

## U 60/2020 vp

### **Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmansien maiden kansalaisia ulkorajoilla koskevan seulonnan käyttöönotosta (*seulonta-asetus*)**

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 23 päivänä syyskuuta 2020 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi kolmansien valtioiden kansalaisten seulonnasta ulkorajoilla ja asetusten (EY) N:o 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 and (EU) 2019/817 muuttamisesta sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 12 päivänä marraskuuta 2020

Sisäministeri Maria Ohisalo

Rajaturvallisuusasiantuntija, everstiluutnantti Tomi Tirkkonen

SISÄMINISTERIÖ

MUISTIO  
4.11.2020

EU/2020/1441

**KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI KOSKIEN KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISIA ULKORAJOILLA KOSKEVAN SEULONNAN KÄYTTÖÖNOTTOA (COM (2020) 612 FINAL)**

**1 Tausta**

Komissio antoi 23.9.2020 kokonaisvaltaisen tiedonannon maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta (New Pact on Migration and Asylum). Tiedonanto kattaa politiikan kaikki keskeiset alueet ja antaa suuntaa alkaneen lainsäädäntökauden työlle. Tiedonannon liitteenä annettiin viisi lainsäädäntöehdotusta, joiden avulla pyritään erityisesti antamaan yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistamiselle uusi alku. Ehdotuksista kolme on uusia ja kahdella muutetaan vuonna 2016 annettuja ehdotuksia. Yksi uusista ehdotuksista on asetus koskien seulontatoimia ulkorajalla.

Komission tavoitteena on saumaton prosessi luvattomasta rajanylityksestä jatkoprosesseihin ja päätyen kansainvälisen suojelun tarjoamiseen tai paluuseen. Ulkorajalla tapahtuva pakollinen seulontamenettely turvallisuus- ja terveystarkastuksineen ja rekisteröinteineen Eurodac -järjestelmään, tehostaa Euroopan unionin yhteistä ulkorajavalvontaa ja luo yhteisen eurooppalaisen perustan jatkotoimenpiteille. Yhteisten toimintatapojen luominen mahdollistaa jäsenvaltioiden välisen luottamuksen kehittämisen ja toimenpiteiden laillisuuden ja toimivuuden arvioinnin yhteisten säännösten mukaisesti.

Schengenin rajasäännöstössä määritellään yksityiskohtaisesti rajatarkastusprosessin sisältö ja laillisen maahantulon edellytykset. Laillinen ulkorajojen ylittäminen edellyttää, että henkilö täyttää maahantulon edellytykset, jotka varmistetaan viisumi- ja rajatarkastusprosesseissa

Schengenin rajasäännöstö ei sen sijaan määrittele laittomasti ulkorajan ylittäneiden henkilöiden asian käsittelyä, ulkorajoilla tehtävien alkutoimenpiteiden sisältöä tai niiden vähimmäisvaatimuksia. Komission ehdottoman ulkorajalla tai sen läheisyydessä tapahtuvan pakollisen seulonnan avulla varmistettaisiin, että myös ne ulkorajan ylittävät tai mereltä pelastetut henkilöt, jotka eivät täytä maahantulon edellytyksiä tai joiden maahantulon edellytysten täytymisestä ei ole varmuutta, saadaan tunnistettua, heidät rekisteröidään eurooppalaisiin tietojärjestelmiin ja heidän aiheuttamansa mahdolliset turvallisuus- ja terveystarvikset arvioidaan ennen kuin heidät siirretään asianmukaisesti jatkoprosesseihin. Yhdenmukaisuuden vuoksi seulontamenettelyä sovellettaisiin myös sisämaasta tavattuihin henkilöihin, joiden laillisesta ulkorajanylityksestä ei ole näyttöä.

**2 Säädöksen tavoite**

Seulontasäädöksen tavoitteena on hallita nykyistä paremmin eri perustein tapahtuvaa maahantuloa. Seulonnassa selvitetään ja tallennetaan maahantuloon liittyvät seikat, jotta seulonnan päätyttyä on olemassa perusteet tehdä päätöksiä henkilöä koskevista jatkotoimista, esimerkiksi ohjaamisesta turvapaikka-, rikos- tai palautusprosesseihin.

Seulonnan tärkein tavoite on jo ensimmäisessä viranomaiskontaktissa määrittää kolmansien maiden kansalaisten henkilöllisyys ja tallentaa heidän tietonsa ja biometriset tunnisteensa yh-

teiseen eurooppalaiseen rekisteriin, Eurodac-järjestelmään. Seulonnassa pyritään lisäksi selvittämään, onko henkilö aikaisemmin oleskellut Schengenin alueella, onko hän haavoittuvassa asemassa tai liittyykö maahantuloon ihmissalakuljetusta, aiheutuuko henkilöstä mahdollista riskiä kansanterveydelle tai sisäiselle turvallisuudelle, onko henkilöllä tosiasiallista syytä hakea kansainvälistä suojelua vai onko henkilö pyrkimässä Schengenin alueelle muiden syiden vuoksi.

Komissio korostaa ehdotuksessaan heti ulkorajalla tai meripelastuksen jälkeen maihinnousupaikalla tehtävän tehokkaan ja nopean seulonnan merkitystä, jotta myöhemmät turvapaikka- tai palautusprosessit kyetään toimeenpanemaan entistä nopeammin ja tehokkaammin, kuitenkin kaikissa tilanteissa perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen. Tehokkailla prosesseilla annetaan myös selkeä indikaatio lähtö- ja kauttakulkumaihin EU:n toimivasta turvapaikkajärjestelmästä ja toisaalta myös tehokkaista palautustoimista. Seulonnalla kerätään myös tietoa rikosprosessihin laittoman maahantulon järjestäjiä vastaan ja puututaan aikaisempaa tehokkaammin ihmissalakuljetukseen.

Komission asettamien tavoitteiden saavuttaminen edellyttää, että toimenpiteiden kohteena olevat henkilöt ovat jatkuvasti viranomaisten tavoitettavissa, eivätkä he voi omaehtoisesti välttää viranomaiskontaktia tai kadota prosessista. Säädosehdotuksen mukaan kolmansien maiden kansalaiset eivät saa liikkua vapaasti seulontamenettelyn aikana, koska heidän maahantuloedellyksiään selvitetään, eivätkä he ole vielä saaneet lupaa saapua maahan.

Säädosehdotuksessa edellytetään riippumattoman valvontaelimen luomista, jolla voidaan osallistaa varmistaa henkilön perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen menettelyn aikana.

### 3 Säädöksen pääasiallinen sisältö

Seulonta tulee kohdistaa kolmannen maan kansalaisiin, jotka ovat ylittäneet Schengenin ulkorajan 1) välttämällä rajatarkastukset ulkorajalla, 2) saapumalla maahan pelastustehtävän jälkeen, 3) hakemalla turvapaikkaa rajatarkastuksen yhteydessä, mutta jotka eivät täytä maahantulon edellytyksiä tai 4) ja jotka tavataan oleskelemassa sisämaassa laittomasti. Sisämaassa tavattujen henkilöiden ohjaus seulontamenettelyyn tapahtuu, jollei ole viitteitä henkilöiden saapumisesta laillisesti ulkorajan yli jäsenvaltioiden alueelle. Schengen -alueella yliajalla oleskelevia kolmansien maiden kansalaisia ei ohjata seulontamenettelyyn.

Seulonta on jäsenvaltioille pakollinen ja niiden vastuulla oleva prosessi, joka on tehtävä rajalla tai rajan läheisyydessä ja sisämaassa tavattujen henkilöiden tilanteessa seulontaan soveltuvassa paikassa. Komission esityksen mukaisesti seulontamenettelyssä olevat henkilöt eivät olisi juriidisesti vielä saapuneet maahan. Seulonta keskeytyy ja henkilö voidaan päästää maahan, mikäli prosessin aikana käy ilmi, että henkilö täyttää maahantulon edellytykset. Tämä ei kuitenkaan estä lainvastaisesta toiminnasta määrättyjen sanktioiden antamista.

Seulontaan kuuluu terveys- ja haavoittuvuustarkastus, henkilöllisyyden selvittäminen ja sen tarkastaminen eurooppalaisista viranomaisrekistereistä, rekisteröinti Eurodac -järjestelmään (sis. sormenjäljet ja valokuvan), sekä turvallisuustarkastus kansallisia ja EU -rekistereitä, kuten Eurodacia, Schengenin tietojärjestelmää (SIS) sekä Interpolin rekistereitä vasten. Seulontamenettelyn päätteeksi keskeiset henkilöä ja maahantuloa koskevat tiedot kerätään lomakkeelle. Komission mukaan seulonnan eri osat olisivat velvoittavia. Henkilö ei voi kieltäytyä seulontaan kuuluvasta turvallisuustarkastuksesta, rekisteröinnistä tai terveystarkastuksesta. Näiltä osin komissio rinnastaa osiot rajatarkastusten maahantuloedellytysten täyttymiseen, jotka myös on kaikki täytettävä.

Seulontamenettelyn aikana henkilöiden liikkumista rajoitetaan kansallisen lainsäädännön perusteella ja tällä turvataan prosessin viivytyksetön toimeenpano. Prosessin enimmäiskestoksi on ehdotettu viittä (5) vuorokautta. Poikkeuksellisessa tilanteessa, jossa kohtuuttoman suuri määrä kolmannen maan kansalaisia on seulonnan kohteena, prosessi voisi kestää 10 vuorokautta. Sisämaassa tavattujen henkilöiden seulonnan enimmäiskesto saisi olla kolme (3) vuorokautta.

Säädösehdotus velvoittaa jäsenvaltiot perustamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista valvovan riippumattoman valvontaelimen.

Säädösehdotuksessa esitetään Frontexille ja EU:n turvapaikkavirastolle jäsenvaltioita tukevaa roolia kaikissa seulontaan liittyvissä tehtävissä.

Ehdotuksessa mainittu perusterveystarkastusvelvoite sisältää välittömän terveydenhuollon tarpeessa olevien henkilöiden tunnistamisen ja hoitoon ohjauksen sekä kansanterveyden kannalta riskeiksi arvioitujen henkilöiden havaitsemisen ja eristämisen. Myös alaikäiset ja haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt tulee tunnistaa seulonnan yhteydessä.

Komissio korostaa seulontamenettelyssä olevien henkilöiden oikeutta hakea kansainvälistä suojelua. Mikäli kansainvälisen suojelun hakeminen tapahtuu kiinnioton yhteydessä, seulontatoimenpiteiden aikana tai rajatarkastuksen yhteydessä, henkilöä kohdellaan kuin turvapaikanhakijaa, mutta varsinainen turvapaikkaprosessi alkaa vasta seulontamenettelyn päätyttyä.

Ehdotus linkittyy vahvasti Schengenin säännöstön kehittämiseen ja eurooppalaisiin tietojärjestelmiin, kuten eurooppalaiseen rajanylitystietojärjestelmään (EES), Euroopan matkustustieto- ja lupajärjestelmään (ETIAS), viisumitietojärjestelmään (VIS) sekä tietojärjestelmien yhteentoimivuutta koskevaan kehukseen (interoperability).

Seulontamenettelyn päätyttyä kolmannen maan kansalaiset ja heistä prosessin aikana kerätyt tiedot siirtyvät joko turvapaikka- tai palautusmenettelyyn.

#### **4 Säädöksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin**

Komissio ehdottaa asetuksen oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 77 artiklan 2 kohdan b ja d alakohtaa.

Artiklan 77(2)(b) ja (d) mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen toimenpiteistä, jotka koskevat tarkastuksia, joita tehdään ulkorajoja ylittäville henkilöille sekä kaikkia tarvittavia toimenpiteitä, joilla otetaan vaiheittain käyttöön yhdenmukainen rajaturvallisuusjärjestelmä ulkorajoilla.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperustat ovat asianmukaisia. Ehdotuksia käsitellään tavanomaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

Ehdotuksen tavoitteena on varmistaa Euroopan yhdenmukainen rajaturvallisuuden tehokas toteuttaminen ulkorajoilla, jotta muuttoliikettä voidaan hallita tehokkaasti, varmistetaan sisäisen turvallisuuden korkea taso unionin sisällä ja taataan henkilöiden häiriötön vapaa laillinen liikkuvuus unionissa.

Komission mukaan tavoitteet saavutetaan paremmin EU-tason sääntelyllä, koska henkilöiden tarkastukset ulkorajalla ja ulkorajojen ylittämisen tehokas valvonta liittyvät vahvasti vapaan liikkuvuuden alueen toimintaan. Vapaan liikkuvuuden ylläpitäminen on jäsenvaltioiden yhteinen intressi ja näin ollen jäsenvaltiot eivät pysty riittävässä määrin saavuttamaan ehdotuksen tavoitteita yksin.

