

Lakivaliokunta

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: OSA; Suositus neuvoston päätökseksi luvan antamisesta neuvotteluihin kattavasta kansainvälisestä yleissopimuksesta, jolla torjutaan tieto- ja viestintätekniikan käyttöä rikollisiin tarkoituksiin (E 51/2022 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Janne Kanerva, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Jouko Huhtamäki, sisäministeriö
- professori Sakari Melander

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ulkoministeriö
- liikenne- ja viestintäministeriö
- Syyttäjälaitos
- keskusrikospoliisi
- professori Päivi Leino-Sandberg

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotus

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.

Valiokunnan lausunto LaVL 15/2022 vp

Päätösuosituksen ja sen liitteenä olevien neuvotteluohjeiden pääasiallinen sisältö ilmenee valtioneuvoston selvityksestä.

Yleissopimuksen ensimmäinen neuvottelukokous on pidetty New Yorkissa 28.2.—11.3.2022. Yleissopimuksen seuraavat neuvottelukokoukset pidetään 30.5.—10.6.2022 Wienissä ja 29.8.—9.9.2022 New Yorkissa. Yleissopimus on tarkoitettu saadaan valmiiksi kuudessa neuvottelukokouksessa ja neuvottelut päättävässä vuoden 2024 alussa pidettävässä kokouksessa.

Valtioneuvoston 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.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

YK:n yleiskokous hyväksyi joulukuussa 2019 päätöslauselman, jolla perustettiin avoin tilapäinen hallitustenvälinen asiantuntijakomitea laatimaan kattava kansainvälinen yleissopimus tietojen ja viestintäteknikan rikollisiin tarkoituksiin käyttämisen torjumiseksi. Neuvottelut käynnistyivät

Valiokunnan lausunto LaVL 15/2022 vp

varsinaisesti 28.2.—11.3.2022 pidetyllä ensimmäisellä neuvottelukokouksella. Yleissopimus on tarkoitus saada valmiiksi vuoden 2024 alussa.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan ensimmäisessä neuvottelukokouksessa on päätetty vastata yleissopimukseen tulevista asiaryhmistä. Sopimuksen soveltamisalasta on kokouksessa tehtyjen linjausten perusteella tulossa laaja-alainen niin, että rikosoikeudellisen sääntelyn lisäksi se kattaa myös rikosprosessin, kansainvälisen yhteistyön, teknisen avun ja kapasiteetin rakentamisen sekä rikoksia ennalta estävät toimet. Näihin aihealueisiin liittyy myös kohdehenkilöiden oikeussuojan sääntelemisen (prosessuaaliset oikeudet ja perusoikeudet tietosuoja mukaan lukien). Yleissopimuksen tarkempi sisältö täsmentyy vasta neuvottelujen edetessä.

Komissio on 29.3.2022 antanut suosituksen (ehdotuksen) neuvoston päätökseksi luvan antamisesta yleissopimusneuvotteluihin. Suosituksen mukaan komissio valtuutetaan neuvottelemaan sopimuksesta unionin puolesta, ja neuvottelut käydään neuvoston nimeämää erityiskomiteaa kuullen. Lisäksi neuvoston päätöksessä viitattaisiin sen liitteeksi tuleviin neuvotteluissa käsiteltäviä aiheita koskeviin neuvotteluohjeisiin. Ohjeissa korostetaan perusoikeuksien suojaa ja tietosuojaa sekä rikosten uhrien aseman huomioon ottamista. Suosituksen esittäminen, neuvoston päätöksen sisältö ja neuvotteluohjeiden antaminen perustuvat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 218 artiklan 3 ja 4 kohtaan. Nyt käsiteltävä valtioneuvoston selvitys koskee päätössuositusta ja sen liitettä.

Komission suosituksen tarkoituksena on varmistaa unionin osallistuminen neuvotteluihin unionin lainsäädännön eheyden suojelemiseksi sekä neuvoteltavan sopimuksen ja unionin välisen lainsäädännön johdonmukaisuuden edistämiseksi. Yleissopimus tulee mitä todennäköisimmin kattamaan alueita, joista jo on merkittävässä määrin EU-sääntelyä. Komissio viittaa suosituksessaan 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. Sellainen vaikutus voi esimerkiksi tulla, jos unionin lainsäädäntö kattaa sopimuksen soveltamisalan suurelta osin. Toimivallan arvioinnissa merkitystä voi olla myös näköpiirissä olevalla tulevalla unionin lainsäädännöllä. Tässä tapauksessa merkityksellinen saattaa olla vielä neuvoteltavana oleva sähköisen todistusaineiston rajat ylittävää saatavuutta edistävä ns. E-evidence-hanke (U 33/2018 vp sekä U-jatkokirjeet UJ 28/2018 vp, UJ 42/2018 vp ja UJ 53/2020 vp).

