseen sääntelyyn asiasta päädytään EU:ssa asetusehdotusta COM(2018)225 final koskevissa neuvotteluissa. Asetusehdotuksen mahdollista vaikutusta Suomen lainsäädäntöön on tarkasteltu asetusehdotusta koskeneessa U-kirjelmässä (U 33/2018 vp).

Myös asetusehdotuksen COM(2018)225 final suhdetta perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin on käsitelty perusteellisesti asetusehdotusta koskeneessa U-kirjelmässä (U 33/2018 vp). Käsitelyssä todetun mukaisesti asetusehdotus – ja siihen perustuva mahdollinen EU:n ja Yhdysvaltojen välinen sopimus – on merkityksellinen erityisesti perustuslain 10 §:ssä turvatun yksityiselämän, henkilötietojen ja luottamuksellisen viestin suojan näkökulmasta. 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 jäsenvaltion viranomaisille ehdotettavat toimivaltuudet olisivat luonteeltaan sellaisia, että ne saattaisivat muodostua jossain määrin laajemmiksi kuin Suomen kansallisten viranomaisten toimivaltuudet kansallisen lain perusteella vastaavissa tilanteissa.

Taloudelliset vaikutukset

Tässä vaiheessa asiassa on kysymys vasta komission osallistumisesta kansainvälisen asiakirjan valmistelua koskeviin neuvotteluihin. Jo tässä vaiheessa voidaan silti todeta, että lisäpöytäkirjalla ja mahdollisella EU:n ja Yhdysvaltojen välisellä sopimuksella olisi tarkoitus tehostaa ja nopeuttaa lainvalvontaviranomaisten rajat ylittävää pääsyä sähköiseen todistusaineistoon.

Mahdollinen EU:n ja Yhdysvaltojen välinen sopimus tulisi sisältämään sääntelyä, jolla varsin todennäköisesti olisi valmistelussa huomioon otettavia taloudellisia vaikutuksia. Sopimus saattaisi toteutuessaan helpottaa sellaisten palveluntarjoajien asemaa, jotka vastaanottavat muista valtioista merkittäviä määriä niiden hallussa olevan tiedon esittämistä koskevia pyyntöjä, 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, merkittäviä kustannuksia ja hallinnollista taakkaa, jos näiden tulisi pystyä kattavasti arvioimaan vastaanottamisensa määräysten sisältöä ja hyväksyttävyyttä.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Eurooppa-neuvosto on päätelmissään 18.10.2018 katsonut, että komission olisi pikaisesti esitettävä neuvotteluvaltuuksia sähköistä todistusaineistoa koskevia kansainvälisiä neuvotteluja varten.

Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen mahdollisia sopimusneuvotteluita koskeva ehdotus

Keskeinen merkitys asian kannalta on sillä, minkä sisältöiseen sääntelyyn asiasta päädytään EU:ssa asetusehdotusta COM(2018)225 final koskevissa neuvotteluissa. Edelleen merkitystä asian kannalta on myös sillä, katsooko USA voivansa neuvotella yhteistä sopimusta koko EU:n kanssa, koska USA:n asiaa koskevan kansallisen lainsäädännön (Cloud Act) perusteella kysymys tulisi olla USA:n ja toisten valtioiden kahdenvälisistä sopimuksista. Ylipäättään neuvotteluista USA:n kanssa voidaan perustellusti odottaa varsin haasteellisia, koska molemmat osapuolet ovat juuri valmistelleet neuvottelujen kohteena olevaa teemaa koskevaa uutta sääntelyä toisistaan selvästi poikkeavilla toteutustavoilla.

Tässä vaiheessa vaikuttaa mahdolliselta, että keskustelu ainakin Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen mahdollisia sopimusneuvotteluita koskevasta neuvottelumandaattiehdotuksesta jatkuu vielä Suomen PJ-kaudella. Toisaalta mahdollista on myös, että Suomen PJ-kaudella käydään hyväksytyn neuvottelumandaatin pohjalta Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen sopimusneuvotteluita. Vaikka komissio valtuutettaisiinkin neuvottelumandaatilla neuvottelemaan sopimus unionin puolesta, Suomen tulisi PJ-kaudellaan varautua olemaan mukana asiaa koskevissa neuvotteluissa tai neuvotteluita pohjustavissa kokouksissa.

Asiakirjat

COM(2019) 71 final
COM(2019) 70 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

LsN Janne Kanerva, OM/LAVO, janne.kanerva(at)om.fi, puh. 02951 50176
LsN Lauri Rautio, OM/LAVO, lauri.rautio(at)om.fi, puh. 02951 50380
NvM Jouko Huhtamäki, SM/PO, jouko.huhtamaki(at)intermin.fi, puh. 02954 88556
Olli Lehtilä / LVM
Tuuli Eerolainen / VKSV

EUTORI-tunnus

EU/2019/0417, EU/2019/0418

Liitteet

Viite

Asiasanat	oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa, oikeus- ja sisäasiat, perusoikeudet, rikosoikeus, rikosprosessioikeus, tietosuoja, kansainvälinen oikeusapu
Hoitaa	LVM, OM, SM, UM, VM
Tiedoksi	EUE, LIIVI, MMM, OKM, PLM, STM, TEM, TULLI, VNK, VTV, YM
