

U 1/2022 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta asetukseksi yhteistyöalustan perustamisesta yhteisten tutkintaryhmien toiminnan tukemiseksi ja asetuksen (EU) 2018/1726 muuttamisesta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan unionin komission 1.12.2021 antama asetusehdotus koskien yhteistyöalustan perustamista yhteisten tutkintaryhmien toiminnan tukemiseksi sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 3.2.2022

Oikeusministeri Anna-Maja Henriksson

Erityisasiantuntija Joni Korpinen

OIKEUSMINISTERIÖ

MUISTIO
27.1.2022

EU/2022/1363

KOMISSION ASETUSEHDOTUS YHTEISTYÖALUSTAN PERUSTAMISESTA YHTEISTEN TUTKINTARYHMIEN TOIMINNAN TUKEMISEKSI JA ASETUKSEN (EU) 2018/1726 MUUTTAMISESTA

1 Tausta

Komissio antoi 1.12.2021 ehdotuksen asetukseksi yhteistyöalustan perustamisesta yhteisten tutkintaryhmien toiminnan tukemiseksi ja asetuksen (EU) 2018/1726 muuttamisesta (KOM(2021) 756 lopullinen, jäljempänä *ehdotus*). Ehdotus on osa oikeusalan digitalisaatiota koskevaa lainsäädäntöpakettia, joka koostuu kolmesta asetusehdotuksesta ja kahdesta direktiiviehdotuksesta.

Yhteiset tutkintaryhmät (Joint Investigation Teams, JIT) ovat ryhmiä, jotka on perustettu tiettyjä rikostutkintoja varten ja rajoitetuksi ajaksi. Kahden tai useamman jäsenvaltion toimivaltaiset viranomaiset ja mahdollisesti EU:n ulkopuoliset maat (kolmannet maat) voivat perustaa yhteisen tutkintaryhmän suorittamaan yhdessä rajat ylittäviä rikostutkintoja. Yhteinen tutkintaryhmä voidaan perustaa erityisesti silloin, kun jäsenvaltion rikostutkinta edellyttää vaikeita ja vaativia tutkimuksia, joilla on yhteyksiä muihin jäsenvaltioihin tai kolmansiin maihin. Se voidaan perustaa myös silloin, kun useat jäsenvaltiot tutkivat rikoksia, joissa tapauksen olosuhteet edellyttävät koordinoitua ja yhteisiä toimia asianomaisissa jäsenvaltioissa.

Yhteisen tutkintaryhmän perustamisen oikeusperustan muodostavat keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa tehdyn Euroopan unionin yleissopimuksen (SopS 57/2004) 13 artikla ja yhteisistä tutkintaryhmistä 13.6.2002 tehty neuvoston puitepäättös 2002/465/YOS. Kolmannet maat voivat olla osapuolina yhteisissä tutkintaryhmissä, jos oikeusperusta sallii tämän. Tällaisena oikeusperustana toimivat esimerkiksi Euroopan neuvoston vuoden 1959 yleissopimuksen toisen lisäpöytäkirjan 20 artikla (SopsS 30/1981) sekä Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen keskinäisestä oikeusavusta tehdyn sopimuksen (SopS 8/2010) 5 artikla.

Yhteisistä tutkintaryhmistä annettu puitepäättös on pantu kansallisesti täytäntöön lailla yhteisistä tutkintaryhmistä (1313/2002, jäljempänä *JIT-laki*).

Yhteisten tutkintaryhmien toimintaa EU:ssa koordinoi yhteisten tutkintaryhmien verkoston sihteeristö (jäljempänä *JIT-sihteeristö*), joka on toiminut vuodesta 2011 lähtien Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön viraston (jäljempänä *Eurojust*) yhteydessä. JIT-sihteeristö edistää yhteisten tutkintaryhmien kansallisten asiantuntijoiden verkoston (jäljempänä *JIT-verkosto*) toimintaa ja tukee kansallisia asiantuntijoita heidän työssään sekä hallinnoi Eurojustin myöntämiä avustuksia yhteisten tutkintaryhmien rajat ylittäville tutkintatoimille. JIT-verkoston tavoitteena on helpottaa ryhmien perustamista, auttaa kokemusten ja parhaiden käytäntöjen jakamisessa ja avustaa eri jäsenvaltioiden toimijoita yhteisten tutkintaryhmien perustamisessa.

Ehdotuksen mukaan yhteisten tutkintaryhmien käytännön toimintaa on vaikeuttanut tutkintaryhmään osallistuvien tahojen yhteisten tietoteknisten välineiden puute. Useissa arvioinneissa (muun muassa JIT-verkoston evaluaatioraportti vuodelta 2018 ja komission raportti digitaalisesta rikosoikeudesta vuodelta 2020) on todettu, että yhteisten tutkintaryhmien työtä voitaisiin

tehostaa ja nopeuttaa, jos niitä tuettaisiin yhteisellä tietoteknisellä alustalla. Alusta antaisi tutkintaryhmiin osallistuville mahdollisuuden turvallisesti kommunikoida keskenään sekä jakaa tietoja ja todisteita.

Lisäksi ehdotuksen mukaan yhteisten tutkintaryhmien toiminnassa on tunnistettu kolme keskeistä kehittämistarvetta. Ensinnäkin ei ole saatavilla yhtä järjestelmää, jota tutkintaryhmän jäsenet ja osallistujat voisivat käyttää laajojen tietoaaineistojen ja todisteiden sähköiseen välittämiseen. Toinen kehittämistarve koskee yhteisten tutkintaryhmien sisäisen viestinnän välineitä. Yhteisen tutkintaryhmän johtaminen tai koordinointi ei ole mahdollista ilman tehokkaita viestintävälineitä. Kolmas kehittämistarve koskee yhteisten tutkintaryhmien toiminnan hallinnointia. Yhteisten tutkintaryhmien johtamiseen liittyy useita toimintoja, joita tällä hetkellä ei voida toteuttaa tehokkaalla tavalla. Yhteisillä tutkintaryhmillä ei ole yhteisiä sovelluksia tai työkaluja esimerkiksi toiminnan suunniteluun, yhteisten kalenterien hallintaan, yhteisen tutkintaryhmän tehtävien jakoon, asiakirjojen yhteiseen muokkaamiseen, konekääntämiseen tai suurikokoisten sähköisten tiedostojen siirtoon.

Edelleen ehdotuksen mukaan yhteisen tutkintaryhmän päivittäisen toiminnan hallinnointi vaatii yhtenäisen työkalun, joka mahdollistaa yhteiseen tutkintaryhmään osallistuvien tehokkaan yhteistyön. Rajat ylittävässä toiminnassa ei voida hyödyntää jäsenvaltioiden kansallisia järjestelmiä tai välineitä. Myös monikielinen toimintaympäristö ja yhteisen teknisten välineiden puuttuminen EU:n tasolla asettaa omat haasteensa. Yhteisten tutkintaryhmien toiminnassa ei ole voitu hyödyntää digitaalisten teknologioiden tarjoamia mahdollisuuksia.

2 Ehdotuksen tavoite

Ehdotuksen tavoitteena on luoda säädosperusta yhteisten tutkintaryhmien tekniselle yhteistyöalustalle, jotta voidaan lisätä rajat ylittävien tutkinta- ja syytetoimien tehokkuutta.

Ehdotuksen tavoitteena erityisesti on varmistaa, että yhteisten tutkintaryhmien jäsenet ja osanottajat voisivat helpommin jakaa tietoja ja todisteita, jotka on kerätty yhteisen tutkintaryhmän toiminnan yhteydessä. Lisäksi tavoitteena on varmistaa, että yhteisten tutkintaryhmien jäsenet ja osanottajat voisivat helpommin ja turvallisemmin kommunikoida keskenään. Ehdotuksella pyritäisiin myös helpottamaan yhteisen tutkintaryhmän hallinnointia.

Ehdotettu yhteistyöalusta koostuisi sekä keskitetyistä että hajautetuista osista. Yhteistyöalusta olisi käytettävissä kaikille yhteiseen tutkintaryhmään osallistuville toimijoille eli jäsenvaltioiden edustajille yhteisissä tutkintaryhmissä, yhteiseen tutkintaryhmään kutsutuille kolmansien maiden edustajille sekä EU:n toimivaltaisille elimille ja virastoille kuten Eurojustille, Euroopan poliisivirastolle (jäljempänä *Europol*), Euroopan syyttäjänvirastolle ja EU:n petoksentsorjuntavirastolle (jäljempänä *OLAF*).

Yhteistyöalustan suunnittelu, kehittäminen, tekninen hallinnointi ja ylläpito olisi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisen tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan Euroopan unionin viraston (jäljempänä *eu-LISA*) vastuulla. Eu-LISA ei yhteistyöalustan palvelun tarjoajana kuitenkaan pääsisi käsiksi järjestelmän kautta tallennettuihin tai vaihdettuihin tietoihin. Eu-LISA ei myöskään osallistuisi käyttöoikeuksien hallintaan. Jäsenvaltiot olisivat mukana alustan valmistelussa yhteistyöalustan ohjelman hallintoneuvostossa ja neuvoa-antavassa ryhmässä.

Yhteistyöalustan käyttö olisi vapaaehtoista, joten yhteisissä tutkintaryhmissä mukana olevilla viranomaisilla olisi täysi harkintavalta päättää, haluavatko ne käyttää yhteistyöalustaa tietyn yhteisen tutkintaryhmän toiminnassa. Lisäksi yhteisten tutkintaryhmien jäsenet ja osallistujat

voisivat vapaasti käyttää muita välineitä yhteistyöalustan rinnalla, esimerkiksi välittää todisteet henkilökohtaisesti työkokouksissa tai Europolin hallinnoiman suojatun tiedonvaihtoverkko-sovelluksen SIENA:n (Secure Information Exchange Network Application) kautta.

Yhteistyöalustan arkkitehtuuri mahdollistaisi erillisten työtilojen ja istuntojen luomisen. Nämä työtilat olisivat erillisinä kunkin yhteisen tutkintaryhmän käytössä ja avoinna vain yhteisen tutkintaryhmän toiminnan ajan. Yhteistyöalustalla olevien eri yhteisten tutkintaryhmien työtilojen välillä ei olisi mitään yhteisiä toimintoja eikä vuorovaikutusta.

Yhteistyöalustaa suunniteltaessa eu-LISAn olisi varmistettava tekninen yhteentoimivuus SIENAn kanssa.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotus sisältää yhteensä 27 artiklaa. Ehdotuksen 26 artiklalla muutettaisiin Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2018/1726 vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavasta Euroopan unionin virastosta (eu-LISA) sekä asetuksen (EY) N:o 1987/2006 ja neuvoston päätöksen 2007/533/YOS muuttamisesta ja asetuksen (EU) N:o 1077/2011 kumoamisesta (jäljempänä *eu-LISA-asetus*).

I luku: Yleiset säännökset

Ehdotuksen 1 artiklassa säädetään asetuksen kohteesta. Yhteistyöalusta olisi keskitetty tietotekninen alusta, jonka avulla yhteisiin tutkintaryhmiin osallistuvat voisivat tehdä yhteistyötä, viestiä keskenään turvallisesti sekä jakaa tietoja ja todistusaineistoa. Asetuksessa vahvistettaisiin myös säännöt, jotka koskevat vastuunjakoja yhteisten tutkintaryhmien yhteistyöalustan käyttäjien sekä yhteistyöalustan kehittämisestä ja ylläpidosta vastaavan eu-LISAn välillä.

Ehdotuksen 2 artiklassa määritellään asetuksen soveltamisala. Asetusta sovellettaisiin tietojen, myös henkilötietojen, käsittelyyn yhteisen tietojärjestelmän yhteydessä. Tähän sisältyisivät operatiivisten tietojen ja todisteiden vaihto ja tallentaminen sekä ei-operatiiviset tiedot. Asetus kattaisi yhteisen työalustan operatiiviset ja toiminnan jälkeiset vaiheet alkaen yhteistä tutkintaryhmää koskevan sopimuksen allekirjoittamisesta.

Ehdotuksen 3 artiklassa määritellään asetuksessa käytetyt käsitteet.

Ehdotuksen 4 artiklassa kuvataan yhteisten tutkintaryhmien yhteistyöalustan tekninen rakenne. Yhteisten tutkintaryhmien yhteistyöalusta koostuisi keskitetystä tietojärjestelmästä, joka mahdollistaisi tilapäisen ja keskitetyn tietojen tallentamisen; viestintäohjelmistosta, joka mahdollistaa viestintätietojen paikallisen tallentamisen; sekä keskitetyn tietojärjestelmän ja asiaankuuluvien Eurojustin ylläpitämien ja JIT-sihteeristön hallinnoimien tietoteknisten välineiden välisestä yhteydestä.

Ehdotuksen 5 artiklassa vahvistetaan yhteisten tutkintaryhmien yhteistyöalustan tarkoitus, joka on yhteisten tutkintaryhmien päivittäisen koordinoinnin ja hallinnoinnin helpottaminen, operatiivisten tietojen ja todisteiden vaihto, turvallinen viestintä, todisteiden jäljitettävyyden varmistaminen sekä yhteistä tutkintaryhmää koskevan arvioinnin toteutus. Eu-LISA ylläpitäisi keskitettyä tietojärjestelmää teknisissä palvelukeskuksissaan.

II luku: Kehitystyö ja operatiivinen hallinto

Ehdotuksen 6 artiklan mukaan komissiolle annettaisiin täytäntöönpanovalta vahvistaa edellytykset yhteisten tutkintaryhmien yhteistyöalustan tekniselle kehittämiselle ja täytäntöönpanolle. Ehdotuksen 7 artiklan mukaisesti eu-LISAlle annettaisiin tehtäväksi suunnitella, kehittää ja ylläpitää yhteisten tutkintaryhmien yhteistyöalustaa. Sen toimeksiantoa olisi muutettava siten, että siinä otetaan huomioon nämä uudet tehtävät. Eu-LISAn olisi saatava asianmukainen rahoitus ja henkilöstö asetuksen mukaisten velvollisuuksiensa täyttämiseksi.

Ehdotuksen 8 artiklassa edellytetään, että jäsenvaltiot toteuttavat teknisiä järjestelyjä, jotta niiden toimivaltaiset viranomaiset voivat käyttää yhteisen tutkintaryhmän yhteistyöalustaa asetuksen mukaisesti. Ehdotuksen 9 artiklassa taas säädetään, että unionin toimivaltaisten elinten, laitosten ja virastojen on otettava käyttöön tekniset järjestelyt, jotta ne voivat käyttää yhteisten tutkintaryhmien yhteistyöalustaa asetuksen mukaisesti. Lisäksi Eurojust vastaisi järjestelmiensä teknisestä mukauttamisesta, jotta voidaan luoda yhteys keskitetyn tietojärjestelmän ja yhteisten tutkintaryhmien tietoteknisten välineiden välille.

Asetusehdotuksen 10 artiklassa määritellään eu-LISAn hallintoneuvoston perustaman ohjelman hallintoneuvoston toimeksianto, organisatoriset näkökohdat ja kokoonpano. Ohjelman hallintoneuvoston olisi hallinnoitava yhteisten tutkintaryhmien yhteistyöalustan suunnittelu- ja kehitysvaihetta. Lisäksi 11 artiklassa määritellään eu-LISAn perustaman neuvoa-antavan ryhmän toimeksianto, kokoonpano ja organisatoriset näkökohdat. Neuvoa-antava ryhmä tarjoaisi yhteistyöalustaan liittyvää asiantuntemusta erityisesti alustan valmisteluvaiheessa sekä vuotuisen työohjelman ja vuotuisen toimintakertomuksen valmistelussa.

III luku: Pääsy yhteisten tutkintaryhmien yhteistyöalustalle

Ehdotuksen 12 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten pääsystä yhteistyöalustan työtiloihin. Yhteistä tutkintaryhmää koskevan sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen kullekin tutkintaryhmälle luotaisiin yhteisen tutkintaryhmän JIT-yhteistyöalustaan työtila. Yhteistyötila avattaisiin yhteistyötilan järjestelmänvalvojille eu-LISAn teknisen tuen avulla.

Lisäksi 13 artiklassa säädetään, että yhteisen tutkintaryhmän yhteistyötilan hallinnoija tai hallinnoijat voivat päättää myöntää pääsyn yhteisen tutkintaryhmän yhteistyötiloihin unionin toimivaltaisille elimille, laitoksille ja virastoille, jotta ne voivat hoitaa lakisääteiset tehtävänsä.

Edelleen 14 artiklan mukaan yhteisen tutkintaryhmän yhteistyötilan hallinnoija tai hallinnoijat voivat 5 artiklan soveltamiseksi päättää myöntää pääsyn yhteisen tutkintaryhmän yhteistyötiloihin kolmansille maille, jotka ovat allekirjoittaneet tiettyä yhteistä tutkintaryhmää koskevan sopimuksen. Yhteisen tutkintaryhmän yhteistyötilan hallinnoijan tai hallinnoijien olisi varmistettava, että operatiivisten tietojen vaihto sellaisten kolmansien maiden kanssa, joille on myönnetty pääsy yhteisen tutkintaryhmän yhteistyötilaan, rajoittuu siihen, mikä on tarkoituksen kannalta välttämätöntä, ja että siihen sovelletaan yhteistä tutkintaryhmää koskevan sopimuksen ehtoja. Jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että henkilötietojen siirto kolmansiin maihin, joille on myönnetty pääsy yhteisen tutkintaryhmän yhteistyötilaan, tapahtuu vasta, kun Euroopan unionin ja neuvoston direktiivin (EU) 2016/680 luonnollisten henkilöiden suojelusta toimivaltaisten viranomaisten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä rikosten ennalta estämistä, tutkimista, paljastamista tai rikoksiin liittyviä syytetoimia tai rikosoikeudellisten seuraamusten täytäntöönpanoa varten sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja neuvoston puitepäättöksen 2008/977/YOS kumoamisesta (jäljempänä rikosasioiden tietosuojadirektiivi) V luvussa säädetty edellytykset täyttyvät.

IV luku: Turvallisuus ja vastuu

Asetusehdotuksen 15 artiklassa edellytetään, että eu-LISA toteuttaa tarvittavat tekniset ja organisatoriset toimenpiteet, joilla varmistetaan yhteisten tutkintaryhmien yhteistyöalustan turvallisuus ja etenkin tietojen turvallisuus yhteistyöalustalla. Lisäksi 16 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden tai unionin toimivaltaisten elinten, laitosten tai virastojen vastuusta ja niihin kohdistuviin korvausvaatimuksista.

V luku: Tietosuoja

Ehdotuksen 17 artiklassa säädetään 3 artiklassa määritellyistä operatiivisten tietojen säilytysajasta. Operatiiviset tiedot olisi tallennettava keskitettyyn tietojärjestelmään niin kauan kuin se on tarpeen, jotta kaikki käyttäjät voisivat suorittaa latausprosessin loppuun. Säilytysaika saisi olla enintään neljä viikkoa. Tämän säilytysajan päätyttyä tietue olisi poistettava automaattisesti keskitetystä järjestelmästä.

Ehdotuksen 18 artiklassa säädetään muiden kuin operatiivisten tietojen säilytysajasta. Muut kuin operatiiviset tiedot olisi tallennettava keskitettyyn tietojärjestelmään, kunnes arviointi on saatu päätökseen. Säilytysaika saisi olla enintään viisi vuotta. Tämän säilytysajan päätyttyä tietue olisi poistettava automaattisesti keskitetystä järjestelmästä.

Lisäksi ehdotuksen 19 artiklassa säädetään rekisterinpitäjistä ja tietojen käsittelijöistä. Artiklassa selvennetään, että kukin jäsenvaltion toimivaltainen viranomainen ja tapauksen mukaan Eurojust, Europol, Euroopan syyttäjänvirasto, OLAF tai mikä tahansa muu unionin toimivaltainen elin tai virasto ovat rekisterinpitäjiä asetuksen nojalla tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä koskevien unionin tietosuojasääntöjen mukaisesti. Eu-LISA olisi katsottava tietojen käsittelijäksi yhteisten tutkintaryhmien yhteistyöalustalla vaihdettavista ja siinä tallennetuista henkilötiedoista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2018/1725 luonnollisten henkilöiden suojelusta unionin toimielinten, elinten ja laitosten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta sekä asetuksen (EY) N:o 45/2001 ja päätöksen N:o 1247/2002/EY kumoamisesta mukaisesti. Ehdotuksen selostusosan mukaan jonkin kolmannen maan lähettäessä operatiivisia tietoja tai todisteita yhteisten tutkintaryhmien yhteistyöalustalle, yhteisen tutkintaryhmän yhteistyötilan hallinnoijan on tarkastettava kyseiset tiedot tai todisteet ennen kuin muut alustan käyttäjät voivat ladata ne.

Edelleen 20 artiklassa rajataan yhteisten tutkintaryhmien yhteistyöalustalle tallennettujen henkilötietojen käsittelyn käyttötarkoitusta. Näitä tietoja saisi käsitellä ainoastaan operatiivisten tietojen ja todisteiden vaihtamiseksi alustan käyttäjien välillä ja muiden kuin operatiivisten tietojen vaihtamiseksi yhteistyöalustan käyttäjien välillä yhteisen tutkintaryhmän hallinnointia varten. Pääsy yhteisten tutkintaryhmien yhteistyöalustalle olisi rajattava jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisien ja kolmansien maiden viranomaisien, Eurojustin, Europolin, Euroopan syyttäjänviraston, OLAFin ja muiden toimivaltaisten unionin elinten, laitosten tai virastojen valtuutettuun henkilöstöön.

Ehdotuksen 21 artiklassa säädetään lokitietojen säilyttämisestä ja siitä, että eu-LISAn on varmistettava, että keskitetyn tietojärjestelmän käyttö ja kaikki keskitetyn tietojärjestelmän tietojenkäsittelytoimet kirjataan lokiin, jotta voidaan tarkistaa pyyntöjen hyväksyttävyys, valvoa tietojen eheyttä, turvallisuutta ja tietojenkäsittelyn lainmukaisuutta sekä suorittaa omavalvontaa.

VI luku: Loppusäännökset

Ehdotuksen 22 artiklassa vahvistetaan eu-LISAn ja komission raportointi- ja tarkasteluvelvoitteet. Komissio tekisi neljän vuoden kuluttua yhteisten tutkintaryhmien yhteistyöalustan toiminnan käynnistämisen jälkeen ja neljän vuoden välein sen jälkeen yleisarvioinnin yhteisten tutkintaryhmien yhteistyöalustasta.

Ehdotuksen 23 artiklassa todetaan, että yhteisten tutkintaryhmien yhteistyöalustan perustamisesta ja toiminnasta aiheutuvat kustannukset olisi katettava unionin yleisestä talousarviosta. Lisäksi 24 artiklassa vahvistetaan edellytykset, jotka on täytettävä, ennen kuin komissio määrittelee yhteisten tutkintaryhmien yhteistyöalustan toiminnan aloittamispäivän. Edelleen 25 artiklassa säädetään komiteamenettelystä sekä 26 artiklassa säädetään eu-LISAn uusia velvollisuuksia ja tehtäviä koskevista muutoksista eu-LISA-asetukseen. Lopuksi 27 artiklassa säädetään voimaantulosta.

4 Ehdotusten oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin

Ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (jäljempänä *SEUT*) 82 artiklan 1 kohdan d alakohta, jonka mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on helpottaa jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten tai vastaavien viranomaisten yhteistyötä rikosasioiden käsittelyn ja päätösten täytäntöönpanon yhteydessä.

Eu-LISA-asetukseen tehtävät muutokset johtuvat asetusehdotuksella eu-LISAlle vastuutettavista tehtävistä, jotka koskevat yhteisten tutkintaryhmien yhteistyöalustan suunnittelua, kehittämistä ja ylläpitoa sekä yhteistyöalustojen hallinnointia.

Komissio katsoo, että yhteisten tutkintaryhmien toiminnan ollessa luonteeltaan rajat ylittävää, jäsenvaltioiden yhteistyö tällä saralla on tarkoituksenmukaista.

Suhteellisuusperiaatteen osalta komissio katsoo, että asian taustalla olevien ongelmien selvittämiseksi tarvitaan EU-tason toimia, sillä koko unionin laajuinen tietoteknisen alustan luominen yhteisten tutkintaryhmien tukemiseksi mahdollistaa teknologiaratkaisun, joka ei ole riippuvainen kansallisesta tietoteknisestä infrastruktuurista ja jota ei voida saavuttaa yksipuolisesti jäsenvaltioiden tasolla eikä myöskään kahdenvälisesti.

Valtioneuvosto katsoo, että asetusehdotuksen oikeusperustaa on pidettävä asianmukaisena. Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että ehdotus on toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukainen.

5 Ehdotuksen vaikutukset

5.1 Komission vaikutusarvio

Komissio ei ole laatinut laajempaa vaikutusarviota, koska ehdotuksilla pyritään pääasiassa luomaan ajantasainen tekninen ratkaisu, jolla tuetaan yhteisten tutkintaryhmien toimintaa, muuttamatta kuitenkaan niitä pääperiaatteita, jotka muodostavat oikeudellisen kehyksen yhteisen tutkintaryhmän perustamiselle. Asetusehdotuksen liitteenä on kuitenkin komission yksiköiden laatima valmisteluasiakirja, jossa esitetään ongelman yksityiskohtainen kuvaus ja ehdotuksen tavoitteet (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/3_2_178653_analytic_regul_jit_en.pdf.pdf).

Kyseisen valmisteluasiakirjan mukaan havaitut ongelmat liittyvät siihen, että yhteisten tutkintaryhmien käytössä ei ole tehokkaita tiedonvaihtovälineitä. Kaikki yhteistyöalustan toiminnot on tarkoitettu säästämään aikaa ja kustannuksia yhteisissä tutkintaryhmissä mukana oleville. Vaikka yhteistyöalustan käyttö onkin vapaaehtoista, on odotettavissa, että yhteistyöalustaa tullaan käyttämään laajalti. Yhteistyöalustan avulla voitaisiin nopeuttaa tiedonkulkua käyttäjien keskuudessa ja lisätä tietojenvaihdon turvallisuutta. Näin ollen yhteisten tutkintaryhmien tehokkaampi toiminta parantaisi jäsenvaltioiden välistä yleistä yhteistyötä rajat ylittävän rikollisuuden tutkinnassa ja syytteenpanossa.

Komission mukaan ehdotuksella olisi eu-LISAn ja Eurojustin osalta budjetti- ja henkilöstöressursivaikutuksia. Budjettivaikutuksista osa olisi kertaluonteisia perustamiskuluja ja osa jatkuvia kuluja. Eu-LISAn arvioitu lisärahoitustarve olisi perustamiskuluina 8,4 miljoonaa euroa ja jatkuvina kuluina 1,7 miljoonaa euroa vuosittain. Henkilöstön osalta lisäys olisi 10 henkilötövuotta. Eurojustin arvioitu lisärahoitustarve nykyisten JIT-tietojärjestelmien (JIT Funding, JITs Evaluation ja JITs Restricted Area) liittämisessä yhteistyöalustaan olisi 0,25 miljoonaa euroa. Lisäksi Eurojustille aiheutuisi hallinnollisia kuluja JIT-yhteistyöalustan käyttäjätuesta noin kolme henkilötövuotta vuodesta 2025 alkaen. Asetusehdotuksen 23 artiklan mukaan yhteistyöalustan kustannukset maksetaan unionin yleisestä budjetista, minkä lisäksi neuvotteluissa tulisi pyrkiä varmistamaan, että EU:n monivuotista rahoituskehystä noudatetaan ja että edellä mainittu rahoitus ensisijaisesti järjestetään kohdentamalla uudelleen EU-budjetin varoja. Unionin toimivaltaisten elinten, laitosten ja virastojen pääsy yhteistyöalustalle toteutuisi selainkäyttöisen verkkosovelluksen kautta eikä siitä aiheutuisi niille kustannuksia.

5.2 Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Lainsäädännöllisesti EU:n asetus on jäsenvaltioissa suoraan sovellettavaa oikeutta, joka ei pääsääntöisesti edellytä kansallista täytäntöönpanosääntelyä.

Asetusehdotuksen mukaan jokaisen jäsenvaltion olisi nimettävä edustaja yhteisten tutkintaryhmien yhteistyöalustaa koskevaan neuvoo-antavaan ryhmään. Lisäksi yhteistyöalustan hallinto-neuvostoon nimettäisiin kaikkiaan kahdeksan jäsenvaltioiden edustajaa. Edustajien nimeäminen ei edellyttäisi alustavan arvioinnin perusteella lainsäädäntötoimia ja asetusehdotus ei myöskään sisällä muita jäsenvaltioihin kohdistuvia velvoitteita, jotka alustavan arvioinnin perusteella edellyttäisivät kansallisia säädösmuutoksia.

5.3 Taloudelliset vaikutukset

Asetusehdotuksella ei alustavasti arvioida olevan merkittäviä valtiontaloudellisia tai hallinnollisia vaikutuksia. Komission esittämän arvion mukaan jäsenvaltioille ei aiheutuisi yhteistyöalustan perustamisesta tai käytöstä erillisiä kuluja, sillä alusta toteutettaisiin selainkäyttöisenä verkkosovelluksena. Alusta ei edellyttäisi kansallisen teknisen infrastruktuurin mukauttamista. Sama koskisi viestintäohjelmistoa, joka olisi yksinkertaisesti ladattava kaikkiin yhteistyöalustan käyttäjien laitteisiin. Yhteistyöalustan käyttöönotossa Suomessa kustannuksia voivat kuitenkin aiheuttaa turvallisuusverkon (TUVE) asettamat vaatimukset. Viestintäohjelmiston osalta ehdotuksessa ei ole tarkemmin määritelty käyttäjien mobiililaitteiden mahdollisia erityisvaatimuksia, mutta niistä voi tulla lisäkustannuksia.

On myös huomattava, että ehdotuksen 8 artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulisi toteuttaa tekniset järjestelyt, joilla varmistettaisiin toimivaltaisten viranomaisten pääsy yhteistyöalustalle. Lisäksi ehdotuksen mukaan yhteistyöalustan valmistelussa eu-LISAn olisi hyödynnettävä Europolin hallinnoiman suojatun tiedonvaihtoverkkosovellus SIENA:n nykyisiä toimintoja ja muita Eu-

ropolin tarjoamia toimintoja täydentävyyden ja yhteentoimivuuden varmistamiseksi. Tästä sovellusten välisen tiedonvaihdon varmistamisesta jäsenvaltiotasolla voi myös aiheutua kustannuksia.

Lisäksi ehdotuksessa on varsin suppeasti käsitelty yhteisten tutkintaryhmien aineistoja koskevaa tiedonhallintaa eikä aineistojen arkistointivastuita suhteessa kansallisiin asianhallintajärjestelmiin. Tällä voi kuitenkin olla kustannusvaikutuksia jäsenvaltioissa.

Näistä teknisistä järjestelyistä ja tiedonhallintatehtävistä mahdollisesti aiheutuvia kustannuksia koskevat määrärahaehdotukset tehtäisiin kehys- ja budjettivalmistelussa myöhemmin kustannusten määrän selvittyä tarkemmin.

6 Ehdotusten suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Ehdotuksen sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslain 10 § 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvatun yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (ks. esim. PeVL 13/2016 vp, s. 3-4).

Sääntely on merkityksellistä myös EU:n perusoikeuskirjan kannalta. EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa turvataan yksityiselämän suoja ja 8 artiklassa jokaisen oikeus henkilötietojen suojaan. Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen kuuluu se, ettei henkilötietoja voida myöhemmin käsitellä tavalla, joka on yhteensopimatonta alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa.

Asetusehdotuksen 17 ja 18 artiklassa säädettäisiin operatiivisten ja ei-operatiivisten tietojen säilytysajoista ja ehdotuksen mukaan operatiivista dataa saisi säilyttää enintään 4 viikkoa ja ei-operatiivista dataa enintään 5 vuotta. Säilytysaikojen osalta tulee varmistaa, että arkaluonteisina pidettäviä tietoja käsitellään vain siltä osin ja niin pitkään kuin välttämätöntä. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä on painotettu erityisesti arkaluonteisten tietojen säilytysajan rajaamista siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 5, PeVL 13/2017 vp, s. 6) ja esimerkiksi viiden vuoden säilytysaikaa arkaluonteisten tietojen osalta on pidetty pitkänä (PeVL 51/2018 vp, s. 16, PeVL 13/2017 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunta on myös huomauttanut, että mitä pidemmäksi tietojen säilytysaika muodostuu, sitä olennaisempaa on huolehtia tietoturvasta, tietojen käytön valvonnasta ja rekisteröidyn oikeusturvasta (PeVL 28/2016 vp, s. 7).

Rikostuomioita ja rikoksia koskevat henkilötiedot on katsottu Suomessa perinteisesti valtiosääntöisesti arkaluonteisiksi henkilötiedoiksi. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on tällaisissa perusoikeusherkissä sääntelykonteksteissa arvioitava – EU:n tietosuojalainsäädännön puitteissa – edelleen valiokunnan sääntelyn lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostaneen käytännön pohjalta (PeVL 26/2018 vp).

EU:n tietosuojasääntely sallii erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen ja erityisiä operatiivisia henkilötietoryhmiä koskevan käsittelyn vain, jos se on ehdottoman välttämätöntä edellyttäen, että rekisteröidyn oikeuksia ja vapauksia koskevat asianmukaiset suojatoimet on toteutettu. Vastaavasti tulisi huomioida perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö arkaluonteisina pidettävien tietojen käsittelyn rajaamisesta välttämättömään (ks. esim. PeVL 13/2018 vp, PeVL

3/2017 vp) sekä lakitasoisuutta, täsmällisyyttä ja kattavuutta korostanut lausuntokäytäntö arkaluonteisten tietojen käsittelyn osalta (PeVL 26/2018 vp).

7 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 23 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat lainkäyttöä.

Ahvenanmaan itsehallintolain 18 §:n mukaan maakunnalla on lainsäädäntövaltaa asioissa, jotka koskevat maakunnan hallitusta sekä sen alaisia viranomaisia ja laitoksia. Ahvenanmaan maakunnan ja kuntien viranomaisten hallussa olevien henkilötietojen suoja on Ahvenanmaan itsehallintolain 19 §:ssä tarkoitettussa maakuntalakien lainsäädäntövalvonnassa katsottu itsehallintolain 18 §:n 1 ja 4 kohdan nojalla kuuluvan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

8 Ehdotusten kansallinen käsittely

Euroopan unionin komissio antoi asetusehdotuksen 1.12.2021.

Luonnos U-kirjelmäksi on käsitelty oikeus- ja sisäasiat jaoston (EU-7) kirjallisessa menettelyssä 21. – 26.1.2022.

Ehdotusten käsittely on alkanut neuvoston rikosasiayhteistyöryhmässä 26.1.2022.

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä oikeudellisen yhteistyön kehittämistä unionissa, ja korostaa erityisesti digitalisoinnin edistämistä ja hyödyntämistä. Komission yhteisten tutkintaryhmien yhteistyöalustaa koskeva ehdotus on tärkeä väline digitalisoinnin tavoitteiden toteuttamisessa.

Valtioneuvosto katsoo, että rajat ylittävän tiedonvaihdon ja asioinnin edistäminen oikeusallalla osana laajempaa digitalisointikehitystä edellyttää yhtenäisiä toimintatapoja ja yhteen toimivia teknisiä ratkaisuja. Yhteisten tutkintaryhmien yhteistyöalustaa koskevassa asetusehdotuksessa esitetty yhteistyöalusta ja viestintäjärjestelmä edistäisivät omalta osaltaan tiedonvaihdon toimintatapojen yhtenäistämistä. Ehdotettu yhteistyöalusta mahdollistaisi rajat ylittävän tiedonvaihdon tehostamisen tukemalla yhteisten tutkintaryhmien toimintaa ja toiminnan tulosten tehokasta ja tietoturvallista jakamista. Valtioneuvosto pitää hyväksyttävänä, että yhteistyöalustan käyttö perustuisi vapaaehtoisuuteen.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU:ssa parannetaan yhteisten tutkintaryhmien toimintaedellytyksiä ja tiedonvaihdon välineitä. Samoin tärkeänä pidetään JIT-sihteeristön toimintamahdollisuuksien parantamista, jotta se voi paremmin tukea ja tehostaa kansallisten tutkinta- ja syyttäväviranomaisten välistä koordinoitua ja yhteistyötä rajat ylittävissä asioissa.

Valtioneuvosto pitää myönteisenä sitä, että asetusehdotuksessa on tarkkaan määritelty vastuut yhteisten tutkintaryhmien yhteistyöalustan kehittämisessä ja ylläpidossa eu-LISAn ja Eurojustin yhteydessä toimivan JIT-sihteeristön kesken.

Valtioneuvosto tukee komission ehdottamaa yhteisten tutkintaryhmien yhteistyöalustalle eu-LISAssa toteutettavaa hallintomallia, jossa on noudatettu muissa vastaavissa tietojärjestelmissä käyttöön otettua rakennetta. Hallinnointirakenne mahdollistaa jäsenvaltioiden edustajista koostuvan neuvoo-antavan ryhmän kautta jäsenvaltioiden asiantuntemuksen tuomisen yhteisten tutkintaryhmien yhteistyöalustan käyttöönottoon ja kehittämiseen.

U 1/2022 vp

Valtioneuvosto katsoo, että tietyiltä osin ehdotus vaatii kuitenkin selvennystä. Jatkovalmistelussa olisi tarkasteltava, millä tavoin yhteisten tutkintaryhmien yhteistyöalustan valmistelussa voitaisiin varmistaa yhteentoimivuus muiden tiedonvaihtojärjestelmien, etenkin Europolin SIENA-järjestelmän kanssa.