Komission päätössuosituksessa korostetaan Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen (ns. Budapestin sopimus) merkitystä. Kysymyksessä on sisällöltään laaja-alainen sopimus, johon on neuvoteltu todistusaineiston rajat ylittävää saatavuutta edistävä ja 12.5.2022 allekirjoituksille avautuva toinen lisäpöytäkirja. Budapestin sopimukseen on liittynyt 66 valtiota, ja lisäksi se on muutenkin lainsäädännön malli vähintäänkin vastaavassa määrässä muita valtioita.

Lakivaliokunta toteaa, että 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. Valiokunta katsoo, että tapahtuneen teknisen kehityksen vuoksi on tärkeää turvata rikostorjunnan tehokkuus kansainvälisellä tasolla, kuitenkin niin, että samalla huolehditaan henkilötietojen suojan ja mui-

Valiokunnan lausunto LaVL 15/2022 vp

den perusoikeuksien asianmukaisesta turvaamisesta sekä valtioiden täysivaltaisuuden huomioon ottamisesta.

Valtioneuvoston tavoin lakivaliokunta pitää perusteltuna Euroopan unionin osallistumista komission edustamana yleissopimusneuvotteluihin perustuen jo siihen, että yleissopimus tulee koskemaan asioita, joista jo on merkittävästi unionin lainsäädäntöä. Valtioneuvoston kannasta ilmenevin tavoin toimivallan jakoa unionin ja jäsenvaltioiden välillä ei voida vielä tarkasti arvioida, koska sopimuksen sisältö täsmentyy vasta neuvottelujen edetessä.

Valiokunta korostaa sitä, että sopimuksen sisältö on toimivaltakysymyksiin liittyen arvioitava neuvottelujen aikana erittäin huolellisesti. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan jäsenvaltioiden vaikutusmahdollisuudet myös toimivaltakysymysten arviointiin neuvottelujen kestäessä turvataan neuvoston päätöksessä kuvatulla menettelyllä, jossa erityiskomitea (työryhmä) osallistuu yhteisten EU-näkemyksen muodostamiseen. Tämä prosessi on jo käynnissä. Oikeusministeriöltä saadun selvityksen mukaan komission ehdottamaa neuvoston päätöstä ja sen liitteenä olevia neuvotteluohjeita onkin tarkennettu työryhmäkäsittelyssä. Esimerkiksi neuvoston päätösluonnoksen 1 artiklan tämänhetkisen sisällön mukaan komission neuvottelumandaatti kattaisi nimenomaan unionin toimivaltaan kuuluvat perustamissopimuksissa määritellyt asiat, joista unioni on hyväksynyt sääntöjä. Neuvotteluohjeita myös tullaan tarkentamaan neuvottelujen kestäessä. Valiokunta pitää edellä mainittua päätösluonnoksen tarkentumista myönteisenä.

Lakivaliokunta pitääkin välttämättömänä, että toimivallan jakoa koskeviin kysymyksiin kiinnitetään erityisesti huomiota neuvottelujen edetessä. Lakivaliokunta korostaa eduskunnan informoimisen merkitystä toimivaltaan liittyvien kysymysten osalta ja painottaa, että toimivallan jakoa koskevista seikoista on tarpeen tehdä huolellinen arvio informoitaessa eduskuntaa, kun yleissopimuksen sisältö on riittävästi täsmentynyt. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan EU:n toimielimissä ja erityisesti komissiossa on kuitenkin viime aikoina ollut selkeää pyrkimystä päästä sekasopimuksista eroon ja tehdä sopimukset vain EU:n puolesta. Tällä on vaikutuksensa myös eduskunnan asemaan. Lakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota asiaan.

Valtioneuvoston selvityksen mukaan (s. 5) komission ehdotus ei sisällä ehdotusta aineelliseksi oikeusperustaksi. Saadun selvityksen mukaan neuvoston oikeuspalvelu on työryhmäkokouksessa 8.4.2022 viitannut sellaisena oikeusperustana SEUT 82 ja 83 artiklaan. Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta toteaa, että myös henkilötietojen suojaa koskeva SEUT 16 artikla on oletettavasti merkityksellinen tässä yhteydessä.

Valtioneuvoston kannasta ilmenevän valtioneuvoston näkemyksen mukaan suositus neuvotteluohjeita koskevine liitteineen on asianmukainen, kun otetaan huomioon yleissopimusneuvottelujen oleminen vasta alkuvaiheessa. Saamansa selvityksen perusteella lakivaliokunta pitää valtioneuvoston kantaa lähtökohtaisesti asianmukaisena korostaen kuitenkin edellä selostettuja huomioita erityisesti toimivaltakysymyksiin liittyen.

