

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 27/2013 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi (rajanylitystietojärjestelmä EES ja rekisteröityjen matkustajien ohjelma RTP eli älykkäät rajat)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Suuri valiokunta on 6 päivänä marraskuuta 2013 lähettänyt jatkokirjelmän 1. SM 29.10.2013 asiassa U 18/2013 vp hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa on ollut kuultavana
- everstiluutnantti Vesa Blomqvist, sisäasiainministeriö.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- tietosuojavaltuutettu.

Viitetiedot

Valiokunta on aikaisemmin antanut Älykkäät rajat -kokonaisuudesta lausunnot HaVL 9/2013 vp ja HaVL 5/2008 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komission ehdotus sisältää lainsäädäntökokonaisuuden, joka koostuu rajanylitystietojärjestelmän (EES) ja rekisteröityjen matkustajien ohjelman (RTP) perustamista koskevista säädösehdotuksista.

EES-asetusehdotuksen tarkoituksena on perustaa rajanylitystietojärjestelmä, joka on tarkoitettu jäsenvaltioiden ulkorajat ylittävien ja niiden alueella lyhytaikaiseen oleskeluun oikeutettujen kolmansien maiden kansalaisten maahan-tulo- ja maastalähtöaikaa ja -paikkaa koskevien tietojen rekisteröimiseen ja säilyttämiseen, heidän oleskelunsa keston laskemiseen sekä kuulu-

tusten laatimiseen jäsenvaltioille, kun lailliset oleskeluajat ovat umpeutuneet.

RTP-asetusehdotuksen tarkoituksena on mahdollistaa nopeammat rajatarkastukset niille kolmansien maiden kansalaisille, joille on tehty taustatarkastus ja jotka sen perusteella on hyväksytty ohjelmaan. Ehdotuksessa määritetään rekisteröityjen matkustajien ohjelmaan pääsyä koskevat menettelyt ja edellytykset, määritellään rekisteröityjä matkustajia koskevien tietojen säilyttämiseen tarkoitettun, tunnistevälineestä ja keskusrekisteristä muodostuvan järjestelmän toiminnot ja tehtävät. Lisäksi keskusrekisterin kehittäminen ja operatiivinen hallinnointi sekä tunnistevälineen teknisten eritelmien mää-

ritteleminen siirrettäisiin EU:n tietotekniikkaviraston vastuulle.

Lisäksi kokonaisuus sisältää uudistuksesta johtuvat muutosehdotukset Schengenin rajäsäännöstöön.

Jatkokirje sisältää valtioneuvoston tarkistettun kannan.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu komission antamiin asetusehdotuksiin myönteisesti. Rajanylitystietojärjestelmän (EES) ja rekisteröityjen matkustajien ohjelman (RTP) käyttöönotolla on suuri rajaturvallisuuden kehittymiseen sekä rajanylitysten sujuvuuteen liittyvä vaikutus, joka myös kompensoi EU:n suurten naapurimaiden viisumivapauksista tulevaisuudessa syntyviä haasteita.

Asetusehdotusta EES:stä on käsitelty neuvoston Rajat-työryhmässä. Työryhmäkeskustelussa on ollut esillä lainvalvontaviranomaisten pääsy EES-järjestelmään tietyin edellytyksin. Puheenjohtajavaltio laati erillisen keskusteluasiakirjan lainvalvontaviranomaisten pääsystä järjestelmään. Keskustelu puheenjohtajan asiakirjan pohjalta käytiin neuvoston strategisessa maahanmuutto-, raja- ja turvapaikkakomiteassa (SCIFA). Sekä Rajat-työryhmässä että SCIFAssa suuri osa jäsenvaltioista (21) on esittänyt, että lainvalvontaviranomaisten rajoitettu pääsy tulisi sallia järjestelmään. Kaikki pääsyä tukevat maat ovat esittäneet, että pääsystä tulisi olla toissijaista ja se tulisi sallia ainakin terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjumiseksi, havaitsemiseksi ja tutkimiseksi. Yksikään puheenvuoron käyttäneistä maista ei ole vastustanut pääsystä sallimista, mutta muutama maa (3) on ilmoittanut tarpeen tutkia vielä asiaa pääsystä sallimisen tuottaman lisäarvon näkökulmasta ja jotta pääsy olisi oikeasuhtainen.

Valtioneuvosto osallistuu käynnissä olevaan keskusteluun lainvalvontaviranomaisten pääsystä EES-järjestelmään seuraavista perusoikeuslähtökohdista, joilla valtioneuvosto haluaa varmistaa, että pääsyä koskevassa jatkovalmistelussa otetaan huomioon perusoikeuksia turvaavat seikat.

Lainvalvontaviranomaisten mahdollinen pääsy tulee rajata selkeästi koskemaan vain tarkoin määriteltävien terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten (2002/584/YOS ja 2002/475/YOS) torjuntaa, havaitsemista ja tutkintaa siten, että se ottaa huomioon jokaiselle kuuluvat perusoikeudet. Jokaisen jäsenvaltion on nimettävä ne viranomaiset, jotka ovat vastuussa edellä mainittujen rikosten torjunnasta, havaitsemisesta ja torjunnasta. 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. Valmistelussa tulee korostaa, että EES:n muu kuin komission esittämään alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta ei saa muodostua rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi. Jos lainvalvontaviranomaisten pääsyyn päädytään, on huolehdittava oikeusperustan laajentamisesta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen poliisiyhteistyötä koskeviin artikloihin.

Komission asetusehdotuksessa valvontaa ja tietosuojaa on käsitelty kattavasti. Valvonta käsittää sisäisen valvonnan, jäsenmaiden 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, laitoksiin pääsystä 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 tietojenkäsittelytapahtumista on pidettävä kirjaa. Kirjaamistietojen avulla voidaan kaikissa tilanteissa selvittää, kuka on käyttänyt tietoja, milloin ja mihin tarkoitukseen. Työryhmävalmistelussa valtioneu-

vosto tulee korostamaan, että valmisteltaessa lainvalvontaviranomaisten pääsyä järjestelmään on turvattava tietosuojaja- ja tietoturvasäännösten korkean tason säilyminen sekä se, että tietoja käytetään vain tietosuoja sääntelyn ja EU:n perusoikeuskirjan sallimissa rajoissa perusoikeudet turvaten. Samalla tulee huolehtia tietosuojaan riittävän tason ja valvonnan sekä kolmannen maan kansalaisen oikeusturvan takaamisesta.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna sitä, että EES-järjestelmä sisältää biometrisen tunnisteen eli sormenjälkitiedon, joka on luotettavin tapa määrittää henkilöllisyys. Biometriikka tulisi liittää mukaan jo järjestelmän käyttöönoton yhteydessä ilman nyt ehdotettua siirtymäaikaa tai ainakin huomattavasti ehdotettua siirtymäaikaa nopeammin, jos jäsenvaltioilla on tähän valmius.

Valtioneuvosto katsoo, että EES:n maahantulo- ja maastalähtötietueiden 181 päivän säilytysaika, jota sovelletaan silloin, kun henkilö ei ole ylittänyt laillista oleskeluaikaa, on liian lyhyt ja sitä tulisi pidentää. Huomioiden tarve tallentaa biometriset tunnistet (10 sormenjälkeä) järjestelmään ulkorajan rajanylityspaikoilla ja tämän toimenpiteen aiheuttama viive matkustajalle hänen ylittäessään EU:n ulkorajan sekä ilmeinen vaikutus jo olemassa olevien rajanylitysjonojen pidentymiseen tietojen säilytysaikaa tulisi tutkia jatkovalmistelun yhteydessä uudelleen ja tarkastella matkustajan kannalta tehokkainta ja turvallista säilytysaikaa, joka ei kuitenkaan saisi olla pidempi kuin viisi vuotta.

