

U 55/2024 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan unionin ja kansainvälisen rikospoliisijärjestö Interpolin välisestä yhteistyösopimuksesta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle muistio Euroopan unionin ja kansainvälisen rikospoliisijärjestö Interpolin välisen yhteistyösopimuksen neuvottelemisesta.

Helsingissä 30.1.2025

Sisäministeri Mari Rantanen

Erityisasiantuntija Pekka Vasara

**EUROOPAN UNIONIN JA KANSAINVÄLISEN RIKOSPOLIISIJÄRJESTÖ
INTERPOLIN VÄLINEN YHTEISTYÖSOPIMUS****1 Tausta**

Komissio antoi 14.4.2021 suosituksen neuvoston päätökseksi, jolla komissio valtuutettaisiin neuvottelemaan yhteistyösopimuksesta Interpolin kanssa. Suositusluonnoksen liitteinä komissio toimitti asiakirjan, jossa määriteltiin tarkemmat neuvotteluohjeet. Neuvoston päätös (EU) 2021/1312 valtuutuksen antamisesta komissiolle neuvotteluiden aloittamisesta hyväksyttiin 19.7.2021. Interpolin osalta puolestaan järjestön 88. yleiskokous valtuutti pääsihteeristön neuvottelemaan EU:n kanssa yhteistyösopimuksesta.

Neuvotteluiden aloittamisen taustalla nähtiin EU:ssa tarve vastata terrorismin sekä vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden yhä enenevässä määrin dynaamiseen, liikkuvaan ja rajat ylittävään luonteeseen. Tehokkaan torjunnan on EU:ssa katsottu edellyttävän entistä syvempää ja tehokkaampaa yhteistyötä kansainvälisten toimijoiden, kuten Interpolin kanssa.

Neuvotteluita on neuvoston hyväksymän päätöksen mukaisesti valmisteltu ja seurattu neuvoston tietojenvaihtotyöryhmässä (IXIM). Neuvottelumandaattia koskeva E-kirje on toimitettu eduskunnalle 7.5.2021 (E 54/2021 vp).

Eräisiin perusoikeuksiin ja tietosuojaan liittyvien kysymysten vuoksi neuvottelut ovat edenneet hitaasti. Tähän mennessä on ollut lukuisia neuvottelukierroksia. Saatujen tietojen mukaan komissio on toiveikas, että yhteisymmärrys sopimustekstistä saavutettaisiin Interpolin kanssa vuoden 2025 aikana, vaikkakin haasteelliseksi koetut kokonaisuudet ovat yhä avoimina.

**2 Neuvotteluiden tavoite ja neuvoteltavana olevan sopimuksen
pääasiallinen sisältö**

Komissio on asettanut suunnitellulle yhteistyösopimukselle seuraavia tavoitteita, joiden yhteydessä komissio on korostanut myös tarvetta huomioida EU:n tietosuojasääntely ja perusoikeudet:

- säädellä Europolin ja Interpolin yhteistyöstä, huomioiden viimeaikaiset kehityskulut terrorismin, rajat ylittävän ja kansainvälisen vakavan rikollisuuden, järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa sekä operatiiviset tarpeet ja Europolin toimivaltuudet.

- luoda tarvittavat suojatoimenpiteet ja takeet, jotta Interpolin tietokantaan kadonneista tai anastetuista matkustusasiakirjoista (SLTD, stolen and lost travel documents) ja TDAWN-tietokantaan, eli etsitystä henkilöstä ja matkustusasiakirjasta kuulutuksia sisältävään tietokantaan (TDAWN, travel documents associated with notices) voidaan tehdä hakuja eurooppalaisen hakuportaalin (ESP, European Search Portal) avulla niin jäsenvaltioiden kuin EU-virastojen toimesta, niiden suorittaessa tehtäviään ja EU- ja kansallisen lainsäädännön mahdollistaessa niiden pääsyn tietokantoihin.

- luoda tarvittavat suojatoimenpiteet ja takeet, joilla mahdollistetaan jäsenvaltioille ja Frontexille (ETIAS keskusyksikkö) pääsy Interpolin tietokantoihin ESP:n kautta.

- luoda tarvittavat suojatoimenpiteet ja takeet, joilla mahdollistetaan viisumitietojärjestelmään tehtyjen muutosten täytäntöönpano ja mahdollistamalla jäsenvaltioille pääsy Interpolin SLTD- ja TDAWN-tietokantoihin ESP:tä hyödyntämällä tarkasteltaessa viisumeja ja oleskelulupia.

- luoda edellytykset ja säännellä Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) ja Interpolin välisestä yhteistyöstä.

- luoda oikeusperusta, jonka valtuuttaisi Europolin, Frontexin kategoria 1 henkilöstön sekä EPPO:n pääsystä Interpolin tietokantoihin, silloin kun se on tarpeellista näiden tehtävien hoidosta.

- luoda oikeusperusta, jonka perusteella Eurojust ja EPPO voivat vaihtaa operatiivista tietoa Interpolin kanssa.

Komissio on neuvotteluprosessin aikana kiinnittänyt huomiota yllä listattuihin päätavoitteisiin, mutta on myös korostanut tarvetta määritellä selkeästi ja tarkkarajaisesti henkilötietojen suojaan, perusoikeuksien ja yksilönsuojan varmistamiseksi tarvittavat suojatoimenpiteet ja kontrollit vaihdettaessa henkilötietoja Interpolin kanssa. Esimerkiksi arkaluonteisten henkilötietojen siirtoihin on kiinnitetty neuvotteluissa erityistä huolta, ja komissio pitää neuvotteluissa ehdottomana sitä, että eurooppalaiset tietosuojatakeet tulevat täysimääräisesti huomioiduksi mahdollisessa uudessa yhteistyösopimuksessa.

Neuvotteluiden keskeneräisyyden vuoksi tässä U-kirjelmässä ei tarkemmin selosteta neuvoteltavana olevan sopimuksen sisältöä. Valtioneuvosto toimittaa eduskunnalle U-jatkokirjeen myöhemmin sopimusneuvottelujen edettyä.

3 Neuvoteltavana olevan sopimuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Sopimusta neuvotellaan unionin puolesta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (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 kansainväliselle järjestölle sellaisen kansainvälisen sopimuksen perusteella, joka on tehty unionin ja kyseisen kansainvälisen järjestön välillä SEUT-sopimuksen 218 artiklan nojalla ja jossa annetaan yksityisyydensuojaa, perusoikeuksia ja yksilön vapauksia koskevat riittävät takeet.

Sopimuksen aineellinen oikeusperusta voidaan määritellä tarkasti vasta siinä vaiheessa, kun lopullinen sopimusteksti on valmis. Neuvoston päätöksen (EU) 2021/1312, joka koskee luvan antamisesta aloittaa neuvottelut Euroopan unionin ja Kansainvälisen rikospoliisijärjestön (ICPO – INTERPOL) välisestä yhteistyösopimuksesta, aineellisena oikeusperustana on SEUT 16 artiklan 2 kohta, 82 artiklan 1 kohta ja 87 artiklan 2 kohta. Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan tavoiteltu sopimus sisältäisi ainakin SEUT 16 (henkilötietojen suoja) ja 82 artiklan (oikeudellinen yhteistyö rikosoikeuden alalla) alaan kuuluvia määräyksiä. Jos aineellisena oikeusperustana käytetään edellä mainittuja artikloja, tekee neuvosto päätökset sopimuksen allekirjoittamisesta ja tekemisestä unionin puolesta määränemmistöllä SEUT 218 artiklan 8 kohdan mukaisesti.

Neuvoston päätös sopimuksen allekirjoittamisesta ei edellytä Euroopan parlamentin kuulemista tai hyväksyntää. Neuvoston päätös sopimuksen tekemisestä edellyttäisi kuitenkin edellä

todettujen aineellisten oikeusperustojen nojalla parlamentin hyväksyntää SEUT 218 artiklan 6(a) kohdan mukaan.

Valtioneuvoston ottaa kantaa oikeusperustaan lopullisen sopimustekstin valmistuttua.

4 Neuvoteltavana olevan sopimuksen 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 tämänhetkisten tietojen mukaan suoria taloudellisia vaikutuksia Suomelle. Toistaiseksi on epäselvää, minkälaisia vaikutuksia sopimuksesta olisi EU-talousarviolle. Sopimuksen ja sen toimeenpanon osalta tulisi varmistaa, että EU:lla on käytettävissään riittävät taloudelliset ja muut resurssit tarvittaessa uudelleen kohdentamalla EU-budjetin nykyisiä varoja.

5 Neuvoteltavana olevan sopimuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Sopimuksella ei ole vaikutusta Suomen kansalliseen lainsäädäntöön.

Ehdotettu sopimus on merkityksellinen perustuslain 10 §:n 1 momentissa turvatun henkilötietojen 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 yksityiselämänsä kohdistuvaa kunnioitusta. EU:n toimielinten, elinten ja laitosten suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2018/1725 (jäljempänä toimielinten tietosuojasetusta) siltä osin kuin kyseisten toimielinten, elinten tai laitosten henkilötietojen käsittelystä ei ole erikseen säädetty.

Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan. Oikeus henkilötietojen suojaan taataan perusoikeuskirjan 8 artiklassa. Euroopan ihmisoikeussopimuksen yksityiselämän suojaa koskevan 8 artiklan on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä katsottu kattavan myös henkilötietojen suojan.

Ehdotetussa sopimuksessa olisi kyse operatiivisten henkilötietojen siirrosta Interpolille. Unionin oikeuden mukaan henkilötietoja voidaan siirtää unionista kansainväliselle järjestölle vain, jos kyseinen kansainvälinen järjestö 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 Interpolin välillä SEUT-sopimuksen 218 artiklan nojalla ja jossa annetaan yksityisyydensuojaa, perusoikeuksia ja yksilön vapauksia koskevat riittävät takeet.

Neuvotteluiden keskeneräisyyden vuoksi tässä U-kirjelmässä ei tarkemmin arvioida neuvoteltavana olevan sopimuksen sisältäviä asianmukaisia suojatoimia, joilla varmistettaisiin henkilötietojen suoja.

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 6 kohdan mukaan Ahvenanmaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat yleistä järjestystä ja turvallisuutta 27 §:n 27, 34 ja 35 kohdassa säädetyin poikkeuksin.

7 Neuvoteltavana olevan sopimuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Neuvoston päätös neuvottelujen aloittamiseksi hyväksyttiin 19.7.2021. Neuvoston hyväksymä päätös sisältää komission neuvottelumandaatin, jonka liitteenä on tarkemmat neuvotteluohjeet. EU:n ja Interpolin välisen sopimuksen lopulliselle hyväksymiselle tarvitaan Euroopan parlamentin hyväksyntä.

EU:n kannanottoja on valmisteltu ja sopimusneuvotteluja on seurattu neuvoston tietojenvaihtotyöryhmässä (IXIM).

Tähän mennessä on ollut useita neuvottelukierroksia osapuolten kesken. Neuvottelut jatkuvat edelleen. Saatujen tietojen mukaan komissio on toiveikas, että yhteisymmärrys sopimustekstistä Interpolin kanssa saavutettaisiin vuoden 2025 aikana.

8 Neuvoteltavana olevan sopimuksen kansallinen käsittely

Komission ehdotuksesta neuvottelumandaatiksi on eduskunnalle annettu E-kirje E 54/2021 vp.

Tämä U-kirjelmä on laadittu sisäministeriössä ja käsitelty oikeus- ja sisäasioiden jaoston (EU7) kirjallisessa menettelyssä 13.1.-17.1.2025.

9 Sopimuksen allekirjoittaminen, väliaikainen soveltaminen ja voimaantulo

Neuvottelujen ollessa kesken allekirjoittamisen ajankohdasta ei ole vielä tietoa. Toistaiseksi myöskään sopimuksen mahdollisesta väliaikaisesta soveltamisesta ei ole neuvoteltu. Sopimuksen voimaantulomääräyksistä ei myöskään ole vielä tarkemmin neuvoteltu.

10 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa sopimuksen tekemistä EU:n ja Interpolin välillä. Valtioneuvosto katsoo, että yhteistyösopimuksen myötä voidaan luoda edellytykset entistä tiiviimmälle yhteistyölle Interpolin kanssa niin terrorismin kuin vakavan ja järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa. Yhteistyösopimuksen voidaan katsoa olevan erityisen tarpeellinen myös EU:n oikeus- ja sisäasioiden tietojärjestelmien yhteentoimivuusviitekehyksen ja siihen liittyvien säädösten täytäntöönpanon varmistamiseksi. Sopimus myös osaltaan edistää hallitusohjelman kirjausta järjestäytyneen rikollisuuden voimakkaasta torjumisesta ja varmistaa korkean tietosuojan tason.

Sopimus koskisi myös henkilötietojen vaihtoa ja siirtoa EU:sta kansainväliselle järjestölle. Näin ollen valtioneuvosto pitää tärkeänä, että komissio painottaa neuvotteluohjeiden mukaisesti

vahvasti EU:n tietosuojasääntelyn ja perusoikeuksien täysmääräistä huomioimista neuvoteltaessa yhteistyösopimuksen eri elementeistä. Onkin tärkeää, että yhteistyösopimuksessa annettaisiin yksityisyydensuojaa, perusoikeuksia ja yksilön vapauksia koskevat riittävät takeet.

Valtioneuvosto odottaa komission edelleen pitävän jäsenvaltiot ajan tasalla sopimusneuvottelujen etenemisestä.