HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg
Helsinki 3.5.2022

Asia: E 51/2022 vp Valtioneuvoston selvitys: OSA; Suositus neuvoston päätökseksi luvan antamisesta neuvotteluihin kattavasta kansainvälisestä yleissopimuksesta, jolla torjutaan tieto- ja viestintätekniikan käyttöä rikollisiin tarkoituksiin

Eduskunnan lakivaliokunnalle 4.5.2022

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa komission suosituksesta neuvoston päätökseksi luvan antamisesta neuvotteluihin kattavasta kansainvälisestä yleissopimuksesta, jolla torjutaan tieto- ja viestintätekniikan käyttöä rikollisiin tarkoituksiin. Keskityn lausunnossani unionin toimivaltaa koskeviin kysymyksiin ja totean kunnioittavasti seuraavan.

Tieto- ja viestintäverkkorikollisuus on luonteeltaan kansainvälistä. Siksi on selvää, ettei sitä voida tehokkaasti torjua kansallisella tasolla, ja torjunta on edelleen tehokkaampaa kansainvälisellä kuin EU-tasolla.

Nyt ehdotettu sopimus koskettaa sisällöltään useaa EU-säädöstä ja kuuluu siksi ainakin osin EU:n yksinomaiseen toimivaltaan. Sekä VN:n kirjelmässä että komission esityksessä on kuvattu unionin tämänhetkistä lainsäädäntöä. Oikeusperustaksi komissio esittää SEUT 218

artiklaa, joka on ainoastaan menettelyllinen. Sopimuksen kaavaillun sisällön huomioiden unionilla on kuitenkin laajaa toimivaltaa myös ainakin SEUT 82 ja 83 artiklan sekä tietosuojaa koskevan SEUT 16 artiklan nojalla. Kun sopimusluonnosta ei vielä ole käytettävissä, on vaikea arvioida, missä määrin sopimuksessa katettavat kysymykset kuuluvat unionin yksinomaiseen toimivaltaan SEUT 3 artiklan nojalla tai jaettuun toimivaltaan, jota käytettäisiin unionin toimesta tekemällä nyt esitetty kansainvälinen sopimus.

Jotta sopimus tai sen määräys kuuluisi unionin yksinomaiseen toimivaltaan, sen ei ole EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tarpeen olla identtinen tai samansisältöinen kuin EU-lainsäädäntöön nykyisin sisältyvä ratkaisu.[1] Nyt esitetyn sopimuksen kohdalla selvää on, että esitetyssä kansainvälisessä sopimuksessa tehtävät ratkaisut ovat hyvinkin erilaisia kuin EU-lainsäädännössä mm. koska vastavuoroista tunnustamista ei sovelleta. Tämä korostaa asetelmaa, jossa sopimuksen sisällöstä joudutaan käymään neuvotteluja puhtaalta pöydältä: kun osapuolia on parisataa, ratkaisut eivät todennäköisesti ole samannäköisiä kuin EU-lainsäädännössä tällä hetkellä.

Sisällöllisesti nyt esitetty neuvottelumandaatti on pääosin hyvin yleisluonteinen, kuten neuvottelumandaatit usein ovat: siinä määritellään asioita, joita sopimuksessa käsitellään, mutta ei kerrota kuinka niitä pitäisi käsitellä. Mandaatissa ei juuri kuvata, minkälaisia ratkaisuja unioni olisi siinä listatuissa asioissa valmis hyväksymään. Sisällöllisesti useat lakivaliokunnan kannanotot liittyen esimerkiksi nk. e-evidenceen ja tietoverkkorikollisuutta koskevan Budapestin sopimukseen lisäpöytäkirjaan ovat käsiteltävän asian kannalta hyvinkin ajankohtaisia, mutta eivät kata sopimuksen koko sisältöä.

Toimivallanjaon kannalta merkittävää on myös se, että sopimuksen kattamista asioista määrätään myös tietoverkkorikollisuutta koskevassa Budapestin sopimuksessa (ETS nro 185, SopS 60/2007), jossa EU ei ole osapuolena ja johon Suomi on liittynyt kansallisesti. Kyseinen sopimus on avoin ainoastaan valtioille, ja sopimuspuolia on tällä hetkellä 66, joista osa on muita kuin Euroopan neuvoston jäsenvaltioita. Sopimukseen sisältyviä kysymyksiä käsitellään kuitenkin osin EU:n tietoverkkorikosdirektiivissä 2013/40/EY, jota koskien unionilla täten on yksinomaista toimivaltaa tehdä kansainvälinen sopimus siitä huolimatta, että Budapestin sopimus on sen sopimusmääräyksistä johtuen hyväksytty kansallisesti. Budapestin sopimukseen liitettävän lisäpöytäkirjan kohdalla on päätetty, että sopimus tehdään unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvana (LaVL 1/2022 vp).

Käytännössä nyt neuvoteltavan sopimuksen sisällön soveltamisesta ja täytäntöönpanosta vastaavat pääosin kansalliset viranomaiset kansallisen lainsäädännön nojalla. Lisäksi sekä komission suosituksessa että VN:n kirjelmässä tuodaan esiin, että sopimuksesta aiheutuvat kustannukset katetaan jäsenvaltioiden kansallisista talousarvioista. Jäsenvaltioille aiheutuvat budjettivaikutukset ovat yksi syy, jonka nojalla EU-tuomioistuimen aikaisemmissa arvioissa silloin neuvottelujen kohteena ollut sopimus ei ole voinut kuulua EU:n yksinomaiseen toimivaltaan.[2]

[1] Käsittelemme tätä oikeuskäytäntöä yksityiskohtaisemmin esimerkiksi kirjoituksessa Päivi Leino-Sandberg ja Liisa Leppävirta, L. H. (2018). Does staying together mean playing together? The influence of EU law on co-operation between EU and non-EU States: the Nordic example. *European law review*, *43*(3), 295–312.
[2] Lausunto 1/78.

Esimerkiksi näiden seikkojen osalta valtioneuvoston kirjelmään sisältyvää toimivalta-arviota voidaan pitää sangen yleisluonteisena. Se katsoo, että komission ”ehdotuksessa on neuvottelujen vaihe huomioon ottaen käsitelty riittävästi toimivaltakysymyksiä”. Tämä on hivenen yllättävää huomioiden, ettei kysymystä toimivallan jakautumisesta unionin ja jäsenvaltioiden välillä sekä mahdollista tarvetta nk. sekasopimuksen käyttämiseen ole käsitelty komission ehdotuksessa laisinkaan, eikä valtioneuvosto tee sitä myöskään omassa kirjelmässään. Valtioneuvosto toteaa ainoastaan, että ”sekä oikeusperusta että unionin toimivallan luonne (yksinomainen/jäsenvaltioiden kanssa jaettu) tarkentuu vasta yleissopimusneuvottelujen edetessä”. Kysymystä mahdollisesti kansalliseen toimivaltaan kuuluvista asioista ei käsitellä. Vaikuttaakin siltä, ettei valtioneuvostolla ole asiaan selkeää kantaa eikä näkemystä, joka nojautuisi kattavalle toimivalta-arviolle.

Neuvotteluja käynnistettäessä on sinänsä tavallista, ettei lopullisen sopimuksen toimivallanjako ole selkeä. Mikäli oletettavaa on, että sopimukseen sisältyy myös sellaisia kysymyksiä, joiden hyväksymisessä jäsenvaltiot käyttävät kansallista toimivaltaa, komissiolle annetaan usein kaksi mandaattia – yksi EU:n toimivaltaan kuuluvista kysymyksistä ja toinen erillinen mandaatti neuvostossa kokoontuvien jäsenvaltioiden edustajien toimesta koskien niitä kysymyksiä, jotka tulevassa sopimuksessa oletettavasti kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan.[3] Nyt komissio on tehnyt ainoastaan neuvoston päätöstä koskevan ehdotuksen, mikä ilmentää sitä, ettei komissio näe kovinkaan todennäköisenä, että lopputuloksena olisi sekasopimus. Ilmeisesti tarkoituksena ei myöskään ole, että jäsenvaltiot lähettäisivät neuvotteluihin omia edustajiaan neuvottelemaan sopimuksesta myös mahdollisen kansallisen toimivallan osalta.

Sekä EU:n toimivaltaan että jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä koskevat kansainväliset sopimukset on EU:ssa vakiintuneesti tehty sekasopimuksina. Tämä mahdollistaa myös kansallisten parlamenttien kattavamman osallistumisen. Suomessa nämä sopimukset käsitellään paitsi PL 96 §:n ja 97 §:n nojalla ennakollisesti, myös erillisen kansalliseen toimivaltaan kuuluvia osia koskevan hallituksen esityksen nojalla. Tämän sekä EU- että kansallisella tasolla tapahtuvan hyväksymismenettelyn kääntöpuolena on se, että prosessit kestävät usein sangen pitkään.

EU:n toimielimissä ja erityisesti komissiossa on viime aikoina ollutkin selkeää pyrkimystä päästä sekasopimuksista ’eroon’ ja tehdä sopimukset vain EU:n puolesta.[4] Tällä on vaikutuksensa myös eduskunnan asemaan. Tiedossani ei ole, että valtioneuvosto olisi arvioinut kehityskulkua ja sen vaikutuksia Suomessa.

Vastaava tilanne oli esillä esimerkiksi noin vuosi sitten tehdyssä EU-UK kauppa- ja yhteistyösopimuksessa, joka sisältää merkittävästi jäsenvaltioiden jaettuun toimivaltaan

[3] Kts tästä esimerkiksi Christina Eckes, & Päivi Leino-Sandberg (2021, Apr 15). ’In view of the exceptional and unique character’ of the EU-UK Trade and Cooperation Agreement – an Exception to Separation of Powers within the EU? European Law Blog. https://europeanlawblog.eu/2021/04/15/in-view-of-the-exceptional-and-unique-character-of-the-eu-uk-trade-and-cooperation-agreement-an-exception-to-separation-of-powers-within-the-eu/ .

[4] Christina Eckes ja Päivi Leino-Sandberg (2022). The EU-UK Trade and Cooperation Agreement – Exceptional Circumstances or a new Paradigm for EU External Relations? *Modern Law Review*, *85*(1), 164-197.

kuuluvia määräyksiä ja vaikuttaa kansallisen lainsäädännön soveltamiseen esimerkiksi rikosoikeuden alalla. Valiokunta on tämän sopimuksen kohdalla kiinnittänyt huomiota toimivaltarakenteiden epäselvyyteen ja lopputuloksen tulkinnallisuuteen (LaVM 6/2021 vp). Nämä huolet ovat ajankohtaisia myös nyt esitettävän sopimuksen kohdalla. Valtioneuvoston puutteellinen EU:n toimivallan ja sen vaikutusten tulkinta oli esillä myös valiokunnan lausunnossa LaVL 1/2022 vp, jota koskevassa valtioneuvoston kirjelmässä EU:n toimivallan tulkinta on huomattavan virheellinen. Valtioneuvosto vaikuttaa ymmärtävän EU:n yksinomaisessa toimivallassa neuvoteltujen sopimusten vaikutukset Suomessa puutteellisesti. Kuitenkin on selvää, että jos sopimus tehdään EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvana, jäsenvaltion liikkumavara sen kansallisessa soveltamisessa on olematon, koska se täytäntöönpannessaan soveltaa EU-oikeudellisia velvoitteita. SEUT 2 artiklan 1 kohdan mukaan

> *Kun perussopimuksissa annetaan unionille yksinomainen toimivalta tietyllä alalla, ainoastaan unioni voi toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä, kun taas jäsenvaltiot voivat tehdä näin ainoastaan unionin valtuuttamina tai unionin antamien säädösten täytäntöön panemiseksi.*

Tästäkin syystä sopimuksen sisältö on arvioitava neuvottelujen aikana erittäin huolellisesti. Valiokunnan on syytä kiinnittää tähän valtioneuvoston vakavaa huomiota.

Mikäli sekasopimuksen tekemistä ei valtioneuvostossa pidetä tarpeellisena, eduskunnan informoimiseen on kiinnitettävä vielä normaaliakin enemmän huomiota ja sisällyttää kirjelmiin huomattavasti nyt nähtyjä huolellisempi toimivalta-arvio ml. arvio ehdotusten vaikutuksista kansalliseen lainsäädäntöön ja viranomaistoimintaan. Sopimus tuleekin tuoda eduskuntaan käsiteltäväksi PL 96 §:n nojalla viimeistään siinä vaiheessa kun käsitys sen sisällöstä on selkeytynyt tai sen sisällöstä on olemassa sopimusluonnoksia.