

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Eurodac-rekisteri)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Eurodac-rekisteri) (U 30/2016 vp): Hallintovaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 39/2020 vp — U 30/2016 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut (etäkuuleminen):

- johtava asiantuntija Kukka Krüger, sisäministeriö
- kansainvälisen yhteistyön yksikön päällikkö Matti Pitkäniitty, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Monna Airiainen, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Katri Niskanen, sisäministeriö
- tulosaluejohtaja Mikko Montin, Maahanmuuttovirasto
- erityisasiantuntija Tuomas Koljonen, Maahanmuuttovirasto
- ylikomisario Hannu Pietilä, Poliisihallitus
- professori Martti Koskenniemi

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- professori (emeritus) Vesa Kannianen

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- Amnesty International, Suomen osasto ry
- Pakolaisneuvonta ry

Viitetiedot

Valiokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnot HaVL 31/2016 vp, HaVL 8/2017 vp ja HaVL 18/2017 vp.

Valiokunnan lausunto HaVL 27/2020 vp

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komission mukaan nyt annettu ehdotus KOM(2020) 614 lopullinen täydentää vuoden 2016 annettua ehdotusta ja siitä lainsäätäjien välillä käytyjä neuvotteluja, ja sitä tulee tarkastella tämän saavutetun sovun valossa.

Vuonna 2016 annetussa ehdotuksessa esitettiin voimassa olevan Eurodac-asetuksen (EU) 603/2013 soveltamisalaa laajennettavaksi siten, että unionin alueella laittomasti oleskelevien henkilöiden tiedot talletettaisiin järjestelmään sen sijaan, että näitä tietoja ainoastaan vertailtaisiin järjestelmään aikaisemman kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteella jo talletettuihin tietoihin. Järjestelmään myös ehdotettiin tallennettaviksi aiempaa enemmän tietoja ja laskettiin biometrinen tunnistetietojen ottamisen alaikäraja 14 vuodesta 6 vuoteen. Neuvottelujen aikana ehdotukseen sisällytettiin tietojen hakua järjestelmästä, matkustusasiakirjakopioiden tallettamista ja lainvalvontaviranomaisten pääsyn yksinkertaistamista koskevia muutoksia. Neuvottelujen aikana ehdotukseen lisättiin myös säännökset, joiden perusteella järjestelmään talletettaisiin tiedot myös henkilöistä, jotka uudelleensijoitetaan tai sijoittuvat humanitaarisen maahanpääsyn kautta jäsenvaltioiden alueelle tai joiden osalta jompaakumpaa näistä harkitaan.

Nyt ehdotetut pääasialliset muutokset ovat seuraavat:

Eurodac-järjestelmää ehdotetaan muutettavaksi hakemuksia laskevasta tietokannasta hakijoita laskevaksi tietokannaksi. Tällä hetkellä ei ole mahdollista tietää, kuinka monta hakijaa on EU:ssa. Eurodac-rekisteröinnit tehdään hakemusten perusteella, ja useat hakemukset voivat kuulua samalle henkilölle (artikla 4).

Ehdotetut muutokset antaisivat mahdollisuuden yhdistää Eurodacista, rajanylitystietojärjestelmästä (EES), EU:n matkustustieto- ja -lupajärjestelmästä (ETIAS) ja viisumitietojärjestelmästä (VIS) saatavia anonymisoituja tilastotietoja. Näin olisi mahdollista saada tietää esimerkiksi, kuinka moni kolmannen maan kansalainen on saapunut unionin alueelle laillisesti viisumilla tai viisumivapaasti ja on tämän jälkeen hakenut kansainvälistä suojelua. Komission ja jäsenvaltioiden lisäksi tuleva Euroopan unionin turvapaikkavirasto ja Frontex saisivat myös pääsyn tilastotietoihin, koska molemmat virastot tuottavat toimeksiantonsa puitteissa myös analyyskejä muuttoliiketilanteesta unionin alueella (artikla 9).

Uuden tietojen talletusluokan luominen henkilöille, jotka nousevat maihin etsintä- ja pelastusoperaation (SAR) jälkeen (artikla 14b).

Järjestelmä tukisi edelleen kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta vastuussa olevan valtion määrittämistä. Järjestelmään talletettuja tietoja ehdotetaan päivitettäväksi tilanteissa, joissa vastuuvaltio on määritelty, vastuu päättyy tai lakkaa, ja järjestelmään ehdotetaan lisättäväksi tieto kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämisestä, tieto siitä, onko hakijalle myönnetty tukea vapaaehtoisen paluun tai uudelleenkotoutumiseen tarkoituksessa ja tieto myönnetystä viisumista. Tämän lisäksi järjestelmään tallennettaisiin turvapaikka-asioiden ja muutto-

Valiokunnan lausunto HaVL 27/2020 vp

liikkeen hallintaa koskevaa asetusehdotuksen yhteisvastuumekanismia koskevia ehdotuksia heijastaen tietoja myös sisäisesti siirrettävistä kansainvälistä suojelua saavista henkilöistä.

Lisäksi asetus sisältää tarvittavat muutokset, joiden avulla Eurodac voi toimia osana EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuuskehystä. Siitä, että Eurodac on osa tätä kehystä, säädetään tietojärjestelmien yhteentoimivuutta koskevan asetuksen 2019/818 1 artiklassa. Muutokset koskevat itse Eurodac-asetusta, ETIAS-järjestelmää koskevaa asetusta 2018/1240 ja tietojärjestelmien yhteentoimivuutta koskevaa asetusta 2019/818. Eurodac muodostuisi tämän jälkeen sekä Eurodac-keskuksesta että yhteentoimivuuskehyksestä annetun asetuksen 2019/818 17 artiklassa tarkoitetusta henkilöllisyystietovarannosta (CIR).

Valtioneuvoston kanta

EU:ssa tarvitaan kokonaisvaltaista, tasapainoista ja tietoon perustuvaa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa, jolla luodaan oikeudenmukainen ja kestävä järjestelmä niin normaalin kuin kohonneen muuttoliikkeen ja kriisin tilanteisiin. Kaikessa kansallisessa ja EU:n toiminnassa on kunnioitettava kansainvälisen oikeuden velvoitteita sekä perus- ja ihmisoikeuksia (E 125/2020 vp).

Suomi edistää lapsen oikeuksien ja lapsen edun ensisijaisuuden toteutumista (E 125/2020 vp). Olennaista on huomioida lapsen etu ja turvata lapsen edustaminen tarkoituksenmukaisimmalla tavalla myös Eurodac-asetuksen nojalla toteutettavissa toimissa.

Maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa on tehtävä kokonaisvaltaisesti ja tasapainoisesti perustuen ajantasaiseen tilannekuvaan, laajaan ja tietoon pohjautuvaan analyysiin sekä tulevan kehityksen ennakkointiin. Tietoa tarvitaan unioniin suuntautuvista muuttoliikereiteistä kokonaisuutena, turvapaikanhakijoiden määristä unionissa ja jäsenvaltioiden välillä tapahtuvasta luvattomasta edelleen liikkumisesta. Tarvitaan eri politiikkasektoreiden yhteisiä, johdonmukaisia toimia EU:n turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikan tavoitteiden toteuttamiseksi ja niiden tueksi eri tietojärjestelmistä saatavan tilastotiedon kattavaa hyödyntämistä analyysitarkoituksiin (E 125/2020 vp).

Tätä tarkoitusta varten valtioneuvosto pitää tärkeänä ehdotettua muutosta siitä, että jäsenvaltioilla on mahdollisuus saada tietoa jäsenvaltioiden alueella oleskelevien turvapaikanhakijoiden määrästä. Myös anonymisoitujen tilastotietojen kattavampaa keräämistä koskevat ehdotukset ja mahdollisuus hyödyntää eri tietojärjestelmistä saatavia tällaisia tilastotietoja tukevat tämän tavoitteen toteutumista.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä tietojärjestelmien kehittämistä tukemaan kansainvälisen suojelun myöntämistä ja paluuta koskevien unionin säädösten ja ehdotetun uudelleensijoittamisasetuksen soveltamista sekä maahantulon ja maassa oleskelun edellytysten selvittämistä. Näin viranomais-toimien kohteena oleva henkilö voidaan tunnistaa aiempaa paremmin ja varmistetaan, että hänen asiansa käsittely perustuu kaikkeen saatavilla olevaan ajantasaiseen ja tämän käyttötarkoituksen kannalta tarpeelliseen tietoon. Henkilötietojen käsittely ei saa ylittää välttämätöntä, kun otetaan huomioon, että tarkoitus on käsitellä arkaluonteisina henkilötietoina pidettäviä biometrisiä tunnistetietoja. Lisäksi on muutoinkin tarpeen varmistua henkilötietojen suojan toteutumisesta, kuten käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen kunnioittamisesta.

Valiokunnan lausunto HaVL 27/2020 vp

Edellä mainitun nojalla Suomi suhtautuu myönteisesti myös siihen, että etsintä- ja pelastusoperaatioiden jälkeisessä maihinnousutilanteissa tiedot voidaan tallentaa omana kategorianaan.

Valtioneuvosto pitää tietojärjestelmien yhteentoimivuuden toteuttamiseksi esitettyjä muutoksia välttämättöminä, jotta Eurodac-järjestelmä pystytään kytkemään asetuksessa 2019/818 tarkoitetulla tavalla osaksi tietojärjestelmien yhteentoimivuuskehystä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Nykyinen Eurodac-järjestelmä

Valiokunta toteaa, että nykyinen Eurodac on tietojärjestelmä, johon voimassa olevan unioniasetuksen 603/2013 nojalla on tarkoitus tallentaa sormenjälkitiedot kaikilta vähintään 14-vuotiailta turvapaikanhakijoilta ja henkilöiltä, jotka viranomaiset ovat ottaneet kiinni jäsenvaltion ulkorajan laittoman ylittämisen yhteydessä ja joita ei siinä yhteydessä käännytetä. Lisäksi jäsenvaltion alueella laittomasti oleskelevan henkilön sormenjälkitietoja on mahdollista vertailla järjestelmään jo tallennettuihin tietoihin sen tarkistamiseksi, onko hän aiemmin hakenut turvapaikkaa jossain muussa jäsenvaltiossa. Järjestelmä on otettu alun perin käyttöön vuonna 2013 kaikissa EU-maissa. Sitä käyttävät myös Schengen-assosiaatiomaat Norja, Islanti, Sveitsi ja Liechtenstein.

Nykyisen järjestelmän tarkoituksena on auttaa määrittämään jäsenvaltio, joka on vastuumäärittämisasetuksen (604/2013, Dublin asetus) mukaisesti vastuussa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä, ja helpottamaan kyseisen asetuksen soveltamista. Lisäksi jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaiset ja Euroopan poliisivirasto (Europol) voivat pyytää sormenjälkitietojen vertailua järjestelmään tallennettuihin tietoihin, jos se on yksittäistapauksessa perusteluista syistä tarpeen terrorismirikoksen tai muun vakavan rikoksen torjuntaa, havaitsemista tai tutkimista varten (lainvalvontatarkoitus).

Suomessa turvapaikanhakijan sormenjälkitiedot tallentaa poliisi tai Rajavartiolaitos tilanteesta riippuen. Maahanmuuttovirasto puolestaan hyödyntää vertailutulosta selvittäessään hakemuksen käsittelystä vastaavaa valtiota. Lisäksi viraston tehtävänä on päivittää jo tehtyjä rekisteröintejä lisäämällä asetuksen edellyttämät tiedot järjestelmään, esimerkiksi tiedon henkilön poistumisesta jäsenvaltioiden alueelta.

Vuoden 2016 Eurodac-muutosehdotus

Komissio on antanut Eurodac-asetusta koskevan muutosehdotuksensa (U 30/2016 vp) osana yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toteuttamista (Common European Asylum System) koskenutta vuoden 2016 säädöspakettia (asiakirja KOM(2016) 272 lopullinen).

Ehdotuksen tarkoituksena on ollut laajentaa nykyisen järjestelmän käyttötarkoitusta siten, että järjestelmä auttaa myös laittoman maahantulon ja unionin sisällä tapahtuvan edelleen liikkumisen hallinnassa ja laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten tunnistamisessa. Järjestelmän kehittämisellä on pyritty siihen, että jäsenvaltiot pystyvät paremmin ohjaamaan henki-

Valiokunnan lausunto HaVL 27/2020 vp

lön oikeaan prosessiin, mukaan lukien laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden palauttaminen. Tämä on perusteltua senkin vuoksi, etteivät turvapaikanhakijat kuulu unionin normeihin perustuvan henkilöiden vapaan liikkuvuuden piiriin. Tässä tarkoituksessa jäsenvaltion alueella laittomasti oleskelevien kolmannen maan kansalaisten tiedot on ehdotettu tallennettaviksi järjestelmään sen sijaan, että niitä ainoastaan verrataan järjestelmään jo talletettuihin tietoihin. Tietojen säilytysajaksi ehdotetaan viittä vuotta, ja tämä määräaika koskee myös unionin luvattoman ulkorajan ylityksen yhteydessä tallennettujen tietojen säilyttämistä nykyisen 18 kuukauden sijasta.

Myös vuoden 2016 komission ehdotuksessa Eurodac-järjestelmän ensisijaisena tarkoituksena on auttaa määrittämään se valtio, joka on vastuussa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä. Ehdotukseen sisältyy myös tätä tukeva nimenomainen säännös, jolla pyritään varmistamaan vastuunmäärittämistä kokevan menettelyn ensisijaisuus paluumenettelyn suhteen. Tarkoituksena on taata, että hakija pääsee turvapaikkamenettelyyn vastuussa olevassa valtiossa ja ettei häntä palauteta lähtömaahansa tai kolmanteen maahan palauttamiskiellon vastaisesti.

Valiokunta toteaa, että komission vuoden 2016 ehdotus ei ole sisältänyt lainvalvontaviranomaisien Eurodac-tietojärjestelmään pääsyn edellytyksiä koskevia muutosehdotuksia. Pääsyn helpottamista koskevia muutoksia on kuitenkin neuvottelujen kuluessa tehty puheenjohtajavaltion toimesta. Muutokset ovat koskeneet erityisesti sitä, mitä muita tietojärjestelmätarkistuksia tulee tehdä ennen Eurodac-vertailun suorittamista, ja sitä, että turvapaikanhaun perusteella tallennettuja tietoja pidetään vertailtavana lainvalvontatarkoituksessa yhtä kauan kuin tiedot on järjestelmään tallennettu eli 10 vuotta nykyisten kolmen vuoden sijasta. Lainvalvontaviranomaisille annetaan mahdollisuus tehdä hakuja järjestelmään myös alfanumeerisilla tiedoilla eli esimerkiksi nimellä. Muutosten tavoitteena on, että toimivaltaisilla viranomaisilla ja Europolilla on tosiasiallinen ja tehokas mahdollisuus käyttää niille jo annettuja työkaluja terrorismirikosten tai muiden vakavien rikosten torjumiseksi, havaitsemiseksi tai tutkimiseksi ja näin tehostaa luonteeltaan rajat ylittävien rikosten torjuntaa ja tutkintaa EU:n poliisiyhteistyön mahdollistamissa puitteissa.

Neuvottelujen kuluessa järjestelmän käyttötarkoitusta on ehdotettu laajennettavaksi tukemaan myös unionin alueella tapahtuvaa uudelleensijoittamista. Tässä tarkoituksessa järjestelmään on tarkoitus tallentaa tiedot myös niistä henkilöistä, jotka sijoitetaan uudelleen tai sijoittuvat humanitaarisen maahanpääsyn kautta jäsenvaltioiden alueelle.

Vuoden 2016 ehdotuksessa sormenjälkitietojen ottamisen henkilöllistä alaikärajaa on ehdotettu muutettavaksi 14 vuodesta 6 vuoteen. Valiokunta pitää perusteltuna, että tämän vuoksi ehdotus sisältää myös edellytyksen siitä, että lasten tietojen ottaminen suoritetaan lapsen huomioon ottavalla ja lapsiystävällisellä tavalla sekä kunnioittaen lapsen oikeuksia. Tarkoituksena on parantaa mahdollisuuksia tunnistaa esimerkiksi perheestään eroon joutunut lapsi tai ilman huoltajaa oleva alaikäinen ja näin muun muassa ehkäistä heihin kohdistuvaa hyväksikäyttöä.

Sormenjälkitietojen lisäksi järjestelmään ehdotetaan tallennettavaksi myös kasvokuva, millä ennakoidaan tulevaisuuden mahdollisuutta kasvokuvien vertailulle. Biometristen tunnistetietojen lisäksi järjestelmään on tarkoitus tallentaa myös muita tietoja, kuten henkilön nimi, syntymäaika ja kansalaisuus, sekä henkilöllisyystodistusta tai matkustusasiakirjaa koskevia tietoja. Järjestelmään tallennettuja tietoja tulee myös päivittää lisäämällä tieto vastuuvaltiosta, kun tämä valtio on

Valiokunnan lausunto HaVL 27/2020 vp

määritelty. Neuvottelujen kuluessa ehdotukseen on sisällytetty myös velvollisuus tallentaa järjestelmään henkilöllisyys- tai matkustusasiakirjan värikopio (passikuva).

Hallintovaliokunta on antanut viime vaalikaudella Eurodac-asetusehdotuksesta sen käsittelyn eri vaiheissa kolme lausuntoa ja omaksunut niissä myönteisen yleisnäkemyksen asiassa lausunnoista ilmenevällä tavalla (HaVL 31/2016 vp, HaVL 8/2017 vp, HaVL 18/2020 vp).

Neuvosto on myös muodostanut kantansa vuoden 2016 komission ehdotuksesta ja siihen neuvottelujen kuluessa tehdyistä lisäyksistä, eivätkä nämä säännökset ole enää neuvottelujen kohteena. Ehdotuksesta käytävät kolmikantaneuvottelut Euroopan parlamentin kanssa ovat myös edenneet pitkälle.

Käsiteltävänä oleva komission Eurodac-ehdotus

Komissio on 23. päivänä syyskuuta 2020 antanut odotetun kokonaisvaltaisen tiedonannon maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta (New Pact on Migration and Asylum). Tiedonanto kattaa kaikki maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan keskeiset alueet ja antaa suuntaa alkaneelle lainsäädäntökaudelle. Erityisesti tiedonanto käynnistää uuden yrityksen yhteisen turvapaikkajärjestelmän toteuttamiseksi. Tiedonannon liitteenä on annettu viisi lainsäädäntöehdotusta (kolme uutta ehdotusta ja kaksi muutosehdotusta), joista yksi on nyt käsiteltävänä oleva Eurodacia koskeva muutosehdotus KOM(2020) 614 lopullinen (E 125/2020 vp — HaVL 25/2020 vp). Tällä hetkellä neuvotteluja käydään ainoastaan komission syyskuussa antamasta Eurodac-muutosehdotuksesta. Tiedonannossaan komissio ilmoittaa myös, että kuusi aiemmin annettua ehdotusta jätetään sellaisinaan jatkoneuvottelujen pohjaksi. Niiden osalta työtä jatketaan aikaisemman kansallisen valmistelun pohjalta.

Valtioneuvoston kantaan viitaten valiokunta katsoo, että EU:ssa tarvitaan kokonaisvaltaista, tasapainoista ja tietoon perustuvaa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa, jolla luodaan oikeudenmukainen ja kestävä järjestelmä niin normaalin kuin kohonneen muuttoliikepaineen sekä kriisin tilanteisiin. Mahdollisimman hyvin tosiasioihin perustuvaa tietoa tarvitaan muun muassa unioniin suuntautuvista muuttoliikereiteistä kokonaisuuksina, turvapaikanhakijoiden määrästä unionissa ja jäsenvaltioiden välillä tapahtuvasta luvattomasta edelleen liikkumisesta. Kaikessa kansallisessa ja EU:n toiminnassa on kunnioitettava kansainvälisen oikeuden velvoitteita sekä perus- ja ihmisoikeuksia.

Valiokunta pitää perusteltuna, että komission ehdotuksen pohjalta Eurodacista on tarkoitus tehdä muuttoliikkeen hallinnan tietokanta, jonka avulla saadaan nykyistä parempi muuttoliikkeen tilannekuva yhteisen politiikan pohjaksi. Komission uudistusehdotus mahdollistaa muun muassa tilastotietojen saamisen turvapaikanhakijoiden määrästä, koska järjestelmä pystyy laskemaan turvapaikanhakijoiden määriä turvapaikkahakemusten määrien sijasta. Hakijasta rekisteröityjä tietoja ehdotetaan täydennettäväksi tilanteissa, jotka liittyvät kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta vastuussa olevan valtion määrittämiseen. Järjestelmään ehdotetaan lisättäväksi myös tiedot kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hylkäämisestä ja siitä, onko hakijalle myönnetty tukea vapaaehtoisen paluun tai uudelleenkotoutumiseen tarkoituksessa. Järjestelmään ehdotetaan luotavaksi uusi tietojen talletusluokka henkilöille, jotka tulevat unionin alueelle etsintä-

Valiokunnan lausunto HaVL 27/2020 vp

ja pelastusoperaation (SAR) jälkeen. Ehdotukseen sisältyy myös säännöksiä, joiden tavoitteena on tukea sisäisten siirtojen toteutusta ja vastuuvaltion määräytymistä näissä tilanteissa.

Lisäksi asetusehdotus sisältää tarvittavat muutokset, joiden avulla Eurodac voi toimia osana EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuuskehystä. Valiokunta pitää tietojärjestelmien yhteentoimivuuden toteuttamiseksi esitettyjä muutoksia välttämättöminä, jotta Eurodac-järjestelmä pystytään kytkemään yhteentoimivuusasetuksessa 2019/818 tarkoitetulla tavalla osaksi tietojärjestelmien yhteentoimivuuskehystä. Ehdotetut muutokset mahdollistavat Eurodacin ja muiden järjestelmien, kuten viisumitietojärjestelmän tilastotietojen yhdistämisen. Tällä tavalla on mahdollista tietää esimerkiksi, kuinka moni kolmannen maan kansalainen on tullut alueelle laillisesti viisumilla ja sittemmin hakenut kansainvälistä suojelua. Sen lisäksi että tietojärjestelmien tiedoissa on puutteita, tietojärjestelmien yhteentoimivuuden puutteet estävät eri tietojärjestelmissä jo olemassa olevien tietojen asianmukaisen hyödyntämisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikassa.

Viranomaisen on myös tiedettävä, kenen kanssa se on tekemisissä, ja näin ollen tietojen siitä, miten henkilöllisyys varmistetaan ja mistä ja miten saadaan lisätietoa henkilöstä, tulee olla mahdollisimman selkeän rekisterimenettelyn kautta saatavissa. Hallintovaliokunta on todennut lausunnossaan HaVL 25/2020 vp, että Eurodacin sekä muiden maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaan liittyvien keskeisten muiden eri eurooppalaisten tietojärjestelmien käyttötarkoitusten tulee mahdollistaa tietojärjestelmien keskinäinen yhteentoimivuus ja hyödynnettävyys (muun muassa rajanylitystietojärjestelmä EES, Euroopan matkustajatieto- ja lupajärjestelmä ETIAS ja viisumitietojärjestelmä VIS). Eurodac-ehdotukseen sisältyvä yhteensopivuus muiden järjestelmien kanssa tukee näihin tavoitteisiin pääsemisessä.