Komissio katsoo, että ehdotus kunnioittaa myös suhteellisuusperiaatetta eikä ylitä sitä, mikä on välttämätöntä ilmoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

Ehdotukset käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

## **5 Säädöksen vaikutukset Suomessa**

### **5.1 Vaikutukset lainsäädäntöön ja viranomaisten toimintaan**

Voimassa olevassa kansallisessa lainsäädännössä ei tunnisteta komission esityksen mukaista seulontamenettelyä. Seulonnassa on kyse uudesta toimintatavasta, joka edellyttää kansallisen lainsäädännön muuttamista. Seulonnassa on kyse tiedonkeräämisestä, -taltioinnista ja -tarkastamisesta. Seulontamenettely ei sisällä hallinnollisten päätösten tekoa. Hyväksytyksi tullessaan asetus tulisi aiheuttamaan päivitystarpeita erityisesti ulkomaalaislakiin, mutta myös rajavartiolaitakiin ja poliisilakiin. Keskeistä olisi säätää kansallisesti tarvittavista toimivaltuuksista Rajavartiolaitokselle, poliisille ja maahanmuuttoviranomaiselle seulontamenettelyä varten, sisältäen mahdollisuuden estää menettelystä poistuminen, kunnes tarkastus on suoritettu. Komission näkökulmasta seulonnassa on kyse toisen linjan rajatarkastuksen kaltaisesta jatkotoimenpiteestä. Jatkovalmistelussa tulee selvittää, tarvitaanko seulontamenettelyn aikana muita, esimerkiksi rajatarkastuksessa käytössä olevia, toimivaltuuksia seulonnan varmistamiseksi.

Komission esitys siitä, että seulonnan aikana toimenpiteen kohteena olevalle henkilölle ei anneta lupaa maahantuloon jäsenvaltion alueelle, tarkoittaa, että henkilön maahantuloon oikeuttavia tietoja vasta kerätään seulonnan aikana. Seulontamenettelyn aikana henkilöön ei sovelleta maahantuloon hyväksytyin kolmannen maan kansalaiseen normaalisti sovellettavaksi tarkoitettuja säännöksiä, vaikka henkilö jo konkreettisesti on jäsenvaltion alueella ja lainkäyttövallan piirissä.

Tavanomaisessa eli laillisessa maahantulotilanteessa maahantulon edellytykset selvitetään rajatarkastusmenettelyssä, jonka suorittamisesta säädetään rajavartiolaitain 27 §:ssä. Lain perusteissa todetaan, että rajatarkastuksessa on hallintomenettelylle ominaisia piirteitä. Se sisältää samankaltaisia toimenpiteitä kuin rikoksen esitutkinta, mutta se ei ole rikostutkintaa. Rajatarkastuksen tavoitteena on sen hallinnollisesta luonteestaan huolimatta yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kohdistuvien uhkien torjuminen (HE 6/2005 vp, s 109/II). Rajavalvonnan suorittamiseksi rajavartiomiehellä on kansallisesti tälläkin hetkellä oikeus rajavartiolaitain 28 §:n mukaisesti toimii, muun muassa ottaa tilapäisesti haltuun asiakirjoja ja estää rajatarkastuksesta poistuminen, kunnes tarkastus on suoritettu.

Seulonnassa on kyse suvereenin valtion oikeudesta tutkia maahan pyrkivän ulkomaalaisen maahantulon edellytykset ennen maahan päästämistä. Seulontamenettelyä ei käytännön syistä pystytä suorittamaan konkreettisesti valtion rajojen ulkopuolella, joten on tarpeen luoda juridinen erityisjärjestely, jossa säännösten soveltaminen ei riipu henkilön tosiasiallisesta olinpaikasta.

Ulkomaalaisen laillisesta oleskeluoikeudesta säädetään ulkomaalaislain 40 §:ssä. Laillisesti maassa oleskelevan henkilön liikkumisoikeudesta säädetään ulkomaalaislain 41 §:ssä. Ehdotettujen säännösten mukaan turvapaikkahakemus ei voi tulla vireille ennen kuin seulonta on suoritettu. Ulkomaalaislain säännös koskien kansainvälistä suojelua hakenutta henkilöä, joka saa oleskella laillisesti maassa hakemuksen käsittelyn ajan, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai on tehty täytäntöönpanokelpoinen päätös ulkomaalaisen maasta poistamiseksi, ei tästä syystä soveltuisi seulontaan.

Seulonnassa henkilöiden oikeutta liikkua ei tarvitsisi rajoittaa viranomaisen päätöksellä, koska henkilölle ei olisi seulonnan aikana myönnetty oikeutta saapua maahan. Kyseessä on poliisilain 2 luvun 1 §:ään (henkilöllisyyden selvittäminen), rajavartiolaiton 27 §:ään (maahantulo- ja maastalähtöedellytyksiä koskeva tutkinta) tai ulkomaalaislain 133 §:ään (maahantulijoiden rekisteröinti laajamittaisessa maahantulossa) verrattava menettely, jossa henkilö on velvollinen olemaan läsnä menettelyn ajan.

Lisäksi seulontamenettelyyn ehdotetaan perustettavaksi riippumatonta valvontaelintä, jolla voidaan osaltaan varmistaa henkilön perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen menettelyn aikana.

## 5.2 Taloudelliset ja hallinnolliset vaikutukset

Komission arvioimat vaikutukset EU:n talousarvioon ovat merkittäviä, yhteensä noin 417,6 miljoonaa euroa vuosien 2021–2027 monivuotisen rahoituskehityksen aikana. Komissio arvioi, että uusista tehtävistä jäsenvaltioille aiheutuvat kulut voidaan kattaa vuosien 2021–2027 monivuotisesta rahoituskehityksestä. Komission mukaan se ei pyydä lisää rahoitusta tai henkilöstöresursseja seulontaa koskevaan säädösehdotukseen liittyen.

Suomessa seulontaa koskevalla säädösehdotuksella tulee toteutuessaan olemaan vaikutuksia useilla hallinnonaloilla, mutta merkittävimmiksi muodostunevat infrastruktuurin kehittämisestä aiheutuvat taloudelliset vaikutukset. Selkeää jakoa näiden välillä ei ainakaan valmistelun tässä vaiheessa voida luotettavasti tehdä.

Neuvottelut sisäasioiden EU-rahastojen asetusehdotuksista ovat EU-tasolla kesken, joten tässä vaiheessa ei ole tietoa siitä, mikä tulee olemaan Suomen saanto edellä mainituista rahastoista. On myös huomioitava, että asetusehdotus EU:n turvapaikka- ja maahanmuuttorahastosta (AMF) annettiin kesällä 2018, joten siinä ei ole erillisin kirjauksin huomioitu syksyllä 2020 annetun ns. paktin sisältämiä asetusehdotuksia ja niiden vaikutuksia tulevaan rahoituskehyskauteen 2021–2027. Näin ollen myöskään seulontamenettelyn tukemiseen ei ole allokoitu erillistä rahoitusta.

Sisäasioiden rahastojen jäsenvaltioihin kohdentuvan rahoituksen kriteerien käsittely on vielä kesken. Sisäasioiden rahastojen EU-rahoitustasojen kasvaessa merkittävästi nykykauteen verrattuna, arvioidaan alustavasti Suomen saantojen myös kasvavan. Sisäasioiden rahastojen rahanjakokriteereistä tullaan neuvottelemaan kolmikantaneuvotteluissa neuvoston yleisnäkemyksen myötä. Neuvoston yleisnäkemykseen sisältyvässä muodossa rahanjakokriteerit pysyvät pitkälti nykyisen rahoitusohjelmakauden kaltaisina.

Ulkorajoilla Suomessa on vuosittain nykyisessä tilanteessa noin 150 tapausta, jotka kuuluisivat seulontamenettelyn piiriin ja Rajavartiolaitoksen vastuulle. Sisämaassa havaitaan vuosittain noin 2000 tapausta, jotka aiheuttaisivat poliisille seulontamenettelyn mukaisia toimenpiteitä.

Suurin osa Suomeen saapuvista turvapaikanhakijoista saapuu maahan sisärajojen kautta. Huomion arvoista on kuitenkin se, että osa turvapaikanhakijoista on saapunut laillisesti maahan, eikä heitä ohjata seulontamenettelyyn missään vaiheessa.

Seulontamenettely, yhdessä komission esittämien muiden toimenpiteiden kanssa, todennäköisesti vähentäisi Euroopan sisäistä laitonta muuttoliikettä ja arvion mukaan pienentäisi sisärajojen kautta maahan luvattomasti saapuvien henkilöiden määrää.

Taloudellisten ja hallinnollisten vaikutusten arvioinnin lähtökohtana voidaan pitää vallitsevaa kansallista käytäntöä, jossa alkutoimenpiteistä vastaa joko Rajavartiolaitos (ulkorajojen yli tulleiden osalta) tai poliisi (sisämaassa havaitut). Maahanmuuttovirasto voi nykyisäädöksillä majoittaa seulontamenettelyssä olevista henkilöistä vain ne, jotka ovat poliisiin tai Rajavartiolaitoksen esityksestä tuomioistuimen päätöksellä määrätty ulkomaalaislakiin perustuen säilöönottaviksi. Näille henkilöille soveltuvia majoitustiloja eli säilöönottoyksiköitä on Suomessa kaksi (2) kappaletta, yksi Joutsenossa ja yksi Helsingissä. Majoituskapasiteetti on hieman yli 100 asiakaspaikkaa. Lisäksi Ouluun voidaan perustaa pieni säilöönottoyksikkö.

Ulkorajojen läheisyydessä tapahtuvaa seulontamenettelyä varten tulisi kehittää infrastruktuuria. Tällä hetkellä suurin osa turvapaikanhakijoista saapuu sisärajojen kautta Suomeen ja näin ollen heidät voitaisiin asetuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan seuloa muuallakin kuin Schengen-ulkorajojen läheisyydessä. Tarkempaa vaikutusarviota tarvitaan myös sisärajojen kautta suuntautuvan laittoman maahantulon kehittymisestä.

Tämän hetkisten tietojen pohjalta ei ole mahdollista arvioida tarvittavan infrastruktuurin aiheuttamia kustannuksia. Seulontamenettelyssä tarvittavia tiloja tulee selvittää jatkovalmistelussa tarkemmin osana kokonaisuudistusta.

Vastaanottokeskusten käyttämisen seulontamenettelyssä osalta tulee huomioida vastaanottotoiminnan lähtökohta, jonka mukaan vastaanottokeskukset sijoitetaan turvapaikkaprosessin ja vastaanottopalveluiden järjestämisen kannalta järkevimmällä tavalla. Nykyisiä vastaanottokeskuksia ei ole suunniteltu ja rakennettu henkilöiden liikkumisen rajoittamisen vaatimia seikkoja huomioiden. Haaste on myös nykyisten vastaanottokeskusten sijainti, koska seulontamenettelyssä olevien henkilöiden majoitukseen käytettävien tilojen tulisi sijaita rajan läheisyydessä.

Sisämaassa tavattujen ja seulontamenettelyssä olevien henkilöiden majoittaminen voi muodostua haasteeksi, jos suljettuun majoitukseen soveltuvat tilat ovat fyysisesti kaukana. Mahdollisuus majoittaa henkilöt tilapäisesti poliisivankiloihin voisi tulla kyseeseen kustannustehokkaana ratkaisuna.

Häiriötilanteita varten Maahanmuuttovirastolla on olemassa suunnitelmat perustaa tarvittaessa järjestelykeskuksia yhdessä poliisin ja Rajavartiolaitoksen kanssa. Joutsenon ja Oulun vastaanottokeskukset ovat tällä hetkellä ainoat, jotka voidaan muuttaa nopeasti järjestelykeskuksiksi ja siellä olevat säilöönottoyksiköt mahdollistavat henkilöiden majoittamisen niin, että heidän vapaa liikkumisensa kyetään estämään.

Rajavartiolaitoksen ja poliisin osalta seulontamenettelyn käyttöönotosta normaalitilanteessa ei tässä vaiheessa arvioida aiheutuvan lisätarpeita henkilöstöresurssien osalta.

Häiriötilanteessa Rajavartiolaitoksen toimintaedellytykset ovat poliisia paremmat olemassa olevien reservien vuoksi. Poliisilla ei ole käytössään tällä hetkellä häiriötilanteissa tarvittavia reservejä ja lisääntyvät tehtävät joudutaan tekemään muita lakisääteisiä tehtäviä priorisoimalla.

Häiriötilanteiden resurssien osalta tulee myös huomioida Frontexin mahdollisuudet tukea seulontamenettelyssä. Teknisten välineiden, kuten rekisteröintilaitteiden, mahdolliset resurssien lisätarpeet arvioidaan osana Rajavartiolaitoksen ja poliisin toiminnan ja talouden suunnittelua.

Seulontatoimien yhteyteen esitetty terveystarkastus tehdään pääsääntöisesti myös nykyisin, mutta ainoastaan kansainvälistä suojelua hakeville henkilöille. Terveystarkastus on nykyisin vapaaehtoinen ja tehdään vastaanotto- tai säilöönottokeskuksessa, jossa on läsnä sairaanhoitaja tai terveydenhoitaja. Terveystarkastuksen yhtenä tavoitteena on tunnistaa mm. haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt. Maahanmuuttoviraston arvion mukaan perusterveydenhoidon tarkastuksia varten tarvitaan yksi (1) terveydenhoitaja tai sairaanhoitaja noin 100 – 150 tarkastettavaa asiakasta kohden.

Häiriötilanteessa, kuten laajamittaisen maahantulon tilanteessa syksyllä 2015 Tornioon perustettiin järjestelykeskus, jossa SPR:n terveydenhoitajat tekivät turvapaikanhakijoille hyvin suppeita alkutarkastuksia (haastattelu oireista ja kriittisistä sairauksista, tarvittaessa kuumeen, verenpaineen mittausta). Laajamittaisen maahantulon tilanteeseen varautumiseksi terveystarkastusten viivytyksetön toimeenpano edellyttää siirrettävien terveystarkastuspisteiden hankkimista ja terveydenhuoltohenkilönkunnan saatavuuden varmistamista esimerkiksi varautumissopimusten laatimisen avulla. Alkuterveystarkastukseen mitoitus olisi noin 20–30 minuuttia saapuvaa henkilöä kohti edellyttäen, että tilat, henkilöstö ja tulkkaus on järjestetty. Mikäli kyseessä on kansanterveyteen vaikuttava tilanne, alueella toimiva sairaanhoitopiiri järjestää keskukseseen tarvittavan henkilöstön ja välineistön terveystarkastuksia varten. Tämä resurssi joudutaan irrottamaan sairaanhoitopiirien muusta toiminnasta.

Turvapaikkaprosessin kannalta seulontamenettelyssä kerätyt tiedot tukevat turvapaikkapuhuttelun suorittamista ja tietoja voidaan hyödyntää turvapaikkaprosessissa myöhemmissä vaiheissa. Nykyisen käytännön mukaan vastaavia tietoja on selvitetty turvapaikanhakijalta myös Maahanmuuttoviraston suorittamassa nk. turvapaikkakuulustelussa, jossa pyritään selvittämään henkilön henkilöllisyys, matkareitti ja maahantulo.

Seulonta-asetuksen täytäntöönpanossa on olennaista varmistaa, että seulonnassa kerätyt tiedot ovat automaattisesti tietojärjestelmätasolla turvapaikkaprosessista tai palautusprosessista vastaavien viranomaisten sekä muiden niiden käyttöön oikeutettujen viranomaisten käytössä huomioiden tietojensaantioikeuksia ja henkilötietojen keräämistä koskeva sääntely.

Seulontamenettelyn aiheuttamia keskeisiä operatiivisia kehittämiskohteita olisivat ainakin tulkki-, terveydenhuolto-, majoituspalveluiden varmistaminen. Tämä tulisi aiheuttamaan sekä hallinnollisia että taloudellisia vaikutuksia, joita tulee myöhemmässä vaiheessa tarkastella tarkemmin.

Seulontamenettelyn aikana tehtävistä rekisteröinneistä tai rekisteritarkastuksista aiheutuvien kustannusten arvioinnissa on lähdetty siitä, että meripelastukseen liittyvää rekisteröintivelvoitetta sovelletaan vain sellaisiin meripelastustapahtumiin, jotka kuuluvat asetuksen soveltamisalaaan. Eurodac on myös osa laajempaa EU-tietojärjestelmien yhteentoimivuuskehystä (interoperability), jonka toimeenpanosta Rajavartiolaitokselle aiheutuu arviolta noin 400 000 euron suuruiset kertaluonteiset kustannukset sekä toiminnallisista muutoksista aiheutuvia kustannuksia, joiden arvioiminen ei vielä tässä vaiheessa ole mahdollista.

Yhteentoimivuuskehyksestä aiheutuvat kustannukset huomioidaan Rajavartiolaitoksessa, poliisissa ja Maahanmuuttovirastossa erillisinä kokonaisuuksina ja arvioidaan osana kansallista JTS- ja talousarvioprosessia. Ehdotuksessa esitetyt tietojärjestelmien yhteentoimivuuteen liittyvien

muutosten kustannukset sisältyvät yhteentoimivuuden viitekehyksen rahoituspalveluun. Kustannusten kattamiseksi on mahdollista hakea EU-rahoitusta EU:n turvapaikka- ja maahanmuuttorahastosta (AMF) kansallisen ohjelman kautta.

Taloudellisten vaikutusten arviointia tarkennetaan valmistelun edetessä huomioiden se, että aikanaan hyväksyttäväksi tuleva seurantaa koskeva säädös voi poiketa komission nyt antamasta ehdotuksesta. Rahoituksesta päätetään julkisen talouden suunnitelman tai valtiontalouden kehysten ja valtion talousarvioesitysten valmistelun yhteydessä.

Riippumattoman perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista valvovan valvontaelimen vaikutuksia tulee selvittää tarkemmin. Mahdollinen valvontaa suorittava taho voisi alustavan arvion mukaan olla yhdenvertaisuusvaltuutettu.

Asetusehdotuksella olisi taloudellisia vaikutuksia myös oikeusministeriön hallinnonalalle (Oikeusrekisterikeskus). Oikeusrekisterikeskukselle aiheutuisi sekä tietojärjestelmä- että henkilöstökustannuksia. Tarkkaa arviota Oikeusrekisterikeskukselle aiheutuvista kustannuksista ei voida tässä vaiheessa tehdä.

## **6 Säädöksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin**

Komissio katsoo ehdotuksen kunnioittavan perusoikeuksia ja huomioivan EU:n perusoikeuskirjan, kansainvälisen oikeuden, erityisesti pakolaisten oikeusasemaa koskevan Geneven yleissopimuksen velvoitteet, Euroopan ihmisoikeussopimuksen, kansalais- ja poliittisten oikeuksien yleissopimuksen sekä kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kieltävän sopimuksen velvoitteet.

Seulontamenettely tulee tehdä kunnioittaen perusoikeuskirjan mukaisia perusoikeuksia, erityisesti ihmisarvoa (artikla 1), oikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen (artikla 3), kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kieltoa (artikla 4), oikeutta turvapaikkaan (artikla 18), suojaa palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa (artikla 19), syrjäintäkieltoa (artikla 21) ja terveyden suojelua (artikla 35).

Ehdotuksessa pyritään varmistamaan perusoikeuskirjan ja kansainvälisten velvoitteiden noudattaminen perustamalla riippumaton perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista valvova valvontaelin, sekä mahdollistamalla Euroopan perusoikeusviraston suorittama valvonta. Komission mukaan ehdotus ottaa täysin huomioon lasten oikeudet sekä haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden erityistarpeet.

Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämisestä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 alakohdan mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat unionin toimielimiä, elimiä ja laitoksia, sekä jäsenvaltioita silloin, kun jäsenvaltiot soveltavat unionin oikeutta. Artikla edellyttää edellä mainittuja tahoja kunnioittamaan perusoikeuskirjan mukaisia oikeuksia, noudattamaan perusoikeuskirjan sisältämiä periaatteita ja edistämään niiden soveltamista toimivaltansa mukaisesti.

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Pykälän 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta. Rangaistuksen, joka sisältää vapaudenmenetyksen, määrää tuomioistuin. Muun vapaudenmenetyksen laillisuus voidaan saattaa tuomioistuimen tutkittavaksi. Vapautensa menettäneen oikeudet turvataan lailla. Perusoikeuskirjan 3 artiklan 1 alakohta takaa jokaiselle oikeuden ruumiilliseen ja hengelliseen koskemattomuuteen. Perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan.

Ehdotettua pakollista seulonnamenettelyä on tarkasteltava perustuslain 7 §:n 1 ja 3 momentin, 9 §:n 1 momentin ja oikeusturvaa koskevan 21 §:n perusteella. Komission ehdotuksen mukaan hakijaa ei päästetä maahan eikä hänen turvapaikkahakemustaan rekisteröidä ennen kuin pakollinen seulonnamenettely on suoritettu. Valtioneuvoston käsityksen mukaan hakija on seulonnamenettelyssäkin fyysisesti jäsenvaltion alueella ja lainkäytön piirissä ja samalla myös unionin oikeuden soveltamisalan piirissä. Näin ollen myös vapaudenmenetykseen sovelletaan relevantteja kansallisia säännöksiä, joita on jatkoneuvottelujen perusteella tarpeen tarkastella tarkemmin.

Ulkomaalaislain 133 §:ssä säädetään maahantulijoiden rekisteröinnistä laajamittaisessa maahantulossa. Jos maahantulijoiden määrä on poikkeuksellisesti niin suuri, ettei maahantulon edellytysten selvittäminen ja maahantulijoiden rekisteröinti tavallisessa menettelyssä ole mahdollista, valtioneuvosto voi yleisistunnossa päättää, että maahantulijat, joiden maahantulon edellytykset ovat epäselvät tai joiden henkilöllisyys on epäselvä, voidaan rekisteröintiä varten toimittaa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 3 §:ssä tarkoitettuun järjestelykeskukseen. Pykälän 3 momentin mukaan maahantulija on rekisteröinnin ajan velvollinen osakelemaan järjestelykeskuksessa, jollei hänen terveydentilaansa liittyvä tai muu tärkeä henkilökohtainen syy muuta edellytä. Pykälän 4 momentin mukaan rekisteröinti on suoritettava viipymättä.

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan (PeVL 4/2004 vp) pitäneensä lausunnossaan PeVL 18/2001 vp järjestelykeskusvaihetta sinänsä potentiaalisena perustuslakiongelmaksi, mutta nähneensä perustuslain valossa mahdolliseksi sellaisen sääntelyn, jossa järjestelykeskusvaiheen oli tarkoitus olla lyhytaikainen, vain muutamasta päivästä viikkoon kestävä. Valiokunta katsoi tuolloin, että "vastaanoton pitkittyminen järjestelykeskuksessa jossakin vaiheessa voi muodostua perustuslain 19 §:n 1 momentissa säädettyä oikeutta ja muitakin perusoikeuksia koskevaksi laillisuuskysymykseksi". Perustuslakivaliokunta katsoi ehdotetusta ulkomaalaislain 133 §:n 4 momentista näkyvän, että järjestelykeskusvaihe rekisteröintiä varten voi kestää jopa 14 päivää. Selostetun kannanottonsa pohjalta valiokunta ei hyväksy tätä ehdotusta vaan katsoo, että järjestelykeskusvaiheen keston tulee määräytyä voimassa olevan maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain säännösten mukaisesti. Tästä syystä kyseinen määräaika on poistettava. Valiokunta teki momentista säätämisyhteistyöhuomautuksen (PeVL 4/2004 vp, s. 13—14).

Henkilön läsnäolovelvollisuus pakollisen seulonnan aikana on hyväksyttävä syy eli henkilön tunnistamiseen, rekisteröintiin eurooppalaisiin tietojärjestelmiin sekä mahdollisten turvallisuus- ja terveystarpeiden arvioimiseen liittyvät syyt. Pakollisessa seulonnessa tavoitteena on myös havaita haavoittuvimmassa asemassa olevien henkilöiden tarpeet. Seulonnan lyhyt määräaika varmistaa läsnäolovelvollisuuden suhteellisuuden tavoiteltaviin päämääriin nähden. Asetuksen jatkovalmistelussa on syytä täsmentää, että seuloita tulee tehdä viipymättä ja henkilön vapautta tulee rajoittaa vain siltä osin, kuin se on välttämätöntä seulonnan tavoitteiden turvaamiseksi.

Lisäksi on syytä selvittää, voitaisiinko seulontamenettelyn tavoitteet turvata myös muilla turvaamistoimilla, kuten esimerkiksi ulkomaalaislain 7 luvun tyyppisillä turvaamistoimilla.

Seulontamenettelyyn kuuluvan pakollisen terveystarkastuksen tavoitteena on välittömän terveydenhuollon tarpeessa olevien henkilöiden tunnistaminen ja hoitoon ohjaus, kansanterveyden kannalta riskeiksi arvioitujen henkilöiden havaitseminen ja eristäminen sekä alaikäisten ja haa-voittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistaminen.

Pakollisen terveystarkastuksen tavoite on sinänsä hyväksyttävä syy perusoikeuden rajoittamiselle. Pakollista terveystarkastusta tulisi kuitenkin arvioida toimenpiteen suhteellisuuden kannalta. Jatkovalmistelussa on syytä selvittää, voisiko seulontamenettelyssä terveystarkastuksen tarjoamisen pakollisuus ja kohdennetumpi osallistumisvelvollisuus olla riittävää päämäärän saavuttamiseksi. Asiassa huomioitavaksi tulee myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö (mm. Glass v. the United Kingdom [2004], Jalloh v. Germany [2006], M.A.K. and R.K. v. the United Kingdom [2010], V.C. v. Slovakia [2011], R.S. v. Hungary [2019]).

Jatkovalmistelussa tulee edellä esitetyn perusteella arvioida ehdotettua seulontamenettelyä perustuslain 7 §:n 1 ja 3 momentin, 9 §:n 1 momentin ja 21 §:n kannalta.

Pakollisessa seulontaan osallistumisessa olisi kyse EU-asetukseen perustuvasta tosiasiallisesta hallintotoiminnasta. Seulontaan osallistumisesta ei tehtäisi hallintopäätöstä, johon voisi hakea muutosta muutoksenhakusääntelyn kautta. Seulonnan päätyttyä tehdään 14 artiklan mukaisesti valituskelpoinen hallintopäätös joko turvapaikkamenettelyssä tai palautusmenettelyssä. Artiklan mukaan jokainen turvapaikkaa hakenut henkilö ohjataan turvapaikkamenettelyyn, joten seulonta ei vaikuta henkilön oikeuteen hakea turvapaikka. Hallintotoiminnassa perustuslain 21 §:n mukaisen oikeussuojan osalta ainakin hyvän hallinnon periaate toteutuisi sääntelyn yleisen tarkkuuden ja muun asianmukaisuuden sekä asianomaista toimintaa harjoittavien henkilöiden koulutuksen, sopivuuden ja pätevyyden avulla. Jatkovalmistelussa asetusehdotusta tulisi kuitenkin täsmentää niin, että siitä käy selkeästi ilmi, ettei seulonnassa tehdä henkilöä koskevia päätöksiä, vaan seulonnan tarkoitus on päätöksentekoa valmisteleva. Henkilön oikeuksiin vaikuttavat ratkaisut puolestaan olisivat hallintopäätösmenettelyä valitusmekanismeineen, toisin kuin tiedonkeruu ja valmisteleva menettely.

Seulontamenettelyyn ehdotetaan perustettavaksi riippumaton valvontaelin, jolla voidaan osallistaa varmistaa henkilön perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen menettelyn aikana. Jatkovalmistelussa on arvioitava, voitaisiinko tehtävä antaa yhdenvertaisuusvaltuutetulle tai jollekin muulle laillisuusvalvojalle.

Pakollinen seulontamenettely sisältäisi henkilötietojen keräämistä muun muassa terveys- ja turvallisuustiedoista (artikla 9 ja 11), henkilöllisyyden selvittämisen muun muassa eurooppalaisista viranomaisrekistereistä (artikla 10) sekä biometristen tietojen rekisteröinnin (artikla 14.6). Seulontamenettelyn päätteeksi keskeiset henkilöä ja maahantuloa koskevat tiedot kerätään lomakkeelle, joka luovutetaan asianomaiselle viranomaiselle jatkotoimia varten (artikla 13 ja 14).

Pakollinen seulontamenettely sisältäisi henkilötietojen keräämistä muun muassa terveys- ja turvallisuustiedoista. Näitä tietojensaantioikeuksia ja henkilötietojen keräämistä koskevaa sääntelyä tulee tarkastella salassapito- ja tietosuojasääntely sekä yksityiselämän suoja huomioon ottaen. Yksityiselämän ja henkilötietojen suoja on turvattu EU:n oikeudessa erityisesti EU:n perusoikeuskirjan 7 ja 8 artiklassa. EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklan mukaan jokaisella on oikeus siihen, että hänen yksityis- ja perhe-elämänsä, kotiaan sekä viestejään kunnioitetaan. Perusoikeuskirjan 8 artiklan 1 kohdassa turvataan jokaisen oikeus henkilötietojensa suojaan. Saman

artiklan 2 kohdan mukaan tällaisten tietojen käsittelyn on oltava asianmukaista ja sen on tapahduttava tiettyä tarkoitusta varten ja asianomaisen henkilön suostumuksella tai muun laissa säädetyn oikeuttavan perusteen nojalla. Jokaisella on oikeus tutustua niihin tietoihin, joita hänestä on kerätty, ja saada ne oikaistuksi. Siltä osin kuin henkilötietojen käsittely sisältää biometristen tai henkilön terveystietojen käsittelyä, se merkitsee paitsi tietosuoja-asetuksen 9 artiklan tarkoittamaan erityiseen henkilötietoryhmään kuuluvien henkilötietojen käsittelyä, myös perustuslakivaliokunnan tarkoittamaa arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyä, ja siihen liittyvä henkilötietojen käsittely voi kohdistua laajaan henkilötietojen joukkoon. Arkaluonteisten henkilötietojen käsittelyn voidaan perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan katsoa koskevan yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 1/2018 vp, PeVL 37/2013 vp, s. 2/I). Tällaisen henkilötietojen käsittelyn osalta on erityisen tärkeää varmistaa, että yksityisyyden suojan rajoitustoimet ovat välttämättömiä ja oikeasuhteisia.

Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut, että henkilötietojen käsittelyä koskevaa sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja sisältyy osittain samassa momentissa turvatus yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (ks. esim. PeVL 13/2016 vp, s. 3—4).

Perustuslakivaliokunnan mielestä henkilötietojen suoja tulee jatkossa turvata ensisijaisesti yleisen tietosuoja-asetuksen ja säädettävän kansallisen yleislainsäädännön nojalla. Myös sääntelyn selkeyden vuoksi kansallisen erityislainsäädännön säätämiseen tulee jatkossa suhtautua pidättyvästi ja rajata sellaisen säätäminen vain välttämättömään tietosuoja-asetuksen antaman kansallisen liikkumavaran puitteissa. Perustuslakivaliokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että erityislainsäädännön tarpeellisuutta on arvioitava myös tietosuoja-asetuksen edellyttämän riskiperustaisen lähestymistavan mukaisesti kiinnittämällä huomiota tietojen käsittelyn aiheuttamiin uhkiin ja riskeihin. Mitä korkeampi riski käsittelystä aiheutuu luonnollisen henkilön oikeuksille ja vapauksille, sitä perustellumpaa on yksityiskohtaisempi sääntely. Tällä seikalla on erityistä merkitystä arkaluonteisten tietojen käsittelyn kohdalla (PeVL 14/2018 vp, s. 4—5).

Yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta keskeisimmäksi asetusehdotuksessa muodostuu kysymys biometristen tunnisteen ja henkilön terveystietojen käsittelystä (ks. PeVL 33/2016 vp, s. 4, PeVL 29/2016 vp, s. 4—5 ja niissä viitattu oikeuskäytäntö). Merkityksellistä on, että biometrisiä tunnisteen sisältäviin laajoihin tietokantoihin saattaa liittyä tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on myös edellyttänyt, että arkaluonteisten tietojen käsittely rajataan täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään (ks. esim. PeVL 13/2017 vp, s. 5 ja PeVL 3/2017 vp, s. 5).

Henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annetun lain (639/2019) 4 §:n mukaan Rajavartiolaitos saa käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja vain, jos käsittely on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä. Lain 6 §:ssä säädetään henkilön perustietojen käsittelystä ja 7 §:ssä henkilötietojen käsittelystä rajavalvonnassa sekä rajaturvallisuuden ja rajajärjestyksen ylläpitämiseksi ja 15 §:ssä henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksen muissa lakisääteisissä tehtävissä. Lain 33 §:ssä säädetään Rajavartiolaitoksen oikeudesta luovuttaa muun muassa 7 ja 15 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja viranomaisen laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi, kuten Maahanmuuttovirastolle ulkomaalaisia ja Suomen kansalaisuutta koskevien sellaisten asioiden käsittelemistä ja ratkaisemista varten, jotka lailla tai asetuksella on säädetty

Maahanmuuttoviraston tehtäviksi sekä Maahanmuuttovirastolle säädettyjä valvontatehtäviä varten.

Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (616/2019) 4 §:ssä säädetään henkilön perustietojen käsittelystä ja 5 ja 6 §:ssä henkilötietojen käsittelystä tutkinta- ja valvontatehtävissä. Lain 15 §:n mukaan poliisi saa käsitellä erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja vain, jos käsittely on käsittelytarkoituksen kannalta välttämätöntä. Poliisin henkilötietolain 29 §:ssä säädetään poliisin oikeudesta luovuttaa henkilötietoja Eurodac-järjestelmään noudattaen, mitä Eurodac-asetuksessa säädetään. Lain 33 §:ssä säädetään poliisin oikeudesta luovuttaa muun muassa 5 ja 6 §:ssä tarkoitettuja henkilötietoja viranomaisen laissa säädetyn tehtävän suorittamiseksi, kuten Maahanmuuttovirastolle ulkomaalaisia ja Suomen kansalaisuutta koskevien sellaisten asioiden käsittelemistä ja ratkaisemista varten, jotka lailla tai asetuksella säädetään Maahanmuuttoviraston tehtäviksi, sekä Maahanmuuttovirastolle säädettyjä valvontatehtäviä varten. Poliisin rekisteriin tallennettavista ulkomaalaisen henkilötuntemerkeistä ja niiden käsittelystä säädetään lisäksi ulkomaalaislain 131 §:ssä.

Asetusehdotuksen sääntelyn asianmukaisuus perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioiden tulee varmistaa asetuksen käsittelyn aikana perustuslain 10 §:n kannalta.

Asetuksen 11 artikla edellyttää kyselyn tekemistä myös niin sanottuun ECRIS-TCN-järjestelmään, joka on perustettu asetuksella (EU) 2019/816 niiden jäsenvaltioiden tunnistamista koskevan keskitetyn järjestelmän perustamisesta, joilla on kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden tuomioita koskevia tietoja (ECRIS-TCN), eurooppalaisen rikosrekisterijärjestelmän täydentämiseksi ja asetuksen (EU) 2018/1726 muuttamisesta. Ehdotus laajentaisi ECRIS-TCN järjestelmän käyttötarkoitusta. Käyttötarkoituksen laajennuksesta tulisi säätää ECRIS-TCN-asetuksessa.

## **7 Säädöksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja kansallinen käsittely**

Komission 23.9.2020 antamasta maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistuskokonaisuudesta on keskusteltu puheenjohtajamaa Saksan johdolla ministeri-, komitea- ja työryhmätasolla. Säädöskohtaisen käsittelyn lisäksi puheenjohtajan tavoitteena on tuoda joulukuun OSA-neuvostoon yhteisymmärrysasiakirja, joka kattaisi turvapaikkajärjestelmän uudistamisen avainkysymykset sekä muita maahanmuuttopolitiikan keskeisiä ulottuvuuksia kuten yhteistyö kolmansien maiden kanssa, paluu ja palauttaminen sekä lailliset väylät. Rajat-työryhmä on käsitellyt seurantamenettelyasetusta 19.10.2020 ja 4.11.2020.

EU ministerivaliokunta 14.10.2020 (E-kirje) ja 6.11.2020 (U-asiat)

EU-jaosto 6, kirjallinen menettely 16.–19.10.2020

## **8 Ahvenanmaan toimivalta**

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

## 9 Valtioneuvoston kanta

EU:ssa tarvitaan kokonaisvaltaista, tasapainoista ja tietoon perustuvaa maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikkaa, jolla luodaan oikeudenmukainen ja kestävä järjestelmä niin normaalin kuin kohonneen muuttoliikepaineen sekä kriisin tilanteisiin. Kaikessa kansallisessa ja EU:n toiminnassa on kunnioitettava kansainvälisen oikeuden velvoitteita sekä perus- ja ihmisoikeuksia. (E 125/2020 vp.)

Valtioneuvosto toteaa kannanmuodostuksen lähtökohtana, että yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistus on EU-tasolla kokonaisuus, jossa haetaan tasapainoa muuttoliikkeen hallinnan velvoitteita tuovien säännösten sekä vastuuta paine- ja kriisitilanteessa tasaavien säännösten välille. Tasapainoon pyrkiminen on tärkeää, jotta luodaan toimiva ja oikeudenmukainen järjestelmä kaikille jäsenvaltioille riippumatta niihin kohdistuvan muuttoliikkeen määrästä ja luonteesta, ja turvapaikanhakijoiden asiat saadaan käsiteltyä sujuvasti ja laadukkaasti kaikissa jäsenvaltioissa. Kannanmuodostuksen lähtökohtana on myös perus- ja ihmisoikeuksien, mukaan luettuna oikeusturva, turvaaminen kaikissa tilanteissa. Tämä on välttämätön ehto asetuksen hyväksymiseksi. Suomen tavoitteena on perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen parantaminen koko Euroopan Unionissa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU:n ulkorajavalvonta toimii tehokkaasti ja uskottavasti sekä perus- ja ihmisoikeuksia kunnioittaen kaikissa tilanteissa. (E 125/2020 vp.) Yhdenmukainen seulontamenettely tukisi yhdenmukaisen ulkorajojen valvontajärjestelmän toimintaa ja edesauttaisi Schengen-alueen turvaamisessa.

Luvattomasti ulkorajan ylittäneitä henkilöitä ei tällä hetkellä tarkasteta samalla tavoin kuin henkilöitä, jotka ylittävät ulkorajan laillisesti. Valtioneuvosto tukee ulkorajoja vahvistavia toimenpiteitä ja katsoo esitetyn seulontamenettelyn oikein toteutettuna edistävän tätä tavoitetta. Menettelyn 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 välttämättömänä, että alaikäisten ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten esimerkiksi ihmiskaupan uhrien tunnistaminen turvataan tosiasiallisesti. Lapsen edun ja oikeuksien toteutumisesta on huolehdittava täysimääräisesti.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että seuloon kuuluvat toimenpiteet voidaan tehdä viivytyksettä, mahdollisimman lyhyessä ajassa ja varmistaa läsnäolovelvollisuuden suhteellisuus tavoiteltaviin päämääriin nähden. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista valvottaisiin toimivaltuuksiltaan ja resursseiltaan riittävän ja riippumattoman valvontamekanismin toimesta.

Valtioneuvosto pitää hyvänä, että komission ehdotuksella luotaisiin aiemmin puuttuneita yhteisiä, EU:n laajuisia menettelytapoja luvattomasti Schengenin alueelle saapuneiden kolmansien maiden kansalaisten käsittelyyn ja rekisteröintiin liittyen. Yhteisten menettelytapojen olemassaolo mahdollistaisi myös aiempaa paremmin jäsenvaltioiden toimenpiteiden ulkopuolisen arvioinnin ja lisäisi jäsenvaltioiden välistä luottamusta.

## U 60/2020 vp

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, ettei seulontamenettelyllä haitata tavanomaisten meripelastustausten käsittelyä tai heikennetä mahdollisuutta palauttaa viipymättä luvattomasti rajan ylittänyt henkilö takaisin kolmanteen maahan, mikäli tapaukseen ei liity suojelun tarvetta tai muita erityisiä syitä.

Valtioneuvosto pitää välttämättömänä, että myös asetusehdotuksen jatkokäsittelyssä huolehditaan tarkoin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Henkilötietojen suojan kannalta on olennaista, että arkaluonteisten henkilötietojen käsittely rajoitetaan ainoastaan käsittelytarkoituksen kannalta välttämättömään.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että seulontamenettelystä aiheutuvat kulut jäsenvaltioissa voidaan kattaa, kuten komissio on esittänyt, kokonaisuudessaan tulevasta monivuotisesta rahoituskehyksestä, eikä lisärahoitusta EU:n talousarviosta tai lisähenkilöstöä EU:n toimielimiin tai vi-rastoihin näin ollen tarvita.