OIKEUSMINISTERIÖ

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto 10.5.2019 E 131/2018 vp
LsN Lauri Rautio

ASIA: Neuvottelumandaattiehdotukset Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välistä rajat ylittävää pääsyä sähköiseen todistusaineistoon koskevaa mahdollista sopimusta ja tietoverkkorikollisuutta koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen (ns. Budapestin sopimus) toista lisäpöytäkirjaa varten

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Yleistä

Asiassa on kysymys Euroopan komission 5.2.2019 antamista suosituksista (ehdotuksista) Euroopan unionin neuvoston päätöksiksi. Komissio ehdottaa ensinnäkin, että neuvosto antaisi komissiolle luvan aloittaa neuvottelut sopimuksen tekemiseksi Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välillä oikeudelliseen yhteistyöhön rikosasioissa liittyvästä rajat ylittävästä pääsystä sähköiseen todistusaineistoon. Komissio ehdottaa toiseksi, että neuvosto antaisi komissiolle luvan osallistua tietoverkkorikollisuutta koskevan Euroopan neuvoston yleissopimuksen (ns. Budapestin sopimus) toisesta lisäpöytäkirjasta käytäviin neuvotteluihin. Neuvotteluja komission ehdotuksista on käyty varsin aktiivisesti ja tavoitteena on, että oikeus- ja sisäasioiden neuvosto (OSA-neuvosto) hyväksyisi lopulliset neuvottelumandaatit kokouksessaan 6.-7.6.2019, jonka jälkeen komissio voisi aloittaa neuvottelut Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välillä ja osallistua toisesta lisäpöytäkirjasta käytäviin neuvotteluihin mandaattien mukaisesti.

Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välisiä mahdollisia sopimusneuvotteluita koskeva ehdotus

Ehdotus liittyy komission 17.4.2018 antamaan asetusehdotukseen 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. Asetusehdotuksessa säännellään myös 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 yleisnäkemys asetusehdotuksesta hyväksyttiin OSA-neuvoston kokouksessa joulukuussa 2018. Suomi ja kuusi muuta jäsenvaltiota eivät kannattaneet yleisnäkemystä johtuen erityisesti palveluntarjoajille ehdotuksessa osoitetuista tehtävistä ja asemasta. Suomi katsoi, että palveluntarjoajille ehdotettiin varsin laajaa ja itsenäistä vastuuta oikeudellisesta harkinnasta toteutettaessa toisen jäsenvaltion viranomaisen antamaa säi-

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

lyttämis- tai esittämismääräystä ja piti muun muassa perustuslaillisista sysitä johtuen perusteltuna, että suorassakin yhteydenpidossa lainvalvontaviranomaisen ja palveluntarjoajan välillä on rooli ja määräyksen riitautusmahdollisuus myös sen jäsenvaltion viranomaisilla, jossa toimivalta palveluntarjoajalta tietoja pyydetään. Euroopan parlamentti ei vielä ole muodostanut kantaansa asetusehdotukseen.

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.

Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen mahdollisella sopimuksella pyrittäisiin ehkäisemään osapuolten sisäisistä sääntelyistä palveluntarjoajille johtuvia ristiriitaisia velvoitteita sekä lisäämään oikeusvarmuutta varmistamalla, että sääntely on mahdollisimman yhtenevää kaikille näillä alueilla toimiville palveluntarjoajille. Asialla on merkitystä Euroopan unionille erityisesti siksi, että useat keskeiset palveluntarjoajat, joilla on rikostutkinnan kannalta tärkeää todistusaineistoa, toimivat Yhdysvaltojen lainkäyttövallan alaisuudessa. Voimassa oleva Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välinen sopimus keskinäisestä oikeusavusta allekirjoitettiin kesäkuussa 2003 ja se tuli voimaan helmikuussa 2010. Nyt käsiteltävänä oleva mahdollinen sopimus olisi tarkoitettu täydentämään kyseistä sopimusta.

Ehdotuksen mukaan lopullisen sopimuksen olisi sisällettävä tarvittavat perusoikeuksia ja -vapauksia koskevat suojatoimet, ja siinä olisi noudatettava Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustettuja periaatteita. Sopimusta olisi sovellettava kyseisten oikeuksien ja periaatteiden mukaisesti. Komissio valtuutettaisiin neuvottelemaan sopimus unionin puolesta noudattaen ehdotetun päätöksen liitteenä olevia neuvotteluohjeita. Ehdotetun päätöksen liitteenä olevien neuvotteluohjeiden mukaan komission olisi neuvotteluissa pyrittävä saavuttamaan ohjeissa tarkemmin eritellyt tavoitteet ja sen tulisi varmistaa, että neuvottelutulos sopii yhteen sähköistä todistusaineistoa koskevien unionin sisäisten voimassa olevien sääntöjen sekä unionin lainsäätäjien lainsäädäntömenettelyssä kehittyvien sääntöjen kanssa. Neuvotteluohjeissa käydään läpi, mitä seikkoja sopimuksessa olisi edellä mainittujen tavoitteiden varmistamiseksi erityisesti käsiteltävä. Nämä koskevat esimerkiksi sopimuksen soveltamisalaa rikosoikeudellisissa menettelyissä ja soveltamisalaan kuuluvien tietojen määritelmiä ja tyyppejä. Sopimuksessa olisi lisäksi määriteltävä ehdot, jotka on täytettävä ennen kuin oikeusviranomainen voisi antaa asiaa koskevan määräyksen, sekä tavat, joilla määräys voidaan antaa. Sopimuksessa olisi myös esimerkiksi määriteltävä, missä olosuhteissa palveluntarjoajalla on oikeus vastustaa määräystä ja määräyksellä pyydettyjen tietojen toimitusaika. Sopimus ei saisi vaikuttaa muihin voimassa oleviin kansainvälisiin sopimuksiin viranomaisten välisestä oikeudellisesta yhteistyöstä rikosasioissa. Lisäksi sopimuksen tulisi sisältää varsin laajasti oikeusturvatakeita. 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 (ns. Umbrella Agreement) 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. Ehdotusta on tarkemmin kuvattu E-kirjeen liitteenä olevassa perusmuistiossa.

Ehdotukseen ja sen neuvotteluohjeita koskevaan liitteeseen on tehty neuvotteluissa jonkin verran muutoksia (viimeisimmät asiakirjat 9106/19 ja 7675/19 ADD 1 REV 2). Tämänhetkisen muotoilun mukaan neuvosto antaisi komissiolle luvan nimenomaan *aloittaa* neuvottelut sopimuksen tekemiseksi. Neuvottelujen kuluessa neuvosto voisi antaa uusia, mandaattia täydentäviä neuvotteluohjeita. Näissä voitaisiin ottaa muun ohessa huomioon EU:n sisäisen sääntelyn kehittyminen EU:n neuvotteluissa. Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen väliset neuvottelut olisikin käytävä neuvoston rikosasiayhteistyöryhmää (COPEN) kuullen ja nyt annettavien neuvotteluohjeiden mukaisesti, jollei neuvoston komissiolle mahdollisesti myöhemmin toimittamista neuvotteluohjeista muuta johdu. Ylipäätään neuvoston rikosasiayhteistyöryhmän roolia neuvotteluissa on kasvatettu suhteessa ehdotukseen ja neuvostolle raportoimista ennen ja jälkeen komission ja Yhdysvaltojen edustajien välisten neuvottelukokousten on lisätty. Lisäksi neuvotteluohjeita on muokattu sen varmistamiseksi, että myös palveluntarjoajan sijaintivaltion viranomaisten kieltäytymismahdollisuus tietojen luovuttamisesta voitaisiin huomioida sopimuksessa.

Teknologinen kehitys on muuttanut rikollisuuden muotoja ja vaikuttanut merkittävästi sen selvittämismahdollisuuksiin. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan 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 siksi korostaa, että mahdollisten Euroopan unionin ja Yhdysvaltojen välillä käytävien sopimusneuvotteluiden osalta merkitystä on parhaillaan EU:ssa käynnissä olevilla sähköistä todistusaineistoa rikosasioissa koskevaa asetusehdotusta koskevilla neuvotteluilla ja niissä neuvotteluissa esitetyillä Suomen kannoilla. Suomen kanta kyseiseen asetusehdotukseen sen nykyisessä muodossa on varauksellinen. Myös neuvottelumandaattia ja varsinaisia neuvotteluita koskevissa keskusteluissa tuleekin aktiivisesti pyrkiä vaikuttamaan ehdotuksiin sen varmistamiseksi, että Suomen asetusehdotusneuvotteluissa esittämät kannat otetaan huomioon.

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-säänteleyssä vahvistettu tietosuoja- ja muu perusoikeussääntelyn taso.

<u>Budapestin sopimuksen toista lisäpöytäkirjaa koskeva ehdotus</u>

Euroopan neuvoston Budapestin sopimus on sekä sisältönsä että sopijapuolten määrän (63) perusteella kattavin ja merkittävin tietoverkkorikollisuutta, sen tutkintakeinoja ja siihen liittyvää rajat ylittävää yhteistyötä koskeva kansainvälinen asiakirja. Budapestin sopimukseen ja sen lisäpöytäkirjoihin voivat liittyä vain valtiot. Komissio osallistuu EU:n edustajana sopimukseen liittyviin Euroopan neuvoston toimintoihin ja kokouksiin puhevaltaisena tarkkailijana.

Rajat ylittävän tiedonhankinnan tehostamiseksi Budapestin sopimukseen ollaan valmistelemassa toista lisäpöytäkirjaa. Syksyllä 2017 alkaneiden neuvottelujen pitäisi päättyä loppuvuodesta 2019, mutta määräaikaa saatetaan jatkaa. Budapestin sopimuksen sopijapuolten komitea (T-CY) vahvisti ennen neuvotteluihin ryhtymistä ne aihealueet, joista artikloita valmistellaan. Tavanomaisesta valmistelutavasta poiketen lisäpöytäkirjaneuvottelujen pohjana ei ole yhtenäistä ehdotusasiakirjaa, vaan valtioiden edustajien muodostamat alaryhmät

valmistelevat artikloita. Tämä ja tietyt muut seikat vaikeuttavat sen arvioimista, minkälaiseen lopputulokseen neuvotteluissa lopulta päädytään.

Lisäpöytäkirjaneuvotteluissa on jo alustavasti hyväksytty artiklat tietopyyntöjen kielestä, keskinäisestä oikeusavusta hätätilanteissa ja videoneuvotteluista. Valmisteilla on säännöksiä nopeutetusta oikeusapumenettelystä, suorasta yhteydenpidosta palveluntarjoajien kanssa, rajat ylittävästä laajennetusta laite-etsinnästä, yhteisistä tutkinnoista ja yhteisistä tutkintaryhmistä sekä yhteistyössä käytettävistä erityisistä tutkintamenetelmistä (mm. peitetoiminta). Lisäpöytäkirjaan ollaan myös ottamassa säännökset tietosuojan noudattamisen oikeusturvatakeista. On lisäksi mahdollista, että lisäpöytäkirjaan tulee sääntelyä alueellisesta toimivallasta.

Lisäpöytäkirja tulee siis olemaan kattavampi kuin EU:ssa valmisteilla oleva sähköistä todistusaineistoa koskeva sääntely. Suora yhteydenpito palveluntarjoajien kanssa tulee olemaan vain yksi sääntelyn kohde. Toisaalta sääntely siltä osin tulee ilmeisesti olemaan rajatumpaa kuin EU:ssa, kun tämän hetkisen neuvottelutilanteen perusteella suora yhteydenpito ulotetaan koskemaan vain tilaajatietoa. Palveluntarjoajan sijaintivaltio voisi edellyttää notifioimista tietopyynnöstä, jolloin sillä olisi tietyin edellytyksin mahdollisuus estää tietoluovutus. Tämä tarkoittaa sitä, että suoran yhteydenpidon osalta ei ole havaittavissa sellaisia Suomen kannalta erityisesti perustuslaillisia ongelmia, joita voi liittyä EU:ssa valmisteltavaan sähköistä todistusaineistoa koskevaan asetukseen.

EU:n lisäpöytäkirjaneuvotteluihin osallistumisen yleinen tavoite on mahdollisimman pitkälle varmistaa, että lisäpöytäkirja on unionin lainsäädännön ja siitä jäsenvaltioille johtuvien velvoitteiden mukainen. Komission ehdotuksen perustelujen mukaan EU:lla on yksinomainen toimivalta neuvotella lisäpöytäkirjasta perustuen jo olemassa olevaan ja valmisteilla olevaan (sähköistä todistusaineistoa koskevat ehdotukset) lainsäädäntöön. Perusteluissa viitataan EU:n lainsäädäntöön lainvalvonta- ja oikeusviranomaisten yhteistyöstä rikosasioissa, direktiiveihin epäiltyjen ja syytettyjen prosessuaalisten oikeuksien vahvistamisesta, unionin tekemiin kahdenvälisiin sopimuksiin ja unionin tietosuojalainsäädäntöön. Neuvottelujen edetessä oikeusperustaa on täydennetty SEUT 16 artiklalla ja 82 artiklan 1 kohdalla, joiden perusteella EU on hyväksynyt yhteisiä sääntöjä seikoista, joiden sisällyttämistä toiseen lisäpöytäkirjaan harkitaan. Näkemys mahdollisesta yksinomaisesta toimivallasta ei kuitenkaan nimenomaisesti heijastu päätösehdotuksen tekstiin, mukaan lukien neuvotteluissa muokkaantunut tämänhetkinen teksti. Päätösehdotuksen johdantokappaleen 3 mukaan EU:n hyväksymät yhteiset säännöt ovat suurelta osin päällekkäisiä niiden seikkojen kanssa, joiden sisällyttämistä toiseen lisäpöytäkirjaan harkitaan.

Suositukseen ja sen neuvotteluohjeita koskevaan liitteeseen on tehty jonkin verran tarkennuksia ja täydennyksiä neuvottelujen edetessä (viimeisimmät asiakirjat 9107/19 ja 7990/19 ADD 1 REV 1). Merkittävimmät neuvotteluissa suositukseen luonnostellut muutokset koskevat artiklatekstissä sen painottamista, että neuvottelujen tulee tapahtua suosituksen liitteenä olevien neuvotteluohjeiden mukaisesti ja että komissio on unionin puolesta toimiva neuvottelija, sekä yhteistyötä rikosasiayhteistyöryhmän kanssa ja neuvostolle raportoimista neuvottelukokousten jälkeen. Neuvotteluohjeisiin tehdyt merkittävimmät muutokset koskevat neuvottelumenettelyyn liittyviä lisäyksiä, joissa tarkennetaan komission yhteistyön menettelytapoja työryhmän ja neuvoston kanssa neuvottelujen aikana. Mandaattineuvotteluissa ollaan nyt niin loppuvaiheissa, että mainittavia muutoksia ei ole enää odotettavissa.

Valtioneuvosto tukee toimenpiteitä, joilla edistetään sitä, että valmisteilla olevan lisäpöytäkirjan säännökset ovat mahdollisimman yhdenmukaisia jo olemassa olevan EU-sääntelyn ja valmisteilla olevan sähköistä todistusaineistoa koskevan EU-sääntelyn kanssa. Koska lisäpöytäkirjaan tulee kuulumaan hyvin erilaisia valtioita eri puolilta maailmaa, on tiedostettava se, että yhdenmukaisuuden vaatimuksesta joudutaan käytännössä tinkimään. Tätä ilmentävät komission ehdotuksen neuvotteluohjeetkin, joissa esimerkiksi suhtaudutaan joustavasti palveluntarjoajan sijaintivaltion notifioimiseen ja sen suostumuksen saamiseen (komission ehdotuksen neuvotteluohjeiden kohta 2.III.(l)). EU:n jäsenvaltioiden välillä tullaan joka tapauksessa soveltamaan unionin lainsäädäntöä lisäpöytäkirjan alaan kuuluvissa asioissa, mihin lopputulokseen lisäpöytäkirjassa päästään jo olemassa olevien keskinäisten sopimusjärjestelmien soveltamista koskevalla yleisellä lausumalla tai sen lisäksi mukaan otettavalla EU:n jäsenvaltioiden keskinäisiä suhteita koskevalla erityissäännöksellä (disconnection clause).

Komission ehdotuksessa on sen perustelut huomioon ottaen kattavasti käsitelty toimivaltakysymyksiä ja perusteltu sitä, miksi lisäpöytäkirja tulee ainakin suurelta osin koskemaan olemassa olevan ja valmisteilla olevan EU-lainsäädännön alaa. Kysymyksen arviointi ei sinällään ole helppoa, koska lisäpöytäkirjan sisältö on vasta muotoutumassa ja myös EU:ssa on sähköistä todistusaineistoa koskevien ehdotusten käsittely kesken. Eräät jäsenvaltiot ovat neuvotteluissa asettaneet kyseenalaiseksi sen, että lisäpöytäkirja kaikilta osin kuuluisi EU:n yksinomaiseen toimivaltaan, mutta yksilöityjä perusteltuja näkemyksiä kyseiset valtiot eivät ole tämän tueksi esittäneet. Päätösehdotuksessa ei oteta nimenomaisesti kantaa unionin toimivallan laajuuteen. Mandaatista neuvoteltaessa on myös käynyt selväksi, että komission osallistuminen lisäpöytäkirjaneuvotteluihin mandaattipäätöksen perusteella EU:n puhevallan käyttäjänä ei tarkoita sitä, että unionin jäsenvaltiot eivät enää voisi itsenäisesti käyttää puheenvuoroja ja esittää näkemyksiään neuvotteluissa myöskin EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvista kysymyksistä.

Valtioneuvosto arvioi, että ehdotukseen sisältyvä suositus neuvotteluohjeita koskevine liitteineen on laadittu asiantuntevasti ottaen huomioon lisäpöytäkirjaneuvottelujen sisältö ja vaihe. Huomiota on asianmukaisesti kiinnitetty perusoikeuksiin ja tietosuojaan. Liitteen neuvotteluohjeet vaikuttavat asianmukaisilta ja Suomen lisäpöytäkirjaneuvotteluissa esittämiä näkemyksiä vastaavilta.