

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 17/2012 vp

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

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 3 päivänä syyskuuta 2012 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Eurodac-asetus) (U 50/2012 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- ylitarkastaja Kukka Krüger, sisäasiainministeriö
- ylitarkastaja Heikki Huhtiniemi, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- tulosalueen johtaja Mikko Montin, Maahanmuuttovirasto.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut
— oikeusministeriö.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi 30.5.2012 ehdotuksen Eurodac-asetuksen uudelleen laatimiseksi (KOM(2012) 254 lopullinen). Asetusehdotukseen on yhdistetty kaksi aikaisempaa komission ehdotusta: vuodelta 2010 oleva turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion selvittämistä koskeva asetusehdotus (KOM(2010) 555 lopullinen) ja vuodelta 2009 oleva ehdotus neuvoston päätökseksi koskien lainvalvontaviranomaisten pääsyä Eurodac-järjestelmään terrorismirikosten tai muiden vakavien rikosten torjuntaa, havaitsemista tai tutkintaa varten (KOM(2009) 344 lopullinen). Näihin aikaisempiin ehdotuksiin tehdyt muutokset ovat lähinnä teknisiä, ja oikeusperusta on muutettu Lissabonin sopimuk-

sen mukaiseksi. Lisäksi asetukseen on otettu säännökset Eurodacin operatiiviseen hallintoon liittyvien tehtävien antamisesta Euroopan tietohallintovirastolle.

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 sisälletyt 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 säilyttämisajaksi yhtä vuotta. Alkuperäisessä Eurodac-asetuksessa 2725/2000 säilytysaika oli kaksi vuotta. Muutosta on perusteltu sillä, että esitetty määräaika olisi yhdenmukainen vastuunmäärittämisasetuksen 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 vastuunmäärittämisasetuksen 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 välisiä 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 Prümin päätökseen 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 maaliskuun 2013.

Kuten aiemmassa ehdotuksessa, ehdotuksen 25 artiklan 4 kohdassa säädetään siitä, että sormenjälkivertailun tuloksen tarkastaa aina sormenjälkiasiantuntija. Käytännössä järjestelmän suorittamat vertailut eivät, sormenjälkien vertai-

lun 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 kuluessa sen voimaantulosta. Valtioneuvosto katsoo, että vastuunmäärittämisasetuksen soveltamisen tehostamisen näkökulmasta olisi parempi, jos asetuksen soveltaminen alkaisi mahdollisimman pian, eli mahdollisuuksien mukaan kahden 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.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Komission antamaan uuteen ehdotukseen Eurodac-asetuksen muuttamisesta (KOM(2012) 254 lopullinen) on yhdistetty kaksi aikaisempaa säädösehdotusta: turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastaavan valtion selvittämistä koskeva ehdotus neuvoston asetukseksi (KOM(2010) 555 lopullinen) ja lainvalvontaviranomaisten pääsyä Eurodac-järjestelmään koskeva ehdotus neuvoston päätökseksi (KOM(2009) 344 lopullinen). Lisäksi uusi ehdotus sisältää säännökset Eurodacin operatiiviseen hallinnointiin liittyvien tehtä-

vien antamisesta Euroopan tietohallintovirastolle. Ehdotus on osa yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää koskevaa säädöspakettia. Tukholman ohjelman mukaan tavoitteena on säädöspaketin hyväksyminen vuoden 2012 aikana.

Voimassa olevaan Eurodac-asetukseen nähden suurin muutos on se, että jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisille ja Europolille annettaisiin tietyin edellytyksin pääsy Eurodac-järjestelmään terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjuntaa, havaitsemista ja tutkintaa

varten. Lainvalvontaviranomaisilla olisi oikeus pyytää sormenjälkitietojen vertailua Eurodac-tietojen kanssa, jos kansallinen sormenjälkirekisteri ja Prüm-päätökseen (2008/615/YOS) perustuva vertailu eivät ole tuottaneet tulosta. Lisäksi edellytetään, että Eurodac-vertailu on tarpeen terrorismirikosten tai muiden vakavien rikosten torjuntaa, havaitsemista tai tutkimista varten, että se on tarpeen yksittäistapauksissa ja että on kohtuullinen aihe uskoa vertailun edistävän oleellisesti jonkin kyseessä olevan rikoksen torjuntaa, havaitsemista tai tutkintaa. Ehdotus merkitsee laajennusta Eurodac-järjestelmän alkuperäiseen käyttötarkoitukseen.

Hallintovaliokunta toteaa yleisenä arviona, että Eurodac-järjestelmä on osoittautunut tarpeelliseksi välineeksi turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastaavan valtion määrittämisessä. Vastuuvaltion nopea määrittäminen on myös turvapaikanhakijoiden edun mukaista. Valiokunta suhtautuu myönteisesti Eurodacin kehittämiseen osana yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää.

Käsitellessään komission aikaisempaa ehdotusta valiokunta on tarkastellut Eurodac-järjestelmän käyttötarkoituksen laajentamista kriittisesti, mutta todennut hyväksyvänsä periaatteessa lainvalvontaviranomaisten pääsyn Eurodac-järjestelmään (HaVL 2/2010 vp). Lainvalvontaviranomaisille annettava oikeus tutustua Eurodac-järjestelmän tietoihin terrorismin ja muiden vakavien rikosten torjumiseksi, havaitsemiseksi ja tutkimiseksi on välttämätön, koska kyse on erittäin vakavista rikoksista ja henkilöiden tunnistamiseen on joissakin tapauksissa käytettävissä ainoastaan Eurodacissa olevat biometriset tiedot. Mainitussa lausunnossaan valiokunta toteaa, että valtioneuvoston on kuitenkin varmistettava käsiteltäessä Eurodac-lainvalvontapäätöstä neuvoston työryhmässä, 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 on edel-

lyttänyt, että lopullisessa päätöksessä määritellään tietosuojan varmistamiseksi tarkat ehdot lainvalvontaviranomaisten pääsyle Eurodac-tietokantaan.

Komission uudessa ehdotuksessa on pyritty rajoittamaan Eurodac-järjestelmän käyttöä lainvalvontatarkoituksiin mm. edellyttämällä sen viimesijaisuutta suhteessa kansallisiin sormenjälkirekistereihin ja Prüm-päätöksessä tarkoitettuun järjestelmään, sulkemalla pois mahdollisuus tietojen järjestelmällisestä ja massaluonteisesta vertailusta sekä rajaamalla käyttö tilanteisiin, joissa voidaan kohtuudella olettaa vertailun edistävän jonkin konkreettisen rikoksen torjuntaa, havaitsemista tai tutkimista. Ehdotukseen sisältyy nimenomainen kieltä luovuttaa Eurodac-järjestelmästä saatuja tietoja kolmansille maille. Kansalliset riippumattomat valvontaviranomaiset ja Euroopan tietosuojavaltuutettu valvovat henkilötietojen lainmukaisuutta. Lisäksi ehdotukseen sisältyvät täsmälliset ja korkean suojan tason turvaavat vaatimukset Eurodac-järjestelmästä saatujen tietojen lyhyestä säilytysajasta kansallisissa tiedostoissa, tietoturvallisuudesta ja lokitietojen tallentamisesta. Hallintovaliokunta pitää — viitaten myös perustuslakivaliokunnan lausuntoon PeVL 21/2012 vp — tärkeänä edellä mainittujen rajoitusten ja vaatimusten säilymistä asetusehdotuksessa.

Selvityksen mukaan Eurodac-asetuksen uudistamisen myötä keskustietokantaan tallennettavien tietojen määrän oletetaan kasvavan ja tietoja tullaan tallentamaan turvapaikkaprosessin eri vaiheissa. Tästä arvioidaan aiheutuvan teknisiä muutostarpeita Suomessa ainakin sähköiseen UMA-asiankäsittelyjärjestelmään. Lisäksi uuden Eurodac-asetuksen voimaantulon yhteydessä on tarpeen antaa ohjeistusta ja koulutusta sekä sopia työnjaosta eri viranomaisten kesken.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyn huomautuksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 16 päivänä marraskuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Pirkko Mattila /ps	Elsi Katainen /kesk
vpj.	Maarit Feldt-Ranta /sd	Timo V. Korhonen /kesk
jäs.	Heikki Autto /kok	Markus Lohi /kesk
	Rakel Hiltunen /sd	Outi Mäkelä /kok
	Reijo Hongisto /ps	Markku Mäntymaa /kok
	Risto Kalliorinne /vas	Ulla-Maj Wideroos /r.
	Mika Kari /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.