Sisäministeriö LAUSUNTO SM2017-00119

MMO Krüger Kukka(SM) 27.03.2017

Viite
U 30/2016 vp ja UJ 4/2017 (SM2017-00073)

Asia
OSA; perustuslakivaliokunnan kuuleminen 29.3.2017 klo 9:30

Tässä lausunnossa käsitellään Eurodac-asetusehdotusta U-jatkokirjelmässä 4/2017 vp kuvatussa neuvottelutilanteesta. Erityisesti lausunnossa keskitytään asetuksen soveltamisalaan ja asetuksen muutosehdotusten merkitykseen soveltamisalan kannalta. Lausunnossa pohditaan myös ehdotusten suhdetta perustuslain ja Euroopan perusoikeuskirjan henkilötietojen suojaa koskeviin edellytyksiin.

Neuvottelutilanne ja valtioneuvoston yleinen näkemys Eurodac-asetuksen muutoksista

Asetusehdotuksesta saavutettiin osittainen yleisnäkemys OSA-neuvostossa 9.12.2016. Osittainen yleisnäkemys kattoi kaikki muut asetusehdotuksen osat kuin ne, jotka sisältävät viittauksia muihin CEAS-paketin säädöksiin ja yhteentoimivuuteen muiden järjestelmien kanssa. Yleisnäkemys siten käsitti alla kuvatun käyttötarkoituksen muutoksen samoin kuin lainvalvontaviranomaisten pääsyn yksinkertaistamista koskevat muutokset. Neuvostossa on vielä keskustelussa U-jatkokirjelmässä UJ 4/2017 vp käsitellyt henkilön tunnistamista tukevat ehdotukset, ja kirjelmässä ennakoidaan myös joidenkin muiden esille nousevien ehdotusten käsittelyä. Euroopan parlamentin raporttiluonnos valmistui 25.1.2017. Parlamentin varsinainen raportti valmistunee vielä maaliskuun aikana, ja puheenjohtajavaltio voi aloittaa osittaisen yleisnäkemyksen pohjalta trilogineuvottelut heti, kun parlamentin neuvottelumandaatti on hyväksytty.

Laajamittaisen maahantulon hallinta sekä terrori-iskujen ja niiden uhan torjuminen edellyttävät yhteisiä toimia EU:n tasolla. Tähän liittyen valtioneuvosto pitää tärkeänä teknisten tietojärjestelmien kehittämistä tukemaan yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän, erityisesti ns. dublin-asetuksella luodun järjestelmän, ja paluudirektiivin velvoitteiden täyttämistä sekä tehostamaan lainvalvontaviranomaisten välistä yhteistyötä.

Euroadac-asetuksen käyttötarkoitus ja käyttötarkoituksen laajentaminen

Asetusehdotuksen 1 artiklan 1 kohdan mukaan Eurodacin tarkoituksena on

a) auttaa määrittämään jäsenvaltio, joka on asetuksen (EU) N:o […/…] mukaisesti vastuussa kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä, ja joka myös muuten helpottaa asetuksen (EU) N:o […/…]soveltamista tässä asetuksessa vahvistettujen edellytysten mukaisesti;

b) auttaa unioniin suuntautuvan laittoman maahanmuuton ja unionin sisällä tapahtuvan edelleen liikkumisen hallinnassa ja laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten tunnistamisessa, jotta voidaan määrittää asianmukaiset toimenpiteet, joita jäsenvaltioiden olisi toteutettava, mukaan lukien laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden maasta poistaminen ja palauttaminen;

c) säätää edellytyksistä, joiden täyttyessä jäsenvaltioiden nimetyt viranomaiset ja Euroopan poliisivirasto (Europol) voivat pyytää sormenjälki- ja kasvokuvatietojen vertailua keskusjärjestelmään tallennettuihin tietoihin, jäljempänä ’lainvalvontatarkoitus’, terrorismirikosten tai muiden vakavien rikosten torjumiseksi, havaitsemiseksi tai tutkimiseksi.

Rekisterin alkuperäinen käyttötarkoitus kattoi asetuksen 2725/2000 mukaan ainoastaan ehdotetun 1 artiklan 1 a) kohdan mukaisen tilanteen. Tämä asetus kumottiin tällä hetkellä voimassa olevalla asetuksella 603/2013, johon sisältyy tietojen käyttö myös lainvalvontatarkoituksessa. Tämä käyttötarkoitus sisältyy nyt käsillä olevan ehdotuksen 1 artiklan 1c) kohtaan samaan tarkoitukseen rajattuna.

Lainvalvontaviranomaisten pääsyä koskien on huomattava, että ehdotus ei sisällä muutosta myöskään siihen, että jäsenvaltion nimetyt viranomaiset voivat pyytää vertailua vain seuraavien edellytysten täyttyessä: vertailu on välttämätöntä asetuksessa määritellyn konkreettisen ja yksittäisen rikoksen torjunnan, havaitsemisen tai tutkinnan tarkoituksessa ja tilanteessa, jossa voidaan kohtuudella olettaa, että tietojen käyttö edistää tutkintaa. Pyynnön vahvistaa nimetty kansallinen viranomainen sen varmistamiseksi, että vertailulle asetetut ehdot on täytetty. Edellä mainittu täyttää näin ollen edelleen tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä koskevan vaatimuksen. Jäljempänä tarkemmin käsiteltävissä lainvalvontaviranomaisten pääsyä koskevissa muutosehdotuksissa on kyse pääsyn yksinkertaistamisesta edellä mainitun käyttötarkoituksen puitteissa ja edellä mainittujen edellytysten täyttyessä.

On huomattava, että ehdotuksella laajennetaan nykyisen Eurodac-asetuksen 603/2013 soveltamisalaa auttamaan laittoman maahanmuuton ja unionin sisällä tapahtuvan edelleen liikkumisen hallinnassa ja laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten tunnistamisessa (uusi 1 artiklan 1b) kohta). Valtioneuvosto on ehdotusta koskeneessa U-kirjelmässä U 30/2016 vp todennut kirjelmässä mainituin perustein kannattavansa järjestelemän kehittämistä asetuksen soveltamisalan tällaiseksi laajentamiseksi.

Järjestelmän ensisijaisena tavoitteena säilyy vastuunmäärittämisasetuksen (ns. dublin-asetus) mukaisen menettelyn tukeminen. Ehdotukseen sisältyy myös tätä tukeva nimenomainen säännös, jolla pyritään varmistamaan dublin-menettelyn ensijaisuus paluumenettelyn suhteen (15 artiklan 4 kohta ja 16 artiklan 5 kohta). Säännöksen tarkoituksena on taata, että jos järjestelmästä saadaan useita samaa henkilöä koskevia osumia, jäsenvaltio, joka on tehnyt haun Eurodacista, on selvillä velvoitteesta noudattaa oletusarvoisesti dublin-menettelyä ja ettei kansainvälistä suojelua hakevaa henkilöä palauteta lähtömaahansa tai kolmanteen maahan palauttamiskiellon periaatteen vastaisesti. euLisan viimeisimpien julkaistujen tilastojen mukaan vuonna 2015 Eurodac-järjestelmään tehtiin 789 872 talletusta kansainvälisen suojelun hakemisen perusteella. Samana aikana järjestelmään tehtiin 187 478 vertailua sen vuoksi, että henkilön oli havaittu oleskelevan laittomasti EU:n alueella. Näistä yhteensä 59 507 tapauksessa osuma osoitti, että henkilö oli aiemmin hakenut kansainvälistä suojelua jostain jäsenvaltiosta, jolloin tulee selvittää hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva valtio dublin-asetuksen mukaisesti. Samana vuonna lainvalvontatarkoituksessa oli tehty 95 sormenjälkivertailua viiden jäsenvaltion toimesta. Asetuksen sisältämien säännösten ja eu-LISA:n kokoamien tilastojen valossa ei siten ole odotettavissa, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuisi rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (mm. PeVL 14/2009 vp, PeVL 21/2012 vp).

Henkilön tunnistamiseen tähtäävät ehdotukset ja lainvalvontaviranomaisten pääsyn yksinkertaistaminen

Useimmat vielä keskusteltavana olevat muutokset tähtäävät sen henkilön tunnistamiseen, jonka tietoja käsitellään. Nämä tunnistamisen tähtäävät muutosehdotukset koskevat tietojen hakua ja tallettamista

nyt 1 artiklassa mainittujen käyttötarkoitusten puitteissa. Vastuunmäärittämisasetuksen, kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevien unionin säädösten sekä paluudirektiivin velvoitteiden noudattamiseksi on tärkeää tunnistaa henkilö, joka on näiden säädösten soveltamisen kohteena. Myös käytettäessä tietoja asetuksen mukaisessa lainvalvontatarkoituksessa on tärkeää saada selville se, mitä eri henkilöllisyyksiä henkilö on itsestään antanut ja missä yhteydessä. Henkilön tunnistaminen on myös henkilön itsensä oikeusturvan toteutumisen kannalta olennaisen tärkeää kaikissa niissä prosesseissa, joiden suorittamista asetuksen mukaisella tietojen käytöllä tuetaan. Valtioneuvosto onkin U-jatkokirjelmästä ilmenevin perustein kannattanut ehdotuksia, joiden tavoitteena on henkilön tunnistamisen helpottaminen.

Euroopan unionin tuomioistuin on yhdistetyissä asioissa C-293/12 ja C-594/12 todennut, että vakavan rikollisuuden, muun muassa järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin, torjuminen on ensisijaisen tärkeää yleisen turvallisuuden takaamiseksi, ja tämän torjumisen tehokkuus voi riippua suuressa määrin nykyaikaisten tutkintatekniikkojen käytöstä. Pääsyn yksinkertaistamista koskevat muutokset antavat lainvalvontaviranomaisille jo olemassa olevan käyttötarkoituksen puitteissa tosiasiallisen ja tehokkaan mahdollisuuden hyödyntää niille annettuja työkaluja vastata uusiin, usein luonteeltaan rajatylittäviin, turvallisuusuhkiin. Ehdotuksessa asetetaan edelleen selkeät ja tarkkarajaiset edellytykset siitä, milloin, miten ja mitä tietoja käsitellään annettujen käyttötarkoitusten puitteissa sekä säädetään tietosuojasta, vastuusta ja rekisteröidyn oikeuksista. Ehdotus sisältää myös takeet, joilla voidaan varmistaa säilytettyjen tietojen tehokas suoja väärinkäytön vaaraa vastaan. Tämä koskee myös U-jatkokirjelmässä UJ 4/2017 vp on ennakoivasti esille nostettuja Euroopan parlamentin raporttiluonnokseen sisältyneitä Europolin pääsyä käsitteleviä ehdotuksia.

Kaiken yllä mainitun perusteella valtioneuvosto katsoo, että ehdotusten mukainen henkilötietojen käsittely on perustuslakivaltiokunnan edellyttämällä tavalla tarkasti rajattua siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteiden saavuttamiseksi ja yksityisyyden ja henkilötietojen suojaa koskevien säännösten kannalta perusteltua. Asetusehdotukseen liittyvien yksityiskohtien hyväksyttävyyttä arvioidaan viime kädessä osana neuvotteluissa saavutettavaa kokonaisratkaisua.

LIITTEET

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi