

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan matkustajatieto- ja lupajärjestelmäksi (ETIAS)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan matkustajatieto- ja lupajärjestelmäksi (ETIAS) (U 3/2017 vp): Hallintovaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 17/2017 vp — U 3/2017 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- rajaturvallisuusasiantuntija, komentajakapteeni Mikko Simola, sisäministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- tietosuojavaltuutetun toimisto

Viitetiedot

Valiokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnon HaVL 1/2017 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan matkustajatieto- ja lupajärjestelmä (ETIAS) on viisumivapaiden kolmansien maiden kansalaisille tarkoitettu ennakorekisteröitymisjärjestelmä. Sen avulla pyritään selvittämään ennakolta Schengenin rajasäännöstössä määriteltyjen maahantuloedellytysten täyttymistä, tehostamaan rajatarkastuksia ja tukemaan Schengenin tietojärjestelmälle asetettuja tavoitteita etsintäkuulutettujen pidättämiselle tai antautumiselle tai luovutustarkoitusten edistämiseksi sekä kadonneiden tavoittamiseksi, oikeudenkäyntiä avustamaan etsittävien tavoittamiseksi tai tukemaan erikseen yksilöityjä tarkastuksia. ETIASin tarkoituksena on myötävaikuttaa terrorismin ja vakavan rikollisuuden ennalta estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen. Ehdotuksen taustalla on

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2017 vp

komission tiedonanto terrorismin torjuntaan liittyvän tiedonvaihdon parantamisesta ja ulkorajojen vahvistamisesta (COM(2016) 602 final), jossa korostetaan liikkuvuuden ja turvallisuuden välistä tasapainoa sekä laillisen Schengen-alueelle pääsyn edistämistä ilman pakollista viisumia turvallisuusnäkökohdat huomioiden.

Komissio antoi asetusehdotuksen 16.11.2016. Valtioneuvoston eduskunnalle toimittamassa jatkokirjelmässä selostetaan komission esitykseen neuvoston työryhmäkäsittelyn aikana tehtyjä keskeisimpiä muutoksia.

Valtioneuvoston kanta

Suomi pitää hyvänä, että Suomen tärkeänä pitämiä asioita, erityisesti ETIASin ja EES:n (Entry Exit System, Euroopan unionin rajanylitystietojärjestelmä) synergiaetuja on saatu edistettyä neuvotteluissa. Suomi katsoo, että järjestelmän käyttötarkoituksen toteuttamiseksi ETIAS-tietojen säilytysajan tulisi olla yhdenmukainen EES-järjestelmän tietojen säilytysajan kanssa. Suomi tavoittelee parhaillaan käytävissä EES-neuvotteluissa EES:n tietojen ehdotettua viittä vuotta olennaisesti lyhyempää säilytysaikaa. Suomi pyrkii myös siihen, että EES-asetuksen uudelleentarkastelulausekkeeseen sisällytettäisiin nimenomainen maininta säilytysajan uudelleentarkastelusta.

Komission esitys ei sisältänyt mahdollisuutta luovuttaa ETIASin tietoja kolmansille maille, mutta neuvoston ETIAS-kompromissiteksti sisältää tietojen luovuttamismahdollisuuden liittyen henkilöiden palauttamiseen tai poikkeustapauksissa terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjuntaan. Kyseessä on tarkasti rajattu poikkeus pääsääntöisestä tietojen luovuttamiskiellosta. Suomen tavoitteena on EES-neuvottelujen mukaisesti nimenomainen kieltä tietojen luovuttamisesta kolmansille maille.

Suomi katsoo, että ETIAS-luvan hakemuksen tulisi sisältää myös Schengenin rajasäännöstössä määritettyjä maahanpääsyn edellytysten selvittämiseen liittyviä kysymyksiä. Näistä keskeisiä ovat matkan tarkoituksen, rahavarojen ja alueella oleskelun pääasiallisen kohde (osoite). Näin saataisiin kokonaisturvallisuutta ja rajanylitysliikenteen sujuvuutta parantavaa ennakkotietoa sekä tiedotettaisiin selkeästi viisumivapaille kolmansien maiden kansalaisille etukäteen mitä kriteerejä heidän tulee täyttää päästäkseen matkustamaan EU:n alueelle. Näiden tietojen tulisi olla käytettävissä rajatarkastuksissa tietosuojan mahdollistamissa rajoissa. Schengenin rajasäännöstössä määritettyjä maahanpääsyn edellytysten selvittämiseen liittyviä tietoja voitaisiin hyödyntää myös ETIAS-lupahakemuksia käsiteltäessä esimerkiksi sen arvioimiseksi kuuluuko luvan hakija ETIAS-järjestelmän soveltamisalan piiriin.

Euroopan raja- ja merivartiostojen yhteyteen perustettavan ETIAS-keskusyksikön ja kansallisten ETIAS-yksiköiden työmäärän ja resurssitarpeen arvioimiseksi on tärkeää ottaa ensin käyttöön Euroopan unionin rajanylitystietojärjestelmä EES. EES:n avulla kolmansien maiden kansalaisista kerättäviä rajanylitystietoja voitaisiin hyödyntää muun muassa ETIAS-luvan piiriin kuuluvien viisumivapaiden kolmansien maiden kansalaisten vuosittaisten matkustajamäärien arvioimiseen.

Puheenjohtajan kompromissiesitys ei kaikilta osin täytä Suomen neuvottelutavoitteita, joilla on pyritty varmistamaan muun muassa asetusehdotuksen hyväksyttävyyden henkilötietojen suojan

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2017 vp

kannalta. Suomen tavoitteena on myös jatkoneuvotteluissa oikeusvarmuuden takia varmistaa, että perusoikeuskirja ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö tulevat asianmukaisesti huomioituksi.

Valtioneuvosto on kuitenkin kokonaisarvion pohjalta valmis hyväksymään neuvoston yleisnäkemyksen parlamentin kanssa käytävien trilogineuvottelujen pohjaksi. Tähän kokonaisarvioon vaikuttaa maahanmuuttokriisin ja sisäisen turvallisuuden edellyttämät toimenpiteet.

Suomi jatkaa vaikuttamista, jotta neuvottelutuloksessa huomioitaisiin Suomelle tärkeät erityiskeysymykset. Suomen kokonaisuus Suomi voi tukea neuvoston yleisnäkemyksiä. Lopullisen kantansa asetukseen Suomi esittää trilogineuvottelujen jälkeen, kun neuvosto hyväksyy asetusehdotuksen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Euroopan matkustajatieto- ja lupajärjestelmä (ETIAS) on viisumivapaiden kolmansien maiden kansalaisille tarkoitettu ennakorekisteröitymisjärjestelmä, jonka avulla pyritään selvittämään ennakkolta Schengenin rajasäännöstössä määriteltyjen maahan-tuloedellytysten täyttymistä, tehostamaan rajatarkastuksia ja tukemaan Schengenin tietojärjestelmälle asetettuja tavoitteita. Ehdotuksen tavoitteena on parantaa viisumivapaiden kolmansien maiden kansalaisten tarkastuksia mahdollistamalla turvallisuushäiriöihin, laittomaan maahanmuuttoon ja kansanterveydellisiin uhanakseen liittyvä tiedon kerääminen ennakkolta. Valiokunta on antanut asiassa aiemmin lausunnon HaVL 1/2017 vp.

Hallintovaliokunta pitää myönteisenä, että Suomen tärkeinä pitämiä asioita on saatu edistettyä neuvoston työryhmytyksessä. Valiokunta on aiemmassa lausunnossaan kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, ettei komission asetusehdotus parhaalla mahdollisella tavalla huomioinut synergiaetuja samanaikaisesti valmisteilla olevan EU:n rajanylitystietojärjestelmän (Entry-Exit, EES) kanssa. Selvityksen mukaan synergiamahdollisuuksia on tältä osin lisätty. Myös järjestelmän mahdollistamaa tukea rajatarkastuksille on kehitetty ja parannettu rajavartioiden mahdollisuutta hyödyntää ETIAS-tietoja. Valiokunta panee myönteisenä merkille myös sen, että järjestelmien toimeenpanossa on priorisoitu EES-järjestelmää. Valiokunta pitää tärkeänä sitä, ettei ETIAS-järjestelmän kehittämisellä hidasteta rajanylitystietojärjestelmän käyttöönottoa.

Komission asetusehdotuksen mukaan ETIAS-järjestelmään tallennettuja tietoja säilytettäisiin viisi vuotta luvan haltijan viimeisimmästä saapumisesta EU:n alueelle tai viisi vuotta viimeisimmän epäämispäätöksen tai luvan mitätöimisen jälkeen. Puheenjohtajan kompromissitekstissä ETIAS-tietojen säilytysaika on edelleen viisi vuotta. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että järjestelmän käyttötarkoituksen toteuttamiseksi ETIAS-tietojen säilytysajan tulisi olla yhdenmukainen EES-järjestelmän tietojen säilytysajan kanssa. Parhaillaan käytävissä EES-neuvotteluissa Suomen tavoitteena on EES:n tietojen ehdotettua viittä vuotta olennaisesti lyhyempi säilytysaika. Pyrkimyksenä myös on sisällyttää EES-asetukseen nimenomainen maininta säilytysajan uudelleentarkastelusta.

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2017 vp

Komission asetusehdotukseen ei sisältynyt mahdollisuutta luovuttaa ETIASin tietoja kolmansille maille, mutta puheenjohtajan esittämä kompromissiteksti sisältää tietojen luovuttamismahdollisuuden liittyen henkilöiden palauttamiseen tai poikkeustapauksissa terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjuntaan. Suomi on saanut myötävaikutettua siihen, että kyseessä on tarkasti rajattu poikkeus pääsääntöisestä tietojen luovuttamiskiellosta. Valiokunta katsoo kuitenkin valtioneuvoston tavoin, että Suomen tulee edelleen pyrkiä EES-neuvottelujen mukaisesti saavuttamaan nimellinen kielto tietojen luovuttamisesta kolmansille maille.

Selvityksen mukaan neuvoston työryhmässä on käyty keskustelua ETIAS-lupahakemuksessa kerättävistä tiedoista. Valtioneuvoston kannan mukaan ETIAS-luvan hakemuksen tulisi sisältää myös Schengenin rajasäännöstössä määritettyjä maahanpääsyn edellytysten selvittämiseen liittyviä kysymyksiä. Näistä keskeisiä ovat matkan tarkoitus, rahavarat ja alueella oleskelun pääasiallinen kohde. Näin saataisiin kokonaisturvallisuutta ja rajanylitysliikenteen sujuvuutta parantavaa ennakkotietoa sekä tiedotettaisiin selkeästi viisumivapaille kolmansien maiden kansalaisille etukäteen, mitä kriteerejä heidän tulee täyttää päästäkseen matkustamaan EU:n alueelle. Näiden tietojen tulisi olla käytettävissä rajatarkastuksissa tietosuojan mahdollistamissa rajoissa.

Valiokunta toteaa, että matkan tarkoitus on tärkeä tieto sen selvittämiseksi, kuuluuko henkilö ETIAS-lupaan oikeutettujen henkilöiden piiriin. Valiokunnan mielestä on tärkeää pyrkiä selvittämään jo luvan myöntämisvaiheessa, ettei henkilön aikomuksena ole esimerkiksi työskentely tai pitkäaikainen oleskelu jäsenmaissa. Matkustajan kansallisuudesta, matkan tarkoituksesta ja matkan kestosta muodostuu kokonaisuus, jonka perusteella voidaan päätellä, kuuluuko henkilö ETIAS-luvan piiriin vai tuleeko hänet ohjata kansalliseen viisumi- tai oleskelulupaprosessiin. Rajavartijat kysyvät matkan tarkoituksesta, rahavaroista ja oleskelun suunnitellusta kestosta Schengenin rajasäännösten velvoittamina jo tällä hetkellä jokaisen rajatarkastuksen yhteydessä. Matkustajankin kannalta rajalla tapahtuva pääsyn epäminen on erittäin huono vaihtoehto, jos se olisi voitu välttää laajentamalla ETIAS-lupahakemuksessa esitettäviä kysymyksiä.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että jatkokirjeen mukaan puheenjohtajan kompromissiesitys ei kaikilta osin täytä Suomen neuvottelutavoitteita, joilla on pyritty varmistamaan muun muassa asetusehdotuksen hyväksyttävyyden henkilötietojen suojan kannalta. Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että Suomen tavoitteena tulee myös jatkoneuvotteluissa olla oikeusvarmuuden takia sen varmistaminen, että perusoikeuskirja ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö tulevat asianmukaisesti huomioituiksi.

Asiassa saadun selvityksen perusteella valiokunta kuitenkin katsoo kokonaisarvionaan, että neuvoston yleisnäkemyks voidaan hyväksyä parlamentin kanssa käytävien trilogineuvottelujen pohjaksi. Suomen tulee kuitenkin jatkaa vaikuttamista, jotta neuvottelutuloksessa huomioitaisiin Suomelle tärkeät erityiskysymykset. Lopullinen kanta asetukseen voidaan esittää trilogineuvottelujen jälkeen, kun neuvosto hyväksyy asetusehdotuksen.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

Valiokunnan lausunto HaVL 20/2017 vp

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 2.6.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Mika Kari sd
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Vesa-Matti Saarakkala ps
jäsen Matti Semi vas
jäsen Kari Tolvanen kok
varajäsen Jari Ronkainen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne