



Bryssel 8.12.2021  
SWD(2021) 379 final

## **KOMISSION YKSIKÖIDEN VALMISTELUASIAKIRJA**

### **TIIVISTELMÄ VAIKUTUSTENARVIOINNISTA**

#### *Oheisasiakirja*

#### **EHDOTUKSEEN EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI**

**automaattisesta tietojenvaihdosta poliisiyhteistyössä (Prüm II) sekä neuvoston päätösten 2008/615/YOS ja 2008/616/YOS ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusten (EU) 2018/1726, (EU) 2019/817 ja (EU) 2019/818 muuttamisesta**

{COM(2021) 784 final} - {SEC(2021) 421 final} - {SWD(2021) 378 final}

## Vaikutustenarvioinnin tiivistelmä

Vaikutustenarviointi ehdotuksesta, joka koskee Prüm-puitteiden mukaisen automaattisen tietojenvaihdon vahvistamista (neuvoston päätösten 2008/615/YOS ja 2008/616/YOS tarkistaminen)

### A. Toimenpiteen tarve

#### Miksi toimenpide toteutetaan? Mihin ongelmaan puututaan?

Rikollisuus eri puolilla Eurooppaa on uhka EU:n kansalaisten turvallisuudelle ja hyvinvoinnille. Lainvalvontaviranomaiset tarvitsevat käyttöönsä vankkoja ja toimivia välineitä voidakseen torjua rikollisuutta tehokkaasti. Yhteistyö ja tietojen vaihto ovat tehokkaimpia välineitä rikollisuuden torjunnassa ja oikeuden tavoittelussa, kuten todetaan vuonna 2020 annetussa EU:n turvallisuusunionistrategiassa<sup>1</sup>. Vakavaa ja järjestäytyneitä rikollisuutta koskevan EU:n vuoden 2021 uhkakuva-arvion mukaan yli **70 prosenttia järjestäytyneistä rikollisryhmistä toimii useammassa kuin kolmessa jäsenvaltiossa**. Silloinkin, kun kyseessä näyttäisi selvästi olevan paikallinen rikos, sillä voi olla yhteyksiä muualle Eurooppaan, missä sama tekijä on tehnyt muita rikoksia. Tästä syystä **lainvalvontaviranomaisten on voitava vaihtaa tietoja ripeästi**. Sisärajattomallakin alueella **on kuitenkin rajoja ja esteitä, jotka haittaavat lainvalvontaviranomaisten välistä tietojenvaihtoa**. Ne synnyttävät katvealueita ja porsaanreikiä, joita lukuisat useammassa kuin yhdessä jäsenvaltiossa toimivat rikolliset ja terroristit voivat hyödyntää. **Jäsenvaltiot eivät kykene yksin korjaamaan tietojen saatavuuteen liittyviä puutteita, koska rikollisuuden torjunta ja turvallisuuden parantaminen ovat luonteeltaan rajatylittäviä tavoitteita**. Siksi jäsenvaltioiden on turvauduttava toistensa apuun näissä kysymyksissä.

EU:n lainvalvontaviranomaiset tekevät yhteistyötä ja vaihtavat tietoja erityisesti ns. Prüm-päätöksissä (neuvoston päätökset 2008/615/YOS ja 2008/616/YOS) vahvistettujen puitteiden kautta. Puitteet mahdollistavat DNA-tunnisteiden, sormenjälkitietojen ja ajoneuvorekisteritietojen vaihdon, mutta niissä on myös merkittäviä puutteita.

Ennen kaikkea seuraavassa kuvatut **neljä ongelmaa** estävät lainvalvontaviranomaisia torjumasta rikollisuutta tehokkaasti näiden puitteiden avulla. Kaikki nämä ongelmat vaikuttavat EU:n lainvalvontaviranomaisten väliseen tietojen hakuun ja toimittamiseen.

- 1) Lainvalvontaviranomaiset **eivät aina pysty selvittämään**, onko **toisten jäsenvaltioiden kansallisissa tietokannoissa** sellaisia DNA-tunniste-, sormenjälki- tai ajoneuvorekisteritietoja, joita ne tarvitsisivat tehtäviensä suorittamiseen.
- 2) Lainvalvontaviranomaisilla ei ole tehokkaita keinoja tehdä kyselyjä muiden jäsenvaltioiden kansallisiin tietokantoihin tallennetuista, **muihin merkityksellisiin tietoluokkiin kuuluvista tiedoista** ja saada käyttöönsä näitä tietoja, joita ne tarvitsisivat tehtäviensä suorittamiseen (muihin tietoluokkiin kuuluvilla tiedoilla tarkoitetaan muita kuin DNA-tunniste-, sormenjälki- tai ajoneuvorekisteritietoja).
- 3) Lainvalvontaviranomaisilla ei ole tehokkaita keinoja tehdä kyselyjä **Europolin tietokannassa** olevista DNA-tunniste- tai sormenjälkitiedoista ja muista mahdollisista merkityksellisistä tietoluokista, joita ne tarvitsisivat tehtäviensä suorittamiseen.
- 4) Saatuaan tiedon osumasta eli siitä, että toisen jäsenvaltion tietokannassa on saatavilla tietoja, lainvalvontaviranomaisilla ei aina ole tehokasta **pääsyä** osumaa vastaaviin **varsinaisiin tietoihin**, jotka on tallennettu kyseisen jäsenvaltion kansalliseen tietokantaan.

Nämä neljä toisiinsa liittyvää keskeistä puutetta aiheuttavat ongelmia, koska ne vaikeuttavat rikollisuuden tehokasta torjuntaa ja vaikuttavat EU:n kansalaisten turvallisuuteen ja hyvinvointiin. Ne antavat sijaa **merkittäville toimenpidevaihtoehdoille**, jotka edellyttävät ongelmien taustatekijöiden, asiaan liittyvien tavoitteiden, käytettävissä olevien toimenpidevaihtoehtojen ja niiden vaikutusten yksityiskohtaista arviointia.

<sup>1</sup> COM(2020) 605 final, 24.7.2020.

### Mitä toimenpiteellä on tarkoitus saada aikaan?

Tällä aloitteella pyritään vahvistamaan Prüm-puitteissa tapahtuvaa automatisoitua tietojenvaihtoa ja siten auttamaan jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisia rikollisuuden torjunnassa. Näin vastataan kiireellisiin operatiivisiin tarpeisiin ja neuvoston pyyntöihin harkita Prüm-päätösten (neuvoston päätösten 2008/615/YOS ja 2008/616/YOS) tarkistamista niiden soveltamisalan laajentamiseksi ja tarvittavien teknisten ja oikeudellisten vaatimusten päivittämiseksi. Säädöksen oikeusperustan muodostavat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 82 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan d alakohta sekä 87 artiklan 2 kohdan a alakohta.

Aloitteella vastataan neljään edellä määriteltyyn vakavaan ongelmaan ja pyritään saavuttamaan seuraavat **tavoitteet**:

- 1) **Tavoite I:** Teknisen ratkaisun tarjoaminen jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten välisen **tehokkaan** automaattisen tietojenvaihdon mahdollistamiseksi, jotta ne **saavat tiedon** muiden jäsenvaltioiden kansallisissa tietokannoissa olevista **merkityksellisistä tiedoista**.
- 2) **Tavoite II:** Sen varmistaminen, että kaikkien EU:n toimivaltaisten lainvalvontaviranomaisten saatavilla on enemmän muiden jäsenvaltioiden kansallisten tietokantojen sisältämiä **merkityksellisiä tietoja** (useampia tietoluokkia).
- 3) **Tavoite III:** Sen varmistaminen, että **Europolin** tietokannan sisältämät – tietolähteen vuoksi – **merkitykselliset tiedot** ovat lainvalvontaviranomaisten saatavilla.
- 4) **Tavoite IV:** Sen varmistaminen, että lainvalvontaviranomaisilla on **tehokas pääsy** toisen jäsenvaltion kansallisessa tietokannassa tai Europolin tiedoissa oleviin osuman tuottaneisiin **varsinaisiin tietoihin**.

