

Asia

**OSA; Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Eurodac-järjestelmä)**

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 30/2016 vp

**Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu**

Neuvoston puheenjohtajamaa Ranska on kautensa aikana edistänyt uutta "askel kerrallaan" -etenemistapaa kohti EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmien uudistusta. Uudistukseen sisältyvien lainsäädäntöehdotusten osalta ensi vaiheen prioriteetteja ovat Eurodac-järjestelmää koskeva asetusta ja seulonta-asetusta, joilla pyritään tarkastusten ja rekisteröintien vahvistamiseen unionin ulkorajalla. Puheenjohtajamaan uutta etenemistapaa yleisemmin ja erityisesti sen ensimmäisen vaiheen sisältöä käsitellään siitä erikseen annettavassa E-jatkokirjelmässä.

Puheenjohtaja antoi 2.5. Eurodac-asetusta koskevan kompromissiehdotuksen tavoitteenaan edesauttaa ehdotuksen nopeaa hyväksyntää neuvostossa. Tässä jatkokirjelmässä käsitellään puheenjohtajan uutta ehdotusta tilapäistä suojelua saavien henkilöiden rekisteröinnistä Eurodac-järjestelmään. Puheenjohtajan aikaisemmat kompromissiesitykset loppuvuodelta 2021 ovat olleet kokonaisuudessaan Suomen hyväksyttävissä aiemmissa eduskuntakirjelmissä määriteltyjen kantojen pohjalta.

Puheenjohtajavaltio tavoittelee poliittista yhteisymmärrystä maahanmuutto- ja turvapaikkauudistuksen ensimmäisen vaiheen sisällöstä 9.6. oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa. On mahdollista, että osana tätä yhteisymmärrystä tavoitellaan neuvoston yleisnäkemyksiä myös Eurodac ja seulonta-asetuksista, jonka jälkeen voitaisiin edetä neuvotteluihin Euroopan parlamentin kanssa.

**Suomen kanta**

Suomi on sitoutunut yhteisiin eurooppalaisiin ratkaisuihin maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan kehittämiseksi ja on valmis avoimiin, joustaviin ja kompromissihakuihin keskusteluihin komission esitysten pohjalta (E 125/2020 vp).

Eurodac -asetuksen mahdollisimman nopea hyväksyminen on Suomelle tärkeää yhteisen turvapaikkajärjestelmän kehittämisen, tarkemman muuttoliikkeen tilannekuvan ja Schengen-alueen toiminnan kannalta.

Suomi voi tukea puheenjohtajan ehdotusta tilapäistä suojelua saavien rekisteröimisestä Eurodac-järjestelmään omana kategorianaan. Suomelle neuvotteluissa olennaista on asetuksen nopea hyväksyminen, mikä edistäisi myös EU:n kokonaisvaltaista maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistusta.

## **Pääasiallinen sisältö**

### *Maahanmuutto- ja turvapaikkauudistuksen edistäminen vaiheittain*

Puheenjohtajavaltio Ranskalla on maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikassa kokonaisvaltainen etenemissuunnitelma, joka sisältää (1) tarkastusten ja rekisteröinnin vahvistamista ulkorajalla, (2) paluiden tehostamista, (3) unionin taloudellisia ja operatiivisia tukitoimia merkittävää ulkorajavalvonnan vastuuta kantaville maille sekä (4) tukea turvapaikanhakijoiden vastaanottoon, ml. henkilöiden sisäisiä siirtoja jäsenvaltiosta toiseen. Näillä neljällä alueella tulisi kullakin edetä siten, että sekä velvoitteita että yhteisvastuuta koskevia elementtejä edistetään yhtäläisesti. Lisäksi on tärkeää torjua henkilöiden luvaton edelleen liikkumista jäsenvaltiosta toiseen. Olennaista on myös työ muuttoliikkeen ulkoisessa ulottuvuudessa, erityisesti parantamalla takaisinottoyhteistyötä keskeisten lähtömaiden kanssa.

Säädösehdoista ensi vaiheen prioriteetteja ovat Eurodac-asetus ja seulonta-asetus, joilla katettaisiin suunnitelman 1) kohta.

### *Eurodac-asetusta koskeva kompromissiehdotus*

Eurodac-tietojärjestelmää pyritään uudistamaan nykyaikaiseksi muuttoliikkeen hallinnan tietokannaksi osana EU:n tietojärjestelmien kokonaisuutta. Järjestelmästä saatavan tiedon avulla jäsenvaltiot pystyisivät entistä paremmin ohjaamaan henkilön oikeaan prosessiin ja tukea näiden suorittamista. Näitä ovat turvapaikkamenettely, uudelleensijoittaminen (eli kiintiöpakolaisten vastaanotto) sekä luvattomasti maassa oleskelevien tunnistaminen ja paluu. Maahantuloasioita hoitavien viranomaisten lisäksi lainvalvontaviranomaisilla on pääsy järjestelmään tietyissä asetuksessa säädetyissä tarkoituksissa. Uudistuksen myötä järjestelmä tulee myös osaksi EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuuskehystä. Tavoitteena myös on, että järjestelmästä saatavien tilastotietojen avulla jäsenvaltioissa olisi tulevaisuudessa tarkempi ja ajantasaisempi muuttoliikkeen tilannekuva.

Nyt puheenjohtaja ehdottaa viimeisimpiin neuvoston neuvottelutuloksiin kohdennettuja muutoksia tavoitteenaan edesauttaa ehdotuksen nopeaa hyväksyntää.

Ukrainan tilanteen myötä puheenjohtaja ehdottaa Eurodacin käyttötarkoitusta laajennettavaksi tukemaan myös tilapäisen suojelun direktiivin (2001/55/EY) soveltamista. Tässä tarkoituksessa henkilöt rekisteröitäisiin jatkossa Eurodac-järjestelmään samalla, kun heidät rekisteröitäisiin jäsenvaltiossa tilapäisen suojelun perusteella. Eurodaciin tallennettaisiin samat tiedot, kuin muistakin järjestelmään rekisteröitävistä henkilöistä. Näitä tietoja ovat sormenjälkitietojen ja kasvokuvan lisäksi myös mm. henkilötiedot sekä henkilö- tai matkustusasiakirjoja koskevat tiedot.

Muutos on luonteeltaan looginen jatkumo Eurodacin kehittämistyölle kohti muuttoliikkeen hallinnan tietokantaa, ja se antaisi myös selkeän oikeusperustan tilapäistä suojelua saavien rekisteröinnille. Puheenjohtajavaltion kompromissiehdotuksessa ei erikseen esitetty perusteluja tämän uuden kategorian lisäämiselle, vaan ehdotus pohjautuu tilapäistä suojelua saavien rekisteröinnin tärkeydestä käytyyn keskusteluun liittyen Ukrainasta pakenevien henkilöiden vastaanottoon. Näitä tarpeita ovat mm.

perheyhteyden säilyttäminen, erityisesti ilman huoltajaa olevien alaikäisten systemaattinen rekisteröinti ja heidän saamisensa viranomaisavun piiriin, sekä ilman matkustusasiakirjoja olevan henkilön parempi tunnistaminen. Lisäksi rekisteröinnin avulla pystyttäisiin saamaan ajantasaisempi tilastollinen tilannekuva tilapäistä suojelua saavien määrästä ja heidän mahdollisesta liikkumisestaan jäsenmaasta toiseen. Samalla on mahdollista välttää se, että henkilö nauttisi tilapäistä suojelua ja sitä kautta päällekkäisiä etuuksia tai palveluita useissa eri valtioissa.

Ajankohtaisessa Ukrainasta paenneiden vastaanottotilanteesta edellisessä kappaleessa kuvattuihin tarpeisiin vastataan perustamalla erillinen EU-tason rekisteröintialusta, johon jäsenmaissa tehdyt rekisteröinnit kootaan. Alusta on tarkoitus saada toimintaan toukokuun lopussa. Jatkossa Eurodac-rekisteröinti tekisi tällaiset tapauskohtaiset ratkaisut tarpeettomiksi. Muutetun Eurodac-asetuksen mukaiset tietojärjestelmämuutokset edellyttävät kuitenkin riittävää toimeenpanoaikaa. Näin ollen muutoksella rakennetaan tulevaa järjestelmää, eikä sillä ehditä vastaamaan nyt käsillä olevaan tilanteeseen.

Edellä kuvatun uudistuksen lisäksi puheenjohtaja ehdottaa erillisen meripelastustilanteiden kategorian tuomista takaisin ehdotukseen ja tämän kategorian osalta pidempää rekisteröintien suorittamisen määräaika painetilanteissa sovellettavaksi. Tämä uusi rekisteröintikategoria sisältyi komission syksyllä 2020 antamaan asetusehdotukseen ja asiaa koskeva valtioneuvoston kanta on muodostettu ehdotuksesta annetussa U-jatkokirjelmässä UJ 39/2020 vp.

### **Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin**

Perustuslakivaliokunnan mukaan Suomen perustuslaissa turvatut perusoikeudet ovat merkityksellisiä myös EU-sääntelyn valmistelussa. Suomen perustuslain tulee ohjata valtioneuvoston kannanmuodostusta EU-lainsäädännön valmistelussa. (PeVL 20/2021 vp ja siinä viitatu lausunnot.) Ehdotettua uutta käyttötarkoitusta tulee tarkastella erityisesti suhteessa perustuslain 10 §:än, jossa säädetään henkilötietojen ja yksityiselämän suojasta. Lainsäätäjän tulee turvata yksityiselämän ja henkilötietojen suoja tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (esim. PeVL 14/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että biometriset tunnistetiedot ovat monin tavoin rinnastettavissa arkaluonteisiin tietoihin, ja niiden käsittely on syytä rajata täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (PeVL ja 33/2016 ja PeVL 3/2017 vp). Arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan biometrinen tunnistaminen rekisteröinti merkitsee lisäksi erityistä tarvetta huolehtia järjestelmään talletettavien henkilötietojen suojaamisesta väärinkäytön vaaroilta ja kaikenlaiselta tietojen laittomalta saannilta ja käytöltä (PeVL 40/2021 vp). Eurodac-järjestelmään rekisteröitävän henkilön sormenjälkitietoja verrataan sinne jo tallennettuihin sormenjälkitietoihin. Tämä vertailu on välttämätöntä yllä pääasiallisessa sisällössä kuvattujen käyttötarkoitusten toteuttamiseksi.

Ehdotusta tulee tarkastella myös EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklan näkökulmasta. Kyseisen artiklan mukaan henkilötietojen käsittelyn tulee olla asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten. Käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteeseen kuuluu olennaisena osana se, ettei henkilötietoja voida myöhemmin käsitellä tavalla, joka on yhteensopimatonta alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa.

Perustuslakivaliokunta on korostanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn välttämättömyyden vaatimuksen ohella erityisesti käyttötarkoitussidonnaisuuden vaatimusta (PeVL 40/2021 vp). Valiokunta on pitänyt mahdollisena tehdä käyttötarkoitussidonnaisuudesta vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Tällainen sääntely ei myöskään saa johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi (ks. PeVL 15/2018 vp, s. 45, PeVL 1/2018 vp, s. 4, PeVL 14/2017 vp, s. 5—6). Valiokunta on ulkomaalaislain muuttamista koskevassa lausunnossa (PeVL 47/2010 vp, s. 4) pitänyt säätämisyjärjestyskysymyksenä, että ulkomaalaislain 131 §:n perusteella kerättyjen sormenjälkien käyttäminen rajoitetaan vain niiden keräämis- ja tallettamistarkoitusta vastaavaan tarkoitukseen.

Perustuslakivaliokunta painotti Eurodac-järjestelmää koskeneessa lausunnossaan PeVL 14/2017 vp yleisesti sen varmistamista, että asetusehdotus pysyy olemassa olevien perus- ja ihmisoikeus- sekä tietosuojaa koskevien periaatteiden puitteissa ja että rekisteröityjen oikeuksien toteutumisesta varmistetaan ehdotusten jatkokäsittelyn aikana. Se myös muistutti, että EU:n perusoikeuskirjan 8 artiklan 2 kohdan sanamuodon mukaan henkilötietojen käsittelyn on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten.

Nyt ehdotetun uuden käyttötarkoituksen avulla viranomaistoimien kohteena oleva henkilö voidaan tunnistaa aiempaa paremmin ja varmistaa, että hänen asiansa käsittely perustuu kaikkeen saatavilla olevaan ajantasaiseen ja rekisteröinnin tarkoituksen kannalta tarpeelliseen tietoon. Rekisteröinti edistää edellä pääasiallisessa sisällössä kuvatusti myös perhe-elämän suojaa. Ehdotus siten tukee rekisteröidyn oikeuksien toteutumista. Kaikki Eurodac-asetuksessa tietojen käsittelystä säädetty soveltuu myös nyt ehdotetun uuden perusteen nojalla rekisteröitäviin tietoihin. Valtioneuvosto katsoo, että ehdotus on rajattu perustuslakivaliokunnan edellyttämällä tavalla siihen, mikä on välttämätöntä sen tarkoituksen saavuttamiseksi. Järjestelmästä saatavan tiedon avulla jäsenvaltiot pystyvät ohjaamaan henkilön oikeaan prosessiin, mitä myös tämä uusi ehdotettu käyttötarkoitus tukee. Valtioneuvosto näin katsoo, että ehdotetulla uudella käyttötarkoituksella on perustuslakivaliokunnan edellyttämä kiinteä yhteys yllä kuvattuihin Eurodacin tietojen keräämis- ja tallettamistarkoituksiin (PeVL 47/2010 vp, s.4, PeVL 51/2018 vp, s. 14).

### **EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely**

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 78 artiklan 2 kohdan c alakohta.

Kyseisen alakohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen yhteisestä järjestelmästä tilapäisen suojelun antamiseksi kotimaastaan siirtymään joutuneille joukoittaisen maahantulon yhteydessä.

### **Käsittely Euroopan parlamentissa**

-

### **Kansallinen valmistelu**

EU-jaosto 6, kirjallinen menettely 19.5.-20.5.2022

### **Eduskuntakäsittely**

U-kirjelmä U 30/2016 vp jatkokirjelmiseen, erityisesti UJ 39/2020 vp ja sitä koskeva hallintovaliokunnan lausunto HaVL 32/2021 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**

-

### **Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät**

Ehdotus sai 6.5. asiantuntijatasen (OSA-neuvokset) kokouksessa positiivisen vastaanoton jäsenvaltioilta.

Ehdotus merkitsee muutosta ns. kriisiasetusta koskevaan ehdotukseen (KOM(2020) 613 lopullinen, U 61/2020 vp), jossa komissio ehdotti tilapäisen suojelun direktiivin kumoamista. Kriisiasetuksen käsittelyä ei ole vielä aloitettu neuvostossa.

### **Asiakirjat**

8562/22, 2.5.2022

### **Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot**

Kukka Krüger SM/MMO puh. 050 456 1750

### **EUTORI-tunnus**

EU/2016/0959

### **Liitteet**

### **Viite**

---

|                            |                                                                                                    |
|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Asiasanat<br><b>Hoitaa</b> | laiton maahanmuutto, turvapaikanhakijat, turvapaikka, muuttoliike, maahantulo<br><b>OM, SM, UM</b> |
| Tiedoksi                   | EUE, OKM, STM, TEM, VM, VNK                                                                        |

---