

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): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- ylitarkastaja Johanna Rätty, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Hannele Taavila, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Kalle Kekomäki, sisäministeriö
- ylitarkastaja Tuuli Kainulainen, sisäministeriö
- ylitarkastaja Max Janzon, sisäministeriö
- johtava asiantuntija Pekka Hyvönen, ulkoasiainministeriö
- erityisasiantuntija Tuomas Koljonen, Maahanmuuttovirasto
- ylitarkastaja, tulosalueen johtajan sijainen Mikko Montin, Maahanmuuttovirasto
- ylitarkastaja Monica Harju, Maahanmuuttovirasto
- oikeudellinen asiantuntija Susanna Mehtonen, Amnesty International, Suomen osasto ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Pelastakaa Lapset ry
- Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestön Pohjois-Euroopan alue-edustusto (UNHCR, Regional Representation in Stockholm)

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Ehdotuksessa laajennetaan biometristä tunnistejärjestelmää lisäämällä jäsenmaille velvollisuus sormenjälkien ottamiseen kaikista sormista ja kasvokuvien ottamiseen yli 6-vuotiailta turvapai-

Valiokunnan lausunto HaVL 31/2016 vp

kanhakijoilta, kolmannen maan kansalaisilta ja kansalaisuudettomilta henkilöiltä. Biometrisiä tunnistetietoja tulee verrata tietojärjestelmän tietoihin yleensä yhdessä; pelkästään kasvokuvia voidaan verrata erikseen määrätyissä olosuhteissa. Ehdotus sallii jäsenvaltioiden käyttää kansallisen lainsäädännön mukaisia pakotteita niille henkilöille, jotka kieltäytyvät antamasta kasvokuvia tai noudattamasta sormenjälkimenettelyä. Kasvokuvien lisääminen osaksi tietojärjestelmää ennakoitavasti tulevissa tehtävissä kasvojen tunnistusohjelmistoa. (2 ja 13—16 artiklat)

Uusilla täsmennyksillä pyritään varmistamaan sormenjälkien ja kasvokuvien ottaminen ala-ikäisiltä lapsiystävällisesti sekä lapsen parasta ajatellen. Lapsiin ei sovelleta mitään hallinnollisia seuraamuksia, jos he eivät anna sormenjälkiään tai kasvokuviaan siinä tapauksessa, että heillä on hyvä syy olla antamatta niitä (2, 10 ja 13—14 artiklat).

Jäsenvaltiot voivat myös tallentaa Eurodaciin aiempaa enemmän henkilötietoja, kuten nimen, syntymäajan, kansalaisuuden ja henkilöllisyystodistukseen tai matkustusasiakirjaan liittyviä tietoja — henkilötietojen suojaa koskevia sääntöjä täysimääräisesti noudattaen. Kyseisen jäsenvaltion on siirrettävä tiedot järjestelmään mahdollisimman pian ja viimeistään 72 tuntia kuluttua henkilön kiinniotosta (12—14 artiklat).

Komission mukaan ehdotus takaa lainvalvonta- (tai nimettyjen) viranomaisten ja Europolin pääsyn Eurodac-järjestelmän tietoihin terrorismirikosten tai muiden vakavien rikosten ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi tai tutkimiseksi sekä kolmansien maiden kansalaisten tunnistamiseksi heidän ylittäessään EU:n ulkorajat sekä heidän liikkumisensa tarkkailuun EU-alueella (1 artikla).

Dublin-menettelyn ensisijaisuuden varmistaminen on sisällytetty ehdotukseen. Kun keskusjärjestelmän osuma osoittaa, että turvapaikkahakemus on tehty Euroopan unionin alueella, haun tehnyt jäsenvaltio varmistaa Dublin-menettelyn asianmukaisen noudattamisen. Tällä varmistetaan, ettei turvapaikanhakijaa palauteta lähtömaahan tai kolmanteen maahan palauttamiskiellon (non-refoulement) periaatteen vastaisesti (1 artikla).

Heti kun Eurodaciin kirjattu henkilö on lähtenyt jäsenvaltion alueelta palauttamispäätöksen tai maastapoistamismääräyksen mukaisesti, kyseisen jäsenvaltion on päivitettävä tieto Eurodaciin (13 artikla).