Valtioneuvoston selvityksestä ilmenevin tavoin valmisteltavalla yleissopimuksella tulee mahdollisesti olemaan yhtymäkohtia muun muassa sähköistä todistusaineistoa rikosasioissa koskevaan asetusehdotukseen (U 33/2018 vp, ns. E-evidence). Lakivaliokunta muistuttaa tältä osin kriittisestä suhtautumisestaan suoran yhteydenpidon malliin, jossa pyynnön vastaanottanut palvelun-

Valiokunnan lausunto LaVL 15/2022 vp

tarjoaja tosiasiallisesti asetetaan rikosoikeudellisia asioita hoitavan viranomaisen asemaan ja jossa se joutuu tekemään sellaista oikeudellista harkintaa, joka perinteisesti on kuulunut viranomais-ten tehtäviin (ks. LaVL 16/2018 vp, LaVL 29/2018 vp, LaVL 35/2018 vp ja LaVL 2/2021 vp).

Budapestin sopimuksen lisäpöytäkirjaa koskevaa komission neuvottelumandaattia koskevaa E-kirjelmää (E 131/2018 vp) käsitellessään lakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että niin komission neuvottelumandaattia kuin varsinaista lisäpöytäkirjaa koskevissa neuvotteluissa Suomen etenkin viranomaisten suoraa yhteydenpitoa palveluntarjoajaan koskevat kriittiset kannat otetaan huomioon (LaVL 1/2019 vp, s. 4). Lisäpöytäkirjaa koskevaa komission neuvottelumandaattia käsitellessään lakivaliokunta piti kuitenkin epärealistisena olettaa, että sopimusneuvotteluissa olisi päädytty valtioiden toimivaltaisten viranomaisten väliseen yhteydenpitoon pohjautuvaan malliin. Tämän vuoksi valiokunta korosti, että on tärkeää pyrkiä turvaamaan palveluntarjoajan sijaintivaltion viranomaisten riittävä asema ja osallistuminen. Tämä voi puhtaasti viranomaisten välisen yhteistyön sijasta tapahtua esimerkiksi viranomaisen notifiointiin perustuvan mallin kautta. Olennaisista valiokunnan mielestä oli, että palveluntarjoaja ei joudu tekemään viranomaiselle kuuluvaa oikeudellista harkintaa ja eri osapuolien oikeusturvatakeet tulevat huomioituiksi (LaVL 1/2019 vp, s. 5; ks. myös LaVL 1/2022 vp, s. 3—4).

Lakivaliokunta toteaa, että edellä selostettu Budapestin sopimuksen lisäpöytäkirjaa koskeva valiokunnan kanta on lähtökohtaisesti sovellettavissa myös nyt käsiteltävään tilanteeseen. Koska YK:n puitteissa valmisteltavan yleissopimuksen sopimusosapuoliksi voi kuitenkin tulla varsin laajasti erilaisia valtioita, joissa perus- ja ihmisoikeussuojan taso voi vaihdella, on valiokunnan mielestä kuitenkin lähtökohtaisesti perustellumpaa, että sähköisen todistusaineiston säilyttämistä tai hankkimista koskevat menettelylliset toimenpiteet tulee toteuttaa sopimuspuolten toimivaltaisten viranomaisten yhteistyöhön perustuvan mallin kautta. Samalla valiokunta kuitenkin korostaa, että tällaista sääntelyn kohtaa ei voida arvioida irrallisena, vaan huomioon on otettava valmisteltavan yleissopimuksen sääntely kokonaisuudessaan. Tämä koskee esimerkiksi yleissopimuksen perus- ja ihmisoikeuksien ja tietosuojan turvaamista koskevaa sääntelyä sekä niitä yhteistyötä koskevia kieltäytymisperusteita, joita mahdolliseen notifiointimenettelyyn liitettäisiin. Olennaisessa asemassa on myös yleissopimukseen rakennettava sen asianmukaista soveltamista valvova mekanismi.

Oikeusministeriöltä saadun selvityksen mukaan oikeudellisesta yhteistyöstä tullaan neuvottelemaan ja sitä koskevat yhteiset EU-kannat tullaan muodostamaan vasta myöhemmin. Jossakin määrin epävarmana voidaan pitää sitä, voidaanko noin 200 valtion neuvotteluissa päästä sellaiseen yhteistyömuotoon, jossa ollaan tiedonhankintatarkoituksessa suoraan yhteydessä toisessa sopimusvaltiossa olevaan palveluntarjoajaan. Valiokunta kuitenkin painottaa, että mikäli tällaista sääntelyä tullaan harkitsemaan, on joka tapauksessa tärkeää, että valiokunnan edellä selostetut näkemykset otetaan huomioon.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Valiokunnan lausunto LaVL 15/2022 vp

Helsingissä 10.5.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Leena Meri ps
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Saara Hyrkkö vihr
jäsen Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Marko Kilpi kok
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Matias Mäkyne sd
jäsen Jouni Ovaska kesk
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Suldaan Said Ahmed vas
jäsen Ruut Sjöblom kok
jäsen Sebastian Tynkkynen ps
jäsen Paula Werning sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto