FiCom ry | Asko Metsola
1.2.2022

FiComin lausunto komission Budapestin sopimuksen toista lisäpöytäkirjaa koskevista ehdotuksista

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt FiComilta lausuntoa valtioneuvoston kirjelmästä eduskunnalle komission ehdotuksista tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen (ns. Budapestin sopimus) toisen lisäpöytäkirjan allekirjoittamista ja ratifioimista koskeviksi neuvoston päätöksiksi. FiCom kiittää mahdollisuudesta tulla kuulluksi ja esittää kunnioittavasti seuraavaa:

FiComin keskeiset viestit

- Lisäpöytäkirjan neuvotteluissa on korjattu lukuisia aiemman neuvottelumandaatin aiheuttamia huolia.
- Komissio rajoittaa jäsenvaltioiden harkinnanvaraa lisäpöytäkirjaan jätetyissä poikkeuksissa.
- Lisävelvoitteiden aiheuttama rasite palveluntarjoajille on oltava kohtuullinen.
- Palveluntarjoajalla on oltava oikeus saada määräyksen toimittaneen viranomaisen valtiolta korvaus täytäntöönpanon kustannuksista.

Lopputulos aiempaa parempi

Valtioneuvoston kirjelmässä on hyvin kuvattu, miten lisäpöytäkirjan neuvotteluissa on edetty parempaan suuntaan, jos lopputulosta vertaa vuonna 2019 eduskunnassa käsiteltyihin neuvottelumandaattiehdotuksiin (E 131/2018 vp). Neuvotteluita koskevan ehdotuksen ongelmat liittyivät tuolloin erityisesti siihen, kuinka toisen valtion lainvalvontaviranomainen olisi voinut olla yhteydessä palveluntarjoajaan suoraan ilman sijaintimaan toimivaltaisen viranomaisen säännönmukaista osallistumista. Nyt sopimuspuoli voi lisäpöytäkirjan 7 artiklan 5 kappaleen a kohdan mukaan ilmoittaa Euroopan neuvoston pääsihteerille, että se edellyttää - joko kaikissa tai vain tietyissä tapauksissa - samanaikaista ilmoitusta sen maan viranomaiselle, jonka alueella olevalta palveluntarjoajalta tietoja pyydetään. Tällaiseen viranomaiselle tehtävään ilmoitukseen liittyisi tietyin edellytyksin myös oikeus kieltäytyä tietojen luovuttamisesta.

Kuten valtioneuvoston kirjelmässäkin todetaan, ns. e-Evidence-paketin yhteydessä (U 33/2018 vp) esitetyissä valtiosääntöisissä reunaehdoissa oli kysymys ennen kaikkea siitä, että puuttumisen yksityiselämän ja luottamuksellisen viestin salaisuuden suojaan tulee rajoittua vain välttämättömään. Tämän takia erityisesti liikenne- tai sisältötietoja koskeva luovuttamismääräys tulisi toimittaa palveluntarjoajan lisäksi myös viranomaisille siinä jäsenvaltiossa, jossa toimivalta palveluntarjoajalta tietoja pyydetään. Täytäntöönpanoviranomaisella tulisi olla mahdollisuus lainsäädäntönsä perusteella riitauttaa tällainen määräys ja vaikuttaa siihen, voiko määräyksen toimittanut valtio käyttää tietoa rikosprosessissa. Myös FiCom korosti tuolloisissa lausunnoissaan palveluntarjoajan sijaintivaltion viranomaisen asemaa. Lisäpöytäkirjassa suoran yhteydenpidon määräykset koskisivat luottamuksellisen viestinnän suojan kannalta vähemmän herkkiä tietoja, ja lisäksi lisäpöytäkirja mahdollistaa viranomaisen roolin ja oikeuden kieltää tietojen luovuttaminen menettelyssä.

On lisäksi hyvä, että sopimusosapuolille on jätetty lisäpöytäkirjan 7 artiklan 2 kappaleen b kohdan mukainen mahdollisuus antaa selitys, jonka mukaan syyttäjän tai muun oikeusviranomaisen on annettava palveluntarjoajille kohdistettu 7 artiklan 1 kappaleen mukainen määräys, tai se on annettava syyttäjän tai muun oikeusviranomaisen valvonnassa tai muussa tapauksessa riippumattomassa valvonnassa. Myös komission päätösehdotusten lisäpöytäkirjan varaumia, selityksiä, ilmoituksia tai tiedonantoja koskevan liitteen mukaan jäsenvaltioiden tulisi antaa tällainen selitys.

Osa komission rajauksista jäsenvaltioiden harkinnanvaraan ongelmallisia

Valitettavasti komission päätösehdotusten liitteissä on rajoitettu jäsenvaltioiden harkinnanvaraa sellaisten Budapestin sopimuksen toisen lisäpöytäkirjan varaumien, selitysten, ilmoitusten tai tiedonantojen osalta, jotka olisivat tasapainottaneet lisäpöytäkirjan suhdetta luottamuksellisen viestin suojaan ja helpottaneet palveluntarjoajiin velvoitteista kohdistuvaa rasitetta.

Jäsenvaltioita esimerkiksi kannustetaan pidättäytymään tekemästä lisäpöytäkirjan 9 artiklan 1 kappaleen a kohdan nojalla selitystä siitä, että nämä eivät panisi täytäntöön datan nopeutettua luovuttamista hätätilanteissa koskevan lisäpöytäkirjan 9 artiklan 1 kappaleen a kohdan mukaisia pyyntöjä, jotka liittyvät ainoastaan tilaajaa koskevien tietojen luovuttamiseen. Lisäksi päätösehdotusten liitteen mukaan jäsenvaltioiden tulisi pidättäytyä varaamasta itselleen oikeutta olla soveltamatta lisäpöytäkirjan 7 artiklaa, joka käsittelee tilaajaa koskevien tietojen luovuttamisesta, myös tietyntyyppisiin yhteysnumeroihin 7 artiklan 9 kappaleen b kohdan mukaisesti. Mainitun kohdan mukaan sopimuspuoli voisi pidättää oikeuden olla soveltamatta 7 artiklaa tietyntyyppisiin kirjautumisnumeroihin, jos niiden luovuttaminen kyseisen artiklan nojalla olisi ristiriidassa kansallisen oikeusjärjestelmän perusperiaatteiden kanssa.

Muilta osin jäsenvaltiot voisivat käyttää lisäpöytäkirjan 19 artiklan 2 kohdan mukaisissa selityksissä omaa harkintaansa. Jäsenvaltiot voisivat esimerkiksi antaa tietokoneeseen tallennetun datan nopeutettua luovuttamista hätätilanteessa koskevan lisäpöytäkirjan 9 artiklan 1 kappaleen b kohdan mukaisen selityksen, että se ei pane täytäntöön pyyntöjä, joilla pyydetään ainoastaan tilaajatietojen luovuttamista.

Tietyistä selityksistä pidättäytymisen lisäksi päätösehdotusten liitteissä jäsenvaltioita kannustettaisiin myös pidättäytymään varaamasta itselleen lisäpöytäkirjan 8 artiklan 13 kappaleen mukaista oikeutta olla soveltamatta liikennetietoihin tilaajatiedon ja liikennetiedon luovuttamisen nopeuttamista koskevia määräyksiä käsittelevää lisäpöytäkirjan 8 artiklaa. Jos sopimuspuoli ei varaa itselleen oikeutta olla soveltamatta kyseistä artiklaa liikennetietoihin, artiklan sääntely asettaisi liikennetiedon luovutukselle 45 päivän määräajan. Onneksi komissio ei puutu päätösehdotustensa liitteissä 8 artiklan 4 kappaleen kirjaukseen, jonka mukaan sopimuspuoli voi antaa selityksen, jonka mukaan artiklan 1 kappaleen mukaisten määräysten täytäntöön panemiseksi edellytetään täydentäviä tietoja. Lisäksi jäsenvaltiot voisivat muilta osin käyttää lisäpöytäkirjan 19 artiklan 1 kohdan mukaisissa varaumissa omaa harkintaansa.

Valtioneuvosto on kirjelmässään katsonut, että ehdotukset tulee muotoilla riittävän joustavasti sen varmistamiseksi, että ne eivät muodosta estettä jäsenvaltioiden allekirjoitus- ja ratifiointitoimille esimerkiksi

tarpeettoman ehdottomien varauma- tai selitysvelvoitteiden myötä. Kirjelmässä ei viitata mihinkään tiettyihin velvoitteisiin, mutta FiCom pitää ainakin edellä mainittuja komission rajauksista jäsenvaltioiden harkinnanvaraan ongelmallisina.

On kannatettavaa, että valtioneuvosto pitää perusteltuna, että ehdotuksilla ei lähtökohtaisesti velvoiteta jäsenvaltioita allekirjoittamaan ja ratifioimaan lisäpöytäkirjaa, vaan tämä on jäsenvaltioiden kansallisessa harkinnassa oleva asia.

Palveluntarjoajiin kohdistuva hallinnollinen taakka

Valtioneuvoston kirjelmän perusteella vaikuttaa, että lisäpöytäkirjassa ei ole juurikaan huomioitu sen velvoitteiden vaikutuksia palveluntarjoajien toimintaan – siitäkään huolimatta, että yhtenä lisäpöytäkirjan tavoitteena on nimenomaan ollut lisätä selkeyttä ja oikeusvarmuutta erityisesti palveluntarjoajien kannalta.

Eduskunnan liikenne- ja viestintävaliokunta on katsonut asiasta E 131/2018 vp antamassaan lausunnossa LiVL 2/2019 vp, että palveluntarjoajille ei saa syntyä kohtuuttomia kustannuksia mahdollisista lisävelvoitteista. Lisäpöytäkirja ja sitä koskevat komission ehdotukset eivät aiheuta välittömiä vaikutuksia kansallisella tasolla, koska lisäpöytäkirjan tuleminen Suomea sitovaksi edellyttää, että Suomi päättää allekirjoittaa lisäpöytäkirjan ja liittyä siihen. Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, että lisäpöytäkirjasta aiheutuvat vaikutukset arvioidaan siinä vaiheessa, jos lisäpöytäkirjan ratifioimista pidetään perusteltuna. Tässä tarkastelussa tulisi painottaa, että palveluntarjoajille aiheutuvan rasitteen on oltava kohtuullinen.

Palveluntarjoajilla tulee aina olla oikeus täysimääräiseen korvaukseen viranomaisen avustamisesta - erityisesti, jos määräys tulee muun kuin sijaintivaltion viranomaiselta. Sekä vastuu että riski aiheutuvista kustannuksista tulee olla ensisijaisesti määräyksen antaneella viranomaisella. Myös kansallinen kustannusten korvaamista koskeva lainsäädäntö vaatii päivittämistä siten, että kaikki viranomaistyöstä aiheutuvat kustannukset korvataan täysimääräisesti, myös henkilötyön osalta.