Säilytysajan pidentäminen hyödyttäisi erityisesti matkustajaa, koska hänen sormenjälkiään ei tarvitsisi tallentaa järjestelmään 182 päivän välein ja hänen positiivinen matkustushistoriansa voitaisiin huomioida viisumi- ja rekisteröityjen matkustajien ohjelmaa koskevia hakemuksia

käsiteltäessä. Kolmannen maan kansalaiselle voidaan myöntää toistuvaisviisumi ja/tai pääsy rekisteröityjen matkustajien ohjelmaan enintään viideksi vuodeksi. Matkustaja hyötyisi siten pidemmästä säilytysajasta nopeampana rajanylityksenä ja laadultaan parempana, tosiasiallisiin tietoihin perustuvana hakemusten käsittelynä. Pidempi säilytysaika parantaisi myös kolmannen maan kansalaisen tieto- ja oikeusturvaa, koska tallennettujen tietojen laatu olisi parempi. Sormenjälkien tallentaminen järjestelmään erityisesti junissa, busseissa ja ulkona autokaistoilla huonoissa olosuhteissa mobiililaitteita hyödyntäen vaatii erityistä tarkkuutta. Mitä harvemmin sensitiivistä tietoa tarvitsee tallentaa järjestelmään, sen paremmin voidaan varmistua tallennettujen tietojen laadusta ja ehkäistä vääriä sormenjälkitietojen vertailuosumia. Jatkovalmistelussa tulee huolehtia korkeasta tietosuojaan tasosta ja perusoikeuksien turvaamisesta pidemmän säilytysajan näkökulmasta.

Käsittelyssä on lisäksi tarkasteltava EES:n vaikutuksia rajatarkastusten sujuvuuteen myös edellä mainittua säilytysaikaa laajemmin siten, että kolmannen maan kansalaisen rajatarkastukseen tällä hetkellä kuluva aika ei kasva EES:n vuoksi liikaa.

RTP-ohjelmaa koskevan asetusehdotuksen käsittelyssä tulee kiinnittää huomiota RTP-hakemusten vastaanoton ja käsittelyn järjestämiseen jäsenvaltioiden viranomaisissa. Erityisesti on asetusehdotuksen rajatarkastuksiin liittyvä oikeusperusta sekä Schengen-valtioiden edustustojen toimintaan liittyvät seikat huomioon ottaen määriteltävä, mikä on Schengen-valtioiden edustustojen mahdollinen rooli RTP-järjestelmässä. On myös perusteellisesti selvitettävä mahdollisuudet organisoida eri tavoin hakemusten vastaanottoa ja käsittelyä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Älykkäät rajat -lainsäädäntökokonaisuus koostuu rajanylitystietojärjestelmän (EES) ja rekisteröityjen matkustajien ohjelman (RTP) perusta-

mista koskevista asetusehdotuksista. Lisäksi komission ehdotus sisältää uudistuksen johdosta Schengenin säännöstöön tarvittavat muutokset.

Valiokunta on antanut asiassa aiemmin lausunnot HaVL 9/2013 vp ja HaVL 5/2008 vp.

Valiokunta korostaa Älykkäät rajat -paketin merkitystä rajaturvallisuuden kehittämisen, rajanylitysliikenteen sujuvuuden ja kustannustehokkuuden kannalta. Rajanylittäjien luotettava tunnistaminen, oleskeluaikojen valvonta yhteisellä EU:n laajuisella tietojärjestelmällä, passien leimaamisesta luopuminen, mahdollisuus automatiikan hyödyntämiseen sekä yksinkertaisemmat tarkastusmenettelyt rajalla niille kolmansien maiden kansalaisille, jotka eivät luo mitään uhkaa sisäiselle turvallisuudelle, ovat ehdotusten tärkeimpiä vaikutuksia. Nämä vaikutukset korostuvat EU:n ja Venäjän välisen viisumivapauden toteutuessa, jolloin rajanylitysten on arvioitu lisääntyvän jopa kaksin- tai kolminkertaisesti.

Jatkokirjeestä ilmenee, että asetusehdotuksia käsiteltäessä on EU:n työryhmäkeskusteluissa ollut esillä lainvalvontaviranomaisten pääsy tiettyin edellytyksin EES-järjestelmään. Puheenjohtajavaltio on laatinut tästä erillisen keskusteluasiakirjan. Lainvalvontaviranomaisten pääsyn mahdollistaminen merkitsisi järjestelmän käyttötarkoituksen laajentamista komission ehdotmaan nähden.

Jatkokirjeessä valtioneuvosto, ottamatta lopullista kantaa lainvalvontaviranomaisten pääsyyn EES-järjestelmään, ilmoittaa osallistuvansa lainvalvontaviranomaisten pääsyä koskevaan keskusteluun jatkokirjeessä esitetyistä perusoikeuslähtökohdista, joilla se haluaa varmistaa, että pääsyä koskevassa jatkovalmistelussa otetaan huomioon perusoikeuksia turvaavat seikat. Valiokunta kannattaa valtioneuvoston toimintalinjaa.

Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, että lainvalvontaviranomaisten mahdollinen pääsy tulee rajata selkeästi koskemaan vain tarkoin määriteltävien terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten (2002/584/YOS ja 2002/475/YOS) torjuntaa, havaitsemista ja tutkintaa siten, että se ottaa huomioon 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. Valmistelussa tulee korostaa, että EES:n muu kuin komission esittämään alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta ei saa muodostua rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käyttötavaksi. Jos lainvalvontaviranomaisten pääsyyn päädytään, on myös huolehdittava oikeusperustan laajentamisesta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen poliisiyhteistyötä koskeviin artikloihin.

Valiokunta toteaa, että mikäli EES:n käyttötarkoitusta laajennetaan komission ehdottamasta, edellyttää se myös tietosuoja- ja tietoturvasäännösten uudelleentarkastelua. Valmisteltaessa lainvalvontaviranomaisten pääsyä järjestelmään on turvattava tietosuoja- ja tietoturvasäännösten korkea taso. Tietoja tulee voida käyttää vain tietosuojasäätelyn ja EU:n perusoikeuskirjan sallimissa rajoissa perusoikeudet turvaten. Tietojen käsittelyn valvontaan ja kolmannen maan kansalaisen oikeusturvan takaamiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Jatkovalmistelussa on aiheellista huomioida myös parhaillaan käynnissä oleva EU:n tietosuojalainsäädännön uudistaminen.

Jatkokirjeessä valtioneuvosto katsoo, että EES:n maahantulo- ja maastalähtötietueiden 181 päivän säilytysaika on liian lyhyt ja sitä tulisi pidentää. Kirjelmässä on tuotu tältä osin esiin monia erilaisia näkökohtia etenkin matkustajan näkökulmasta. Valiokunta katsoo, että tietojen säilytysaikaa tulisi tutkia jatkovalmistelun yhteydessä uudelleen ja tarkastella matkustajan kannalta tehokkainta ja turvallisinta säilytysaikaa. Kolmannen maan kansalaiselle voidaan myöntää toistuvaisviisumi tai pääsy rekisteröityjen matkustajien ohjelmaan enintään viideksi vuodeksi. Valiokunnan näkemyksen mukaan tietojen säilytysaika ei saisi olla ainakaan tätä pidempi. Jatkovalmistelussa tulee huolehtia korkeasta tietosuojan ja tietoturvan tasosta sekä perusoi-

keuksien turvaamisesta myös pidemmän säilytysajan näkökulmasta.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 22 päivänä marraskuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pirkko Mattila /ps
vpj. Maarit Feldt-Ranta /sd
jäs. Rakel Hiltunen /sd
Reijo Hongisto /ps
Mika Kari /sd
Elsi Katainen /kesk

Timo V. Korhonen /kesk
Antti Lindtman /sd
Tapani Mäkinen /kok
vjäs. Lasse Hautala /kesk
Anne Holmlund /kok
Anu Urpalainen /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.