

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Älykkäät rajat)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Älykkäät rajat) (U 22/2016 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- kansainvälisen yhteistyön yksikön päällikkö, evl Mika Rytönen, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Hannele Taavila, sisäministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ulkoasiainministeriö
- oikeusministeriö
- tietosuojavaltuutetun toimisto
- Poliisihallitus

Viitetiedot

Valiokunta on antanut älykkäitä rajoja koskevista aikaisemmista komission asetusehdotuksista lausunnot HaVL 27/2013 vp ja HaVL 9/2013 vp.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Kirjelmä koskee Euroopan unionin rajanylitystietojärjestelmän (EES) perustamista sekä siihen liittyen Schengenin rajasäännösten muuttamista (ns. älykkäät rajat). EES:llä on tarkoitus parantaa kolmansien maiden kansalaisten rajatarkastusten laatua ja Schengen-alueella laittomasti oles-

Valiokunnan lausunto HaVL 22/2016 vp

kelevien identifioimista sekä tehostaa terrorismin ja muun vakavan rikollisuuden torjuntaa, paljastamista ja tutkintaa.

Komissio antoi ensimmäiset ehdotukset älykkäistä rajoista helmikuussa 2013, ja niitä käsiteltiin neuvostossa ja parlamentissa syksyyn 2015 asti. Sen jälkeen komissio veti ehdotukset pois ja antoi uudet ehdotukset, joista kirjelmässä on nyt kysymys.

Komission ehdotuksessa on kolme keskeistä asiaa, jotka ovat muuttuneet verrattuina komission pois vetämiin ehdotuksiin. Ne ovat tietojen säilytysajan pidentäminen 181 vuorokaudesta viiteen vuoteen, biometristen tunnisteiden käyttöönotto ilman siirtymäaikaa sekä lainvalvontaviranomaisten pääsyoikeus tietoihin. Komission ehdotus ei myöskään enää sisällä ehdotusta EU-tasoisesta rekisteröityjen matkustajien ohjelmasta. Komission ehdottaa mahdollisuutta kansallisiin rekisteröityjen matkustajien ohjelmiin.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu komission antamiin asetusehdotuksiin pääosin myönteisesti. Ehdotetut muutokset parantaisivat rajantarkastusten luotettavuutta, mahdollistaisivat rajatarkastusautomaatiikan laajemman hyödyntämisen ja tehostaisivat sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien torjuntaa. Lisäksi EES:n käyttöönotto parantaisi tilannekuvaa Euroopan unionin ulkorajat ylittävistä liikenteestä ja kompensoisi EU:n suurten naapurimaiden viisumivapauksista tulevaisuudessa syntyviä haasteita. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että EU:n rajatarkastuksia koskevassa sääntelyssä huomioidaan turvallisuuden parantamisen lisäksi myös sujuvan rajaliikenteen tarpeet.

Valtioneuvosto kannattaa EES:n perustamista. Schengen-alueen toimivuuden sekä rajatarkastusten luotettavuuden ja turvallisuuden takia tarvitaan rekisteri, jonka avulla tiedetään, keitä kolmansien maiden kansalaisia on tullut Schengen-alueelle, ketkä ovat alueelta poistuneet ja ketkä ovat jääneet oleskelemaan yliajalla. EES:ään tallettavista tiedoista saatavat tilastot parantavat Schengenin rajasäännösten velvoittamien riskianalyysojen laatimista ja tukevat poliittista päätöksentekoa maahanmuutto- ja viisumipolitiikassa.

Valtioneuvosto pitää hyvänä komission ehdottamaa EES-järjestelmän arkkitehtuuria. Kustannustehokkuuden lisäämiseksi EES:ään tulisi sisällyttää myös tarvittavat toiminnallisuudet jäsenvaltioiden kansallisia rekisteröityjen matkustajien ohjelmia varten. Tämä helpottaisi myös jäsenvaltioiden välistä yhteistyötä näissä ohjelmissa.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna sitä, että EES-järjestelmä sisältää biometriset tunnisteet (sormenjälki- ja kasvokuvatiedot), joka on luotettava tapa määrittää henkilöllisyys. Valtioneuvosto pitää hyvänä, että biometriikka liitetään mukaan jo järjestelmän käyttöönoton yhteydessä. Biometristen tietojen käyttämisen rajatarkastuksissa tulisi olla joustavaa ja ottaa huomioon sujuvan rajaliikenteen vaatimukset.