Sormenjälkitiedot laittomasti oleskelevilta kolmannen maan kansalaisilta, jotka eivät hae turvapaikkaa, säilytetään viisi vuotta, jotta laitonta maahanmuuttoa ja edelleen liikkumista voidaan valvoa tehokkaasti. Tuona aikana heidän tietojensa ei myöskään poisteta järjestelmästä, jos heille myönnetään oleskelulupa tai he poistuvat EU-alueelta. Näin ollen Eurodac-haun tehnyt jäsenvaltio voi mahdollisesti siirtää henkilön palauttamisdirektiivin mukaisesti takaisin oleskeluluvan myöntäneeseen jäsenvaltioon. (17—19 artiklat)

Eurodac-tietojen jakaminen kolmannen maan, kansainvälisen järjestön tai yksityisen yhdistyksen kanssa on ehdottomasti kielletty. Palauttaminen edellyttää joidenkin tietojen jakamista kolmansien maiden kanssa, mutta tiedonvaihdon asetetaan erittäin tiukat edellytykset. Ehdotus myös kieltää jyrkästi kolmannen maan, joka ei ole osapuolena Dublin-asetuksessa, pääsyn Eurodacin tietoihin tai sen, että jäsenvaltio tarkistaa tietoja kolmannen maan puolesta. (38 artikla)

Valiokunnan lausunto HaVL 31/2016 vp

Eurodac-keskusjärjestelmää hallinnoi mm. turvallisuuteen liittyvien tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaava virasto, eu-LISA. Jatkossa jäsenvaltioiden tulee ilmoittaa eu-LISAlle Eurodac-järjestelmän antamasta väärästä osumasta. Eu-LISA myös testaa uusinta teknologiaa ja tekniikkaa keskusjärjestelmän suorituskyvyn parantamiseksi. (5, 24 ja 42 artiklat)

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu komission antamaan asetusehdotukseen myönteisesti. Suomi pitää tärkeänä teknisten tietojärjestelmien kehittämistä tukemaan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän ja paluudirektiivin velvoitteiden täyttämistä. Eurodac-järjestelmä olisi edelleenkin pääasiassa Dublin-menettelyä tukeva järjestelmä. Valtioneuvosto kannattaa myös sen kehittämistä asetuksen soveltamisalan laajentamiseksi. Valtioneuvoston kanta tarkentuu käsittelyn edetessä, mutta jo tässä vaiheessa voidaan todeta seuraavaa.

EU-alueelle saapuvien ja alueella oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten tunnistamiseksi, laittoman maahanmuuton ja palauttamisen hallitsemiseksi sekä Schengen-alueen toimivuuden turvaamiseksi tarvitaan nykyistä tehokkaampia järjestelmiä. Biometristen tunnisteiden (sormenjälki- ja kasvokuvatiedot) käytön lisääminen ja tehostaminen tässä yhteydessä on perusteltua. Lisäksi ehdotus täydentää asianmukaisella tavalla yhteiseen eurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään aiottuja muutoksia.

Asetusehdotuksessa esitetyt muutokset tehostaisivat EU:n alueella oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten tunnistamista sekä laittoman maahanmuuton ja oleskelun torjuntaa. Eurodac-asetuksen soveltamisalan laajentaminen ja Eurodac-rekisterin hyödyntäminen myös palautuksissa on eduksi, sillä se voi ratkaista palautuksiin liittyneitä ongelmia, jotka ovat yhteydessä laittomien tulijoiden identifiointiin ja palautuksiin tarvittavien asiakirjojen hankkimiseen.

Valtioneuvosto pitää kuitenkin tärkeänä, että järjestelmän toimivuus ja kapasiteetti riittävät sekä voimassa olevan Eurodac-järjestelmän että ehdotetun uuden järjestelmän tarkoitusta varten.

Valtioneuvosto korostaa tilastotietojen kokoamisen tärkeyttä yhtenäisessä muodossa asetusehdotukseen kirjatun mukaisesti, koska näin voidaan parantaa jäsenmaiden tilannekuvaa.

Sormenjälkien ottamisen ikärajan laskeminen 14 vuodesta 6 vuoteen vaikuttaa perustellulta siitä näkökulmasta, että tarkoituksena on näin suojella lapsia tunnistamalla heidät, jos he ovat joutuneet eroon perheistään. Valtioneuvosto pitää tärkeänä asetusehdotukseen sisältyviä erityisiä menettelysääntöjä koskien biometrisien tietojen keräämistä lapsista.

Palauttamiskiellon (*non-refoulement*) periaatteen noudattaminen tulee varmistaa ehdotuksessa mainitulla tavalla Dublin-menettelyn asianmukaisen noudattamisen avulla. Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, ettei asetuksella muuteta olemassa olevia perus-, ihmisoikeus- ja tietosuojaa koskevia periaatteita. Ehdotuksen tietosuojaan ja rekistereiden ylläpitämiseen liittyviä esityksiä voidaan pitää EU:ssa muuten käytössä oleviin järjestelmiin verrannollisina.

Valiokunnan lausunto HaVL 31/2016 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Vuoden 2003 tammikuun puolesta välistä alkaen kunkin jäsenmaan on tullut ottaa eräin poikkeuksin jokaiselta turvapaikanhakijalta sormenjäljet ja tallettaa ne Eurodac-järjestelmään osana normaalia turvapaikkamenettelyä. Järjestelmää hyödynnetään muun muassa määrittäessä turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevaa jäsenmaata Dublin-asetuksen mukaisesti. Eurodac-rekisteri onkin tärkeä työkalu Dublin-järjestelmän soveltamisessa. Järjestelmään liittyy yhä tänä päivänä se ongelma, etteivät kaikki jäsenvaltiot noudata täysimääräisesti velvoitetta sormenjälkien ottamisesta ja rekisteröimisestä. Muun muassa tämä puute on vienyt osaltaan pohjaa edellytyksiltä hallita maahanmuuttokriisiä. Tehokkaiden yhteisten sääntöjen lisäksi tarvitaan sääntöjen kattavaa ja aukotonta toimeenpanoa.

Eurodac-asetuksen soveltamisalaa on laajennettu jo aiemmin. Hallintovaliokunnan lausunnosta HaVL 17/2012 vp ilmenee, että tuolloin käsittelyssä olleet muutosehdotukset ovat olleet osa yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää koskevaa säädöspakettia. Tuolloin ajankohtaisen monivuotisen sisäasioiden toimintaohjelman, Tukholman ohjelman, mukaan tavoitteena on ollut säädöspaketin hyväksyminen vuoden 2012 aikana. Yhtenäinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä on ollut tavoitteena jo vuonna 1999 Suomen puheenjohtajuuskaudella hyväksytyssä Tampereen ohjelmassa.

Nytemmin Euroopan komissio on antanut kuluvan vuoden huhtikuussa tiedonannon yhteisestä eurooppalaisesta turvapaikkajärjestelmästä (CEAS) ja laillisten maahanpääsylväylien kehittämisestä (COM (2016)197 final). Lisäksi vuoden 2016 kesällä komissio on antanut varsinaiset lainsäädäntöehdotuksensa CEAS-järjestelmän toteuttamiseksi (U 29/2016 vp, U 30/2016 vp, U 31/2016 vp, U 34/2016 vp, U 35/2016 vp, U 36/2016 vp ja U 37/2016 vp). Komissio on tehnyt maahanmuuttokriisin hallitsemiseksi kuluvana ja sitä edeltävänä vuonna lukuisia muita lainsäädäntö- ja toimenpide-ehtotuksia, joista osa on hyväksytty, mutta joista osan käsittely on viivästynyt tai on muutoin kesken. Tehtyjen päätösten osalta haasteena ovat olleet toimeenpanovaikeudet jäsenmaissa. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että CEAS-paketin käsittely etenee mahdollisimman riipeästi ja että direktiiviperusteista sääntelyä samalla muutetaan asetus pohjaiseksi, jotta edellytykset välttämättömän yhtenäisen turvapaikkamenettelyn aikaansaamiseksi paranevat. Toimivaan järjestelmään kuuluu myös yhtenäinen normien käytännön soveltaminen eri jäsenmaissa.

Valiokunta pitää perusteltuna, että asetusehdotuksessa (COM(2016) 272 lopullinen) ehdotetaan nykyisen Eurodac-asetuksen (EU) 603/2013 soveltamisalaa laajennettavaksi. Tarkoitus on, että jäsenvaltiot voivat tallettaa Eurodac-rekisteriin ja hakea sieltä myös sellaisten kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden tietoja, jotka eivät ole hakeneet kansainvälistä suojelua ja jotka oleskeluoikeuden puuttuessa oleskelevat EU:n alueella laittomasti. Tärkeää on myös, että rekisterin avulla henkilöllisyyden selvittämistä voidaan hyödyntää henkilöiden palauttamisissa ja takaisinotoissa sekä terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten ehkäisemisessä, havaitsemisessa ja tutkimisessa.

Asetusehdotuksen mukaan jäsenvaltiot voivat tallettaa Eurodaciin aiempaa enemmän henkilötietoja. Lisäksi jäsenvaltioille asetetaan velvoite kasvokuvien tallettamiseen järjestelmään, mikä samalla ennakoii hyödyllisen kasvojentunnistusjärjestelmän käyttöönottoa vastaisuudessa. Muutto-liikekriisiin liittyy lisääntynyt huoli kolmansista maista saapuneiden alaikäisten katoamisista sekä

Valiokunnan lausunto HaVL 31/2016 vp

alaikäisiin kohdistuvasta ihmiskaupasta, minkä johdosta ehdotuksessa lasketaan biometrinen tunnistetietojen tallettamisen alaikäraja 14-vuotiaista 6-vuotiaisiin. Tämän sääntelyn pyrkimyksenä on auttaa etenkin lasten tunnistamista sellaisissa tilanteissa, joissa he joutuvat erilleen vanhemmistaan.

Tarkoitus on, että rekisteriin talletettavien lisätietojen ansiosta maahanmuutto- ja turvapaikkaviranomaiset voivat aiempaa paremmin ja helpommin tunnistaa unionin alueella laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset ja turvapaikanhakijat. Komission ehdotuksen mukaan asetus antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden ottaa käyttöön kansallisen lainsäädännön mukaisia hallinnollisia seuraamuksia niille henkilöille, jotka kieltäytyvät antamasta sormenjälkiään tai kasvokuviaan. Vaikka kyseessä on parannus nykytilaan, valiokunnan mielestä ei tulisi olla mahdollisuutta olla antamatta sormenjälkiä ja kasvokuvia. Poikkeuksen voivat asetusehdotuksen mukaan muodostaa lapset, joihin ei voitaisi kohdistaa hallinnollisia seuraamuksia, jos heillä on hyväksyttävä syy olla antamatta sormenjälkiään tai kasvokuviaan.

Valiokunta pitää tarpeellisena, että komission ehdotukseen sisältyy edelleen voimassaolevan asetuksen mukainen lainvalvonta- ja nimettyjen viranomaisten ja Europolin pääsy Eurodac-rekisterin tietoihin terrorismirikosten tai muiden vakavien rikosten ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi tai tutkimiseksi sekä kolmansien maiden kansalaisten tunnistamiseksi heidän ylittäessään EU:n ulkorajat sekä heidän liikkumisensa tarkkailuun EU-alueella.

Valiokunta suhtautuu komission asetusehdotukseen myönteisesti. Sen käsittely on työryhmätasolla meneillään, ja sääntelyn sisältö tarkentunee prosessin aikana. Alustavan tarkastelun perusteella valiokunta pitää Eurodac-järjestelmän kehittämistä välttämättömänä. Valiokunnan kanta tarkentuu tarvittaessa asian käsittelyn edetessä. Järjestelmä on tärkeä Dublin-menettelyä tukeva työväline yhtenäisen eurooppalaisen turvapaikkamenettelyn toteuttamisessa. Eurodac-asetusehdotuksen suhde Dublin-asetukseen tulee esille myös valiokunnan käsitellessä erikseen komission antamaa Dublin-asetusehdotusta (U 31/2016 vp).

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan edellä esitetyin painotuksin.

Helsingissä 29.9.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Mika Kari sd
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd

Valiokunnan lausunto HaVL 31/2016 vp

jäsen Wille Rydman kok
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Matti Semi vas
varajäsen Pertti Hakanen kesk
varajäsen Lasse Hautala kesk
varajäsen Toimi Kankaanniemi ps
varajäsen Ilkka Kantola sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto