OIKEUSMINISTERIÖ

U 1/2022 vp

Hallinto- ja ohjausosasto 11.2.2022

Kehittämispäällikkö Aki Hietanen

ASIA: Asetusehdotus yhteistyöalustan perustamisesta yhteisten tutkintaryhmien toiminnan tukemiseksi ja asetuksen (EU) 2018/1726 muuttamisesta (U 1/2022 vp). U-kirjelmä

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Yleistä

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 koordinoituja 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 puitepäätös 2002/465/YOS. Kolmannet maat voivat olla osapuolina yhteisissä tutkintaryhmissä, jos oikeusperusta sen sallii. Tällaisena oikeusperustana toimivat esimerkiksi vuoden 1959 eurooppalaisen yleissopimuksen keskinäisestä oikeusavusta rikosasioissa (SopS 30/1981) toisen lisäpöytäkirjan 20 artikla ja keskinäisestä oikeusavusta Euroopan unionin ja Amerikan yhdysvaltojen välillä tehdyn sopimuksen (SopS 8/2010) 5 artikla. Yhteisistä tutkintaryhmistä annettu puitepäätös 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 tutkinta-ryhmien 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

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

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.

Euroopan komissio julkaisi 1.12.2021 oikeusalan digitalisaatiota koskevan lainsäädäntöpaketin, jonka yhtenä osana on ehdotus digitaalisen yhteistyöalustan perustamisesta yhteisten tutkintaryhmien toiminnan tukemiseksi ja vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavaa Euroopan unionin virastoa (jäljempänä *eu-LISA*) koskevan asetuksen (EU) 2018/1726 muuttamisesta (jäljempänä *asetusehdotus*), KOM(2021) 756 lopullinen.

Asetusehdotuksella ei muutettaisi yhteisten tutkintaryhmien toimintaa koskevia säädöksiä, vaan kyse on yhteisten tutkintaryhmien toimintaa tukevan teknisen sovelluskokonaisuuden kehittämistä ja hallinnointia koskevasta säädösehdotuksesta.

Ehdotusten tavoite

Asetusehdotuksen tavoitteena on luoda säädösperusta yhteisten tutkintaryhmien digitaaliselle yhteistyöalustalle, jotta voidaan lisätä rajat ylittävien tutkinta- ja syytetoimien tehokkuutta. Samalla 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 pyrittäisiin 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 petoksentorjuntavirastolle (jäljempänä OLAF).

Yhteistyöalustan suunnittelu, kehittäminen, tekninen hallinnointi ja ylläpito olisi eu-LISAn vastuulla. Kyseessä olisi uuden teknisen yhteistyöalustan valmistaminen eikä alustaa rakennettaisi suoraan yksittäisen valmistuotteen tai –sovelluksen varaan. Tämän vuoksi on tärkeää, että jäsenvaltiot ovat 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.

Asetusehdotuksesta tarkemmin

Asetusehdotuksen mukaan yhteisten tutkintaryhmien yhteistyöalusta koostuisi keskitetystä tietojärjestelmästä, joka mahdollistaisi tilapäisen ja keskitetyn tietojen tallentamisen; viestintäohjelmistosta (mobiilisovelluksesta), joka mahdollistaa viestintätietojen paikallisen tallentamisen; sekä keskitetyn tietojärjestelmän ja asiaankuuluvien Eurojustin ylläpitämien ja JIT-sihteeristön hallinnoimien tietoteknisten välineiden välisestä yhteydestä. Yhteistyöalustan tarkoitus 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.

Oikeusministeriö valtioneuvoston kannan mukaisesti pitää tärkeänä, että rajat ylittävän tiedonvaihdon ja asioinnin edistämisessä oikeusalalla kehitetään yhtenäisiä toimintatapoja ja yhteen toimivia teknisiä ratkaisuja, siilomaisten teknisten ratkaisujen tilalle. Yhteisten tutkintaryhmien yhteistyöalustaa koskevassa asetusehdotuksessa esitetty palvelualusta ja viestintäjärjestelmä edistävät omalta osaltaan tiedonvaihdon toimintatapojen yhtenäistämistä. Ehdotettu yhteistyöalusta mahdollistaa rajat ylittävän tiedonvaihdon tehostamisen ja hyödyntää digitalisoinnin tuomia mahdollisuuksia.

Ehdotuksen keskeinen osa käsittelee yhteistyöalustalla käsiteltävien ja alustalle toimitettavien tietojen vastuutuksia ja rekisterinpitoa. Ehdotuksen artiklassa 19 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 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.

Ehdotuksessa käsitellään yksityiskohtaisesti henkilötietojen käsittelyä yhteistyöalustalla. Ehdotuksen 20 artiklan mukaan alustalle tallennettuja tietoja saa käsitellä ainoastaan operatiivisten tietojen ja todisteiden vaihtoon yhteistyöalustan käyttäjien välillä sekä muiden kuin operatiivisten tietojen vaihtoon yhteistyöalustan käyttäjien välillä yhteisen tutkintaryhmän hallinnointia varten. Lisäksi pääsy alustalle rajattaisiin jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden toimivaltaisten viranomaisten, Eurojustin, Europolin, Euroopan syyttäjänviraston, OLAFin ja muiden toimivaltaisten unionin elinten, laitosten tai virastojen asianmukaisesti valtuutettuun henkilöstöön siinä määrin kuin se on tarpeen niiden tehtävien suorittamiseksi sekä siihen, mikä on tarpeellista ja oikeassa suhteessa tavoitteisiin nähden.

Asetusehdotuksen vaikutuksista

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 neuvoa-antavaan ryhmään. Lisäksi yhteistyöalustan hallintoneuvostoon nimetään kaikkiaan kahdeksan jäsenvaltioiden edustajaa. Edustajien nimeäminen ei edellytä alustavan arvioinnin perusteella lainsäädäntötoimia ja asetusehdotus ei myöskään sisällä muita jäsenvaltioihin kohdistuvia velvoitteita, jotka alustavan arvioinnin perusteella edellyttäisivät kansallisia säädösmuutoksia.

Tarkemmin asetusehdotuksesta aiheutuvia vaikutuksia arvioidaan neuvotteluiden edetessä.

Asetusehdotuksella ei alustavasti arvioida olevan merkittäviä valtiontaloudellisia tai hallinnollisia vaikutuksia. Yhteistyöalustan perustamisen ja ylläpidon rahoitus tulisi Euroopan unionin budjetista eikä

jäsenvaltioille 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.

On kuitenkin huomattava, että ehdotuksen 8 artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulee toteuttaa tekniset järjestelyt, joilla varmistetaan toimivaltaisten viranomaisten pääsy yhteistyöalustalle. Tämä voi aiheuttaa kuluja ja yhteistyöalustalle pääsyssä joudutaan ottamaan huomioon myös turvallisuusverkon (TUVE) lisävaatimukset.

Euroopan tietosuojavaltuutetun viralliset kommentit

Euroopan tietosuojavaltuutettu (jäljempänä *EDPS*) on toimittanut viralliset kommentit asetus-ehdotuksesta. Asetusehdotuksen osalta EDPS pitää tärkeänä ehdotuksen 1 artiklan d-kohtaan kirjattua tavoitetta, että asetuksella säädetään erityiset tietosuojasäännökset, joita tarvitaan nykyisten tietosuojajärjestelyjen täydentämiseksi sekä tietosuojan, tietoturvan ja asianomaisten henkilöiden perusoikeuksien suojan riittävän yleisen tason varmistamiseksi. Asetusehdotuksen yksityiskohtaisessa kommentoinnissa EDPS on ensinnäkin viitannut ehdotuksen rekisterinpitoa koskevaan 19 artiklaan ja suosittaa täsmennettäväksi, millä edellytyksillä artiklassa mainittuja rekisterinpitäjiä voidaan pitää yhteisinä rekisterinpitäjinä siinä merkityksessä kuin rikosasioiden tietosuojadirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 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 puitepäätöksen 2008/977/YOS kumoamisesta) 21 artiklassa säädetään.

EDPS käsittelee lausunnossaan myös asetusehdotuksen 19 artiklan 4 kohtaa, jonka mukaan yhteisten tutkintaryhmien yhteistyöalustan käyttäjät vastaavat yhdessä yhteisten tutkintaryhmien yhteistyöalustalla olevien muiden kuin operatiivisten tietojen hallinnoinnista. EDPS:n mukaan ei ole selvää, koskeeko sama linjaus myös operatiivisia tietoja. EDPS myös arvioi 19 artiklan 2 kohtaa, jonka mukaan kolmansien maiden toimivaltaisten viranomaisten yhteisten tutkintaryhmien yhteistyöalustalle lataamien tietojen osalta yksi yhteisen tutkintaryhmän yhteistyötilan hallinnoijista katsotaan rekisterinpitäjäksi, kun on kyse henkilötiedoista, joita vaihdetaan yhteisten tutkintaryhmien yhteistyöalustalla ja tallennetaan sille. EDPS:n lausunnon mukaan ehdotuksesta ei käy ilmi, mitä menettelyä sovellettaisiin, jos yhteistyötilan hallinnoijat eivät olekaan yhteisymmärryksessä kolmansien maiden tallentamien tietojen rekisterinpitäjästä. EDPS pitää tärkeänä, että asetusehdotuksessa on määritelty rekisterinpitoa koskevat roolit kaikkien toimijoiden osalta riittävän selkeästi.

Lopuksi

Tarkemmilta osin oikeusministeriö viittaa valtioneuvoston kirjelmään U 1/2022 vp. Valtioneuvoston kannan mukaisesti oikeusministeriö pitää tärkeänä, että EU:ssa parannetaan yhteisten tutkintaryhmien toimintaedellytyksiä ja tiedonvaihdon välineitä. Samoin pidetään tärkeänä JIT-sihteeristön toimintamahdollisuuksien parantamista, jotta se voi paremmin tukea ja tehostaa kansallisten tutkinta- ja syyttäjäviranomaisten välistä koordinointia ja yhteistyötä rajat ylittävissä asioissa. Edelleen oikeusministeriö pitää tärkeänä, että neuvotteluissa varmistetaan, että ehdotettava sääntely on EU:n tietosuojasääntelyn mukaista.

Käytännön toteutuksen kannalta pidetään hyödyllisenä yhteisten tutkintajärjestelmien yhteistyöalustalle ehdotettua eu-LISAssa toteutettavaa hallintomallia, jossa on noudatettu muissa vastaavissa tietojärjestelmissä käyttöön otettua rakennetta. Hallinnointirakenne mahdollistaa jäsenvaltioiden edustajista koostuvan neuvoa-antavan ryhmän kautta jäsenvaltioiden asiantuntemuksen tuomisen yhteisten tutkintaryhmien yhteistyöalustan käyttöönottoon ja kehittämiseen.

Oikeusministeriö katsoo valtioneuvoston kannan mukaisesti, että tietyiltä osin ehdotus vaatii selvennystä neuvotteluvaiheessa. Jatkovalmistelussa olisi tarkasteltava, millä tavoin yhteisten tutkintaryhmien yhteistyöalustan valmistelussa voidaan varmistaa yhteentoimivuus muiden tiedonvaihtojärjestelmien, etenkin Europolin SIENA-järjestelmän kanssa.

Asetusehdotusta on tähän mennessä käsitelty EU:n neuvoston rikosasiayhteistyöryhmässä (COPEN) yhden kerran.