TIETOVERKKORIKOLLISUUTTA KOSKEVAN EUROOPAN NEUVOSTON YLEISSOPIMUKSEN TOISEN LISÄPÖYTÄKIRJAN ALLEKIRJOITUSVALTUUKSIEN MYÖNTÄMINEN

Toisen lisäpöytäkirjan tausta

Tietoverkkorikollisuutta koskeva Euroopan neuvoston yleissopimus (ns. Budapestin sopimus; SopS 59-60/2007) 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 alettiin syyskuusta 2017 valmistella 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 annettiin 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 17.11.2021 tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen toisen lisäpöytäkirjan, joka koskee tiiviimpää yhteistyötä ja sähköisten todisteiden luovuttamista.

Komissio antoi 25.11.2021 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 annettiin komission ehdotus neuvoston päätökseksi jäsenvaltioiden valtuuttamisesta ratifioimaan Euroopan unionin edun mukaisesti toinen lisäpöytäkirja (COM(2021) 719 final). Ehdotus neuvoston päätökseksi jäsenvaltioiden valtuuttamisesta allekirjoittamaan Euroopan unionin edun mukaisesti toinen lisäpöytäkirja hyväksyttiin talous- ja rahoitusasioiden neuvostossa (Ecofin) 5.4.2022. Tässä muistiossa käsiteltävän allekirjoitusvaltuuksien myöntämisen osalta merkityksellistä on allekirjoittamista koskeva neuvoston päätös, sillä tässä vaiheessa kyse on lisäpöytäkirjan allekirjoittamisesta.

Toisen lisäpöytäkirjan keskeinen sisältö ja sen kansallinen käsittely

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.

Komission mandaattia osallistua lisäpöytäkirjaneuvotteluihin koskeva E-kirje on toimitettu eduskunnalle 18.3.2019 (E 131/2018 vp). Valtioneuvoston kirjelmä U 77/2021 vp komission ehdotuksista tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen toisen lisäpöytäkirjan allekirjoittamista ja ratifioimista koskeviksi neuvoston päätöksiksi on toimitettu eduskunnalle 20.1.2022.

Lisäpöytäkirjan allekirjoittaminen ja ratifioiminen

Toisen lisäpöytäkirjan allekirjoittaminen avataan 12.5.2022 Strasbourgissa järjestettävässä kansainvälisessä konferenssissa.

Lisäpöytäkirjan allekirjoittaminen ei itsessään aiheuta välittömiä vaikutuksia kansallisella tasolla. Myöskään lisäpöytäkirjaa koskevat neuvoston päätökset jäsenvaltioiden valtuuttamisesta allekirjoittamaan ja ratifioimaan lisäpöytäkirja Euroopan unionin edun mukaisesti eivät itsessään aiheuta välittömiä vaikutuksia kansallisella tasolla. Lisäpöytäkirja sisältää kuitenkin kansainvälistä oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa koskevaa sääntelyä, joka Suomessa kuuluu lainsäädännön alaan ja edellyttää mahdollisesti lainsäädäntömuutoksia, jos lisäpöytäkirja neuvoston päätöksellä annettavan valtuutuksen nojalla ratifioidaan. Kansallisen lainsäädännön muutostarpeet ja lisäpöytäkirjasta aiheutuvat kansalliset vaikutukset arvioidaan tarkemmin siinä vaiheessa, jos lisäpöytäkirjan ratifioimista pidetään edellä kuvatussa tilanteessa perusteltuna.

Lisäpöytäkirjan allekirjoittamista ja ratifioimista koskevien neuvoston päätösten johdantokappaleessa viitataan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (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. Komissio on katsonut lisäpöytäkirjan kuuluvan unionin yksinomaiseen ulkoiseen toimivaltaan, sillä pöytäkirjan soveltamisala kuuluu pitkälti SEUT-sopimuksen 82 artiklan 1 kappaleeseen ja 16 artiklaan perustuvien yhteisten sääntöjen piiriin. Sekä neuvoston päätöksessä (9116/19) mandaatista komissiolle osallistua toisesta lisäpöytäkirjasta käytäviin neuvotteluihin että lisäpöytäkirjan allekirjoittamista ja ratifioimista koskevissa neuvoston päätöksissä toimivallasta on todettu, että EU on hyväksynyt yhteisiä sääntöjä, jotka ovat suurelta osin päällekkäisiä niiden seikkojen kanssa, jotka sisältyvät toisen lisäpöytäkirjan määräyksiin. Sen vuoksi toinen lisäpöytäkirja voi vaikuttaa unionin yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta.

Edellä selostetun perusteella on katsottu toisen lisäpöytäkirjan kuuluvan unionin yksinomaiseen ulkoiseen toimivaltaan. EU ei kuitenkaan voi liittyä Budapestin sopimukseen eikä myöskään toiseen lisäpöytäkirjaan, koska niihin voivat liittyä vain valtiot, minkä vuoksi jäsenvaltiot on valtuutettu allekirjoittamaan toinen lisäpöytäkirja EU:n edun mukaisesti SEUT 16 artiklan, 82 artiklan 1 kohdan ja 218 artiklan 5 kohdan perusteella. Perustuslain 93 §:n 2 momentin ja valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 9 kohdan mukaisesti päätöksen Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja niihin liittyvistä toimenpiteistä, kuten allekirjoittamisvaltuuden myöntämisestä, tekee valtioneuvoston yleisistunto. Sopimuksen ratifioiminen edellyttää eduskunnan suostumusta.

Allekirjoittamisen tarkoituksenmukaisuus

Kansallisesti on pidetty tärkeänä 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. Toisessa lisäpöytäkirjassa tehostetaan jo olemassa olevia viranomaisten välillä tapahtuvan kansainvälisen yhteistyön muotoja, ja lisäksi luodaan uudenlaisia menettelytapoja rajat ylittävään tietojen hankintaan rikosasioissa, esimerkiksi suora yhteydenpito toisessa valtiossa olevan palveluntarjoajan kanssa. Tehostetun yhteistyön vastapainoksi lisäpöytäkirjassa kiinnitetään huomiota perus- ja ihmisoikeuksien suojaan, mukaan lukien henkilötietojen suoja. Perusteltua on, että jäsenvaltiot voisivat osaltaan tukea lisäpöytäkirjan nopeaa voimaantuloa ja näin vahvistaa myös Budapestin sopimuksen asemaa tärkeimpänä monenvälisenä kehyksenä tietoverkkorikollisuuden torjunnassa.

Kannanottoa toisen lisäpöytäkirjan allekirjoittamisen tarkoituksenmukaisuudesta pyydettiin Syyttäjälaitokselta, Helsingin käräjäoikeudelta, Poliisihallitukselta, sisäministeriöltä, liikenne- ja viestintäministeriöltä,

ulkoministeriöltä ja Tuomioistuinvirastolta. Kaikki vastanneista pitävät toisen lisäpöytäkirjan allekirjoittamista tarkoituksenmukaisena.

Esitys

Edellä olevan perusteella esitetään, että valtioneuvosto valtuuttaa suurlähettiläs, pysyvä edustaja Nina Nordströmin tai hänen estyneenä ollessaan pysyvän edustajan sijainen Toni Sandellin allekirjoittamaan tietoverkkorikollisuutta koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen toisen lisäpöytäkirjan.