Valtioneuvosto katsoo, että kaikki kolmansien maiden kansalaiset, joille ei ole myönnetty pysyvää tai tilapäistä oleskelulupaa tai niihin rinnastettavaa lupaa, tulisi rekisteröidä EES:ään. Tämän tulisi koskea myös paikallisen rajaliikenteen luvalla liikkuvia henkilöitä. Komission ehdotukses-

Valiokunnan lausunto HaVL 22/2016 vp

sa paikallisen rajaliikenteen luvalla liikkuvien rajanylityksiä ei rekisteröitäisi, jolloin heidän henkilöllisyytensä todentaminen ei perustuisi biometriikan käyttöön. Komission ehdotuksen mukaisesti valtioneuvosto pitää myös perusteltuna tallentaa tiedot käännytetyistä henkilöistä EES:ään.

Valtioneuvosto katsoo, että EES:n maahantulo- ja maastalähtötietueiden säilytysaika tulee määritellä siten, että se tukee tehokkaita rajatarkastuksia ja riskianalyyysien laadintaa sekä helpottaa matkustamista ja ottaa huomioon tietoturva vaatimukset. Riittävän pitkä säilytysaika hyödyttää matkustajia, koska heidän positiivinen matkustushistoriansa voidaan huomioida rajatarkastuksissa sekä viisumi- ja kansallisten rekisteröityjen matkustajien ohjelmaa koskevia hakemuksia käsiteltäessä eikä heidän tietojaan tarvitse tallentaa järjestelmään usein. Lisäksi pidemmästä säilytysajasta on hyötyä palautettavien henkilöiden identifiomisessa sekä terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnassa. Näillä perusteilla valtioneuvosto voi hyväksyä komission ehdottaman viiden vuoden säilytysajan sillä edellytyksellä, että korkeasta tietosuojan tasosta ja perusoikeuksien turvaamisesta huolehditaan tietojen käyttämisen ja tallentamisen kaikissa vaiheissa.

Valtioneuvosto voi kannattaa lainvalvontaviranomaisten pääsyoikeutta EES:n tietoihin sillä edellytyksellä, että pääsy rajataan selkeästi ja tarkkarajaisesti koskemaan vain terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten (2002/584/YOS ja 2002/475/YOS) torjuntaa, havaitsemista ja tutkintaa siten, että se ottaa täysimääräisesti huomioon unionin ja jäsenvaltioiden kansallisen tietosuojasääntelyn sekä jokaiselle kuuluvat perusoikeudet. Jokaisen jäsenvaltion on nimettävä ne viranomaiset, jotka ovat vastuussa edellä mainittujen rikosten torjunnasta, havaitsemisesta ja tutkinnasta. Tietojen käyttö lainvalvontatarkoituksiin tulee rajata tilanteisiin, joissa voidaan kohtuudella olettaa, että tietojen käyttö edistää konkreettisen rikoksen torjuntaa, havaitsemista tai tutkintaa. Tietojen järjestelmällistä ja massamaista vertailua lainvalvontatarkoituksia varten ei tule sallia. EES:n pääasiallisen käyttötarkoituksen tulee olla Schengen-alueen rajatarkastusten tehokkuuden ja luotettavuuden lisääminen, eikä sen muihin käyttötarkoituksiin liittyvä toiminta saa muodostua rekisterin pääasialliseksi tai edes määrällisesti merkittäväksi käyttötavaksi.

Komission EES-asetusehdotuksessa tietojen käytön valvontaa ja tietosuojaa on käsitelty kattavasti. Valvonta käsittää sisäisen valvonnan, jäsenvaltioiden valvontaviranomaisten harjoittaman valvonnan, Euroopan tietosuojavaltuutetun harjoittaman valvonnan ja näiden kahden välisen yhteistyön. Lisäksi kolmannen maan kansalaisella on oikeus tutustua itseään koskeviin tietoihin ja pyytää, että häntä koskevat virheelliset tiedot oikaistaan ja että lainvastaisesti tallennetut tiedot poistetaan. Tietoturvan osalta asetusehdotuksessa on huomioitu fyysinen tietoturva, fyysisiin säilytyspaikkoihin pääsyn valvonta, tietovälineiden valvonta, tietojen säilyttämisen valvonta, tietojen käytön valvonta, henkilöstöprofiilit, tiedonsiirron valvonta, tietojen kirjaamisen valvonta, kuljetuksen valvonta ja aiemmin mainittu sisäinen valvonta. Kaikista EES:ssä toteutetuista tietojenkäsittelytapauksista on pidettävä kirjaa. Kirjaamistietojen avulla voidaan kaikissa tilanteissa selvittää, kuka on käyttänyt tietoja, milloin ja mihin tarkoitukseen. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tallennettavia tietoja saadaan luovuttaa ja käyttää vain EES-asetuksen sallimiin tarkoituksiin. Lisäksi sääntelyn tulee varmistaa tietojen väärinkäytön paljastuminen. Ehdotuksessa käytön edellytykseksi määriteltyjen kattavien oikeussuoja- ja tietosuojamekanismien olemassaolo on keskeinen tärkeää, mutta samalla on tärkeää huomioida mekanismien toiminnan sujuvuus käytännössä.

Valiokunnan lausunto HaVL 22/2016 vp

Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, ettei EES-asetuksella muuteta olemassa olevia perus-, ihmis-oikeus- ja tietosuojaa koskevia periaatteita ja käytänteitä ja että rekisteröityjen oikeuksien toteutumisesta varmistutaan ehdotusten jatkokäsittelyn aikana. Jatkokäsittelyn aikana tulee huolehtia erityisesti siitä, että lopullisessa asetustekstissä taataan rekisteröidylle tehokkaat oikeussuojakeinot myös tuomioistuimessa ja että rikokset, joiden nojalla lainvalvontaviranomaiset pääsevät EES-järjestelmän tietoihin, rajataan täsmällisesti. Tietosuoja- ja tietoturvasäännösten korkea taso tulee säilyttää ja varmistaa, että tietoja käytetään vain tietosuojasääntelyn ja perusoikeuskirjan sallimissa rajoissa perusoikeudet turvaten. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että asetuksessa säädetään jokaisen oikeudesta hakea muutosta toimivaltaiselta viranomaiselta ja tuomioistuimelta, jos hänen tarkastusoikeutta tai virheen oikaisua tai tiedon poistamista koskeva pyyntönsä on hylätty.

Valtioneuvosto pitää hyvänä komission ehdottamaa mahdollisuutta kansallisiin rekisteröityjen matkustajien ohjelmiin ja niihin liittyvää mahdollisuutta jäsenvaltioiden väliseen yhteistyöhön. Komission ehdotus ei kuitenkaan tarjoa riittäviä mahdollisuuksia rekisteröityjen matkustajien rajanylitysten helpottamiseen. Valtioneuvosto katsoo, että rekisteröityjen matkustajien rajanylityksiä tulee nopeuttaa esimerkiksi mahdollistamalla biometriikan verifiointin korvaaminen passin sirulta rajatarkastajan näytölle otetun kasvokuvan visuaalisella verifiointilla. Lisäksi jäsenvaltioilla tulee olla mahdollisuus käyttää rekisteröidylle matkustajille nimettyjä kaistoja.

Valtioneuvosto katsoo, että asetuksen tulee mahdollistaa automaattisten rajatarkastusten mahdollisimman tehokas ja joustava käyttö. Esimerkiksi kaikilla biometrisellä passilla matkustavilla kolmansien maiden kansalaisilla on oltava mahdollisuus käyttää automaattisia rajatarkastuksia.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että asian käsittelyssä edetään ripeästi, jotta järjestelmää päästään hyödyntämään ulkorajat ylittävän matkustusliikenteen tilannekuvan parantamiseen tilanteessa, jossa EU:n suurten naapurimaiden viisumivapauksien lisääminen on mahdollista.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Kirjelmässä on kysymys komission uusista ehdotuksista Euroopan rajanylitystietojärjestelmän perustamiseksi (COM(2016) 194 final ja COM(2016) 196 final). Komissio antoi ensimmäiset ns. älykkäitä rajoja koskevat ehdotukset vuonna 2013, ja hallintovaliokunta on antanut niistä lausunnot HaVL 27/2013 vp ja HaVL 9/2013 vp. Sitten komissio on vetänyt ehdotuksensa pois ja antanut tilalle uudet, valtioneuvoston kirjelmässä käsitellyt ehdotukset.

Euroopan rajanylitystietojärjestelmän (EES) avulla on tarkoitus parantaa rajatarkastusten luotettavuutta, mahdollistaa rajatarkastusautomaatiikan nykyistä laajempi hyödyntäminen sekä tehostaa sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien torjuntaa. Valiokunta katsoo, että EES:n käyttöönotto myös parantaisi tilannekuvaa Euroopan unionin ulkorajat ylittävästä liikenteestä ja kompensoisi EU:n suurten naapurimaiden mahdollisista viisumivapauksista tulevaisuudessa syntyviä haasteita. Hallintovaliokunta korostaa EES:n merkitystä niin rajaturvallisuuden ja lainvalvonnan kannalta kuin myös rajaliikenteen sujuvuuden ja kustannustehokkuuden näkökulmasta. Järjestelmän avulla on mahdollista saada täsmällistä tietoa myös viisuminhakijoiden oleskelusta Schengen-alueella, mikä tarjoaa lisätukea viisumeita koskevaan päätöksentekoon. Hallintovaliokunta tähdentää tässä yhteydessä erityisesti sitä, että asian jatkokäsittelyssä kiinnitetään huomiota tur-

Valiokunnan lausunto HaVL 22/2016 vp

vallisuuden parantamisen lisäksi myös sujuvan rajaliikenteen tarpeisiin, jotka ovat komission uudessa ehdotuksessa jääneet vähemmälle huomiolle.

Keskeiset muutokset komission pois vetämiin ehdotuksiin verrattuina ovat tietojen säilytysajan pidentäminen 181 vuorokaudesta viiteen vuoteen, biometristen tunnisteiden käyttöönotto ilman siirtymäaikaa sekä lainvalvontaviranomaisten pääsyoikeus tietoihin. Näihin liittyviä kysymyksiä valiokunta on tarkastellut myös aikaisemmissa lausunnoissaan.

Hallintovaliokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että EES:n maahantulo- ja maastalähtötietueiden säilytysaika tulee määritellä siten, että se tukee tehokkaita rajatarkastuksia ja riskianalysien laadintaa, helpottaa matkustamista ja ottaa huomioon tietoturva-vaatimukset. Riittävän pitkä säilytysaika hyödyttää matkustajia, koska heidän positiivinen matkustushistoriansa voidaan huomioida rajatarkastuksissa sekä viisumihakemuksia ja mahdollista kansallista rekisteröityjen matkustajien ohjelmaa koskevia hakemuksia käsiteltäessä eikä heidän tietojaan tarvitse tallentaa järjestelmään usein. Valiokunta katsoo, että viiden vuoden määräaika on valtioneuvoston kannassa todetun mukaisesti hyväksyttävissä. On myös hyvä, ettei tietojen säilytysaika ylitä kolmansien maiden kansalaisille myönnettävän toistuvaisviisumin enimmäispituutta, joka on viisi vuotta.

Hallintovaliokunta pitää henkilöllisyyden luotettavan määrittämisen kannalta perusteltuna, että EES-järjestelmä sisältää biometriset tunnisteet (sormenjälki- ja kasvokuvatiedot). Biometrinen tunnistus myös mahdollistaa sujuvuutta lisäävän automatiikan tehokkaan hyödyntämisen kolmansien maiden kansalaisten rajatarkastuksissa. Valiokunta kannattaa sitä, että biometriikka liitetään mukaan jo EES:n käyttöönoton yhteydessä. Biometristen tietojen käyttämisen rajatarkastuksissa tulisi kuitenkin olla joustavaa ja ottaa huomioon sujuvan rajaliikenteen vaatimukset.

Valiokunta pitää EU:n ja Suomen sisäisen turvallisuuden kannalta tärkeänä, että EES:n tietoja voidaan käyttää myös terrorismin ja muun vakavan rikollisuuden torjunnassa ja että lainvalvontaviranomaisille mahdollistettaisiin pääsy järjestelmään selkeästi ja tarkkarajaisesti määritellyissä tapauksissa ja EU:n tietosuojasääntelyn ja perusoikeuskirjan sallimissa rajoissa. Valiokunnan näkemyksen mukaan tällä voidaan merkittävästi parantaa rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaa ja tehostaa lainvalvontaviranomaisten yhteistyötä. Valiokunta pitää tärkeänä myös sitä, että jäsenvaltio voi itse määrittää ne kansalliset viranomaiset, joilla olisi pääsy EES-järjestelmään.

Hallintovaliokunta toteaa, että korkeasta tietosuojan ja tietoturvan tasosta sekä perusoikeuksien turvaamisesta tulee huolehtia henkilötietojen käsittelyn kaikissa vaiheissa. Valiokunta tähdentää rekisteröidyn tehokkaiden oikeussuojakeinojen ja tietosuojan valvontamekanismien tärkeyttä sekä tietojen käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatetta. Toukokuussa 2016 on hyväksytty EU:n uusi tietosuojalainsäädäntö, joka on myös EES:n kannalta keskeinen. Todettakoon tässä yhteydessä, että uudessa EU:n tietosuojasääntelyssä biometriset tiedot määritellään arkaluonteisiksi tiedoiksi, joiden käsittelylle on asetettu erityiset edellytykset.

Komission ehdotus ei aikaisempiin ehdotuksiin verrattuna sisällä ehdotusta EU-tasoisesta rekisteröityjen matkustajien ohjelmasta. Komissio ehdottaa kuitenkin jäsenvaltioille mahdollisuutta kansallisiin rekisteröityjen matkustajien ohjelmiin. Valiokunta pitää ehdotusta kansallisista ohjelmista ja niihin liittyvää mahdollisuutta jäsenvaltioiden väliseen yhteistyöhön myönteisenä. Komission ehdotus ei valiokunnalle esitetyn arvion mukaan kuitenkaan sisällä riittäviä mahdol-

Valiokunnan lausunto HaVL 22/2016 vp

lisuuksia rekisteröityjen matkustajien rajanylitysten helpottamiseen. Valiokunta pitää sen vuoksi tärkeänä, että neuvotteluissa pyritään edistämään rekisteröityjen matkustajien rajanylityksiä nopeuttavia elementtejä.

EES:n keskusjärjestelmä ja kansalliset liittymisrajapinnat kustannetaan EU:n yleisestä budjetista vuosina 2017—2019. Selvityksen mukaan rajavartiolaitokselle aiheutuu ehdotuksesta kustannus- ja henkilöstövaikutuksia, jotka johtuvat tarpeesta lisätä rajatarkastusautomaattikaa sujuvan rajaliikenteen ylläpitämiseksi. Henkilöstövaikutukset riippuvat siitä, miten neuvotteluissa saadaan edistettyä rajanylityksiä sujuvoittavia toiminnallisuuksia. EES-järjestelmän tehokas valvonta vaatii tietosuojavaltuutetun resurssien vahvistamista. Ulkoasiainministeriön osalta kustannus- ja henkilöstövaikutukset riippuvat EES:n rajapintaratkaisusta ja mahdollisesti käyttöön otettavan kansallisen rekisteröityjen matkustajien ohjelman vaikutuksista edustustoille. Toisaalta kirjelmässä arvioidaan EES:n käytöllä olevan välillisiä positiivisia taloudellisia vaikutuksia, jotka syntyvät Schengen-alueella laittomasti oleskelevien henkilöiden sekä turvapaikanhakijoiden identifiointien helpottumisesta ja sitä kautta mahdollisuuksista nopeampiin palautuksiin. Myös joidenkin vakavien rikosten tutkintojen arvioidaan nopeutuvan. Järjestelmän käyttöönotto parantaa sisäistä turvallisuutta, millä on positiivista vaikutusta myös talouteen. Komission ehdotuksiin sisältyy vielä monia avoimia kohtia, ja valiokunta pitää sen vuoksi tärkeänä, että uudistuksen taloudellisia vaikutuksia tarkastellaan lähemmin yksityiskohtien täsmentyessä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 3.6.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Pirkko Mattila ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Thomas Blomqvist r
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Mika Kari sd
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Kari Kulmala ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joonas Räsänen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok

Valiokunnan lausunto HaVL 22/2016 vp

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne