OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Oikeusministeriö
Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto
LsN Janne Kanerva

9.5.2022

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

E-KIRJE EDUSKUNNALLE KOMISSION SUOSITUKSESTA NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI (LUVAN ANTAMINEN NEUVOTTELUIHIN KANSAINVÄLISESTÄ TIETOVERKKORIKOLLISUUTTA KOSKEVASTA YLEISSOPIMUKSESTA; E 51/2022 vp)

Oikeusministeriö toteaa otsikkoasiassa kunnioittavasti seuraavan:

Yleissopimusneuvottelut

YK:n yleiskokous hyväksyi joulukuussa 2019 päätöslauselman, jolla perustettiin avoin tilapäinen hallitustenvälinen asiantuntijakomitea laatimaan kattava kansainvälinen yleissopimus tieto- ja viestintätekniikan rikollisiin tarkoituksiin käyttämisen torjumiseksi. Koronaviruspandemian viivästyttämät neuvottelut käynnistyivät varsinaisesti 28.2.−11.3.2022 pidetyllä ensimmäisellä neuvottelukokouksella. Yleissopimus on tarkoitus saada valmiiksi vuoden 2024 alussa.

Ensimmäisessä neuvottelukokouksessa vasta päätettiin yleissopimukseen tulevista asiaryhmistä. Sopimuksen soveltamisalasta on kokouksessa tehtyjen linjausten perusteella tulossa laaja-alainen niin, että rikosoikeudellisen sääntelyn lisäksi se kattaisi myös rikosprosessin, kansainvälisen yhteistyön, teknisen avun ja kapasiteetin rakentamisen sekä rikoksia ennalta estävät toimet. Näihin aihealueisiin

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Eteläesplanadi 10
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
oikeusministerio@om.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

liittyy myös kohdehenkilöiden oikeussuojan sääntеleminen (prosessuaaliset oikeudet ja perusoikeudet tietosuoja mukaan lukien). Yleissopimuksen tarkempi sisältö täsmentyy vasta neuvottelujen edetessä.

Komission suositus ja Euroopan unionin osallistuminen neuvotteluihin

Komissio on 29.3.2022 antanut suosituksen (ehdotuksen) neuvoston päätökseksi luvan antamisesta yleissopimusneuvotteluihin. Suosituksen mukaan komissio valtuutettaisiin neuvottelemaan sopimuksesta unionin puolesta, ja neuvottelut käytäisiin neuvoston nimeämää erityiskomiteaa kuullen. Lisäksi neuvoston päätöksessä viitattaisiin sen liitteeksi tuleviin neuvotteluissa käsiteltäviä aiheita koskeviin neuvotteluohjeisiin. Suosituksen esittäminen, neuvoston päätöksen sisältö ja neuvotteluohjeiden antaminen perustuvat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 218 artiklan 3 ja 4 kohtaan.

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).

EU:n sääntelytoimivaltaan ja jo olemassa olevaan EU-sääntelyyn liittyen neuvottelujen kuluessa ovat neuvoston päätöksen prosessuaalista oikeusperustaa koskevan SEUT 218 artiklan lisäksi nousseet esiin aineellisen oikeusperustan osalta SEUT 16 artikla (tietosuoja), 82 artikla (oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla ja asianosaisten oikeudet) ja 83 artikla (rikosoikeudellinen sääntely).

Komissio korostaa 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, lisäksi se on muutenkin lainsäädännön malli vähintäänkin vastaavassa määrässä muita valtioita.

Nyt kysymyksessä on siis vasta komission valtuuttaminen neuvottelemaan yleissopimuksesta. Neuvoston päätöksellä ei ole näin ollen jäsenvaltioihin ulottuvia vaikutuksia. Neuvoteltava yleissopimuskin tulee aikanaan Suomea sitovaksi vain, jos Suomi siihen erikseen liittyy.

Yleismaailmallisissa sopimusneuvotteluissa yhtenäisen EU:n vaikuttamismahdollisuudet ovat yksittäisen YK:n jäsenvaltion vaikutusmahdollisuuksia huomattavasti paremmat. Komission valtuuttaminen neuvottelemaan yleissopimuksesta ei tarkoita sitä, että EU:n jäsenvaltioilla ei ole roolia neuvotteluissa. Ne osallistuvat unionin yhteisten kantojen muodostamiseen neuvottelukokousten välillä, jolloin korostuu neuvoston nimeämän erityiskomitean (työryhmän) merkitys. EU:n jäsenvaltioilla on YK:n jäsenvaltioina puhevalta myös neuvottelukokouksissa, kuitenkin muodostettujen unionin yhteisten kantojen asettamissa rajoissa. Tällaisille kansainvälisille neuvotteluille on ominaista myös EU:n jäsenvaltioiden kantojen koordinointi vielä neuvottelukokousten yhteydessä. Tällainen komission neuvottelumandaattiin perustuva toimintatapa osoittautui äskettäin toimivaksi Budapestin sopimuksen toisen lisäpöytäkirjan neuvotteluissa.

Suomen kannan keskeinen sisältö

Tapahtuneen teknisen kehityksen vuoksi on tärkeää turvata rikostorjunnan tehokkuus kansainvälisellä tasolla kuitenkin niin, että samalla huolehditaan henkilötietojen suojan ja muiden perusoikeuksien asianmukaisesta turvaamisesta sekä valtioiden täysivaltaisuuden huomioon ottamisesta.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna Euroopan unionin osallistumista komission edustamana yleissopimusneuvotteluihin lähtien siitä, että yleissopimus tulee koskemaan asioita, joista jo on merkittävästi unionin lainsäädäntöä. Toimivallan jakoa unionin ja jäsenvaltioiden välillä ei voida vielä tarkasti arvioida.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan suositus neuvotteluohjeita koskevine liitteineen on asianmukainen, kun otetaan huomioon neuvottelujen oleminen vasta alkuvaiheessa. Lähtökohtaisesti neuvotteluohjeet vaikuttavat oikeansuuntaisilta ja Suomen käsityksiä vastaavilta.