

Asia

OSA; Komission ehdotus Eurodac-asetuksen muuttamisesta; ehdotukseen sisällytetty rajanylitystietojärjestelmästä annettua asetusta 2017/2226 koskeva puheenjohtajan muutosehdotus

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 30/2016 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Puheenjohtajavaltio ehdottaa rajanylitystietojärjestelmää (EES) koskevan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 2017/2226 muuttamista 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 koskeneessa kompromissiehdotuksessa.

Puheenjohtajavaltio Slovenia pyrkii siihen, että Eurodac-asetuksen muuttamista koskeva ehdotus voitaisiin hyväksyä mahdollisimman pikaisesti. Teknisen tason neuvottelut asetuksen sisällöstä ovat loppusuoralla. Tällä hetkellä näyttää mahdolliselta, että tarvittava määräenemmistö ehdotuksen hyväksymiseksi olisi löydettävissä. Tämä merkitsisi sitä tärkeää edistysaskelta, että kesäkuussa 2021 hyväksytyn EU:n turvapaikkavirastoja koskevan asetuksen lisäksi myös Eurodacia koskeva ehdotus voitaisiin hyväksyä ennen muita syyskuussa 2020 annettuja turvapaikkajärjestelmän uudistamiseen tähtäviä säädösehdotuksia. Uudistusta on tähän asti hidastanut se, että osa jäsenmaista on vaatinut ehdotusten hyväksymistä samanaikaisesti (pakettiratkaisu).

Suomen kanta

Suomi on aiemmin katsonut voivansa hyväksyä sen, että turvapaikkaviranomaisten pääsyä rajanylitystietojärjestelmään aletaan selvittää joko EU:n yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskevan lainsäädäntöpakettin 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 turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämistä osana turvapaikkamenettelyä.

Pääasiallinen sisältö

Rajanylitystietojärjestelmän hyväksymisen yhteydessä vuonna 2017 neuvoston kokouspöytäkirjaan liitettiin neuvoston ja komission yhteinen julistus, jossa todetaan, että turvapaikkaviranomaisten pääsy järjestelmään tulisi ratkaista joko EU:n yhteistä pakolaispolitiikkaa koskevan lainsäädäntöpaketin (ns. CEAS-paketin) tai tulevan yhteensopivuusehdotuksen yhteydessä. Puheenjohtajavaltio on nyt sisällyttänyt muutosehdotuksen rajanylitystietojärjestelmää koskevasta asetuksesta Eurodac-kompromissiesitykseensä. Tästä syystä asiaa käsitellään Eurodac-asetusta koskevassa U-jatkokirjelmässä, vaikka sisällöllisesti kyse on rajanylitystietojärjestelmää koskevan asetuksen muutoksesta.

Eurodac-asetus puolestaan on osa jo vuonna 2016 aloitettua ja syksyllä 2020 täydennettyä yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistusta, josta neuvottelut ovat olleet kokonaisuudessaan haastavat erityisesti jäsenmaille asetettavien velvoitteiden ja yhteisvastuutoimien välisen tasapainon jakaessa näkemyksiä. Eurodac-asetuksen sisällöstä ei ole jäsenmaiden kesken ollut merkittävää erimielisyyttä, mutta sen etenemistä on hidastanut tiettyjen jäsenmaiden vaatimus pakettiratkaisusta eli kaikkien turvapaikkajärjestelmän uudistusehdotusten hyväksymisestä samanaikaisesti. Tästä lähestymistavasta onnistuttiin jo poikkeamaan turvapaikkavirastoa koskevan asetuksen osalta kesällä 2021, ja tavoitteena on edetä nopeasti myös Eurodacin osalta. Suomi on johdonmukaisesti kannattanut mahdollisuutta eritahtiseen etenemiseen (E 125/2020 vp.). Rajanylitystietojärjestelmää koskevan asetuksen muutoksen sisällyttäminen Eurodac-ehdotukseen on tekninen ratkaisu, joka puheenjohtajan suunnitelman mukaan mahdollistaisi molempien tärkeiden uudistusten nopean läpiviemisen.

Voimassa olevassa asetuksessa rajanylitystietojärjestelmää koskevassa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa 2017/2226 pääsy järjestelmään on seuraavilla viranomaisilla ja seuraavissa käyttötarkoituksissa. Rajatarkastuksia tekevällä viranomaisella harkittaessa kolmannen maan kansalaisen maahantulon edellytysten täyttymistä. Viisumiviranomaisilla tietojen käyttämiseksi viisumien myöntämisen tukena. Maahanmuuttoviranomaisilla todentaakseen kolmannen maan kansalaisen henkilöllisyyden taikka tarkistaakseen tai todentaakseen, täyttyvätkö jäsenvaltioiden alueelle tulon ja siellä oleskelun edellytykset tai molemmat. Rajaviranomaisilla tai maahanmuuttoviranomaisilla on pääsy järjestelmään myös tunnistaakseen kolmannen maan kansalaisen, joka on mahdollisesti aiemmin rekisteröity EES:ään eri henkilöllisyydellä tai joka ei täytä tai ei enää 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.

EES-asetusta ehdotetaan nyt muutettavaksi siten, että turvapaikkaviranomaisille annettaisiin pääsy järjestelmään Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen 604/2013 (ns. vastuunmäärittämisasiasetus) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU (ns. menettelydirektiivi) soveltamisen helpottamiseksi. Turvapaikkaviranomaisilla tarkoitettaisiin niitä viranomaisia, jotka ovat vastuussa em. säädöksissä tarkoitettujen velvollisuuksien toteuttamisesta ja pääsy järjestelmään annettaisiin ainoastaan näiden säädösten soveltamisen tarkoituksessa.

Jos järjestelmään tehty haku osoittaa, että henkilöstä on rekisteröity tietoa EES-järjestelmään, turvapaikkaviranomaisilla olisi pääsy ainoastaan ehdotuksessa määritellyyn tietoon. Käytännössä tämä tarkoittaisi henkilötietoja ja maahantulo/maastalähtötietueeseen merkittäviä tietoja siltä osin, kun ne tallennetaan järjestelmään viisumivelvollisilta ja viisumivelvollisuudesta vapautetuilta henkilöiltä.

Muutos tukee sitä, että jäsenvaltioiden viranomaiset pystyvät soveltamaan tehokkaammin vastuunmäärittämisasiasetuksen mukaisia velvoitteitaan, erityisesti määrittelemään, onko jokin toinen valtio vastuussa hakemuksen käsittelystä viisumivapaan maahantulon tai sittemmin vanhentuneella viisumilla saapumisen perusteella. Viisumivapaaseen maahantuloon perustuva vastuu on tällä hetkellä erittäin vaikea todistaa, jos henkilöllä ei ole esittää passia, jossa on maahantuloleima. Pääsy EES:ään auttaa vastuuvaltion selvittämisessä myös tilanteissa, jossa hakijalla ei kansainvälistä suojelua hakiessaan enää ole esittää matkustusasiakirjaa, vaikka hänellä sellainen oli unionin alueelle tullessaan. Voimassa olevan vastuunmäärittämisasiasetuksen 604/2013 mukaan vanhentunut viisumi vastuuperusteena puolestaan edellyttää, että sillä on saavuttu EU-alueelle. Koska EES:n käyttöönoton jälkeen ei enää ole fyysisiä passileimoja, vastuun osoittamiseen ei olisi mitään keinoa ilman EES-pääsyä. Pääsy edesauttaa myös turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämistä osana turvapaikkamenettelyä ja siten hakijan asian käsittelyä kaiken saatavilla olevan tiedon valossa. On myös huomattava, että EU:n viisumitietojärjestelmää (VIS) koskevassa asetuksessa 767/2008 siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen annetaan turvapaikkaviranomaisille pääsy järjestelmään vastaavassa tarkoituksessa, eli vastuuvaltion määrittämiseksi ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimiseksi. Turvapaikkaviranomaisten pääsy EES:ään siis täydentäisi kokonaisuuden erityisesti viisumipakosta vapautettujen henkilöiden osalta ja vastaavasti sen puute jättäisi merkittävän aukon.

Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 10 §:ssä turvattun yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta kiinnitti rajanylitystietojärjestelmää koskevassa lausunnossaan PeVL 28/2016 vp erityistä huomiota järjestelmää ja sen henkilötietojen suojaa koskien sääntelykohteina oleviin rekisteröinnin tavoitteeseen, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöön, niiden sallittuihin käyttötarkoituksiin mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaan henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Valiokunnan mukaan järjestelmän pääasiallisen käyttötarkoituksen tulee olla rajatarkastusten tehokkuuden ja luotettavuuden

lisääminen, eikä muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta saa muodostua rekisterin pääasialliseksi tai edes määrällisesti merkittäväksi käyttötavaksi. Säännösperustaisesti tulisi myös taata, ettei tietojen erittelemätön, järjestelmällinen tai massamainen vertailu olisi sallittua. Ehdotuksessa turvapaikkaviranomaisten pääsy EES-järjestelmän tietoihin olisi rajattu yksinomaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittelemiseksi tai hakemuksen käsittelemiseksi turvapaikkamenettelyssä. Vastaavasti lainvalvontaviranomaisten pääsy järjestelmään on voimassa olevassa asetuksessa rajattu perustuslakivaliokunnan kannan mukaisesti vain yksittäisiin tietopyyntöihin ja tilanteisiin, joissa voidaan perustellusti olettaa, että tietojen käyttö edistää konkreettisesti lainvalvontaviranomaisen tehtävien toimeenpanoa ja järjestelmän tietojen käyttäminen on viimesijaista.

Yksityisyyden suojan kannalta keskeinen kysymys asetusehdotuksessa on turvapaikkaviranomaisten oikeus saada pääsy EES-järjestelmään tallennettuihin tietoihin vertailemalla henkilön biometrisia tunnisteita, (sormenjälkitietoja ja kasvokuvaa) järjestelmään jo tallennettuihin tietoihin. Perustuslakivaliokunta on käytännössään rinnastanut biometriset tunnistetiedot arkaluonteisiin tietoihin (ks. esim. PeVL 13/2016 vp, s. 4). EU:n uudistuneen tietosuojalainsäädännön mukaan biometriset tiedot ovat erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja (ks. myös PeVL 1/2018 vp). Valiokunta on korostanut erityisesti arkaluonteisten tietojen käsittelyn käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta (ks. PeVL 1/2018 vp, PeVL 14/2009 vp, s. 4/II, ks. myös esim. PeVL 14/2017 vp, s. 5–6) ja pitänyt säätämisympäristönsä sormenjälkitietojen käytön rajoittamista niiden keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen. Tällainen tarkoitus on voinut valiokunnan mielestä liittyä esimerkiksi tarkasti määriteltyjen rikosten estämiseen ja selvittämiseen, mutta ainoastaan siinä laajuudessa kuin toiminnalla on kiinteä yhteys alkuperäiseen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen (PeVL 47/2010 vp, s.4, PeVL 51/2018 vp, s. 14). Biometrinen tietojen käyttöä on edelleen arvioitava myös perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta (PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp ja PeVL 14/2009 vp) sekä rajata näiden käsittely täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 13/2017 vp, s. 5 ja PeVL 3/2017 vp, s. 5).

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus on rajattu perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla siihen, mikä on välttämätöntä sen tarkoituksen saavuttamiseksi. Se myös katsoo, että ehdotetut tietojen käyttötavat ovat perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 47/2010 vp (s. 4) tarkoittamalla tavalla kiinteässä yhteydessä tietojen keräämis- ja tallettamistarkoitukseen, eivätkä ne siten muodostu yksityiselämän ja henkilötietojen suojaan kuuluvan käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen kannalta ongelmallisiksi.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Vastuuvaliokunta on kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE). Raportööri Jorge Villalba on 19.3.2021 antanut ehdotusta koskevan selittävän lausunnon.

Kansallinen valmistelu

EU-jaosto 6, kirjallinen menettely 20.-26.10.

Eduskuntakäsittely

EES: U 22/2016 vp ja UJ 23/2017 vp, PeVL 28/2016 vp

Eurodac: U 30/2016 vp ja komission vuonna 2020 antamaa muutosehdotusta koskeva UJ 39/2020 vp, sekä edellä mainittua koskeva lausunto HaVL 27/2020 vp.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 26 ja 34 kohtien mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat ulkomaalaislainsäädäntöä ja Rajavartiolaitosta.

Taloudelliset vaikutukset

Maahanmuuttoviraston pääsyn EES:ään mahdollistavaa teknistä infrastruktuuria ollaan parasta aikaa rankentamassa. Nyt ehdotettujen muutosten tekninen toteuttaminen edellyttää tietojärjestelmämuutoksia. Alustavan arvion mukaan muutosten kustannukset olisivat alle 100 000 euroa. On kuitenkin todennäköistä, että nyt rakennettavia EES-toiminnallisuuksia pystytään hyödyntämään myös nyt ehdotetun osalta, jolloin lisäkustannukset jäisivät pieniksi. Kustannuksia pystytään arvioimaan tarkemmin, kun käytössä on asiaa koskevat tekniset vaatimukset.

Ehdotetun ratkaisun edellyttämästä mahdollisesta kansallisesta rahoituksesta päätetään julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelun yhteydessä. Toimenpiteiden mahdollisesti edellyttämä valtion rahoitus toteutetaan valtiontalouden kehysten puitteissa lähtökohtaisesti ensi sijaisesti kohdentamalla tarvittaessa määrärahoja uudelleen.

Asiakirjat

12696/21 12.10.2021, rajanylitystietojärjestelmää koskevin osin

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Kukka Krüger, SM/MMO, p. 0295 488314

Jani Järäinen SM/RO, p. 0295 421134

Amanda Mäkelä OM, p. 0295 342057

EUTORI-tunnus

EU/2016/0959

Liitteet

Artiklaehdotukset

Asiasanat	jaosto maahanmuutto-, turvapaikka- ja kotouttamisasiat (EU6), laiton maahanmuutto, maahantulo, turvapaikanhakijat, turvapaikka, muuttoliike
Hoitaa	OM, SM, UM
Tiedoksi	ALR, EUE, OKM, STM, TEM, VM, VNK