Tehokas ja kattava ulkorajavalvonta liittyy keskeisesti muuttoliikkeen hallintaan. Komissio ehdottaaakin säädettäväksi erillisessä asetusehdotuksessa ulkorajalla tapahtuvasta luvottomasti rajan ylittäneiden seulonnasta. Tällä seulonnalla on yhteys Eurodac-järjestelmään. Komissio ehdottaa seulontaa koskevassa asetusehdotuksessaan yhtenäisten sääntöjen luomista luvottomasti ulkorajan ylittäneiden henkilöiden maahantuloedellytysten tarkastamiseen sekä henkilöiden tunnistamiseen ja rekisteröintiin, terveys- ja turvallisuustarkastuksiin sekä ohjaamista oikeaan menettelyyn, mikäli maahantuloedellytykset eivät täyty. Ottamatta kantaa tässä yhteydessä tarkemmin itse seulontaan valiokunta pitää lausuntoonsa HaVL 25/2020 vp viitaten perusteltuna, että henkilöiltä, jotka eivät täytä laillisen maahantulon edellytyksiä, selvitetään seulonnan ensi vaiheessa alustavasti terveydentila, haavoittuvuus ja indentiteetti sekä otetaan biometriset tiedot ja heille tehdään turvallisuusselvitys. Nämä tiedot on siirrettävä laajennettuun eurooppalaiseen Eurodac-tietokantaan. Vaikka turvapaikanhakija ilmoittaisi virheellisen identiteetin, hänet on joka tapauksessa rekisteröitävä Eurodac-tietojärjestelmään yhdellä indentiteetillä, jonka asianomaiset viranomaiset voivat todeta maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaan liittyvissä virkatehtävissään tietojärjestelmistä eri puolilla Eurooppaa. Tällä tavoin voidaan estää lukuisten eri henkilöllisyyksien käyttö. Lähtökohtana on, ettei rekisteröinneissä saa tapahtua laiminlyöntejä, vaan ne on tehtävä kattavasti. Mikäli henkilö onnistuu pääsemään unionin alueelle välttämällä rajatarkastukset, rekisteröintitoimenpiteet on tehtävä unionin sisällä heti, kun henkilö tavoitetaan. Valiokunta toteaa, että Eurodac-tietojärjestelmän tarkoituksena on myös estää turvapaikkamenettelyn väärinkäyttöä ja turvapaikanhakijoiden hyväksikäyttöä. Näillä seikoilla on omalta osaltaan olennainen merkitys koko turvapaikkajärjestelmän legitimitetin kannalta.

Valiokunnan lausunto HaVL 27/2020 vp

Valiokunta kiinnittää vielä valtioneuvoston kannan tavoin huomiota siihen, että henkilötietojen käsittely ei saa ylittää välttämätöntä, kun otetaan huomioon, että tarkoitus on käsitellä arkaluonteisina henkilötietoina pidettäviä biometrisiä tunnistetietoja. Lisäksi on muutoinkin tarpeen varmistua henkilötietojen suojan toteutumisesta, kuten käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen kunnioittamisesta. Sääntelyn rajojen tulee kaikkiaan pysyä unionioikeuden sallimissa puitteissa. Valiokunnan mielestä asetusehdotusehdotusta tulisi arvioida myös suhteessa EU:n tietosuojasetukseen.

Valiokunta toteaa myös tässä yhteydessä, että oikeus hakea turvapaikkaa kuuluu perus- ja ihmisoikeuksiin samoin kuin asianmukainen ja hakijan oikeusturvan takaava yksilöllinen turvapaikkamenettely. Lisäksi valiokunta toteaa, että kaikessa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikassa on kunnioitettava kattavasti kansainvälisen oikeuden velvoitteita sekä perus- ja ihmisoikeuksia sekä näistä lähtökohdista kiinnitettävä huomiota erityisesti lasten ja haavoittuvassa asemassa olevien oikeuksiin. Lapsen etu ja lapsen edustaminen on turvattava tarkoituksenmukaisimmalla tavalla myös Eurodac-asetuksen nojalla toteutettavissa toimissa.

Eurodac-asetuksen uudistamisen yhteydessä tulee kansallisesti varmistaa, ettei sen kansallinen soveltaminen tarpeettomasti rajoita poliisin rikostorjunnan tehtäviä. Rikostorjunnan tehtävien asianmukainen hoitaminen tulee olla asetusta hyödyntäen kansallisesti mahdollista asetukseen sisältyvän lainvalvontatarkoitusta koskevan tietojärjestelmien käyttötarkoituksen puitteissa. Asiantuntijakuulemisissa on pidetty tärkeänä varmistaa yhteentoimivuusasetuksen sallimissa puitteissa myös Interpolin tietokantojen täysimääräinen ja tehokas käyttö.

Eduskunnan käsiteltäväksi annetun E-kirjeen E 125/2020 vp mukaan tiedonannolla ei ole välitömiä taloudellisia vaikutuksia. EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistuskokonaisuuden säädeehdotuksilla tullee kuitenkin mainitun kirjeen mukaan olemaan toteutuessaan vaikutusta useille hallinnonaloille. Käsiteltävänä olevassa Eurodac-asetusehdotusta koskevassa U-jatkokirjelmässä on sen sijaan kuvattu käytettävissä olevien tietojen perusteella asetukseen liittyvien muutosten vaikutuksia EU:n talousarvioon ja kansalliseen talousarvioon. Valiokunta viittaa näiltä osin U-jatkokirjelmään ja toteaa, ettei kansallisten kustannusten määrästä ja niiden jakautumisesta eri viranomaisten kesken ole vielä riittäviä tietoja. Joka tapauksessa kustannukset on tietojen tarkentuessa välttämätöntä ottaa asianmukaisesti huomioon valtion talouden tulevissa kehitys- ja tulevissa vuotuisissa talousarvioissa. Maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kokonaiskustannukset unionitasolla ja kansallisesti ovat — suorat ja välilliset kustannukset huomioon ottaen sekä mukaan lukien kolmansille maille kehitys- ja muuna taloudellisena myönnetty tuki — merkityksellinen tieto muun muassa osana unionin ja sen jäsenmaiden kantokykyä. Valiokunta on saanut asiantuntijalausunnon kansallisista kustannuksista. Tähän asiakokonaisuuteen ei kuitenkaan ole vielä tässä tietojärjestelmää koskevassa yhteydessä tarpeen puuttua enemmän. Valiokunta viittaa lisäksi lausuntoonsa HaVL 25/2020 vp koskien selvityksen antamista hallintovaliokunnalle uudistuskokonaisuuden eri taloudellisista vaikutuksista välilliset kustannukset mukaan lukien.

Ehdotusta on käsitelty kolmessa puheenjohtajavaltio Saksan johdolla käydyssä epävirallisessa turvapaikkatyöryhmän videokokouksessa. Puheenjohtaja on todennut tavoitteenaan olevan, että ehdotuksesta saavutettaisiin neuvoston osittainen yleisnäkemyks vielä ennen vuoden loppua. Valiokunta on katsonut komission tiedonantoa koskevassa lausunnossaan HaVL 25/2020 vp, että

Valiokunnan lausunto HaVL 27/2020 vp

mikäli käsittelyn edetessä voidaan riittävällä varmuudella nähdä, että kokonaisuudesta on muodostumassa tasapainoinen ja hyväksyttävä, saattaa olla mahdollista muutoin kuin alustavasti ottaa tarkemmin kantaa yksittäisiin periaatelinjauksiin. Valiokunta suhtautuukin puheenjohtajavaltion tavoitteeseen Eurodac-ehdotuksen osalta myönteisesti. Tällaisen kannan omaksuminen ei merkitse sitä, että valiokunta ottaa tässä yhteydessä ennakkollisesti tarkemman sisällöllisen kannan johonkin muuhun komission tekemään asetusehdotukseen. Eurodac-järjestelmän kehittämisen komission ehdotuksen pohjalta parantaa joka tapauksessa muusta kokonaisuudesta riippumatta nykyisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan toimivuutta.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 8.12.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Jussi Halla-aho ps
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Anna-Kaisa Ikonen kok
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Matti Semi vas
jäsen Heidi Viljanen sd
jäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto