

U 29/2024 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan unionin ja Brasilian liittotasavallan välisestä sopimuksesta koskien henkilötietojen vaihtoa Euroopan unionin lainvalvontayhteistyöviraston (Europol) ja vakavan rikollisuuden ja terrorismin torjunnasta vastaavien Brasilian liittotasavallan toimivaltaisten viranomaisten välillä

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan unionin ja Brasilian liittotasavallan välisestä sopimuksesta koskien henkilötietojen vaihtoa Euroopan unionin lainvalvontayhteistyöviraston (Europol) ja vakavan rikollisuuden ja terrorismin torjunnasta vastaavien Brasilian liittotasavallan toimivaltaisten viranomaisten välillä.

Helsingissä 6.6.2024

Sisäministeri Mari Rantanen

Erityisasiantuntija Pekka Vasara

**EUROOPAN UNIONIN JA BRASILIAN LIITTOTASAVALLAN VÄLINEN SOPIMUS
KOSKIEN HENKILÖTIETOJEN VAIHTOA EUROOPAN UNIONIN
LAINVALVONTAYHTEISTYÖVIRASTON (EUROPOL) JA VAKAVAN
RIKOLLISUUDEN JA TERRORISMIN TORJUNNASTA VASTAAVIEN BRASILIAN
LIITTOTASAVALLAN TOIMIVALTAISTEN VIRANOMAISTEN VÄLILLÄ**

1 Tausta

Globalisoituneessa maailmassa vakava rikollisuus ja terrorismi perustuvat yhä useammin rajat ylittävään toimintaan, jossa hyödynnetään monenlaisia keinoja. Siksi lainvalvontaviranomaisilla olisi komission mukaan oltava käytössään kaikki mahdolliset välineet tehdä yhteistyötä EU:n ulkopuolisten kumppanien kanssa kansalaisten turvallisuuden varmistamiseksi. EU:n turvallisuusunionistrategian (COM(2020) 605 final) mukaisesti Euroopan unionin lainvalvontayhteistyövirastolla (jäljempänä Europol) voi olla keskeinen rooli kolmansien maiden kanssa tehtävän yhteistyön laajentamisessa rikollisuuden ja terrorismin torjuntaan EU:n muiden ulkoisten politiikkojen ja välineiden rinnalla. Huhtikuussa 2021 hyväksytyssä järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevassa EU:n strategiassa (COM(2021) 170 final) korostetaan, että Europolissa on kiireesti kehitettävä vakavaa ja järjestäytyntä rikollisuutta koskevaa tiedustelua ja tehostettava tietojenvaihtoa ja tutkintatoimia sellaisten (uusien) kolmansien maiden ja alueiden kanssa, joissa on EU:n jäsenvaltioihin vaikuttavia korkean riskin järjestäytyneen rikollisuuden keskittymiä.

Brasilian liittovaltion poliisi on tehnyt yhteistyötä EU:n jäsenvaltioiden ja Europolin kanssa kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin torjumiseksi, mikä parantaa komission mukaan Euroopan ja muun maailman turvallisuutta. Vakavan rikollisuuden ja terrorismin torjunnasta vastaavat Brasilian lainvalvontaviranomaiset eivät kuitenkaan voi saada Europolilta henkilötietoja, koska unionin lainsäädännössä ei ole tähän pätevää oikeusperustaa. Tämä haittaa osapuolten välisen yhteistyön kehittämistä. Tästä syystä komissio katsoo, että Brasilian kanssa olisi tärkeä päästä Europolin ja Brasilia toimivaltaisten viranomaisten välisten henkilötietojen vaihdon mahdollistavaan sopimukseen.

Europolin ja kolmansien maiden välisen henkilötietojen vaihdon oikeudellista kehystä muutettiin 11. toukokuuta 2016 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2016/794. Sen jälkeen, kun kyseinen asetus tuli voimaan 1. toukokuuta 2017, kansainvälisiä sopimuksia Europolin ja kolmansien maiden välillä on voitu tehdä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä SEUT-sopimus) 218 artiklan nojalla, jossa määrätään menettelystä neuvoteltaessa sopimuksesta unionin puolesta. Komission ehdotuksesta neuvosto on jo hyväksynyt yhdeksän neuvotteluvaltuutusta kolmansien maiden kanssa (Algeria, Egypti, Israel, Jordania, Libanon, Marokko, Tunisia, Turkki ja Uusi-Seelanti) käytäviin neuvotteluihin ja valtuutuksen neuvotella Interpolin kanssa kattava sopimus, johon sisältyy myös henkilötietojen vaihto Europolin kanssa. Ensimmäinen sopimus allekirjoitettiin kesäkuussa 2022 Uuden-Seelannin kanssa ((EU) 1090/22).

Komissio antoi 22.2.2023 ja 9.3.2023 viisi erillistä suositusta neuvoston päätöksiksi luvan antamisesta neuvottelujen aloittamiseen Euroopan unionin ja Ecuadorin, Brasilian, Bolivia, Perun sekä Meksikon välisistä sopimuksista, jotka koskevat henkilötietojen vaihtoa Euroopan

unionin lainvalvontayhteistyöviraston (Europol) ja vakavan rikollisuuden ja terrorismin torjunnasta vastaavien Ecuadorin, Brasilian, Bolivian, Perun ja Meksikon toimivaltaisten viranomaisten välillä. Neuvottelumandaaatteihin liittyen on eduskunnalle annettu E-kirje E 3/2023 vp (COM/2023/131 final).

Neuvoston päätöksen perusteella komissio aloitti neuvottelut Brasilian toimivaltaisten viranomaisten kanssa, ja asiassa on järjestetty erillisiä neuvottelukierroksia, joiden tuloksia komissio on esitellyt jäsenmaille neuvoston lainvalvontatyöryhmän kokouksissa (LEWP) 24.10.2023 ja 8.5.2024. Saatujen tietojen mukaan komissio on toiveikas, että yhteisymmärrys Brasilian toimivaltaisten viranomaisten kanssa sopimustekstistä saavutetaan pian. Sopimustekstiä ei ole vielä parafoitu, eikä mikään Brasilian kansallinen toimielin ole vielä hyväksynyt tekstiä.

2 Ehdotuksen tavoite

Sopimusehdotus koskee Euroopan unionin ja Brasilian välistä yhteistyötä henkilötietojen vaihtamiseksi Europolin ja vakavan rikollisuuden ja terrorismin torjunnasta vastaavien Brasilian viranomaisten välillä.

Yhteistyösopimuksen tavoite on kehittää Europolin ja Brasilian suhteita siten, että sopimuspuolet voivat tehdä tehokasta yhteistyötä ja vaihtaa keskenään tietoja järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin torjumiseksi varmistaen samalla riittävät takeet yksityisyyden ja henkilötietojen suojan sekä muiden perus- ja ihmisoikeuksien suojaamiseksi.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Euroopan unionin ja Brasilian välinen sopimusluonnos vastaa pitkälti EU:n vuonna 2022 solmimaa yhteistyösopimusta Uuden-Seelannin kanssa (COM/2022/208 final).

Johdanto-osan 4 kappaleen perusteella sopimuksella ei vaikuteta Brasilian ja jäsenvaltioiden väliseen kansainväliseen rikosoikeusapuun, joka mahdollistaa henkilötietojen vaihdon. Ehdotetun sopimuksen *1 luku* sisältää määräykset tavoitteista, soveltamisalasta ja sopimukseen sovellettavista määritelmistä.

Sopimusluonnoksen *2 luku* on sopimuksen keskeinen osa, ja se koskee tietojenvaihtoa ja tietosuojaa. Sopimusluonnos varmistaa osaltaan korkean tietosuojan tason. *Sopimusluonnoksen 3–15 artikloissa* vahvistetaan henkilötietojen käsittelyn tarkoitus, tietosuojaa koskevat yleiset periaatteet, mukaan lukien erityisten tietoryhmien käsittelyyn sovellettavat säännöt, henkilötietojen automaattinen käsittely, saatujen henkilötietojen edelleen siirtäminen, sekä rekisteröityjen oikeudet, jotka koskevat muun muassa tiedonsaantioikeutta, oikeutta oikaisemiseen, poistamiseen ja rajoittamiseen, tietoturvaloukkauksista ilmoittamista, lokitietoja, valvontaa sekä muutoksenhakukeinoja.

Sopimusluonnoksen *3 artiklan* mukaan henkilötietoja saa käsitellä ainoastaan artiklassa määriteltyihin tarkoituksiin, eli rikosten torjumiseen, tutkimiseen ja paljastamiseen, niihin liittyviin syytetoimiin tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten *4 artiklan 5 kohdan* ja toimivaltaisten viranomaisten valtuuksien rajoissa. Lisäksi toimivaltaisen viranomaisen on viimeistään henkilötietoa siirtäessään ilmoitettava vähintään yksi erityinen tarkoitus, jota varten tiedot siirretään.

Sopimusluonnoksen *4 artikla* sisältää määräyksen henkilötietojen siirrossa noudatettavista yleisistä tietosuojaperiaatteista. Sopimusluonnoksen *4 artiklan 5 kohdassa* säädetään, että

kummankin osapuolen on varmistuttava siitä, että tämän sopimuksen nojalla siirrettyjä henkilötietoja ei ole saatu osapuolia sitovassa kansainvälisessä oikeudessa tunnustettuja ihmisoikeuksia rikkoen. Lisäksi osapuolten on varmistettava, että saatuja henkilötietoja ei käytetä kuolemanrangaistuksen tai minkään julman tai epäinhimillisen kohtelun vaatimiseen, langettamiseen tai täytäntöönpanoon.

Sopimusluonnoksen *5 artikla* koskee rekisteröityjen ryhmiä ja erityisiä henkilötietoryhmiä sekä niille annettavia lisäsuojatoimia. Artiklan 1 kohta rajoittaa uhrien, todistajien ja muiden sellaisten henkilöiden, jotka voivat antaa tietoa rikoksesta, henkilötietojen siirtämistä. Siirtäminen on sallittua ainoastaan, jos se on ehdottoman tarpeellista ja oikeasuhteista yksittäistapauksissa vakavan rikoksen tutkintaa ja siihen liittyviä syytetoimia varten. Artiklan 2 kohdassa vastaavanlainen rajoitus määrätään koskemaan rotua tai etnistä alkuperää, poliittisia mielipiteitä, uskonnollista tai muuta vakaumusta taikka ammattiliittoon kuulumista ilmentävien henkilötietojen, geneettisten tietojen, luonnollisen henkilön yksilöllistä tunnistamista varten käsiteltyjen biometristen tietojen, henkilön terveyteen liittyvien tietojen tai seksuaaliseen käyttäytymiseen tai suuntautumiseen liittyvien tietojen siirtämistä. Artiklan 3 kohdan mukaan 1 ja 2 kohdan tarkoittamien henkilötietojen siirtämisessä osapuolten on varmistettava, että siirtämisessä sovelletaan lisäsuojatoimia.

Sopimusluonnoksen *6 artiklassa* rajoitetaan henkilötietojen täysin automatisoituun käsittelyyn perustuvaa päätöksentekoa, josta on mahdollista poiketa, mikäli päätökset ovat lain mukaan sallittuja vakavan rikollisuuden tutkimista ja siihen liittyviä syytetoimia varten ja niihin sovelletaan rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevia asianmukaisia suojatoimia. Vähimmäissuojana rekisteröidyllä on oikeus vaatia, että tiedot käsittelee luonnollinen henkilö.

Sopimusluonnoksen *7 artiklassa* rajoitetaan vastaanotettujen henkilötietojen edelleen siirtämistä. Lähtökohtana edelleen siirtämiselle kaikissa artiklan tilanteissa on se, että osapuoli, jolta tieto on saatu, on antanut nimenomaisen ennakkoluvan edelleen siirtämiseen, tietoa käytetään samaan tarkoitukseen, johon alkuperäinen tietojenvaihto on perustunut ja että tietosuojaan riittävydestä huolehditaan.

Rekisteröidyn oikeuksista määrätään *8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 ja 15 artikloissa*. Nämä sisältävät mm. rekisteröidyn oikeuden tiedonsaantiin, oikeuden oikaista tai poistaa tietoja taikka niihin pääsyn rajoittamisen, oikeuden saada tieto tietoturvaloukkauksesta. Yksilön oikeuksien osalta lisäksi säädetään riippumattomasta ja tehokkaasta valvonnasta sekä hallinnollisista ja oikeudellisista muutoksenhakukeinoista

Sopimusluonnoksen *3 luku* eroaa aiemmin mainitusta Uuden-Seelannin kanssa solmitusta sopimuksesta kattaen suojatakeet koskemaan myös muita tietoja kuin henkilötietoja. Sopimusluonnoksen *16 artiklassa* vahvistetaan muita kuin henkilötietoja koskevat tietosuojaperiaatteet, ja *17 artiklassa* puolestaan säädetään muiden kuin henkilötietojen edelleen siirtämisestä.

Sopimusluonnoksen *luvussa 4* (18 ja 19 artiklat) täsmennetään henkilötietojen ja muiden kuin henkilötietojen vaihtoa koskevia yhteisiä säännöksiä mm. tietojen lähteen luotettavuuden sekä tietojen oikeudellisuuden arvioinnin osalta.

Sopimusluonnoksen *5 luku* (20–22 artiklat) sisältää riitojen ratkaisua (20 artikla) ja sopimuksen soveltamisen keskeyttämistä koskevan lausekkeen (21 artikla). Lisäksi *5 luvun 22 artiklassa* määrätään sopimuksen irtisanomisesta.

Sopimusluonnoksen 6 luvussa (23–33 artiklat) määrätään sopimuksen loppumääräykset sisältäen määräykset kulujen jakamisesta, käytännön yhteistyöjärjestelystä, suhteesta muihin kansainvälisiin instrumentteihin, sopimuksen täytäntöönpanoon liittyvästä ilmoituksesta, sopimuksen voimaantulosta, soveltamisesta, muuttamisesta ja täydentämisestä, sopimuksen uudelleen tarkastelusta ja arvioinnista. Sopimusluonnoksen 6 luku koskee myös tietojen luottamuksellisuutta ja 24 artiklan mukaan Europolin ja Brasilian toimivaltaisten viranomaisten välillä vahvistetaan tarvittaessa sopimuksen nojalla turvaluokiteltujen tietojen vaihtoa koskevat yksityiskohtaiset säännöt. Lisäksi sopimusluonnoksen 27 artiklassa säädetään turvatus viestintäyhteyden perustamisesta Europolin ja Brasilian toimivaltaisten viranomaisten välille.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Sopimusta neuvotellaan unionin puolesta SEUT 218 artiklan mukaisessa menettelyssä. Asetuksen (EU) 2016/794 (ns. Europol-asetus) säännöksissä ja etenkin niissä, jotka koskevat henkilötietojen siirtoa Europolista kolmansiin maihin ja kansainvälisille järjestöille, säädetään, että Europol voi siirtää henkilötietoja kolmannen maan viranomaiselle sellaisen kansainvälisen sopimuksen perusteella, joka on tehty unionin ja kyseisen kolmannen maan välillä SEUT-sopimuksen 218 artiklan nojalla ja jossa annetaan yksityisyydensuojaa, perusoikeuksia ja yksilön vapauksia koskevat riittävät takeet.

Sopimuksen aineellinen oikeusperusta voidaan määritellä tarkasti siinä vaiheessa, kun sopimusteksti on valmis. Neuvoston päätöksessä luvan antamisesta aloittaa sopimusneuvottelut Brasilian kanssa aineellisena oikeusperustana käytettiin SEUT 16 artiklan 2 kohtaa ja 88 artiklaa. Ensimmäisen mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto antavat tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen luonnollisten henkilöiden suojaa koskevat säännöt, jotka koskevat unionin toimielinten, elinten ja laitosten sekä jäsenvaltioiden, silloin kun viimeksi mainitut toteuttavat unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluvaa toimintaa, suorittamaa henkilötietojen käsittelyä, sekä säännöt, jotka koskevat näiden tietojen vapaata liikkuvuutta. Näiden sääntöjen noudattamista valvoo riippumaton viranomainen. Jälkimmäinen artikla koskee Europolin tehtäviä ja toiminnan toteuttamista. Edellä todettujen oikeusperustojen valossa neuvosto tekisi päätökset sopimuksen allekirjoittamisesta ja tekemisestä unionin puolesta määränemmistöllä SEUT 218 artiklan 8 kohdan mukaisesti. Valtioneuvoston arvion mukaan em. aineelliset oikeusperustat ovat asianmukaiset.

Neuvoston päätös sopimuksen allekirjoittamisesta ei edellytä Euroopan parlamentin kuulemistä tai hyväksyntää. Neuvoston päätös sopimuksen tekemisestä edellyttää kuitenkin parlamentin hyväksyntää SEUT 218 artiklan 6(a) kohdan mukaan. Parlamentille tiedotetaan asiasta menettelyn kaikissa vaiheissa SEUT 218 artiklan 10 kohdan mukaisesti.

Ehdotetun sopimuksen tavoitteet voidaan saavuttaa vain tekemällä sitova kansainvälinen sopimus, jossa määrätään tarvittavista yhteistyötoimista ja jossa varmistetaan perusoikeuksien suojelu. Valtioneuvoston arvion mukaan ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Sopimus edistää osapuolten mahdollisuuksia järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa.

Sopimuksella ei ole vaikutusta Suomen kansalliseen lainsäädäntöön. Mahdollinen sopimus tulisi aikanaan osana EU-oikeutta myös Suomea sitovaksi, eikä se edellyttäisi erillistä voimaansaattamista.

Sopimuksella ei ole taloudellisia vaikutuksia Suomelle. Käytettävissä olevien tietojen mukaan sopimuksesta ei odoteta vaikutuksia EU-talousarviolle.

6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Sopimuksella ei ole vaikutusta Suomen kansalliseen lainsäädäntöön.

Ehdotettu sopimus on merkityksellinen perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatuhenkilötietojen suojan kannalta. Kyseisen momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Henkilötietojen suojaa käsitellään myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 8 artiklassa, jossa turvataan jokaisen oikeus henkilötietojen suojaan. Artikla edellyttää, että henkilötietojen käsittely on asianmukaista ja tapahtuu vain tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn perusteen nojalla. Vastaavasti myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artikla sisältää määräyksiä jokaisen oikeudesta nauttia yksityiselämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta. EU:n toimielinten, elinten ja laitosten suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2018/1725 (jäljempänä toimielinten tietosuoja-asetusta) siltä osin kuin kyseisten toimielinten, elinten tai laitosten henkilötietojen käsittelystä ei ole erikseen säädetty.

Ehdotetussa sopimuksessa olisi kyse operatiivisten henkilötietojen siirrosta kolmansiin maihin. Unionin oikeuden mukaan henkilötietoja voidaan siirtää unionista kolmanteen maahan vain, jos kyseinen maa takaa sellaisen henkilötietojen suojan tason, joka vastaa olennaisin osin näille henkilötiedoille unionissa taatun suojan tasoa. Ehdotetussa sopimuksessa olisi kyse Europol-asetuksessa edellytetty kansainvälinen sopimus, joka on tehty unionin ja kyseisen kolmannen maan välillä SEUT-sopimuksen 218 artiklan nojalla ja jossa annetaan yksityisyydensuojaa, perusoikeuksia ja yksilön vapauksia koskevat riittävät takeet. Ehdotettu sopimusluonnos sisältää määräykset asianmukaisista suojatoimista, joilla varmistettaisiin henkilötietojen suoja. Sopimusluonnos sisältää suojatoimina muun muassa määräykset käyttötarkoituksen rajoittamisesta sekä reunaehdot erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelylle. Edelleen määrättäisiin erikseen muun muassa säilytysajoista, lokitiedoista, tietoturvallisuudesta sekä yksilön oikeuksien varmistamisesta. Valtioneuvosto arvioi, että ehdotettu sopimusluonnos sisältää henkilötietojen suojan tason varmistettavaksi asianmukaiset suojatoimet.

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n 6 kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat yleistä järjestystä ja turvallisuutta 27 §:n 27, 34 ja 35 kohdassa säädetyn poikkeuksin

8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Komissio on toimittanut 30.4.2024 luonnoksen sopimukseksi Euroopan unionin ja Brasilian liittotasavallan välisestä sopimuksesta koskien henkilötietojen vaihtoa Euroopan unionin lainvalvontayhteistyöviraston (Europol) ja vakavan rikollisuuden ja terrorismin torjunnasta vastaavien Brasilian liittotasavallan toimivaltaisten viranomaisten välillä.

Sopimusluonnosta on käsitelty neuvoston lainvalvontatyöryhmän (LEWP) kokouksessa 8.5.2024, jossa jäsenvaltioilla on ollut mahdollisuus esittää kommentteja sopimusluonnokseen, jotka voidaan huomioida vielä ennen kuin teksti saa lopullisen muotonsa. Brasilia ei ole vielä parafoinut eikä hyväksynyt sopimusta. Mikäli Brasilia ei hyväksy sopimuksen edellyttämää lainsäädäntöä tai mikäli velvoitteiden täyttymisestä on epäilyksiä, ei mitään tietoa tulla

välttämään, toisin sanoen sopimus on ehdollinen. Sopimuksen hyväksymisestä teknisellä tasolla ei ole vielä tietoa, mutta komissio toivoo edettävän asiassa mahdollisimman nopeasti.

9 Ehdotuksen kansallinen käsittely

Komission neuvottelumandaattiin liittyen on eduskunnalle annettu E-kirje E 3/2023 vp: Valtioneuvoston selvitys suosituksista neuvoston päätöksiksi luvan antamisesta neuvottelujen aloittamiseen Euroopan unionin ja Ecuadorin, Brasilian, Bolivian, Perun sekä Meksikon välisistä sopimuksista, jotka koskevat henkilötietojen vaihtoa Euroopan unionin lainvalvontayhteistyöviraston (Europol) ja vakavan rikollisuuden ja terrorismin torjunnasta vastaavien Ecuadorin, Brasilian, Bolivian, Perun ja Meksikon toimivaltaisten viranomaisten välillä.

Tämä U-kirjelmä on laadittu sisäministeriössä ja käsitelty oikeus- ja sisäasioiden jaoston (EU7) kirjallisessa menettelyssä 20.5.2024 – 22.5.2024.

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa sopimuksen tekemistä Brasilian kanssa. Valtioneuvosto katsoo, että Suomen kannalta sopimus on hyödyllinen, koska sen arvioidaan edistävän Eurooppaan suuntautuvan vakavan rikollisuuden ja terrorismin torjuntaa. Sopimus myös osaltaan edistää hallitusohjelman kirjausta järjestäytyneen rikollisuuden voimakkaasta torjumisesta ja varmistaa korkean tietosuojan tason.