OIKEUSMINISTERIÖ

Kriminaalipolitiikka- ja rikosoikeusosasto 31.12.2020 HE 184/2020 vp
Lainsäädäntöneuvos, yksikön päällikkö Lauri Rautio

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Valtioneuvoston kirjelmä U 77/2021 vp eduskunnalle komission ehdotuksista tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen toisen lisäpöytäkirjan allekirjoittamista ja ratifioimista koskeviksi neuvoston päätöksiksi; oikeusministeriön täydentävä selvitys

Lakivaliokunta on otsikkoasiaa koskevassa kuulemisessa 3.2.2022 toivonut oikeusministeriöltä kirjallista lisäselvitystä siitä, missä määrin jäsenvaltioilla on mahdollisuus neuvoston mahdollisen lisäpöytäkirjan allekirjoittamista ja hyväksymistä koskevan valtuutuspäätöksen jälkeen kansallisesti vielä arvioida lisäpöytäkirjan ratifioimisen mahdollisuutta. Oikeusministeriö lausuu kunnioittavasti seuraavaa.

Komission ehdotusten mukaan jäsenvaltiot *valtuutetaan* allekirjoittamaan ja ratifioimaan Euroopan unionin edun mukaisesti tietoverkkorikollisuutta koskevan yleissopimuksen (ns. Budapestin sopimus) toinen lisäpöytäkirja, joka koskee yhteistyön tiivistämistä ja sähköisten todisteiden luovuttamista ja kuuluu ehdotusten mukaan EU:n yksinomaiseen toimivaltaan. Euroopan unionista ei kuitenkaan voi tulla lisäpöytäkirjan sopimuspuolta, koska sekä lisäpöytäkirja että Budapestin sopimus ovat avoimia vain valtioille. Lakivaliokunnan kuulemisessa on tuotu esiin, että Euroopan unionista annetun sopimuksen (SEU) 4(3) artiklassa tarkoitetun vilpittömän yhteistyön periaatteen nojalla voisi olla epäselvää, velvoittavatko päätökset hyväksytyksi tullessaan jäsenvaltiot lisäpöytäkirjan allekirjoittamiseen ja ratifioimiseen tai luovatko ne vähintään allekirjoittamista ja ratifiointia koskevan vahvan olettaman.

Oikeusministeriön käsityksen mukaan oikeustila asiassa ei ole EU-tasolla selvä, koska Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) ei ole arvioinut asiaa. Oikeusministeriö kiinnittää tästä johtuen huomiota erityisesti nyt kyseessä oleviin neuvotteluihin, tiettyihin yleisempiin huomioihin ja tulkinnan käytännöllisiin vaikutuksiin. Oikeusministeriö lisäksi toteaa, että U-kirjelmäluonnos on ollut 5.-7.1.2022 oikeus- ja sisäasiat -jaoston (EU7) kirjallisessa menettelyssä. Lisäksi asiassa on asian valmisteluvaiheessa erikseen konsultoitu ulkoministeriön EU- ja valtiosopimusoikeuden yksikköä (OIK-20).

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

Toista lisäpöytäkirjaa koskevissa neuvotteluissa ei ole tullut ilmi sellaista, että komission näkemyksen mukaan kaikkien jäsenvaltioiden olisi EU-oikeudesta johtuen allekirjoitettava ja ratifioitava toinen lisäpöytäkirja. Huomiota voidaan kiinnittää siihen, että EU:n jäsenvaltioista Irlanti ei ole ratifioinut edes itse Budapestin sopimusta. Useat jäsenvaltiot eivät ole allekirjoittaneet tai ratifioineet Budapestin sopimuksen ensimmäistä lisäpöytäkirjaa. Nämäkään jäsenvaltiot eivät kuitenkaan toistaiseksi ole nähneet estettä nyt ehdotetuille päätöksille, joilla jäsenvaltiot valtuutettaisiin allekirjoittamaan ja ratifioimaan toinen lisäpöytäkirja. Myös käsiteltävänä olevat komission ehdotukset on muotoiltu siten, että kysymys vaikuttaisi olevan nimenomaan jäsenvaltioiden valtuuttamisesta velvoittamisen sijaan. Ehdotuksissa tuodaan muun ohessa esiin, että lisäpöytäkirjan sisällöstä johtuen jäsenvaltiot *voivat* allekirjoittaa ja ratifioida pöytäkirjan unionin edun mukaisesti SEUT-sopimuksen tiettyjen artikloiden perusteella.

Asiaa on pyritty selvittämään myös ehdotuksia koskevissa EU-neuvoston työryhmäneuvotteluissa tiedustelemalla neuvoston oikeuspalvelun (NOP) näkemystä asiasta. NOP on 12.1.2022 työryhmäkäsittelyssä todennut, että ehdotukset rajoittuvat ainoastaan siihen, että jäsenvaltiot valtuutetaan allekirjoittamaan ja ratifioimaan ja tämän jälkeen jäsenvaltiot voisivat edetä omien valtiosääntöoikeudellisten menettelyjensä mukaisesti. NOP on todennut, että muodollisesti ehdotuksissa on kyse vain valtuuttamisesta, vaikka kokonaisuus onkin monimutkainen. NOP:n mukaan EUT ei ole koskaan ottanut kantaa tähän kysymykseen. NOP on kertonut komission aikaisemmin tehneen ehdotuksia, jotka olivat koskeneet nimenomaan velvoitusta allekirjoittaa, mutta että neuvoston käsittelyssä ne on säännönmukaisesti muutettu valtuutusmuotoon, koska jäsenvaltiot eivät ole olleet valmiit menemään niin pitkälle. NOP:n mukaan nyt käsiteltävissä päätösehdotuksissa oleva sanamuoto välttää tämän kysymyksen, koska jäsenvaltiot ainoastaan valtuutetaan toimimaan, omien suvereenien toimiensa puitteissa.

Yleisellä tasolla voidaan vielä tuoda esiin seuraavat seikat. Oikeusministeriön käsityksen mukaan vastaavissa aikaisemmissa tapauksissa se, että jäsenvaltiot olisi valtuutettu allekirjoittamaan tai ratifioimaan kansainvälinen sopimus, ei ole johtanut EU-oikeudellisiin jatkotoimiin niitä jäsenvaltioita kohtaan, jotka eivät valtuutuksesta huolimatta ole päättäneet allekirjoittaa tai ratifioida kyseistä kansainvälistä sopimusta. Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota esimerkiksi valtioneuvoston 4.11.2013 annettuun E-kirjelmään koskien ehdotusta neuvoston päätökseksi jäsenvaltioiden valtuuttamisesta allekirjoittamaan ja/tai ratifioimaan EU:n edun mukaisesti kalastusaluksen laivaväen koulutusta, pätevyyskirjoja ja vahdinpitoa koskeva Kansainvälisen merenkulkujärjestön yleissopimus. Kirjelmän mukaan Suomi voi hyväksyä päätöksen, joka *mahdollistaa* yleissopimuksen allekirjoittamisen ja/tai ratifioinnin jäsenmaiden toimesta.

Edelleen oikeusministeriö huomauttaa, että jos valtuuttamista koskevien päätösten katsottaisiin tosiasiassa velvoittavan jäsenvaltioita toimimaan päätöksissä mahdollistetun mukaisesti, jäsenvaltion tulisi velvoitteen välttääkseen estää päätösten hyväksyntä ja samalla estää myös muiden jäsenvaltioiden mahdollisuus sitoutua päätösten tarkoittamaan sopimukseen. Sanottua voidaan pitää yleisesti ja myös nyt käsiteltävässä asiassa suoraan valtuuttamista koskevien päätösten tavoitteiden vastaisena, koska sen seurauksena yksikään jäsenvaltio ei voisi sitoutua päätösten tarkoittamaan sopimukseen ja siten

edesauttaa sen voimaantuloa. Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että unionin yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvissa asioissa jäsenvaltiot eivät voi toimia, ellei unioni ole valtuuttanut jäsenvaltioita toimimaan unionin intressissä tai unionin antamien säädösten täytäntöön panemiseksi.

Sanotun ja erityisesti EUT:n tulkintakäytännön puuttumisen johdosta oikeusministeriö pitää perusteltuna valtioneuvoston U-kirjelmän lausumaa, jonka mukaan ehdotuksilla ei *lähtökohtaisesti* velvoiteta jäsenvaltioita allekirjoittamaan ja ratifioimaan lisäpöytäkirjaa, vaan tämä on jäsenvaltioiden kansallisessa harkinnassa oleva asia.

Lopuksi oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että hiukan vastaavaa asetelmaa käsitellään parhaillaan EU-tasolla koskien jäsenvaltioiden valtuuttamista ratifioimaan kansainvälisen työjärjestön (ILO) väkivaltaa ja häirintää koskeva yleissopimus. Lisäksi asiasta keskustellaan myös EUT:ssa vireillä olevassa asiassa C-24/20 (maantieteelliset alkuperämerkinnät ym.).