

KOMISSION EHDOTUKSET PÄÄTÖKSIKSI YK:N TIETOVERKKORIKOLLISUUDEN VASTAISEN YLEISSOPIMUKSEN ALLEKIRJOITTAMISESTA JA HYVÄKSYMISESTÄ UNIONIN PUOLESTA

Eduskuntatunnus
U 32/2024 vp

VAHVA-tunnus
EU/712/2022

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

YK:n yleiskokous perusti joulukuussa 2019 kaikille avoimen hallitustenvälisen ad hoc -komitean, joka sai tehtäväkseen laatia kattava kansainvälinen yleissopimus (jäljempänä myös *yleissopimus* ja *sopimus*) tieto- ja viestintätekniikan rikollisiin tarkoituksiin käyttämisen torjumiseksi. Neuvosto hyväksyi komissiolle mandaatin neuvotella sopimuksesta EU:n puolesta neuvoston päätöksellä (EU) 2022/895. Sopimusneuvotteluita käytiin vuosien 2022–2024 aikana kaikkiaan kahdeksan kierrosta. Sopimusneuvottelut saatettiin päätökseen New Yorkissa heinäkuun 2024 lopussa. YK:n yleiskokous hyväksyi yleissopimuksen joulukuussa 2024.

Allekirjoitusseremonia järjestetään Hanoissa Vietnamissa 25.–26.10.2025. Juhlallisuuksien lisäksi tilaisuus sisältää korkean tason yleiskeskustelun ja asiantuntijatasoisen pyöreän pöydän keskustelutilaisuuksia.

Komissio antoi 16.7.2025 ehdotuksensa neuvoston päätöksiksi allekirjoittaa ja tehdä sopimus EU:n puolesta. Komissio esitteli ehdotuksiaan neuvoston rikosasiayhteistyön työryhmässä 25.7.2025. Kyseisessä kokouksessa jäsenvaltiot esittivät alustavia havaintojaan ehdotuksista todeten samalla, että asiaan pitää vielä palata tarkemmin. Ehdotuksista on tarkoitus jatkaa keskustelua rikosasiayhteistyön työryhmässä 5.9. Asiaa on tarkoitus käsitellä Coreperissa 17.9. Puheenjohtajan tavoitteena on, että ehdotukset saadaan hyväksytyiksi neuvostossa syyskuun aikana.

Suomen kanta

Valtioneuvosto on aikaisemmin muodostanut näkemyksen yleissopimuksen neuvotteluihin ja komission neuvottelumandaattiin eduskuntakirjelmissä E 51/2022 vp ja U 32/2024 vp.

Teknologinen kehitys on muuttanut rikollisuuden muotoja ja vaikuttanut merkittävästi sen selvittämismahdollisuuksiin. 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 pyrkii asian jatkokäsittelyssä joustavaan ratkaisuun siten, että EU ja yleissopimuksen allekirjoittamiseen halukkaat jäsenvaltiot voivat niin tehdä Hanoin allekirjoitusseremoniassa lokakuussa 2025. Valtioneuvosto pitää yleissopimuksen tavoitteita kannatettavina ja tukee EU:n allekirjoittamista ja sitoutumista sopimukseen.

Valtioneuvosto katsoo lisäksi, että päätöksen varaumia koskevat kirjaukset tulisi muotoilla riittävän joustavasti ja ottaen huomioon jäsenvaltioiden kansallinen toimivalta.

Pääasiallinen sisältö

Yleissopimuksen pääasiallinen sisältö

Yleissopimuksen tarkoituksena on sen 1 artiklan mukaan: (a) edistää ja tehostaa toimenpiteitä tietoverkkorikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi; (b) edistää, helpottaa ja lujittaa kansainvälistä yhteistyötä tietoverkkorikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi; sekä (c) edistää, helpottaa ja tarjota teknistä apua ja valmiuksien kehittämistä tietoverkkorikollisuuden ehkäisemiseksi ja torjumiseksi erityisesti kehittyvien maiden eduksi (https://treaties.un.org/doc/Treaties/2024/12/20241224%2001-27%20PM/Ch_XVIII_16.pdf).

Lopullinen yleissopimus sisältää 68 artiklaa ja jakautuu 9 lukuun. Yleissopimuksen ytimenä voidaan pitää kolmatta ja neljättä lukua, jotka sisältävät rikosprosessia ja viranomaisyhteistyötä sekä kansainvälistä yhteistyötä koskevat määräykset. Yleissopimuksen sisältöä on esitelty laajemmin U-kirjelmässä U 32/2024 vp silloisen neuvotteluvaiheen pohjalta. Sisällöllisesti U-kirjelmässä yleissopimuksen pääasiallisesta sisällöstä todettuun ei ole esitettävissä olennaisia ja keskeisiä muutoksia. Yleissopimus pohjautuu pitkälti Suomen ratifioimaan Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskevaan yleissopimukseen (ns. Budapestin sopimus, SopS 59 ja 60/2007), minkä vuoksi YK:n yleissopimus ei merkitse merkittäviä muutospaineita kansalliseen tai EU-lainsäädäntöön.

Yleissopimukseen voivat sitoutua kaikki valtiot sekä alueellisen taloudellisen yhdentymisen järjestöt, joiden jäsenvaltioista vähintään yksi on sitoutunut yleissopimukseen. Yleissopimuksen voimaantuloa koskevan määräyksen mukaisesti yleissopimus tulee voimaan yhdeksäntenäkymmenentenä päivänä siitä päivästä, jona siihen on sitoutunut 40 osapuolta. Tätä kohtaa sovellettaessa alueellisen taloudellisen yhdentymisen järjestön tallettamia sitoutumiskirjoja ei lasketa kyseisen järjestön jäsenvaltioiden tallettamien sitoutumiskirjojen lisäksi. Sellaisen valtion osalta, joka

tallettaa liittymiskirjan sopimuksen voimaantulon jälkeen, sopimus tulee voimaan kolmantenakymmenentenä päivänä sen jälkeen, kun sitoutumiskirja on talletettu.

Komission päätösehdotuksien pääasiallinen sisältö

Allekirjoittaminen unionin puolesta

Ehdotuksen 1 artiklassa annetaan lupa allekirjoittaa yleissopimus unionin puolesta sillä varauksella, että sen tekeminen saatetaan päätökseen.

Ehdotuksen 2 artiklassa hyväksytään päätökseen liitetyt varaumat ja ilmoitukset.

Ehdotuksen 3 artiklassa säädetään päätöksen voimaantulosta. Päätös tulee voimaan sitä päivää seuraavana päivänä, jona se tehdään.

Ehdotus sisältää kaksi liitettä. Ensimmäinen liite koskee varaumien ja ilmoitusten tekemistä. Ehdotuksen mukaan EU:n ja jäsenvaltioiden tulisi noudattaa liitteessä esitetyn mukaista yhdenmukaista lähestymistapaa varaumiin ja ilmoituksiin. Tämä ei kuitenkaan rajoita jäsenvaltioiden oikeutta tehdä itsenäisesti varaumia tai ilmoituksia oman toimivaltansa puitteissa. Varaumien tulisi kuitenkin olla unionin oikeuden ja kansainvälisen oikeuden mukaisia, eivätkä ne saa olla yleissopimuksen tarkoituksen ja päämäärän ja vastaisia.

Ensimmäisen liitteen mukaan unionin ja jäsenvaltioiden tulee tehdä varauma yleissopimuksen riitojen ratkaisua koskevaan 63 artiklan 2 kohtaan. Kyseisen varauman tekeminen on sallittu nimenomaisesti yleissopimuksen 63 artiklan 3 kohdassa. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden tulee myös ilmoittaa komissiolle kaksi kuukautta etukäteen, mikäli ne harkitsevat kansalliseen toimivaltaansa kuuluvien varaumien tekemistä. Ensimmäisessä työryhmäkäsittelyssä, jossa komissio esitteli ehdotusta, ei päästy keskustelemaan tämän vaatimuksen käytännön merkityksestä eikä siitä, miten se suhteutuu jäsenvaltioiden oikeuteen tehdä itsenäisesti varaumia oman toimivaltansa puitteissa.

Lisäksi liitteessä on lueteltu ne yleissopimuksen määräykset, jotka edellyttävät osapuolia tekemään ilmoituksia muun muassa toimivaltaisista viranomaisista ja näiden yhteystiedoista.

Ehdotuksen toisena liitteenä on yleissopimuksen teksti.

Ehdotus sopimuksen tekemisestä unionin puolesta

Ehdotuksen 1 artiklassa hyväksytään yleissopimus unionin puolesta.

Ehdotuksen 2 artiklassa hyväksytään yleissopimuksen 64 artiklan 3 ja 4 kohdassa vaadittu toimivaltaa koskeva julistus, joka on otettu päätöksen liitteeksi II.

Ehdotuksen 3 artiklassa hyväksytään päätökseen liitetyt varaumat ja ilmoitukset.

Ehdotuksen 4 artiklassa säädetään päätöksen voimaantulosta. Päätös tulee voimaan sitä päivää seuraavana päivänä, jona se on tehty.

Ehdotus sisältää kolme liitettä. Ensimmäisessä liitteessä on annettu ohjeita varaumien ja ilmoitusten tekemisen osalta, ja se vastaa allekirjoittamispäätöksen liitettä.

Toinen liite sisältää Euroopan unionin toimivaltaa koskevan julistuksen, joka annetaan yleissopimuksen 64 artiklan 3 ja 4 kohdan mukaisesti EU:n sitoutumisen yhteydessä.

Kolmas liite sisältää yleissopimuksen tekstin.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 218 artikla sisältää määräykset sopimuksen neuvotteluun, allekirjoittamiseen ja tekemiseen unionin puolesta sovellettavasta menettelystä. Menettelyllinen oikeusperusta allekirjoituspäätöksessä on SEUT 218 artiklan 5 kohta ja tekemispäätöksessä 6 kohta.

Komission päätösehdotusten aineellisena oikeusperustana on SEUT 16 artikla (henkilötietojen suoja), SEUT 82 artiklan 1 kohta (oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla), 83 artiklan 1 kohta (vakava rajat ylittävä rikollisuus) ja 87 artiklan 2 kohta (poliisiyhteistyö rikosten selvittämisessä).

Neuvosto tekisi päätökset määräenemmistöllä SEUT 218 artiklan 8 kohdan mukaisesti. Neuvoston päätös sopimuksen allekirjoittamisesta ei edellytä Euroopan parlamentin kuulemista tai hyväksyntää. Neuvoston päätös sopimuksen tekemisestä edellyttäisi kuitenkin parlamentin hyväksyntää SEUT 218 artiklan 6(a) kohdan mukaan. Parlamentille tiedotetaan asiasta menettelyn kaikissa vaiheissa SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaisesti.

Valtioneuvosto katsoo esitetyt oikeusperustat asianmukaisiksi.

Käsittely Euroopan unionin toimielimissä

Komissio on esitellyt 25.7.2025 ehdotuksensa neuvoston päätöksiksi allekirjoittaa ja tehdä sopimus EU:n puolesta neuvoston rikosasiayhteistyön työryhmässä, jota komissio on kuullut säännöllisesti neuvotteluiden kuluessa.

Ensimmäisessä kokouksessa jäsenvaltiot esittivät alustavia havaintojaan ehdotuksista todeten, että asiaan pitää vielä palata tarkemmin. Ehdotuksista on tarkoitus jatkaa keskustelua rikosasiayhteistyön työryhmässä 5.9. Asiaa on tarkoitus käsitellä Coreperissa 17.9. Komissio arvioi, että ehdotukset saadaan hyväksytyiksi neuvostossa syyskuun aikana.

Kansallinen valmistelu

U-jatkokirjelmää on käsitelty oikeus- ja sisäasioiden (EU7) jaoston kirjallisessa menettelyssä 26.–28.8.2025.

Eduskuntakäsittely

Eduskunnalle on annettu selvitys suosituksesta neuvoston päätökseksi luvan antamisesta aloittaa neuvottelut yleissopimuksesta E-kirjeellä E 51/2022 vp. Suuri valiokunta yhtyi asiassa valtioneuvoston kantaan.

Eduskunnalle on annettu tietoja yleissopimusta koskevista neuvotteluista U-kirjelmällä U 32/2024 vp. Suuri valiokunta hyväksyi eduskunnan kannan SuVEK 53/2024 vp: Valiokunta yhtyy erikoisvaliokunnan kannanoton mukaisesti valtioneuvoston kantaan.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Komissio esittää, että rikosoikeudellista yhteistyötä koskevien määräysten osalta kyse olisi jaetusta toimivallasta SEUT 4 artiklan 2(j) kohdan (vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue) mukaisesti. Komissio katsoo, että tietosuojaa koskevien määräysten osalta unionilla on yksinomainen toimivalta SEUT 3 artiklan 2 kohdan mukaisesti. Kyseiset tietosuojaan liittyvät määräykset voivat komission mukaan vaikuttaa unionin yhteisiin sääntöihin tai muuttaa niiden ulottuvuutta.

Valtioneuvosto katsoo esitetyt perusteet asianmukaisiksi. Yleissopimus sisältää täten sekä EU:n että jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia määräyksiä. Näin ollen sopimuksesta tulisi niin sanottu sekasopimus, joka edellyttäisi jäsenvaltioiden allekirjoitusta ja kansallista hyväksyntää.

Yleissopimus sisältää määräyksiä, jotka kuuluvat lainsäädännön alaan. Kansallisesta lainsäädännöstä merkityksellisiä ovat ainakin rikoslaki (39/1889), esitutkintalaki (805/2011), pakkokeinolaki (806/2011), laki rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta (456/1970) sekä kansainvälisestä oikeusavusta rikosasioissa annettu laki (4/1994).

Yleissopimuksen alaan kuuluvia kysymyksiä käsitellään myös voimassa olevissa EU-säädöksissä. Esimerkkinä voidaan mainita lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston sekä lapsipornografian torjumisesta annettu direktiivi 2011/93/EU, tietojärjestelmiin kohdistuvista hyökkäyksistä annettu direktiivi 2013/40/EU, muihin maksuvälineisiin kuin käteisrahaan liittyvien petosten ja väärennysten torjunnasta annettu direktiivi (EU) 2019/713 sekä neuvoston asetus (EU) 2023/1543 eurooppalaisista esittämismääräyksistä ja eurooppalaisista säilyttämismääräyksistä sähköisten todisteiden hankkimiseksi rikosoikeudellisissa menettelyissä ja rikosoikeudellisten menettelyjen perusteella annettujen vapaudenmenetyksen käsittävien rangaistusten täytäntöönpanoa varten (ns. E-evidence).

Lisäksi unioni on hyväksynyt useita direktiivejä, joilla vahvistetaan epäiltyjen ja syytettyjen prosessuaalisia oikeuksia. Henkilötietojen suoja on SEUT-sopimuksen 16 artiklassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa turvattu perusoikeus. Henkilötietojen käsittelyssä on noudatettava asetusta (EU) 2016/679 (yleinen tietosuoja-asetus) ja direktiiviä (EU) 2016/680 (tietosuojadirektiivi). Perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan myös jokaisen perusoikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämäänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan. Sähköistä viestintää koskevien tietojen käsittelyssä on noudatettava direktiiviä 2002/58/EY (sähköisen viestinnän tietosuojadirektiivi).

Yleissopimus pohjautuu pitkälti Suomen ratifioimaan Budapestin sopimukseen (SopS 59 ja 60/2007), minkä vuoksi yleissopimus ei merkitse merkittäviä muutospaineita kansalliseen tai EU-lainsäädäntöön.

Yleissopimuksen sisältö kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 22 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat rikosoikeutta koskevat asiat 18 §:n 25 kohdassa säädetyin poikkeuksin. Mainittu poikkeus koskee teon rangaistavaksi säätämistä ja rangaistuksen määrää, kun on kysymys maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvasta oikeudenalasta. Itsehallintolain 27 §:n 23 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvat lisäksi asiat, jotka koskevat lainkäyttöä, ottaen huomioon lain 25 ja 26 §:n säännökset, sekä esitutkintaa, tuomioiden ja rangaistusten täytäntöönpanoa sekä rikoksenteijän luovuttamista. Lain 25 §:ssä kyse on hallintolainkäytöstä, joka liittyy maakunnan hallituksen ja sen alaisen viranomaisen

päätökseen ja lain 26 §:ssä taas kysymys on hallintotuomioistuimen perustamisesta maakuntaan.

Todistusaineiston kerääminen rikosasioissa on edellä todetun mukaisesti valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvaa toimintaa. Itsehallintolain 27 §:n 40 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta myös asioissa, jotka koskevat teletointia.

Taloudelliset vaikutukset

Yleissopimus täydentäisi olemassa olevaa kansainvälisten sopimusten verkostoa kansainvälisen tietoverkkorikollisuuden aiempaa tehokkaammaksi torjumiseksi. Tällä hetkellä keskeisin kansainvälinen sopimus tällä alalla on Euroopan neuvoston tietoverkkorikollisuutta koskeva yleissopimus (ns. Budapestin sopimus, SopS 59 ja 60/2007) ja sen lisäpöytäkirjat. YK:n yleissopimus noudattaa pitkälti Budapestin sopimuksen mallia, mutta se on neuvoteltu YK:n kontekstissa ja voi muodostua maantieteellisesti kattavammaksi sopimukseksi.

Yleissopimuksella toteutettaisiin lisäksi samansuuntaisia toimia kuin EU-maiden kesken on hyväksytty muun ohella E-evidence-asetuksella, joka sääntelee EU:n jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten rajat ylittävistä pääsystä sähköiseen todistusaineistoon (asetus (EU) 2023/1543 eurooppalaisista esittämismääräyksistä ja eurooppalaisista säilyttämismääräyksistä sähköisten todisteiden hankkimiseksi rikosoikeudellisissa menettelyissä ja rikosoikeudellisten menettelyjen perusteella annettujen vapaudenmenetyksen käsittävien rangaistusten täytäntöönpanoa varten).

Yleissopimuksella ei arvioida olevan merkittäviä taloudellisia vaikutuksia verrattuna niihin toimiin, jotka on kansallisesti toteutettu tai toteutettava muun muassa edellä viitatus EU- ja EN-sääntelyn nojalla. YK:n piirissä tehtävän rajat ylittävän yhteistyön helpottaminen voi kuitenkin jonkin verran lisätä tätä koskevien pyyntöjen lukumäärää ja niitä käsittelevien viranomaisten kuten KRP:n työmäärää. Yleissopimuksen mahdolliset taloudelliset vaikutukset tullaan arvioimaan säädösvalmistelun yhteydessä ja niihin liittyvät määräraha-vaikutukset käsitellään normaaliin tapaan osana Julkisen talouden suunnitelma- ja talousarviovalmistelua.

Komissio arvioi, että unioniin ei kohdistuisi budjettivaikutuksia.

Asiakirjat

COM(2025) 415 final
COM(2025) 415 final, Annex 1–2
COM(2025) 417 final
COM(2025) 417 final, Annex 1–3

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Erityisasiantuntija Jalo Vätjus-Anttila
jalo.vätjus-anttila@gov.fi
0295 150 288

VAHVA-tunnus

EU/712/2022