

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 4. päivänä toukokuuta 2016 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Eurodac-järjestelmän perustamisesta sormenjälkien vertailua varten kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta annetun asetuksen (EU) N:o 604/2013 tehokkaaksi soveltamiseksi, laittomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön tunnistamiseksi sekä jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisten ja Europolin esittämistä, Eurodac-tietoihin lainvalvontatarkoituksessa tehtäviä vertailuja koskevista pyynnöistä (uudelleenlaadinta)

Helsingissä 2 päivänä kesäkuuta 2016

Sisäministeri Petteri Orpo

Hallitusneuvos Annikki Vanamo-Alho

SISÄMINISTERIÖ

MUISTIO
2.6.2016

EU/2016/0959

EHDOTUS EURODAC-JÄRJESTELMÄN LUJITTAMISEKSI SEKÄ ASETUKSEN (EU) 604/2013 TEHOKKAAKSI SOVELTAMISEKSI**1 Tausta**

Euroopan komissio antoi 6. huhtikuuta 2016 tiedonannon yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän (CEAS) uudistamisesta ja laillisten maahanpääsyväylien kehittämisestä (COM (2016)197 final). Tiedonannon keskeisenä osana oli Dublin-järjestelmän uudistaminen. Tiedonanto sisälsi ehdotuksia myös Eurodac-henkilötietorekisterin lujittamiseksi ja sopeuttamiseksi Dublin-järjestelmään tehtäviin muutoksiin, jotta voidaan helpottaa palauttamista ja torjua laitonta maahanmuuttoa. Eurodac on tärkein työkalu Dublin-asetuksen soveltamisessa. Lisäksi komissio antoi samana päivänä asetusehdotuksen Euroopan unionin rajanylitystietojärjestelmästä (EES) (COM(2016) 194 final), jonka tavoitteena on parantaa kolmansien maiden kansalaisten rajatarkastusten laatua sekä Schengen-alueella laittomasti oleskelevien henkilöiden identifiointia.

Komissio antoi 4. päivänä toukokuuta 2016 yhteisen turvapaikkajärjestelmän muuttamista koskevan ensimmäisen säädöspaketin, joka sisälsi kolme ehdotusta. Yksi näistä on ehdotus (KOM (2016) 272 final) Eurodac-rekisteriä koskevaksi asetukseksi. Ensimmäiseen pakettiin kuuluvat myös ehdotus (KOM (2016) 270 lopullinen) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (KOM (2016) 271 lopullinen) ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Euroopan unionin turvapaikkavirastoksi ja asetuksen (EU) 439/2010 kumoamiseksi.

Asetusehdotuksessa (COM(2016) 272 lopullinen) esitetään nykyisen Eurodac-asetuksen (EU) 603/2013 soveltamisalaa laajennettavaksi niin, että jäsenvaltiot voisivat tallentaa Eurodac-rekisteriin ja hakea sieltä myös sellaisten kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden tietoja, jotka eivät ole hakeneet kansainvälistä suojelua ja jotka oleskelevat EU:n alueella laittomasti. Henkilöllisyyden selvittämistä voidaan hyödyntää palauttamista ja takaisinottoa varten sekä terrorismirikosten tai muiden vakavien rikosten ehkäisemiseksi, havaitsemiseksi ja tutkimiseksi.

Lisäksi jäsenvaltiot voivat tallentaa Eurodaciin aiempaa enemmän henkilötietoja, minkä lisäksi jäsenvaltioille lisätään velvollisuus kasvokuvien tallentamisesta järjestelmään. Muuttoliikekriisi on lisännyt huolta kolmansista maista saapuneiden alaikäisten katoamisista sekä alaikäisiin liittyvästä ihmiskaupasta, minkä johdosta ehdotuksessa lasketaan biometristen tunnistetietojen alaikäraja 14-vuotiaista 6-vuotiaisiin. Tämä auttaa lasten tunnistamista sellaisissa tilanteissa, joissa he joutuvat erilleen vanhemmistaan.

Rekisteriin tallennettavien lisätietojen ansiosta maahanmuutto- ja turvapaikkaviranomaiset voivat helposti tunnistaa unionin alueella laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset tai turvapaikanhakijat ilman, että tietoja tarvitse pyytää toiselta jäsenvaltiolta erikseen. Uusi ehdotus antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden ottaa käyttöön kansallisen lainsäädännön mukaisia pakotteita niille henkilöille, jotka kieltäytyvät noudattamasta sormenjälkimenettelyä.

2 Pääasiallinen sisältö

Ehdotuksessa laajennetaan biometristä tunnistejärjestelmää lisäämällä jäsenmaille velvollisuus sormenjälkien ottamiseen kaikista sormista ja kasvokuvien ottamiseen yli 6-vuotiailta turvapaikanhakijoilta, 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 ennakoit tulevaisuudessa tehtävää kasvojentunnisteohjelmistoa. (2 ja 13–16 artiklat)

Uusilla täsmennyksillä pyritään varmistamaan sormenjälkien ja kasvokuvien ottaminen alaikäisiltä 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 tietojaan 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)

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)

3 Ehdotusten oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen

Komissio ehdottaa asetusehdotuksen oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 78 artiklan 2 kohdan e alakohtaa, 79 artiklan 2 kohdan c alakohtaa, 87 artiklan 2 kohdan a alakohtaa sekä 88 artiklan 2 kohdan a alakohtaa.

Artiklan 78(2)(e) mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen perusteista ja menettelyistä sen ratkaisemiseksi, mikä jäsenvaltio on vastuussa turvapaikkaa tai toissijaista suojelua koskevasta hakemuksesta.

Artiklan 79(2)(c) mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen edellytyksistä laittomasti maahantulleen ja luvottomasti oleskelevan kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuutta vailla olevan henkilön tunnistamiseksi, sisältäen luvottomasti oleskelevien henkilöiden siirtämisen ja palauttamisen.

Artiklan 87(2)(a) mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen edellytyksistä liittyen tiedon keräämiseen, varastointiin, käsittelyyn, analysointiin ja vaihtoon.

Artiklan 88(2)(a) mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen edellytyksistä koskien Europolin toimintaa ja tehtäviä, mukaan lukien tiedon keräämistä, varastointia, käsittelyä ja vaihtoa.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperusta on asianmukainen.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

Ehdotukset käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

4 Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin

Komissio katsoo, että ehdotus noudattaa täysimääräisesti perusoikeuskirjaan kirjattuja perusoikeuksia, mukaan lukien oikeus ihmisarvoon (1 artikla); orjuuden ja pakkotyön kielto (5 artikla); oikeus vapauteen ja turvallisuuteen (6 artikla), yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen (7 artikla), oikeus henkilötietojen suojaan (8 artikla), oikeus turvapaikkaan (18 artikla), palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksien suoja (19 artikla), syrjintäkielto (21 artikla), lapsen oikeus (24 artikla) sekä oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen (47 artikla).

5 Ehdotusten vaikutukset

Vaikutukset EU-talousarvioon

Komission ehdotuksen mukaan EU:n talousarvioon liitettäviin otsakkeen 3 (Turvallisuus ja kansalaisuus) alla oleviin 29 872 000 euron kustannuksiin seuraaville neljälle vuodelle sisältyisivät kustannukset eu-LISAA teknisestä päivityksestä sekä keskusjärjestelmän lisääntyneestä muistista ja suoritustehosta. Arvio sisältää myös IT-palvelut, ohjelmiston ja laitteiston sekä kaikkien ryhmien tietojen päivityksen ja räätälöinnin turvapaikka-asioiden ja laittoman maahanmuuton tarkoituksiin. Se sisältää myös eu-LISAn edellyttämät ylimääräiset henkilöstömenot. Lisäksi otsakkeen 5 (Hallinto) alla olevat komission maahanmuutto- ja sisäasioiden hallinto- ja henkilökustannukset ovat 1 608 000 euroa, kustannusarvion ollessa täten yhteensä 31 480 000 euroa. Ehdotus on yhteensopiva nykyisen vuosia 2014-2020 koskevan rahoituskehityksen kanssa.

Vaikutukset kansalliseen talousarvioon

Ehdotuksella on todennäköisesti vaikutuksia valtion talousarvioon.

Jäsenvaltiot vastaavat oman kansallisen yksikkönsä sekä sen ja keskustietokannan välisistä yhteyksistä aiheutuvista kustannuksista. Tietojen siirtämisestä lähettävästä jäsenvaltiosta keskusyksikköön ja vertailutulosten siirtämisestä tälle valtiolle aiheutuvista kustannuksista vastaa kyseinen valtio. Suomessa lisämenoja saattaa aiheutua teknisen infran rakentamisesta ja laitehankinnoista sekä hallinnollisia lisämenoista erityisesti poliisille, Rajavartiolaitokselle ja Maahanmuuttovirastolle.

Taloudellisten vaikutusten selvittämistä jatketaan arvioiden täsmentämiseksi ja tarkentamiseksi. Julkisen talouden suunnitelman/valtioneuvoston kehysten ja valtion talousarvioletyksen valmistelun yhteydessä arvioidaan viranomaisten resurssitarpeet ja linjataan lisärahoitusmahdollisuudet.

6 Ahvenanmaan toimivalta

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

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Ehdotusta on käsitelty turvapaikkatyöryhmässä alustavasti 12.5.2016 ja artiklakohtaisesti 26.5.2016.

Ehdotusta ja U-kirjelmää on käsitelty kirjallisesti EU-jaostossa 6:ssa 23 - 24.5.2016. U-kirjelmää on käsitelty hallituksen EU-ministerivaliokunnassa 27.5.2016.

8 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 turva- paikkajärjestelmään 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 tietosuojan ja rekistereiden ylläpitämiseen liittyviä esityksiä voidaan pitää EU:ssa muuten käytössä oleviin järjestelmiin verrannollisina.