### Mitä lisäarvoa saadaan toimenpiteen toteuttamisesta EU:n tasolla?

Rikollisuuden torjuntaan ja turvallisuuteen liittyvien kysymysten rajatylittävän luonteen takia jäsenvaltiot eivät yksinään kykene parantamaan tietojenvaihtoa EU:ssa riittävällä tavalla, vaan niiden on turvauduttava toistensa apuun näissä kysymyksissä. EU:n yhteisillä säännöillä, normeilla ja vaatimuksilla **helpotetaan tietojenvaihtoa** ja parannetaan erilaisten kansallisten järjestelmien **yhteentoimivuutta**. Tämä mahdollistaa tietojenvaihtoprosessien tietyntasteisen automatisoinnin, jolloin lainvalvontaviranomaisten ei tarvitse käyttää aikaansa vaivalloisiin manuaalisiin työtehtäviin. On myös tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että EU:n tasolla toteutettavan tietojenvaihdon avulla varmistetaan **tietoturvan** ja **tietosuojan** korkea taso.

## B. Ratkaisut

### Mitä lainsäädännöllisiä ja muita toimenpidevaihtoehtoja on harkittu? Onko jokin vaihtoehto arvioitu parhaaksi? Miksi?

Harkittavana on ollut useita lainsäädännöllisiä toimenpidevaihtoehtoja. Esivalinnan jälkeen osa vaihtoehtoista hylättiin nopeasti. Muita **toimenpidevaihtoehtoja on arvioitu yksityiskohtaisesti**:

- 1) Toimenpidevaihtoehto, joilla tuetaan **tavoitetta I:** (*teknisen ratkaisun tarjoaminen **tehokkaan automaattisen tietojenvaihdon mahdollistamiseksi***)
  - **Toimenpidevaihtoehto 1.1:** Sovelletaan hajautetun ja keskitetyn ratkaisun välissä olevaa hybridilähestymistapaa, jossa tietoja ei tallenneta keskitetysti.
- 2) Toimenpidevaihtoehdot, joilla tuetaan **tavoitetta II:** (*sen varmistaminen, että lainvalvontaviranomaisten saatavilla on enemmän merkityksellisiä tietoja (**useampia tietoluokkia**)*)
  - **Toimenpidevaihtoehto 2.1:** Sisällytetään kasvokuvien vaihto Prüm-puitteisiin.
  - **Toimenpidevaihtoehto 2.2:** Sisällytetään rikosrekisteritietojen vaihto Prüm-puitteisiin.
  - **Toimenpidevaihtoehto 2.3:** Sisällytetään ajokorttitietojen vaihto Prüm-puitteisiin.
- 3) Toimenpidevaihtoehdot, joilla tuetaan **tavoitetta III:** (*sen varmistaminen, että Europolin tietokannan sisältämät tiedot ovat lainvalvontaviranomaisten **saatavilla***)
  - **Toimenpidevaihtoehto 3.1:** Mahdollistetaan jäsenvaltioille kolmansista maista peräisin olevien Europolin tietojen automaattinen tarkistaminen osana Prüm-puitteita.

- **Toimenpidevaihtoehto 3.2:** Mahdollistetaan Europolille jäsenvaltioiden kansallisissa tietokannoissa olevien tietojen hakeminen kolmansista maista peräisin olevilla tiedoilla.

4) Toimenpidevaihtoehdot, joilla tuetaan **tavoitetta IV:** (tehokkaan **pääsyn varmistaminen toisen jäsenvaltion kansallisessa tietokannassa tai Europolin tiedoissa oleviin osuman tuottaneisiin varsinaisiin tietoihin**)

- **Toimenpidevaihtoehto 4.1:** Säädetään uudesta EU:n tason prosessista, jossa jatkotoimet eli osumaa vastaavien varsinaisten tietojen vaihto toteutetaan puoliautomaattisesti.

Pääasiallisten toimenpidevaihtoehtojen vaikutusten yksityiskohtaisen arvioinnin jälkeen **parhaiksi arvioitujen toimenpidevaihtoehtojen paketti** koostuu toimenpidevaihtoehdoista 1.1, 2.1, 2.2, 3.1, 3.2 ja 4.1.

### **Mitkä toimijat kannattavat mitäkin vaihtoehtoa?**

Yleisesti ottaen sidosryhmät tukevat Prüm-puitteiden mukaisen automaattisen tietojenvaihdon vahvistamista.

Jäsenvaltiot ovat selkeästi ilmaisseet kannattavansa parhaiksi arvioituja toimenpidevaihtoehtoja useilla eri neuvoston foorumeilla sekä neuvoston päätelmissä (vuonna 2018 annetut neuvoston päätelmät Prüm-päätösten täytäntöönpanosta kymmenen vuotta niiden hyväksymisen jälkeen). Samanaikaisesti jäsenvaltiot ovat tietoisia lainvalvontaan liittyvän kansallisen itsemääräämisoikeutensa merkityksestä operatiivisesta ja menettelyllisestä näkökulmasta tarkasteltuna.

Euroopan parlamentin odotetaan todentavan, että uusien tietoluokkien sisällyttämiselle Prüm-puitteisiin on todella olemassa perusteltu tarve, ja sen odotetaan vaativan vahvoja tietosuojatakeita. Kaikkien sidosryhmien kanssa käydyissä keskusteluissa nousikin esiin se, että on tärkeää säätää asianmukaisista suojoitomisista perusoikeuksien ja varsinkin henkilötietojen suojaan liittyvän oikeuden turvaamiseksi.

### **C. Parhaaksi arvioidun vaihtoehdon vaikutukset**

#### **Mitkä ovat parhaiksi arvioitujen vaihtoehtojen hyödyt (jos parhaiksi arvioituja vaihtoehtoja ei ole, päävaihtoehtojen hyödyt)?**

Parhaiksi arvioitujen toimenpidevaihtoehtojen paketilla (toimenpidevaihtoehdot 1.1, 2.1, 2.2, 3.1, 3.2 ja 4.1) puututtaisiin tehokkaasti havaittuihin ongelmiin ja vahvistettaisiin nykyisiä Prüm-puitteita **kohdennetuilla ja vankoilta lisävalmiuksilla**, jotta puitteilla voidaan tukea jäsenvaltioita paremmin tietojenvaihdon tehostamisessa. Näiden toimien viime käden tavoitteena on **torjua terrorismi- ja muita rikoksia ja mahdollistaa niiden tutkinta noudattaen samalla täysin perusoikeuksia**.

**Kaikkien parhaiksi arvioitujen toimenpidevaihtoehtojen perimmäisiä edunsaajia ovat kansalaiset**, jotka hyötyvät suoraan ja välillisesti paremmasta rikollisuuden torjunnasta ja rikollisuuden vähenemisestä. Tehokkuuden näkökulmasta **tärkeimpiä edunsaajia ovat kansalliset lainvalvontaviranomaiset**. Parhaiksi arvioidut toimenpidevaihtoehdot tarjoavat tehokkaita ratkaisuja haasteisiin, joihin vastaaminen muulla tavoin maksaisi enemmän tai ei olisi niin tehokasta.

#### **Mitkä ovat parhaiksi arvioitujen vaihtoehtojen kustannukset (jos parhaiksi arvioituja vaihtoehtoja ei ole, päävaihtoehtojen kustannukset)?**

Parhaiksi arvioidut toimenpidevaihtoehdot edellyttävät investointeja sekä EU:n että jäsenvaltioiden tasolla. Kansallisten investointien edellyttämä summa on 4,4 miljoonaa euroa kertaluonteisina kustannuksina ja 882 000 euroa vuosittain. EU:n tasolla investointikustannukset ovat 17,17 miljoonaa euroa kertaluonteisina kustannuksina ja 4,1 miljoonaa euroa vuosittain. Tässä yhteydessä huomautetaan, että nämä määrät ovat arvioita, jotka perustuvat aiempiin kokemuksiin tietoteknisten infrastruktuurien kehittämisestä ja täytäntöönpanosta EU:n tasolla. Joitakin toimenpidevaihtoehtoja on kuitenkin vaikea kvantifioida tarkasti. Hyötyjen ja säästöjen odotetaan ylittävän ennakoitua investointikustannukset erityisesti jäsenvaltioiden tasolla. Prüm-keskusreitittimen luominen tuo jäsenvaltioille säästöjä, sillä sen ansiosta niiden ei tarvitse luoda niin monta yhteyttä kuin jäsenvaltioiden ja tietoluokkien lukumäärä muuten edellyttäisi.

Parhaiksi arvioituilla toimenpidevaihtoehdoilla ei odoteta olevan vaikutuksia pieniin ja keskisuuriin yrityksiin. Parhaiksi arvioituista toimenpidevaihtoehdoista ei aiheudu sääntelyvelvoitteita kansalaisille/kuluttajille eikä siis lisäkustannuksia näille sidosryhmille.

#### **Mitkä ovat vaikutukset yrityksiin, mukaan lukien pk- ja mikroyritykset?**

Parhaiksi arvioituilla toimenpidevaihtoehdoilla ei odoteta olevan merkittäviä vaikutuksia yrityksiin.

#### **Kohdistuuko jäsenvaltioiden budjettiin ja julkishallintoon merkittäviä vaikutuksia?**

Kuten edellä todetaan, kansallisen tason investointikustannuksiksi on arvioitu yhteensä 4,4 miljoonaa euroa kertaluonteisina kustannuksina ja 882 000 euroa vuosittain. Ne saadaan myöhemmin takaisin talousarviosäästöinä, sillä keskusreitittimen käytön ansiosta yksittäisten jäsenvaltioiden ei tarvitse luoda kansallisesti niin monta yhteyttä kuin jäsenvaltioiden ja tietoluokkien lukumäärä muuten edellyttäisi. Näiden arvioiden perusteella sekä keskitetyn että kansallisen tason alkuinvestoinnit voisivat maksaa itsensä takaisin kansallisina talousarviosäästöinä kahdessa vuodessa.

#### **Onko toimenpiteellä muita merkittäviä vaikutuksia?**

Kaikki parhaiksi arvioidut toimenpidevaihtoehdot liittyvät henkilötietojen käsittelyyn. Tästä seuraa, että nämä toimenpidevaihtoehdot vaikuttavat perusoikeuksiin ja varsinkin oikeuteen henkilötietojen suojaan (perusoikeuskirjan 8 artikla) ja yksityiselämän kunnioittamiseen (perusoikeuskirjan 7 artikla). Perusoikeuksien aukottoman noudattamisen varmistamiseksi vaikutustenarvioinnissa **tarkastellaan perusoikeuksia perusteellisesti** analyysin eri kohdissa. Näin ollen parhaiksi arvioidut toimenpidevaihtoehdot vastaavat **yleiseen etuun liittyvää tavoitetta ja rajoittuvat tiukasti siihen, mikä on tarpeen ja oikeasuhteista** kyseisen tavoitteen saavuttamiseksi.

### **D. Seuranta**

#### **Milloin asiaa tarkastellaan uudelleen?**

Jäsenvaltiot ja unionin virastot antavat Euroopan parlamentille, neuvostolle ja komissiolle kertomuksen ehdotettujen uusien toimenpiteiden **teknisestä toimivuudesta** neljän vuoden kuluttua siitä, kun uudet toiminnot on toteutettu ja otettu käyttöön, ja sen jälkeen neljän vuoden välein. Lisäksi vuoden kuluttua siitä, kun jäsenvaltiot ja unionin virastot ovat toimittaneet nämä kertomukset, komissio laatii toimenpiteiden **yleisarvioinnin**, johon sisältyy arvio niiden mahdollisesta suorasta tai välillisestä **vaikutuksesta perusoikeuksiin**. Yleisarvioinnissa tarkastellaan tuloksia suhteessa asetettuihin tavoitteisiin ja arvioidaan toiminnan perustana olevien periaatteiden pätevyyttä ja mahdollisia vaikutuksia tuleviin vaihtoehtoihin. Komissio toimittaa arviointikertomukset Euroopan parlamentille ja neuvostolle.