

## Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi niiden jäsenvaltioiden tunnistamista koskevan keskitetyn järjestelmän perustamisesta, joilla on kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden tuomioita koskevia tietoja (ECRIS-TCN), eurooppalaisen rikosrekisteritietojärjestelmän täydentämiseksi annetun asetuksen (EU) 2019/816 ja kehyksen vahvistamisesta poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä sekä turvapaikka- ja muuttoliikeasioita koskevien EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuudelle ja asetusten (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 ja (EU) 2019/816 muuttamisesta annetun asetuksen (EU) 2019/818 muuttamisesta kolmansien maiden kansalaisten seulonnan käyttöönottamiseksi ulkorajoilla (Seulontaan liittyvän tietojärjestelmäpääsyn edellytykset)

Suurelle valiokunnalle

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi niiden jäsenvaltioiden tunnistamista koskevan keskitetyn järjestelmän perustamisesta, joilla on kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden tuomioita koskevia tietoja (ECRIS-TCN), eurooppalaisen rikosrekisteritietojärjestelmän täydentämiseksi annetun asetuksen (EU) 2019/816 ja kehyksen vahvistamisesta poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä sekä turvapaikka- ja muuttoliikeasioita koskevien EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuudelle ja asetusten (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 ja (EU) 2019/816 muuttamisesta annetun asetuksen (EU) 2019/818 muuttamisesta kolmansien maiden kansalaisten seulonnan käyttöönottamiseksi ulkorajoilla (Seulontaan liittyvän tietojärjestelmäpääsyn edellytykset) (U 21/2021 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- komentaja, rajaturvallisuusasiantuntija Jani Järäinen, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tanja Innanen, oikeusministeriö

#### *Viitetiedot*

Hallintovaliokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnot HaVL 9/2021 vp ja HaVL 16/2021 vp.

## Valiokunnan lausunto HaVL 17/2021 vp

### VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

#### *Ehdotus*

Ehdotuksen 1 artiklalla muutettaisiin asetusta (EU) 2019/816 lisäämällä uudet säännökset, joiden nojalla nimetyt viranomaiset voivat seulonnan aikana tehtävän turvallisuustarkastuksen yhteydessä saada tietoja ECRIS-TCN-järjestelmän tietokannasta. Artiklassa säädettäisiin muutoksista siten, että asetuksessa säädettäisiin tietojärjestelmän käyttötarkoituksen laajentamisesta kattamaan seurantamenettelyn yhteydessä tehtävät haut sekä pääsyn edellytyksistä toimivaltaisille viranomaisille saada tietoa kyseisestä tietojärjestelmästä. Asetuksen 1 artiklan 6 kohdassa esitettäisiin myös eurooppalaisen hakuportaalin (ESP) käyttöä hakujen tekemiseksi. Lisäksi ehdotuksen samaisessa kohdassa säädettäisiin siitä, millä edellytyksillä kansallisissa rikosrekistereissä olevat tiedot luovutetaan seurantaviranomaisille. Toimivaltaisista seurantaviranomaisista säädettäisiin kansallisesti seurlonta-asetuksen 6 artiklan 7 kohdan mukaisesti.

Ehdotuksen 2 artiklalla muutettaisiin asetusta (EU) 2019/818 lisäämällä siihen uudet säännökset, joiden nojalla nimetyt viranomaiset voivat seulonnan yhteydessä henkilön tunnistamista varten tehdä hakuja CIR:iin tallennettuihin tietoihin. CIR:iin on luotu kustakin EES-, VIS-, ETIAS-, Eurodac- tai ECRIS-TCN-järjestelmään rekisteröidystä henkilöstä yksilökohtainen tiedosto. Artiklassa säädettäisiin muutoksista siten, että muutettavassa asetuksessa säädettäisiin periaatteista, joiden mukaan CIR olisi toimivaltaisten viranomaisten haettavissa ja siitä, miten seurantatarkoituksessa tehdyistä hauista kerättäisiin ja säilytettäisiin lokitietoja. Toimivaltaisista seurantaviranomaisista säädettäisiin kansallisesti seurlonta-asetuksen 6 artiklan 7 kohdan mukaisesti.

Ehdotuksen 3 artikla sisältäisi asetuksen loppusäännökset.

#### *Valtioneuvoston kanta*

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU:n ulkorajavalvonta toimii tehokkaasti ja uskottavasti sekä perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen kaikissa tilanteissa. (E 125/2020 vp.) Yhdenmukainen seurantamenettely ja siihen liittyvä henkilöllisyyden selvittäminen ja tietojärjestelmien avulla toteutettava turvallisuustarkastus tukisi yhdenmukaisen ulkorajojen valvontajärjestelmän toimintaa ja edesauttaisi Schengen-alueen turvaamisessa.

Valtioneuvosto tukee komission esitystä muuttaa asetusta (EU) 2019/816 lisäämällä siihen säännökset, joiden nojalla kansallisesti nimetyt viranomaiset voisivat seulonnan yhteydessä saada seulonnan turvallisuustarkastuksen edellyttämät tiedot ECRIS-TCN-järjestelmästä. Niin ikään valtioneuvosto tukee komission esitystä muuttaa asetusta (EU) 2019/818 lisäämällä siihen säännökset, joiden nojalla kansallisesti nimetyt viranomaiset voisivat seulonnan yhteydessä hakea yhteiseen henkilöllisyystietovarantoon tallennettuja tietoja kolmansien maiden kansalaisten henkilöllisyyden selvittämiseksi. Ehdotetut muutokset ovat oleellisia seurantamenettelyn aikaisen henkilöllisyyden selvittämisen sekä turvallisuustarkastuksen kattavuuden ja tehokkuuden näkökulmasta.

Valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että asetusehdotusta koskevissa jatkoneuvotteluissa huolehditaan tarkoin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Henkilötietojen suojan kannalta on

## Valiokunnan lausunto HaVL 17/2021 vp

olennaista, että arkaluonteisten henkilötietojen käsittely rajoitetaan ainoastaan käsittelytarkoituksen kannalta välttämättömään ja että tuomittujen kolmansien maiden kansalaisia koskevaan tietokannasta saatava tieto on mahdollista rajoittaa vain niihin tietoihin, jotka ovat merkityksellisiä ehdotetun seulonnan asetuksen mukaisten turvallisuustarkastusten kannalta. Näin ollen seulonnan tulisi olla toissijainen ECRIS-TCN:n käyttötarkoitus. Lisäksi valtioneuvosto katsoo, että toteutuvat tiedonsaantioikeudet koskevat vain niitä viranomaisia, joilla on siihen seulonnan aikana tehtävän turvallisuustarkastuksen edellyttämä tarve. Seulontaviranomaisista ja niitä koskevasta tiedonsaantioikeudesta olisi säädettävä mahdollisimman tarkkarajaisesti.

Seulontamenettelyn tulee sisältää toimet, joilla henkilö tunnistetaan ja rekisteröidään asianmukaiseen EU-tietojärjestelmään sekä riittävät tarkastukset, joilla ehkäistään vapaan liikkuvuuden alueen sisäiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen liittyviä riskejä sekä takeet menettelyssä olevien henkilöiden yksityisyydensuojan ja tietoturvan takaamisesta sekä muiden perusoikeuksien toteutumisesta.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tietojärjestelmämuutoksista aiheutuvat kulut jäsenvaltioissa voidaan kattaa, kuten komissio on esittänyt, kokonaisuudessaan tulevasta monivuotisesta rahoituskehystä.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Maahanmuuttopaketti*

Viimeisten hieman yli kahdenkymmenen vuoden aikana Euroopan unionissa on tavoiteltu yhtenäisen maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan toteuttamista. Kuluneiden vuosien aikana asetettujen tavoitteiden toteuttamiseksi onkin hyväksytty unionilainsäädäntöä, tosin lähinnä minimidirektiivejä. Jäsenmaissa sovellettavat normit ja käytännöt poikkeavat kuitenkin toisistaan. Lisäksi voimassa olevaa unionilainsäädäntöä ovat jäsenvaltiot noudattaneet vaihtelevasti. Tavoiteltavan yhtenäisen eurooppalaisen turvapaikkapolitiikan peruslähtökohtiin kuuluu, että kansainvälistä suojelua annetaan niille, jotka täyttävät suojelun saamisen edellytykset. Ne, jotka eivät aidosti ole suojelun tarpeessa, tulee sen sijaan palauttaa tehokkaasti kansainvälisiä velvoitteita noudattaen (HaVL 25/2020 vp).

Edellisen komission antama laaja ehdotuskokonaisuus yhtenäisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän luomiseksi ei ole tullut hyväksytyksi (CEAS-paketti). Nykyinen komissio on käynnistänyt uuden uudistusprosessin ja siihen liittyen antanut 23.9.2020 kokonaisvaltaisen tiedonannon maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta (New Pact on Migration and Asylum; HaVL 25/2020 vp). Tiedonannon yhteydessä on annettu lisäksi viisi lainsäädäntöehdotusta, joista kolme on uusia (asetus seulonnan ulkorajoilla U 60/2020 vp — HaVL 9/2021 vp ja HaVL 16/2021 vp, asetus kriisi- ja force majeure -tilanteisiin U 61/2020 vp — HaVL 10/2021 vp sekä muuttoliikkeen hallinnan asetus U 62/2020 vp — HaVL 6/2021 vp). Uusista ehdotuksista on annettu eduskunnalle U-kirjelmät. Kaksi muuta ehdotusta on muutettuja aiempia CEAS-paketin vuoden 2016 ehdotuksia, joista on eduskunnalle annettu U-jatkokirjelmät. Muutetusta Eurodac-asetuksesta U 30/2016 vp valiokunta on antanut lausuntonsa HaVL 27/2020 vp ja muutetusta menettelyasetuksesta U 34/2016 vp lausuntonsa HaVL 5/2021 vp. Lisäksi kuusi edellisen komission

## **Valiokunnan lausunto HaVL 17/2021 vp**

aikana annettua ehdotusta on jätetty sellaisinaan jatkoneuvottelujen pohjaksi. Niistä ei ole annettu ainakaan vielä eduskunnalle U-jatkokirjelmiä. Valiokunta viittaa myös tässä yhteydessä edellä mainittuihin lausuntoihinsa.

### ***Tietojärjestelmien hyödyntäminen ja seulonta***

Seulontamenettelyn tavoitteena on osana maahanmuuttopaktia hallita nykyistä paremmin kaikkea eri perustein tapahtuvaa laitonta maahantuloa. Seulonnan avulla on tarkoitus saada tunnistettua henkilöt, jotka eivät täytä maahantulon edellytyksiä tai joiden maahantuloedellytysten täyttymisestä ei ole varmuutta, sekä rekisteröidä heidän biometriset tunnisteensa. Seulonnassa pyritään selvittämään henkilön maahantuloon liittyvät tiedot ja dokumentoimaan ne myöhempää käyttöä varten (HaVL 9/2021 vp ja HaVL 16/2021 vp).

Komission ehdottamassa seulonta-asetuksessa säännellään myös toimivaltaisten viranomaisten pääsyä tietojärjestelmiin seulonnassa tarvittavien tietojen saamiseksi ja tarkistamiseksi. Nämä tiedot koskevat henkilöllisyyden selvittämistä ja turvallisuustarkastukseen liittyvien turvallisuusriskien selvittämistä (muun muassa terrorismirikokset) liittyviä tietoja. Seulonta-asetuksen säännökset pääsystä tietojärjestelmiin kuuluvat oikeusperustaltaan Schengenin järjestelmän kehittämisen piiriin. Koska seulonnassa on tarpeen päästä myös tietojärjestelmiin, jotka eivät kuulu oikeusperustaltaan Schengen-järjestelmän kehittämiseen, on tästä kokonaisuudesta välttämätöntä säätää erillisellä asetuksella.

Aiemmin EU-tasolla on säädetty pääsystä ECRIS-TCN-tietojärjestelmään eurooppalaisen matkustustieto- ja lupajärjestelmän (ETIAS) toimeenpanemiseksi. Valiokunta katsoo, että osana seulontaa suoritettavien turvallisuustarkastusten on oltava tasoltaan vähintään samantasoisia kuin ne tarkastukset, joita kohdistetaan niihin kolmansien maiden kansalaisiin, jotka hakevat etukäteen lupaa tulla unionin alueelle lyhytaikaista oleskelua varten, riippumatta siitä, kuuluvatko he viisumivelvollisuuden piiriin vai eivät. Valiokunta pitääkin perusteltuna komission ehdotuksen lähtökohtaa, jonka mukaan seulonnan yhteydessä turvallisuustarkoituksessa tehtävät tarkastukset on tehtävä käyttäen samoja tietojärjestelmiä kuin viisumia tai matkustuslupaa haettaessa.

Valiokunta on eri yhteyksissä korostanut eri tietojärjestelmien tietojen hyödyntämisen ja tietojärjestelmien yhteentoimivuuden merkitystä muun muassa maahanmuuttoon, rajavalvontaan ja turvapaikkaan liittyvissä asioissa (HaVL 25/2020 vp).

### ***Henkilötietojen käsittely seulontaan liittyvän turvallisuustarkastuksen yhteydessä (ECRIS-TNC)***

Komissio ehdottaa ECRIS-TNC-asetuksen (EU) 2019/816 muuttamista lisäämällä siihen säännökset, joiden nojalla nimetyt toimivaltaiset viranomaiset voivat seulonnan aikana tehtävän turvallisuustarkastuksen yhteydessä saada tietoja ECRIS-TCN-tietojärjestelmän tietokannasta. Ehdotuksen hyväksyminen merkitsee kyseisen tietojärjestelmän käyttötarkoituksen laajentamista kattamaan seulontamenettelyn yhteydessä tehtävät turvallisuustarkastukseen liittyvät haut. Lisäksi asetusehdotuksessa säännellään siitä, millä edellytyksillä kansallisissa tietojärjestelmissä olevat tiedot luovutetaan seulontaviranomaisille. Toimivaltaisista seulontaviranomaisista säädetään asetusehdotuksen mukaan kansallisessa lainsäädännössä.

## Valiokunnan lausunto HaVL 17/2021 vp

ECRIS-TCN-asetus on hyväksytty vuonna 2018, ja sen arvioitu käyttöönotto tapahtuu vuoden 2022 lopussa. Asetuksella perustetaan keskitetty tietojärjestelmä, joka sisältää unionin alueella tuomittujen kolmannen maan kansalaisten henkilöllisyyden määrittämistä koskevia tietoja mukaan lukien sormenjälkitietoja. Järjestelmän avulla jäsenvaltiot voivat tarkastaa, missä jäsenvaltiossa on kolmannen maan kansalaista koskevia rikostuomioita. Tämä mahdollistaa yksittäisten rikosrekisteritietoja koskevien pyyntöjen lähettämisen kohdennetusti vain kyseisiin jäsenvaltioihin ja tehostaa kolmannen maan kansalaisia koskevaa rikosrekisteritietojen vaihtoa.

ECRIS-TCN täydentää voimassa olevaa unionin jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä rikosrekisteritietojen vaihdossa, joka perustuu ECRIS-puitepäätyksellä perustettuun ECRIS-järjestelmään rikosrekisteritietojen vaihtamisesta jäsenvaltioiden välillä (ECRIS, European Criminal, Records Information System; TCN, Third-Country Nationals). Nykyisessä yhteistyössä rikosrekisteritietoja vaihdetaan EU:n kansalaisista pääasiallisesti rikosasian käsittelyä varten.

Valiokunta toteaa, että ECRIS-TCN-järjestelmään seulonnessa tehtävät haut merkitsevät biometristen tietojen käsittelyä (sormenjälkitiedot), jotka kuuluvat uudistuneen EU:n tietosuojalainsäädännön mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin. Kansallisesti biometriset tunnistetiedot ovat valtiosääntöisesti rinnastettavissa arkaluonteisiin tietoihin (esim. PeVL 30/2016 vp). Henkilötietojen suojan kannalta on olennaista, että arkaluonteisten tietojen käsittely rajoitetaan käsittelytarkoituksen kannalta vain välttämättömään. ECRIS-TCN-tietojen hyödyntäminen seulonnan turvallisuustarkastuksissa muodostaa ECRIS-TCN-tietojärjestelmän toissijaisen, mutta valiokunnan mielestä välttämättömän käyttötarkoituksen.

### *Tietojärjestelmien yhteentoimivuus henkilön tunnistamiseksi seulonnessa*

Komissio ehdottaa edellä lausutun lisäksi asetuksen (EU) 2019/818 muuttamista lisäämällä siihen uudet säännökset, joiden nojalla kansallisessa lainsäädännössä säädettävät toimivaltaiset seulonnaviranomaiset voivat seulonnan yhteydessä tehdä henkilön tunnistamista varten hakuja CIR-järjestelmään tallennettuihin henkilötietoihin mukaan lukien biometriset henkilötiedot. Asetus (EU) 2019/818 koskee kehyksen vahvistamista poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä sekä turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita koskevien tietojärjestelmien yhteentoimivuudelle.

CIR (Common Identity Repository) on yhteinen henkilötietovaranto, johon on luotu kustakin EES-järjestelmään (Entry/Exit System), VIS-järjestelmään (Visa Information System), ETIAS-järjestelmään (European Travel Information and Authorisation System), Eurodac-järjestelmään tai ECRIS-TCN-järjestelmään rekisteröidystä henkilöstä yksilökohtainen tiedosto.

Valiokunta pitää välttämättömänä CIR-henkilöllisyystietovarannon hyödyntämistä komission ehdottamalla tavalla. Siten tuetaan tietojärjestelmien yhteentoimivuutta seulonnessa olennaisella tavalla.

## **VALIOKUNNAN LAUSUNTO**

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

## Valiokunnan lausunto HaVL 17/2021 vp

*että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.*

Helsingissä 20.5.2021

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 Aki Lindén sd  
jäsen Mauri Peltokangas ps  
jäsen Juha Pylväs kesk  
jäsen Heidi Viljanen sd  
jäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto