

U 50/2012 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (*Eurodac-asetus*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan yhteisöjen komission 30 päivänä toukokuuta 2012 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten [kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja –menettelyjen vahvistamisesta] annetun asetuksen (EU) N:o [...] tehokkaaksi sovel-

tamiseksi sekä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin esittämiä, Eurodac-tietoihin lainvalvontatarkoituksessa tehtäviä vertailuja koskevia pyyntöjä varten ja vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvien laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan viraston perustamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 1077/2011 muuttamisesta (Eurodac-asetus) sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 30 päivänä elokuuta 2012

Sisäasiainministeri *Päivi Räsänen*

Ylijohtaja Kalle Kekomäki

SISÄASIAINMINISTERIÖ

MUISTIO
EU/2008/1689**VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE KOMISSIION EHDOTUKSESTA KOM(2012) 254 LOPULLINEN EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI (EURODAC-ASETUS)**

- EURODAC-JÄRJESTELMÄN PERUSTAMISESTA SORMENJÄLKIEKSI VERTAILUA VARTEN KOLMANNEN MAAN KANSALAISEN TAI KANSALAISSUODETTOMAN HENKILÖN JOHONKIN JÄSENVALTIOON JÄTTÄMÄN KANSAINVÄLISTÄ SUOJELUA KOSKEVAN HAKEMUKSEN KÄSITTELYSTÄ VASTUUSSA OLEVAN JÄSENVALTION MÄÄRITTELEMISESTÄ ANNETUN ASETUKSEN TEHOKKAAKSI SOVELTAMISEKSI,

- JÄSENVALTIOIDEN LAINVALVONTAVIRANOMAISTEN JA EUROPOLIN OIKEUDESTA PYYTÄÄ SORMENJÄLKITIE TOJEN VERTAILUA EURODAC-TIETOJEN KANSSA LAINVALVONTATARKOITUKSIA VARTEN, JA

- VAPAUDEN, TURVALLISUUDEN JA OIKEUDEN ALUEEN LAAJA-ALAISTEN TIE TOJÄRJESTELMIEN HALLINNOINNISTA VASTAAVAN EUROOPPALAISEN VIRASTON PERUSTAMISESTA ANNETUN ASETUKSEN (EU) N:O 1077/2011 MUUTTAMISESTA

1 Yleistä ja asian käsittelyn aikaisemmat vaiheet

Turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämistä koskeva järjestelmä perustuu neuvoston asetukseen (EY) N:o 343/2003 (jäljempänä vastuunmäärittämisasetus) ja sen toimeenpanoa koskevaan komission asetukseen (EY) N:o 1560/2003. Käsittelystä vastuussa olevan valtion selvittämisen tehostamiseksi neuvosto antoi ehdotuksen Eurodac-sormenjälki järjestelmän perustamista koskevaksi neuvoston asetukseksi (EY) N:o 2725/2000 (ns. Eurodac-asetus) ja sen toimeenpanoasetuksen (EY) N:o 407/2002.

Komissio antoi joulukuussa 2008 ehdotuksen Eurodac-asetuksen uudelleenlaatimiseksi (KOM(2008) 825 lopullinen). Ehdotuksen tavoitteena oli tehostaa vastuunmäärittämisasetuksen täytäntöönpanoa; varmistaa, että asetukset on yhdenmukainen yhteisön muun turvapaikkasäännösten kanssa; päivittää asetusten säännökset vastaamaan EU:n turvapaikkalainsäädännön kehitystä; luoda uusi hallinnointirakenne esittämällä, että Eurodacin operatiiviseen hallinnointiin liittyvät tehtävät siirtyvät tulevalle virastolle, joka vastaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvien

laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista; parantaa henkilötietosuojan toteutumista; sekä huomioida tekniikan kehittyminen asetuksen hyväksymisen eli vuoden 2000 jälkeen. Ehdotuksella oli tarkoitus kumota alkuperäinen Eurodac-asetus ja sen täytäntöönpanoasetus, ja sisällyttää täytäntöönpanoasetus osaksi itse Eurodac-asetusta.

Ehdotus toimitettiin Euroopan parlamentille ja neuvostolle 3. joulukuuta 2008. Euroopan parlamentti antoi ehdotuksen kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunnan

käsiteltäväksi. Euroopan parlamentti antoi 7. toukokuuta 2009 pidetyssä istunnossaan

lainsäädäntöpäätöslauselman, jossa komission ehdotus hyväksyttiin tietyin tarkistuksin.

Syyskuussa 2009 komissio antoi muutetun asetusehdotuksen (KOM(2009) 342 lopullinen), jossa otettiin huomioon Euroopan parlamentin päätöslauselma ja neuvostossa käytyjen neuvottelujen tulokset. Lisäksi kyseiseen ehdotukseen sisällytettiin ns. yhdyskäytävälauseke, jolla olisi sallittu tutustuminen Eurodac-tietoihin lainvalvontatarkoituksia varten, ja tarvittavat lisäsäännökset.

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden lujittamisesta Euroopan unionissa annetussa Haagin ohjelmassa, jonka Eurooppa-neuvosto hyväksyi 4 päivänä marraskuuta

2004, kehoitetaan parantamaan lainvalvontaviranomaisten välistä rajat ylittävää tietojen vaihtoa, myös laajentamalla pääsyä olemassa oleviin tietojärjestelmiin Euroopan unionissa. Kesäkuun 12–13. päivänä 2007 kokoontuneen oikeus- ja sisäasioiden neuvoston sekakomitean päätelmissä todetaan, että turvallisuuden parantamista ja terrorismin torjunnan tehostamista koskevan tavoitteen saavuttamiseksi täysimääräisesti, jäsenvaltioiden poliisille ja lainvalvontaviranomaisille sekä Europolille olisi myönnettävä tietyin edellytyksin pääsy Eurodaciin tietoihin tutustumiseksi silloin, kun ne työskentelevät terroritekojen ja muiden vakavien rikosten torjumisen, havaitsemisen ja tutkinnan alalla. Tämän vuoksi neuvosto kehotti komissiota tekemään tavoitteen saavuttamisen edellyttämät ehdotukset mahdollisimman pian.

Samanaikaisesti syyskuun 2009 asetusehdotuksen kanssa komissio antoi ehdotuksen neuvoston päätökseksi jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin oikeudesta pyytää sormenjälkitietojen vertailua Eurodac-tietojen kanssa (KOM(2009) 344 lopullinen). Päätösehdotuksen käsittely aloitettiin neuvoston työryhmässä syyskuussa 2009, mutta sen käsittely keskeytettiin, kun Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (SEUT) tuli voimaan 1 päivänä joulukuuta 2009 ja pilarijärjestelmä poistettiin.

Euroopan parlamentin kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta käsittelee komission kumppaakin ehdotusta kokouksessaan 5.–6.10.2009. Parlamentti ei kuitenkaan antanut lainsäädäntöpäätöslauselmaa ehdotuksista. Euroopan tietosuojavaltuutettu antoi ehdotuksista kriittisen lausunnon.

Unionin yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskevasta säädösehdotuspaketista käytävien neuvotteluiden edistämiseksi ja Eurodac-asetuksen muuttamisesta koskevan ehdotuksen käsittelyn helpottamiseksi komissio päätti poistaa asetusehdotuksesta säännökset, jotka viittasivat oikeuteen tutustua Eurodac-tietoihin lainvalvontatarkoituksia varten. Lisäksi ehdotukseen oli tarpeen tehdä teknisiä muutoksia, joilla toisaalta varmistettiin johdonmukaisuus vastuunmäärittämisasetuksen kanssa, ja toisaalta ilmaistiin selkeämmin se, että järjestelmästä saadut automaattiset osumat olisi annettava sormenjäl-

kiasiantuntijan tarkastettaviksi. Komissio katsoi myös, että nopeuttamalla uuden Eurodac-asetuksen antamista voitaisiin myös perustaa ajoissa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvien laaja-alaisen tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaava virasto. Kyseisen viraston on tarkoitus vastata myös Eurodacin hallinnoinnista. Komissio antoi näin muutetun uuden asetusehdotuksen 11.10.2010 (KOM(2010) 555 lopullinen).

Komissio antoi 30.5.2012 ehdotuksen KOM(2012) 254 lopullinen, jossa on yhdistetty yllä mainitut aikaisemmat komission ehdotukset KOM(2010) 555 lopullinen ja KOM(2009) 344 lopullinen. Ehdotus on osa yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää koskevaa säädöspakettia. Muut tähän kuuluvat säädökset ovat ns. määritelmädirektiivi (hyväksyttiin jo Puolan puheenjohtajuuskaudella 13.12.2011), vastuunmäärittämisasetus (puheenjohtajalle annettiin mandaatti aloittaa epäviralliset neuvottelut Euroopan parlamentin kanssa 4.4.2012), ns. vastaanottodirektiivi (puheenjohtajalle annettiin mandaatti aloittaa epäviralliset neuvottelut Euroopan parlamentin kanssa 21.3.2012) ja ns. turvapaikkamenettelydirektiivi (puheenjohtajalle annettiin mandaatti aloittaa epäviralliset neuvottelut Euroopan parlamentin kanssa 6.6.2012). Tukholman ohjelmassa, jossa määritetään Euroopan unionin painopisteet oikeuden, vapauden ja turvallisuuden alueella vuosina 2010–2014, asetettiin tavoitteeksi yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän säädösten hyväksymiseen vuoden 2012 aikana.

2 Asian aikaisempi käsittely eduskunnassa

Eduskunta on käsitellyt Eurodac-asetusehdotusta (KOM(2008) 825 lopullinen) tunnuksella U 21/2009 vp. Syyskuussa 2009 annetusta ehdotuksesta (KOM(2009) 342 lopullinen) on toimitettu U-jatkokirjelmä SM2009-00470. Valtioneuvosto totesi antamassaan U-kirjelmässä suhtautuvansa erittäin myönteisesti Eurodac-järjestelmän edelleen kehittämiseen, koska Eurodac-sormenjälkitiedoilla on ratkaiseva merkitys turvapaikkahakemuksen käsittelemisestä vas-

tuussa olevan jäsenvaltion määrittämisessä. Valtioneuvosto totesi suhtautuvansa ehdotuksessa esitettyihin muutoksiin periaatteessa myönteisesti mutta esitti myös huomioita joistakin ehdotuksen kohdista. Hallintovaliokunta totesi lausunnossaan HaVL 7/2009 vp yhtyvän valtioneuvoston kantaan. U-jatkokirjelmässään valtioneuvosto toisti suhtautuvansa erittäin myönteisesti Eurodac-järjestelmän edelleen kehittämiseen. Se myös totesi voivansa hyväksyä asetukseen Euroopan parlamentin tekemien tarkistusten sekä neuvoston työryhmäkäsittelyn perusteella tehdyt muutosehdotukset. Hallintovaliokunta totesi lausunnossaan HaVL 3/2010 vp yhtyvän asiassa valtioneuvoston kantaan esittämillään painotuksilla.

Eduskunta on käsitellyt ehdotusta neuvoston päätökseksi jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin oikeudesta pyytää sormenjälkitietojen vertailua Eurodac-tietojen kanssa (KOM(2009) 344 lopullinen) tunnuksella U85/2009 vp. Valtioneuvosto totesi antamassaan U-kirjelmässä voivansa hyväksyä lainvalvontaviranomaisten pääsyn Eurodac-järjestelmään komission esittämällä tavalla ja lisäsi, että lainvalvontaviranomaisten pääsy Eurodac-järjestelmään ei kuitenkaan saa hankaloittaa vastuunmäärittämisasetuksella luodun järjestelmän toimintaa. Valtioneuvosto esitti myös tarkemmat perustelut kannalleen. Hallintovaliokunta totesi asiasta antamassaan lausunnossa HaVL 2/2010 hyväksyvän periaatteessa lainvalvontaviranomaisten pääsyn Eurodac-järjestelmään. Se lisäsi (muun muassa), että valtioneuvoston on kuitenkin asian käsittelyssä jatkossa varmistettava, että tasapaino lainvalvontaviranomaisten tiedonsaantioikeuksien ja yksityisyyden suojan välillä säilyy ja että perusoikeudet otetaan asianmukaisesti huomioon. Tietojen tarpeellisuus- ja suhteellisuusperiaatteen toteutuminen on myös pystyttävä aina perustelemaan. Hallintovaliokunta myös edellytti, että lopullisessa päätöksessä määritellään tietosuojan varmistamiseksi tarkat ehdot lainvalvontaviranomaisten pääsulle Eurodac-tietokantaan. Hallintovaliokunta totesi yhtyvän asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen lausunnossaan esittämiään näkökohtia.

3 Pääasiallinen sisältö

Yllä mainittuihin aikaisempiin komission ehdotuksiin KOM(2010) 555 lopullinen ja KOM(2009) 344 lopullinen verrattuna nyt esitettyyn ehdotukseen tehdyt muutokset ovat lähinnä teknisiä; niillä on yhdistetty aiemmat kaksi ehdotusta yhdeksi ehdotukseksi. Lisäksi nyt käsillä olevan ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus.

Ehdotukseen on tehty kolme varsinaista sisällöllistä muutosta:

- Komissio ehdottaa 29 artiklan 1 kohdan toiseksi viimeiseen kappaleeseen lisättäväksi uuden viimeisen lauseen, joka koskee yhteisen esitteen laatimista. Ehdotukseen tehdyn lisäyksen mukaan esite tulee laatia kielellä, jota henkilö ymmärtää tai hänen voidaan olettaa ymmärtävän.

- Alkuperäisen asetusehdotuksen mukaan Eurodacin operatiiviseen hallintoitiin liittyvät tehtävät siirtyvät perustettavalle virastolle, joka vastaisi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvien laaja-alaisen tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista (jäljempänä virasto). Kyseisen viraston perustamista koskeva Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1077/2011 annettiin 25 päivänä lokakuuta 2011 ja virasto alkaa hoitaa tehtäviään 1 päivästä joulukuuta 2012. Nyt esitetyn ehdotuksen luku VIII sisältää vain artiklan 38, jossa luetaan tarpeelliset muutokset edellä mainitun viraston perustamista koskevaan asetukseen.

- Ehdotuksen 46 artiklan 2 kohdan mukaan asetuksen soveltaminen alkaisi kahden vuoden kuluttua sen voimaantulosta. Aiemmassa ehdotuksessa voimaantulo oli sidottu seuraavien edellytysten täyttymiseen: a) kaikki jäsenvaltiot ovat ilmoittaneet komissiolle toteuttaneensa tarvittavat tekniset järjestelyt tietojen siirtämiseksi keskusjärjestelmään, ja b) komissio on toteuttanut asetuksen mukaisesti tarvittavat tekniset järjestelyt, jotta keskusjärjestelmä voi aloittaa toimintansa.

Ehdotuksen luku I sisältää yleiset määräykset. Siinä määritellään muun muassa järjestelmän tarkoitus ja asetuksessa käytettävät termit, kuvataan järjestelmän rakenne ja perusperiaatteet, asetetaan velvollisuus nimetä ne lainvalvontaviranomaiset, joille annetaan

pääsy Eurodaciin ja myös tarkastava viranomaisena. Ehdotuksen luvut II, III, IV ja V sisältävät säännökset, joilla tehostetaan vastuunmäärittämisasiäsetuksen täytäntöönpanoa. Niissä määritellään muun muassa henkilöt, joiden sormenjäljet tallennetaan järjestelmään tai joiden sormenjälkiä vertaillaan järjestelmässä ja asetetaan määräaika tallentamisen suorittamiselle. Lisäksi niissä määritellään, mitä tietoja henkilöistä tallennetaan järjestelmään.

Ehdotuksen luku VI sisältää aiemman ehdotuksen (KOM(2009) 344 lopullinen) mukaiset säännökset jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin oikeudelle pyytää sormenjälkitietojen tai latenttien sormenjälkien vertailua Eurodacin tietojen kanssa.

Pääsy tietojärjestelmään myönnettäisiin vasta sitten, kun rajatylittävän yhteistyön tehostamisesta erityisesti terrorismin ja rajatylittävän rikollisuuden torjumiseksi 23 päivänä kesäkuuta 2008 tehtyyn neuvoston päätökseen 2008/615/YOS (jäljempänä Prüm-päätös) perustuva vertailu jäsenvaltion kansallisissa tietokannoissa ja muiden jäsenvaltioiden automatisoiduissa kansallisissa sormenjälkien tunnistusjärjestelmissä olevien tietojen kanssa ei ole tuottanut tuloksia. Lisäksi edellytetään, että a) vertailu on tarpeen terrorismirikosten tai muiden vakavien rikosten torjuntaa, havaitsemista tai tutkintaa varten; ja b) vertailu on tarpeen yksittäistapauksessa; ja c) on kohtuullinen aihe uskoa, että vertailu Eurodac-tietojen kanssa edistää oleellisesti jonkin kyseessä olevan rikoksen torjuntaa, havaitsemista tai tutkintaa.

Terrorismirikoksilla tarkoitetaan tekoja, jotka kansallisessa lainsäädännössä määritellään rikoksiksi ja jotka ovat terrorismin torjumisesta tehdyn neuvoston puitepäätöksen 2002/475/YOS 1–4 artiklassa tarkoitettuja tai niitä vastaavia rikoksia. Vakavilla rikoksilla tarkoitetaan eurooppalaista pidätysmääräystä ja jäsenvaltioiden välisiä luovutusmenettelyjä koskevan puitepäätöksen 2002/584/YOS 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettuja tai niitä vastaavia rikoksia, joista seurauksena määrättävän rangaistuksen enimmäisaika kansallisen lainsäädännön mukaan on vähintään kolme vuotta. Puitepäätöksen 2 artiklan 2 kohdan mukaan näitä rikoksia ovat (mikäli kolmen vuoden rangaistusaikaavaatimus täyttyy)

muun muassa rikollisjärjestöön osallistuminen, terrorismi, ihmiskauppa, lasten seksuaalinen hyväksikäyttö ja lapsipornografia, huumekauppa sekä laittomassa maahantulossa ja maassa oleskelussa avustaminen.

Osumaa seuraavista lisätietopyynnöistä ei säädetä ehdotetussa asetuksessa. Sen jälkeen, kun kyselyn tehnyt jäsenvaltio on saanut tiedon (osuman) siitä, että tietyistä henkilöstä on tietoa Eurodacissa, voi kyseinen jäsenvaltio pyytää näitä tietoja voimassa olevien tietojenvaihtoa koskevien välineiden mukaisesti.

Luvussa VII määrätään tarkasti rekisteröidyn oikeuksista, tietojen käsittelystä, tietosuojasta, ja tietojen käsittelijän vastuusta. Asetuksella luodaan myös uusi hallinnointirakenne antamalla Eurodacin operatiiviseen hallinnointiin liittyvät tehtävät virastolle, joka vastaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvien laaja-alaisen tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista (artikla 4 ja luku VIII). Lisäksi läpi asetuksen on tehty tarvittavat tekniset muutokset, joilla varmistetaan asetuksen yhdenmukaisuus unionin muun turvapaikkasäännösten kanssa ja huomioidaan tekniikan kehittyminen alkuperäisen asetuksen hyväksymisen eli vuoden 2000 jälkeen.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteen

Kansainvälistä suojelua koskevan hakeuksen tutkimisesta vastuussa olevan jäsenvaltion selvittämisen tehostamista koskien ehdotuksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 78 artiklan 2 kohdan e alakohta, joka vastaa alkuperäisen ehdotuksen oikeusperustaa (Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 63 artiklan 1 kohdan a alakohta).

Lainvalvontaviranomaisten pääsyä koskevin osin ehdotuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 87 artiklan 2 kohdan a alakohta ja Europolin pääsyä koskevin osin saman sopimuksen 88 artiklan 2 kohdan a alakohta. Alkuperäisen ehdotuksen oikeusperustana oli Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 30 artiklan 1 kohdan b alakohta ja 34 artiklan 2 kohdan c alakohta.

Jäsenvaltiot eivät voi riittävällä tavalla saavuttaa ehdotettujen toimien tavoitetta, joka on sormenjälkitietojen vertailujärjestelmän perustaminen komission yhteyteen unionin turvapaikkapolitiikan toteuttamisen avustamiseksi, ja se voidaan sen vuoksi saavuttaa paremmin unionin tasolla. Lisäksi ehdotetuilla toimilla on tarkoitus muuttaa Eurodac-asetusta toissijaisen tarkoituksen lisäämiseksi, jotta Eurodac-tietoja voidaan käyttää terrorismin ja muun vakavan rikollisuuden torjuntaan. Ainoastaan komissio voi ehdottaa tällaista muutosta; ilman tätä muutosta jäsenvaltioilla ei ole oikeutta toimia. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan ehdotus on toissijaisuusperiaatteen mukainen.

5 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin

Ehdotuksen perusteluosan kolmas luku sisältää aikaisempaa laajemman selvityksen ehdotuksen yhdenmukaisuudesta Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) kanssa.

Perusoikeuskirjan 18 artiklassa ilmaistaan oikeus turvapaikkaan. Ehdotus tulee nopeuttamaan ja helpottamaan vastuussa olevan jäsenvaltion selvittämistä. Näin hakijan pääsy turvapaikkamenettelyyn vastuussa olevassa jäsenvaltiossa nopeutuu ja aika, jonka hakija on epätietoinen siitä, missä valtiossa hänen hakemuksensa käsitellään, lyhentyä. Näin asetuksen tavoite tukee turvapaikkaa koskevan oikeuden toteutumista.

Koska Eurodac-järjestelmä on perustettu helpottamaan vastuunmäärittämisasetuksen soveltamista,

lainvalvontaviranomaisten ja Europolin pääsyllä Eurodacin tietoihin terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjumiseksi, havaitsemiseksi tai tutkimiseksi muutetaan Eurodacin alkuperäistä tarkoitusta ja puutetaan samalla niiden henkilöiden oikeuteen nauttia yksityiselämän kunnioitusta, joiden henkilötietoja käsitellään Eurodac-järjestelmässä. Lisäksi henkilöitä, joiden sormenjäljet on tallennettu Eurodac-järjestelmään, ei lähtökohtaisesti epäillä mistään rikoksesta.

Kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden osalta on erittäin tärkeää varmistaa, että Eurodac-järjestelmästä lainvalvontatarkoituksiin saadut tiedot eivät päädy maihin, joista hakijat ovat paenneet pelättyään joutuvansa vainon kohteeksi. Tietojen joutumisella väärin käsiin voi olla haitallisia vaikutuksia hakijaan sekä hänen sukulaisiinsa ja ystäviinsä, minkä vuoksi hän ei kenties haluaisi tehdä hakemusta kansainvälisestä suojelusta. Tämän välttämiseksi ehdotuksessa kielletään nimenomaisesti luovuttamasta ehdotuksen säännösten mukaisesti saatuja tietoja kolmansille maille, järjestöille ja yhteisöille (artikla 35). Lisäksi ehdotukseen on sisällytetty kattava seuranta- ja arviointijärjestelmä (artikla 40). Arvioinnissa tarkkaillaan muun muassa sitä, johtaako asetuksen soveltaminen kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden leimautumiseen. Yllä mainittu huomioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin pääsy järjestelmään ei siten rajoita perusoikeuskirjan 18 artiklan mukaista oikeutta turvapaikkaan.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla, ja kyseisten oikeuksien ja vapauksien olennaisista sisältöä noudattaen. Yksityselämän suojaan puuttumisen on tapahduttava lain mukaisesti, ja lainsäädäntö on muotoiltava riittävän yksityiskohtaisesti, jotta henkilöt voivat mukauttaa käyttäytymistään; lainsäädännöllä olisi myös suojattava henkilöitä mielivaltaiselta kohtelulta ja ilmaistava riittävän selkeästi toimivaltaisille viranomaisille annettun harkintavallan rajat ja sen käyttötapa. Yksityselämän suojaan puuttumisen olisi oltava tarpeen oikeutetun ja oikeasuhteisen edun saavuttamiseksi demokraattisessa yhteiskunnassa ja oikeassa suhteessa oikeutettuihin tavoitteeseensa.

Lainvalvontaviranomaisten Eurodacista ja muista EU-tietokannoista saamien tietojen käsittelyyn sovelletaan rikosasioissa tehtävässä poliisi- ja oikeudellisessa yhteistyössä käsiteltävien henkilötietojen suojaamisesta tehtyä neuvoston puitepäätöstä 2008/977/YOS. Europolin suorittaman henkilötietojen käsittelyn on oltava Europolin perustamisesta tehdyn neuvoston päätöksen

2009/371/YOS mukaista (artikla 33). Jäsenvaltioiden edellytetään myös määräävän tietosuojaperiaatteiden rikkomisesta tehokkaita seuraamuksia. Lisäksi asetus edellyttää, että kunkin jäsenvaltion lainvalvontaviranomaisten ja Europolin on varmistettava, että kaikki tietojenkäsittelytapahtumat, jotka aiheutuvat tämän asetuksen nojalla tehdyistä sormenjälkitietojen ja Eurodac-tietojen vertailua koskevista pyynnöistä, kirjataan lokirekisteriin tai niistä laaditaan asiakirjat tietojen vertailupyynnöiden hyväksyttävyyden tarkistamiseksi sekä tietojenkäsittelyn lainmukaisuuden, tietojen eheyden ja tietoturvan valvomiseksi ja sisäisen valvonnan harjoittamiseksi (artikla 36). Yllä mainittu huomioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin pääsy järjestelmään vaikuttaa perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaiselta.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 14/2009 vp (koskien HE 234/2008 vp, hallituksen esitys laiksi passilain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta) ja PeVL 47/2010 vp (koskien HE 104/2010 vp, hallituksen esitys laeiksi ulkomaalaislain, ulkomaalaisrekisteristä annetun lain ja löytötavaralain muuttamisesta) muun muassa, että laajojen biometrisiä tunnisteita sisältävien rekisterien yhteydessä rekisterin alkuperäisestä käyttötarkoituksesta voidaan tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Säätely ei saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi. Uusi käyttötarkoitus voi perustuslakivaliokunnan mielestä sinänsä liittyä myös tarkasti määriteltyjen rikosten estämiseen ja selvittämiseen, mutta ainoastaan siinä laajuudessa kuin tällä toiminnalla on kiinteä yhteys tietojen alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen. Koska perustuslakivaliokunta on antanut lausuntonsa edellä mainittujen tietojärjestelmien käyttötarkoitusten laajentamisesta, valtioneuvosto katsoo tarkoituksenmukaiseksi saada valiokunnan lausunto asiasta myös Eurodac-järjestelmää koskien.

Komission ehdotuksella lainvalvontaviranomaisille ja Europolille annettu pääsy on rajattu erittäin tarkasti: pääsy on mahdollista vain, jos aiempi Prüm-päätökseen perustuva

vertailu ei ole tuottanut tuloksia; se on mahdollista ainoastaan rajattujen vakavien rikosten torjumiseksi, havaitsemiseksi ja tutkimiseksi; ja se koskee ainoastaan pääsyä yksittäistapausta koskevia tietoihin. Lisäksi sormenjälkitietojen rutiiniluonteinen haku on nimenomaisesti kielletty. Kyseessä on siten turvallinen ja kustannustehokas tapa todeta, onko jäsenvaltioissa tietoja henkilöistä, joiden osalta on vakavia perusteita uskoa heidän tekevän tai tehneen terrorismirikoksia tai muita vakavia rikoksia ja missä kyseiset tiedot sijaitsevat. Eurodac-järjestelmälle siten ei ole käytännössä tehokasta vaihtoehtoa. Ehdotetulla toimenpiteellä myös hyödynnetään olemassa olevia tietokantoja ja tiedonvaihtorakenteita eikä pyritä luomaan päällekkäisiä rakenteita perustamalla uusia järjestelmiä. Lisäksi on huomattava, että ehdotuksen mukaan lainvalvontaviranomaiset saisivat pääsyn Eurodaciin vain osuma/ei-osuma periaatteella. Osumaa seuraavista lisätietopyynnöistä ei säädetä ehdotetussa asetuksessa. Sen jälkeen, kun kyselyn tehnyt jäsenvaltio on saanut tiedon (osuman) siitä, että tietystä henkilöstä on tietoa Eurodacissa, voi kyseinen jäsenvaltio pyytää näitä tietoja voimassa olevien tietojenvaihtoa koskevien välineiden mukaisesti.

Komission tilastojen mukaan vuoden 2011 aikana Eurodac-järjestelmään tehtiin yhteensä 412 303 sormenjälkien tallennusta ja/tai vertailua kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimisesta vastaavan valtion selvittämisen tarkoituksessa. Lisäksi järjestelmään tehtiin 226 hakua sen perusteella, että rekisteröity henkilö on käyttänyt oikeuttaan selvittää, mitä tietoja hänestä on tallennettu järjestelmään. Lainvalvontaviranomaisten ja Europolin pääsyä koskevan tiukan rajauksen vuoksi on odotettavissa, että näiden suorittamien vertailujen määrä jää huomattavasti vähäisemmäksi kuin asetuksen alkuperäisen tarkoituksen perusteella suoritettut toimet.

Ehdotettu lainvalvontaviranomaisten ja Europolin pääsy Eurodac-järjestelmään on täsmällisesti rajattu poikkeus alkuperäisestä käyttötarkoituksesta. Ehdotus ei tällaisenaan myöskään vaikuta jäsenvaltioiden maahanmuuttoviranomaisten työhön kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä

vastuussa olevan valtion selvittämiseksi. Tilastojen perusteella ehdotus ei myöskään näyttäisi sisältävän riskiä siitä, että ehdotettu Eurodac-järjestelmän alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poikkeava toiminta muodostuisi rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi.

6 Vaikutukset lainsäädäntöön

Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetussa laissa (761/2003) on kansainväliseen poliisiyhteistyöhön liittyvän henkilötietojen käsittelyn erityissäännökset. Luvussa tulisi säätää poliisin oikeudesta saada teknisen käyttöyhteyden avulla tietoja Eurodac-järjestelmästä siten kuin Eurodac -asetuksessa säädetään. Samanlainen muutos tulisi tehdä myös henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin (579/2005). Tullin osalta tulee säätää Eurodac – tiedonsaannista tulee harkittavaksi laissa henkilötietojen käsittelystä tullilaitoksessa, jota valmistellaan parhaillaan valtiovarainministeriössä.

7 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksella ei ole merkittäviä kansallisia taloudellisia vaikutuksia. Keskusjärjestelmän perustamiseen ja toimintaan liittyvät kustannukset katetaan Euroopan unionin yleisestä talousarviosta. Jäsenvaltiot vastaavat oman kansallisen yksikkönsä sekä sen ja keskusjärjestelmän välisistä yhteyksistä aiheutuvista kustannuksista. Sormenjälkien ottamiseen asetetulla kahden vuorokauden aikarajalla saattaa olla taloudellisia vaikutuksia. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään tehostamaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämistä, mikä saattaa nopeuttaa Maahanmuuttoviraston päätöksentekoa ja sitä kautta vähentää kustannuksia. Ehdotuksen 25 artiklan 4 kohdassa säädetään siitä, että sormenjälkivertailun tuloksen tarkastaa aina sormenjälkiasiantuntija. Osumatiedot tulee välittää mahdollisimman pikaisesti asiaa käsittelevien viranomaisten tietoon, mikä saattaa edellyttää keskusrikospoliisin sormenjälkiasiantuntijan päivystystä myös iltaisin ja viikon-

loppuisin. Tämä tulee aiheuttamaan myös taloudellisia vaikutuksia.

8 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Ehdotus on käsitelty maahanmuutto- turvapaikka- ja kotouttamisasiat jaostossa (jaosto 6) 18.6.2012 sekä oikeus- ja sisäasiat jaostossa (jaosto 7) 19.6.2012.

Asetus esiteltiin oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 7.6.2012 osana Euroopan yhteisestä turvapaikkajärjestelmästä käytävää keskustelua. Ehdotus otettiin pääosin myönteisesti vastaan.

Ehdotuksen käsittely aloitettiin neuvoston turvapaikkatyöryhmässä 12.6.2012.

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti Eurodac-järjestelmän edelleen kehittämiseen. Valtioneuvosto voi hyväksyä ehdotuksen komission esittämällä tavalla mutta esittää ehdotuksesta kuitenkin seuraavat huomiot.

Uusi asetusehdotus sisältää vuonna 2010 annettuun ehdotukseen KOM(2010) 555 lopullinen sisällytyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelemisestä vastuussa olevaa jäsenvaltion selvittämisen tehostamista tukevat säännökset. Eurodac-sormenjälkitiedoilla on ratkaiseva merkitys määrittäessä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelemisestä vastuussa olevaa jäsenvaltiota, ja ehdotetut muutokset tehostavat tätä menettelyä entisestään.

Unionin ulkorajan luvattoman ylittämisen yhteydessä tavattujen henkilöiden tietojen osalta (artikla 16) komissio ehdottaa aikaisemman ehdotuksen KOM(2010) 555 lopullinen mukaisesti tietojen säilyttämisaikaksi yhtä vuotta. Alkuperäisessä Eurodac-asetuksessa 2725/2000 säilytysaika oli kaksi vuotta. Muutosta on perusteltu sillä, että esitetty määräaika olisi yhdenmukainen vastuumäärittämisasetuksen 10 artiklan 1 kohdan kanssa, jonka mukaan vastuu turvapaikkahakemuksen käsittelystä päättyy 12 kuukauden kuluttua luvattomasta ulkorajan ylittämisestä. Käytännössä tällaista sormenjälkitietoa on kuitenkin 12 kuukauden jälkeen

voitu käyttää sovellettaessa vastuunmäärittämisasiäsetuksen 10 artiklan 2 kohtaa, jonka mukaan jäsenvaltio voi olla vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelemisestä, jos hakija on oleskellut tuossa valtiossa yhtäjaksoisesti vähintään viiden kuukauden ajan. Valtioneuvosto pitäisikin parempana kahden vuoden säilytysaikaa.

Valtioneuvosto voi hyväksyä komission ehdotuksen koskien lainvalvontaviranomaisten oikeutta päästä Eurodac-järjestelmän tietoihin terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjumiseksi, havaitsemiseksi ja tutkimiseksi. Henkilön tunnistamiseen on joissakin tapauksissa käytettävissä ainoastaan Eurodacissa olevat biometriset tiedot. Terrorismirikoksesta tai muusta vakavasta rikoksesta epäilty henkilö on aiemmin saatettu rekisteröidä turvapaikanhakijaksi, mutta hänen tietojaan ei ole muissa viranomaisten tietokannoissa tai hänestä on rekisterissä ainoastaan virheelliset tai väärät henkilötiedot.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että Eurodac-järjestelmästä lainvalvontatarkoituksiin saatuja tietoja ei saa luovuttaa kolmansille maille. Näin estetään tietojen päätyminen maihin, joista hakijat ovat paenneet pelättyään joutuvansa vainon kohteeksi. Tietojen joutumisella vääriin käsiin voisi olla haitallisia vaikutuksia sekä hakijalle että hänen sukulaisilleen. Valtioneuvosto pitää myös hyvänä sitä, että ehdotukseen on sisällytetty kattava seuranta- ja arviointijärjestelmä. Näin voidaan kartoittaa tarpeita Eurodac-järjestelmän edelleen kehittämiseen ja varmistaa, ettei järjestelmän käyttö lainvalvontatarkoituksiin johda kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden leimautumiseen. Tietosuojan varmistamiseksi on myös tärkeää, että ehdotuksessa on säädetty tarkasti lainvalvonta- ja muiden asetusta soveltavien viranomaisten pääsystä Eurodac-tietokantaan

Ehdotuksen mukaan Eurodaciin voisi tehdä kyselyn vasta sen jälkeen, kun ensin ei ole saatu ”osumaa” kansallisesta sormenjälkirekisteristä ja Prüm-päätöksen mukaisesti tehdystä vertailusta toisten jäsenvaltioiden sormenjälkitietokantoihin. Lisäksi edellytetään, että a) vertailu on tarpeen neuvoston puitepäätöksen 2002/475/YOS 1–4 artiklassa tarkoitettujen terrorismirikosten tai eurooppalaista pidätysmääräystä ja jäsenvaltioiden vä-

lisi luovutusmenettelyjä koskevan puitepäätöksen 2002/584/YOS 2 artiklan 2 kohdassa tarkoitettujen muiden vakavien rikosten torjuntaa, havaitsemista tai tutkintaa varten; ja b) vertailu on tarpeen yksittäistapauksessa; ja c) on kohtuullinen aihe uskoa, että vertailu Eurodac-tietojen kanssa edistää oleellisesti jonkin kyseessä olevan rikoksen torjuntaa, havaitsemista tai tutkintaa. Suomen lainsäädännössä soveltamisalaan kuuluisivat ainakin (esimerkiksi) törkeä laittoman maahantulon järjestäminen ja ihmiskauppa (enimmäisaika 6 vuotta) sekä törkeä ihmiskauppa (enimmäisaika 10 vuotta). Laittoman maahantulon järjestämisestä määrättävä rangaistuksen enimmäisaika on Suomessa kaksi vuotta.

Valtioneuvosto ei ole vakuuttunut siitä, että pääsyn ankkuroiminen kaikissa tilanteissa edeltävään Prüm-päätöksen mukaiseen menettelyyn palvelisi tiedonsaannin oikea-aikaisuuden ja mahdollisimman kohdennettujen pyyntöjen lähettämisen, eli tehokkuuden ja mahdollisimman suppean henkilötietojen jakamisen, tavoitetta. Tässä yhteydessä on huomattava, että neuvoston päätöksessä (2008/633/YOS) jäsenvaltioiden nimeämien viranomaisten ja Europolin pääsystä tekemään hakuja viisumitietojärjestelmästä (VIS) terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjumiseksi, havaitsemiseksi ja tutkimiseksi (jäljempänä VIS-päätös) pääsy järjestelmään on annettu ilman vaatimusta muiden tietojärjestelmien ennalta tarkistamisesta. Edellä mainituista syistä valtioneuvosto pitäisi parempana, että pääsy tehtäisiin yhdenmukaiseksi VIS-päätöksen kanssa poistamalla vaatimus Eurodac-vertailua edeltävästä Prüm-päätöksen perustuvasta kyselystä. Mikäli vaatimuksen täydellinen poistaminen ei ole mahdollista, Eurodac-vertailu ilman edellä mainittua kyselyä tulisi mahdollistaa ainakin kiiretilanteissa. Tällainen tilanne voi olla kyseessä esimerkiksi silloin, kun on olemassa epäily vakavasta henkeä tai terveyttä koskevasta vaarasta tai merkittävän omaisuusvahingon vaara. Lisäksi on tärkeää, että mikäli Prüm-päätöksen mukainen kysely vaaditaan, se vaaditaan tehtäväksi vain niiden valtioiden kesken, joiden kanssa kyselyä pyytävä jäsenvaltio on operatiivinen. On myös huomattava, että Suomi ei ole vielä operatiivinen Prüm-päätöksen mukaisessa

sormenjälkitietojen vaihdossa vaan tulee operatiiviseksi aikaisintaan maaliskuussa 2013.

Kuten aiemmassa ehdotuksessa, ehdotuksen 25 artiklan 4 kohdassa säädetään siitä, että sormenjälkivertailun tuloksen tarkastaa aina sormenjälkiasiantuntija. Käytännössä järjestelmän suorittamat vertailut eivät, sormenjälkien vertailun suorittamista koskevan teknisen kehityksen ansiosta, tuota virheellisiä vertailutuloksia. Lisäksi on mahdollista, että tämä vaatimus voisi joissain tilanteissa viivästyttää vertailutuloksen toimittamista asianomaisten viranomaisten käyttöön. Valtioneuvosto ei pidä komission ehdotusta parhaana mahdollisena ratkaisuna, vaan olisi valmis tukemaan vertailun luotettavuuden parantamista muilla keinoin, mikäli se on tarpeen. Kohta voidaan kuitenkin hyväksyä, mikäli sen poistaminen ei saa tarvittavaa tukea neuvostossa.

Valtioneuvosto pitää tarkoituksenmukaisena, että alkuperäisen asetusehdotuksen mukaisesti Eurodacin hallinnointi ja kehittäminen annetaan eurooppalaisen tietohallintoviraston tehtäväksi.

Ehdotuksen 46 artiklan 2 kohdan mukaan asetuksen soveltaminen alkaisi kahden vuoden kuluttua sen voimaantulosta. Valtioneuvosto katsoo, että vastuunmäärittämisasetuksen soveltamisen tehostamisen näkökulmasta olisi parempi, jos asetuksen soveltaminen alkaisi mahdollisimman pian, eli mahdollisuuksien mukaan kahta vuotta aiemmin. Valtioneuvosto pitää myös tärkeänä, että asetusehdotus hyväksytään Tukholman ohjelmassa ilmaistun tavoitteen mukaisesti osana eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää koskevan säädöspaketin hyväksymistä ja ohjelman mukaisessa tavoiteajassa vuoden 2012 loppuun mennessä.