

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 17/2021 vp — U 30/2016 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- johtava asiantuntija Kukka Krüger, sisäministeriö
- komentaja, rajaturvallisuusasiantuntija Jani Järäinen, sisäministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- Tietosuojavaltuutetun toimisto

Viitetiedot

Hallintovaliokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnot HaVL 31/2016 vp, HaVL 8/2017 vp, HaVL 18/2017 vp ja HaVL 27/2020 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio on 23.9.2020 antanut kokonaisvaltaisen tiedonannon maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta (New Pact on Migration and Asylum, KOM(2020) 609 lopullinen). Yksi mainitun tiedonannon yhteydessä annetuista viidestä lainsäädäntöehdotuksesta on komission ehdotus Eurodac-järjestelmän perustamisesta annetun asetuksen muuttamiseksi (KOM(2020) 614 lopullinen), jolla muutetaan komission vuonna 2016 antamaa ehdotusta (KOM(2016) 272 lopullinen) ottaen huomioon ehdotuksesta käydyissä neuvotteluissa saavutettu edistys. Komission mu-

Valiokunnan lausunto HaVL 32/2021 vp

kaan viimeksi annettu ehdotus täydentää vuoden 2016 annettua ehdotusta ja siitä lainsäätäjien välillä käytyjä neuvotteluja, ja sitä tulee tarkastella tämän saavutetun sovun valossa.

Jatkokirjelmässä käsitellään puheenjohtajavaltion ehdotusta rajanylitystietojärjestelmää (EES) koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2017/2226 muuttamiseksi siten, että turvapaikkaviranomaisille annettaisiin pääsy järjestelmään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämistä ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyä varten. Muutosta ehdotetaan Eurodac-asetuksen muuttamista koskevassa kompromissiehdotuksessa, vaikka se sisällöllisesti koskeekin rajanylitystietojärjestelmää.

Valtioneuvoston kanta

Suomi on aiemmin katsonut voivansa hyväksyä sen, että turvapaikkaviranomaisten pääsyä rajanylitystietojärjestelmään aletaan selvittää joko EU:n yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskevan lainsäädäntöpaketin tai mahdollisen tietojärjestelmien yhteentoimivuudesta annetun ehdotuksen yhteydessä.

Suomi voi hyväksyä puheenjohtajan ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston rajanylitystietojärjestelmää (EES) koskevan asetuksen 2017/2226 muuttamiseksi. Turvapaikkaviranomaisten pääsy rajanylitystietojärjestelmään on erittäin tärkeää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittelemiseksi. Pääsy edesauttaa myös turvapaikkahakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämistä osana turvapaikkamenettelyä.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Eurodac-asetusehdotuksen käsittely ja neuvottelutilanne

Komissio on antanut Eurodac-asetusta koskevan muutosehdotuksensa alun perin osana yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän toteuttamista (Common European Asylum System) koskenutta vuoden 2016 säädöspakettia (KOM(2016) 272 lopullinen). Hallintovaliokunta on antanut mainittuun ehdotukseen liittyen aiemmin lausunnot HaVL 31/2016 vp, HaVL 8/2017 vp ja HaVL 18/2017 vp, joissa valiokunta on suhtautunut yleisellä tasolla myönteisesti komission ehdotukseen.

Komissio on 23.9.2020 antanut kokonaisvaltaisen tiedonannon maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta (New Pact on Migration and Asylum, HaVL 25/2020 vp — E 125/2020 vp), jonka yhteydessä on annettu yhteensä viisi lainsäädäntöehdotusta, joista kolme on uusia ja kaksi täydentää aiemmin annettuja ehdotuksia. Eurodac-asetusta koskeva muutosehdotus (KOM(2020) 614 lopullinen) täydentää vuoden 2016 ehdotusta, ja neuvotteluja on sen antamisen jälkeen käyty ainoastaan tästä uudesta Eurodac-asetuksen muutosehdotuksesta. Valiokunta on antanut asiassa aiemmin lausunnon HaVL 27/2020 vp.

Valiokunta viittaa Eurodac-asetuksen sisällöllisen muuttamisen osalta mainittuihin aiempiin lausuntoihinsa. Valiokunta on pitänyt perusteltuna, että Eurodac-järjestelmä on jatkossa muuttoliik-

Valiokunnan lausunto HaVL 32/2021 vp

keen hallinnan tietokanta, jonka avulla saadaan nykyistä parempi muuttoliikkeen tilannekuva yhteisen politiikan pohjaksi. Valiokunta on aiemmin muun ohella todennut pitävänsä asetusehdotuksen sisältämiä EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuuden toteuttamiseksi esitettyjä muutoksia välttämättöminä, jotta Eurodac-järjestelmä voidaan kytkeä yhteentoimivuusasetuksessa (EU) 2019/818 tarkoitetulla tavalla osaksi tietojärjestelmien yhteentoimivuuskehystä (HaVL 27/2020 vp). Sen lisäksi että tietojärjestelmien tiedoissa on ollut puutteita, ongelmat tietojärjestelmien yhteentoimivuudessa estävät eri tietojärjestelmissä olevien tietojen asianmukaisen hyödyntämisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikassa. Hallintovaliokunta viittaa myös lausuntoonsa HaVL 25/2020 vp, jonka mukaan Eurodac-järjestelmän sekä muiden keskeisten eurooppalaisten tietojärjestelmien käyttötarkoitusten tulee mahdollistaa tietojärjestelmien keskinäinen yhteentoimivuus ja hyödynnettävyys (mm. rajanylitystietojärjestelmä (EES), Euroopan matkustajatieto- ja lupajärjestelmä (ETIAS) ja viisumitietojärjestelmä (VIS)).

Eurodac-asetuksen sisällöstä ei ole saadun selvityksen mukaan ollut jäsenvaltioiden kesken merkittävää erimielisyyttä, vaan sen etenemistä on hidastanut eräiden jäsenvaltioiden vaatimus siitä, että kaikki turvapaikkajärjestelmän uudistamiseen liittyvät säädösehdotukset tulee hyväksyä samanaikaisesti. Tästä ns. pakettiratkaisusta on poikettu jo kesällä 2021, kun EU:n turvapaikkavirastoa koskeva asetusehdotus on hyväksytty. Nyt tavoitteena on edetä nopeasti myös Eurodac-asetusehdotuksen hyväksymisessä. Suomi on johdonmukaisesti kannattanut mahdollisuutta eritahtiseen etenemiseen. Valiokunta on todennut, että Eurodac-järjestelmän kehittäminen komission ehdotuksen pohjalta parantaa joka tapauksessa muusta kokonaisuudesta riippumatta nykyisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan toimivuutta.

Asetusehdotuksen sisältöön on neuvottelujen kuluessa tehty vain ehdotuksen sisältöä täsmentäviä teknisiä muutoksia. Jäsenvaltioilla on ollut yhteinen näkemys siitä, että uudistus auttaa muuttoliikkeen hallinnassa sekä tukee palautusjärjestelmän ja turvapaikkajärjestelmän toimivuutta. Lisäksi perusteluina uudistuksen nopealle edistämiseksi ovat olleet esillä muutokset lähialueiden tilanteessa ja yleisesti vaikeasti ennustettava muuttoliiketilanne. Jäsenvaltiot ovat pitäneet tärkeänä, että Eurodac-järjestelmä otetaan mahdollisimman nopeasti osaksi edellä mainittua tietojärjestelmien yhteentoimivuuskehystä (interoperability).

Asetusehdotukseen on tehty nopean etenemisen mahdollistamiseksi tarvittavat tekniset muutokset, jotta asetusta voidaan soveltaa voimassa olevan EU-sääntelyn puitteissa. Puheenjohtajavaltion kompromissiehdotuksessa ehdotetun yhteisvastuumekanismin täytäntöönpanoa tukevat säännökset on poistettu ja viittaukset muihin vielä neuvoteltavina oleviin säädösehdotuksiin on korvattu viittauksilla voimassa oleviin säädöksiin. Tässä suhteessa ehdotus on mahdollista hyväksyä ennen muita turvapaikkajärjestelmän uudistamiseen liittyviä säädösehdotuksia.

Ehdotus rajanylitystietojärjestelmästä annetun asetuksen muuttamisesta

Vuonna 2017 hyväksyttyyn asetukseen (EU) 2017/2226 pohjautuva rajanylitystietojärjestelmä (EES) on tarkoitus ottaa käyttöön toukokuussa 2022. Järjestelmään rekisteröidään Schengen-alueelle lyhytaikaisen oleskelun tarkoituksessa saapuvat kolmansien maiden kansalaiset ja heidän poistumisensa Schengen-alueelta. Järjestelmän käyttöönoton myötä passien leimaamisesta luovutaan ja oleskeluajan laskenta muuttuu sähköiseksi. Ennen covid-19-pandemiaa kolmannen

Valiokunnan lausunto HaVL 32/2021 vp

maan kansalaiset ovat tehneet vuosittain noin 200 miljoonaa rajanylitystä. Nämä rajanylitykset rekisteröidään jatkossa EES-järjestelmään.

Nykyisin pääsy rajanylitystietojärjestelmään on rajatarkastuksia tekevällä viranomaisella harkittaessa kolmannen maan kansalaisen maahantulon edellytysten täyttymistä, viisumiviranomaisilla tietojen käyttämiseksi viisumien myöntämisen tukena sekä maahanmuuttoviranomaisilla todentaakseen kolmannen maan kansalaisen henkilöllisyyden taikka tarkistaakseen tai todentaakseen, täytyvätkö jäsenvaltioiden alueelle tulon ja siellä oleskelun edellytykset. Rajaviranomaisilla tai maahanmuuttoviranomaisilla on pääsy järjestelmään myös tunnistaakseen kolmannen maan kansalaisen, joka on mahdollisesti aiemmin rekisteröity EES-järjestelmään eri henkilöllisyydellä tai joka ei täytä jäsenvaltioiden alueelle tulon tai siellä oleskelun edellytyksiä. Edellä mainitun lisäksi lainvalvontaviranomaisilla ja Europolilla on pääsy järjestelmän tietoihin liittyen terrorismin ja muun vakavan rikollisuuden torjuntaan, paljastamiseen ja tutkintaan. Pääsy on rajattu kunkin viranomaisen tehtävien kannalta välttämättömään tietoon.

Käsittävänä olevassa jatkokirjelmässä on kysymys puheenjohtajavaltio Slovenian ehdotuksesta rajanylitystietojärjestelmää koskevan asetuksen muuttamiseksi siten, että turvapaikkaviranomaisille annetaan pääsy järjestelmään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämistä ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyä varten. Muutosta ehdotetaan Eurodac-asetuksen muuttamista koskevassa kompromissiehdotuksessa, vaikka sisällöllisesti onkin kyse rajanylitystietojärjestelmää koskevan asetuksen muutoksesta.

Turvapaikkaviranomaisille ehdotetaan annettavaksi pääsy EES-järjestelmään ns. vastuunmäärittämisasetuksen (EU) 604/2013 ja ns. menettelydirektiivin (2013/32/EU) soveltamisen helpottamiseksi. Turvapaikkaviranomaisilla tarkoitetaan ehdotuksessa niitä viranomaisia, jotka ovat vastuussa edellä mainituissa säädöksissä tarkoitettujen velvollisuuksien toteuttamisesta. Pääsy järjestelmään annetaan ehdotuksen mukaan ainoastaan näiden säädösten soveltamisen tarkoituksessa.

Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että myös turvapaikkaviranomaisilla on ehdotuksen mukaisesti pääsy rajanylitystietojärjestelmään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittelemiseksi. Asialla on merkitystä myös turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämisen tukena osana turvapaikkamenettelyä. Ehdotetulla muutoksella tuetaan jäsenvaltioiden viranomaisten kykyä soveltaa nykyistä tehokkaammin vastuunmäärittämisasetuksen mukaisia velvoitteitaan ja erityisesti määrittellä, onko jokin toinen valtio vastuussa hakemuksen käsittelystä viisumivapaan maahantulon tai sittemmin vanhentuneella viisumilla saapumisen perusteella. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että EU:n viisumitietojärjestelmää (VIS) koskevassa asetuksessa (EU) 767/2008 annetaan turvapaikkaviranomaisille pääsy järjestelmään vastaavassa tarkoituksessa. Turvapaikkaviranomaisten pääsy rajanylitystietojärjestelmään täydentää tämän kokonaisuuden erityisesti viisumivelvollisuudesta vapautettujen henkilöiden osalta.

Yksityisyyden suojan kannalta keskeisin kysymys asetusehdotuksessa on turvapaikkaviranomaisten oikeus saada pääsy EES-järjestelmään tallennettuihin tietoihin vertailemalla henkilön biometrisia tunnisteita (sormenjälkitietoja ja kasvokuva) järjestelmään jo tallennettuihin tietoi-

Valiokunnan lausunto HaVL 32/2021 vp

hin. Valiokunta toteaa saamansa selvityksen perusteella, että turvapaikkaviranomaisten pääsyoikeus rajanylitystietojärjestelmään on ehdotuksessa rajattu asianmukaisesti siihen, mikä on välttämätöntä sen tarkoituksen saavuttamiseksi. Ehdotetut tietojen käyttötavat ovat kiinteässä yhteydessä tietojen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen, eivätkä ne siten muodostu yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan kuuluvan käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen kannalta ongelmallisiksi. Jatkovalmistelussa on kuitenkin syytä varmistua siitä, että EU:n tietosuojalainsäädännössä biometristen tietojen käsittelylle asetetut rajoitukset otetaan huomioon.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 11.11.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Jussi Halla-aho ps
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Kari Tolvanen kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Heidi Viljanen sd
varajäsen Mari Rantanen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Henri Helo