

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 37/2005 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksista neuvoston päätökseksi sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi ajoneuvojen rekisteröintitodistusten myöntämisestä vastaavien jäsenvaltioiden yksiköiden pääsyn sallimisesta toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmään (SIS II -lainsäädäntöehdotukset)

Valtioneuvoston selvitys ehdotuksista neuvoston päätökseksi sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi ajoneuvojen rekisteröintitodistusten myöntämisestä vastaavien jäsenvaltioiden yksiköiden pääsyn sallimisesta toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmään

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 9 päivänä joulukuuta 2005 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksista neuvoston päätökseksi sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi ajoneuvojen rekisteröintitodistusten myöntämisestä vastaavien jäsenvaltioiden yksiköiden pää-

syn sallimisesta toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmään (U 47/2005 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Aiemmin suuri valiokunta on 11 päivänä marraskuuta 2005 lähettänyt valtioneuvoston selvityksen ehdotuksista neuvoston päätökseksi sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän

(SIS II) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi ajoneuvojen rekisteröintitodistusten myöntäisestä vastaavien jäsenvaltioiden yksiköiden pääsyn sallimisesta toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmään (E 105/2005 vp) hallintovaliokunnalle mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Laura Yli-Vakkuri, poliisitarkastaja Seppo Aunola, ylitarkastaja Kuk-

ka Savolainen ja ylitarkastaja Timo Riissanen, sisäasiainministeriö

- lainsäädäntöneuvos Leena Vettenranta, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Kirsti Vallinheimo, valtiovarainministeriö
- ylitarkastaja Heikki Huhtiniemi, Tietosuojavaltuutetun toimisto
- tulliylitarkastaja Juha Vilkkö, Tullihallitus
- rikostarkastaja Seija Havukainen, keskusrikospoliisi.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut

— Poliisin tietohallintokeskus.

VALTIONEUVOSTON SELVITYS

Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Yleistä

Ehdotettujen säädösten tavoitteena on luoda oikeudelliset puitteet SIS II -tietojärjestelmälle. Ne myös vahvistaisivat SIS II:n rakennetta, rahoitusta, vastuualueita sekä yleistä tietojenkäsittelyä ja tietosuojaa koskevia yhteisiä säännöksiä.

Schengenin tietojärjestelmä (SIS) on olennainen osa niin sanotuista korvaavista toimenpiteistä, jotka ovat viranomaisten käytössä sisärajatarkastusten poistamisen vastapainona. SIS:n avulla viranomaiset voivat tutkia henkilöistä ja esineistä tehtyjä kuulutuksia. Saatuja tietoja käytetään erityisesti poliisiyhteistyössä ja oikeudellisessa yhteistyössä rikosasioissa sekä ulkorajoilla tai kansallisella alueella suoritettavissa henkilötarkastuksissa ja viisumien ja oleskelulupien myöntämisessä. SIS on välttämätön väline Schengen-alueen toimivuuden kannalta, koska sen avulla varmistetaan alueen korkea turvallisuusaste mahdollistamalla jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välinen tehokas yhteistyö. Vuonna 2001 laajentumisprosessin yhteydessä neuvosto päätti uudistaa järjestelmää kehittämällä SIS II:n ja uskoi tehtävän komissiolle. SIS II:ssa on tarkoitus hyödyntää uusinta tekniikan kehitystä, jonka ansiosta uusien jäsen-

valtioiden ja uusien toimintojen tekninen integrointi järjestelmään on helppoa.

Kaikki kolme ehdotusta koskevat Schengenin tietojärjestelmää, joka on yksi yhtenäinen kokonaisuus.

Ehdotetuilla säädöksillä kumottaisiin Schengenin yleissopimuksen Schengenin tietojärjestelmää koskevat määräykset ja niitä täydentävät muut Schengenin säännösten säännökset.

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä

Asetuksessa säädettäisiin SIS II -tietojen käsittelystä henkilön liikkuvuuteen liittyvien, Schengenin säännöstöön kuuluvien politiikkojen täytäntöönpanon tukemiseksi (esimerkiksi ulkorajat ja viisumit).

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä

Päätös puolestaan sisältäisi säännökset SIS II -tietojen käsittelystä poliisiyhteistyön ja oikeudellisen yhteistyön tukemiseksi rikosasioissa (esimerkiksi eurooppalainen pidätysmääräys,

henkilötietojen siirtäminen kolmannelle osapuolelle tai maalle).

Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi ajoneuvojen rekisteröintitodistusten myöntämisestä vastaavien jäsenvaltioiden yksiköiden pääsyn sallimisesta toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmään

Näitä kahta ehdotusta täydentää ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi, joka koskee rekisteröintitodistusten myöntämisestä vastaavien jäsenvaltioiden yksiköiden pääsyä SIS II:een tallennettuihin tietoihin sen tarkastamiseksi, että rekisteröitäviksi esitetyt autot eivät ole varastettuja, kavallettuja tai muutoin kadonneita.

Ehdotusten täsmällisempi sisältö

Ehdotusten täsmällisemmän sisällön osalta viitataan valtioneuvoston kirjelmään U 47/2005 vp.

Valtioneuvoston kanta

Schengenin säännöstö, mukaan lukien Schengenin tietojärjestelmä, sisällytettiin Euroopan unionin institutionaaliseen viitekehykseen Amsterdamin sopimuksella. Komission lähtökohtana on, ettei Schengenin tietojärjestelmän periaatteita ja käytäntöjä muuteta merkittävästi. Alalla tapahtunut kehitys otetaan kuitenkin asianmukaisesti huomioon. Suomi lähtee säädösehdoitusten käsittelyssä siitä, että tietojärjestelmä säilyy tehokkaana turvallisuusviranomaisten yhteistyömenetelmänä. Suomi pitää tärkeänä SIS II -tietojärjestelmän oikeudellisen perustan vahvistamista hyvissä ajoin vuonna 2006, jotta järjestelmä voidaan ottaa suunnitellussa aikataulussa käyttöön vuonna 2007.

Suomi kannattaa asetusehdotuksella tavoiteltua jäsenmaiden kolmansien maiden kansalaisille maahantulon epäämisen tarkoituksessa tehtyjä kuulutuksia koskevien käytäntöjen yhdenmukaistamista. Yhdenmukainen kuulutusten tallennuskäytäntö palvelee erityisesti ennakoitavuuden, tehokkuuden ja henkilöiden yhdenvertaisen kohtelun tavoitetta.

den, tehokkuuden ja henkilöiden yhdenvertaisen kohtelun tavoitetta.

Ottaen huomioon järjestelmän tavoitteet ja sen toimivuuden takaaminen sekä yksilöiden oikeusturva on järjestelmään pääsyyn oikeutetut viranomaiset määriteltävä selkeästi. Europolin ja Eurojustin pääsy järjestelmään tulisi rajoittaa vain niihin kuulutuksiin, jotka selkeästi kuuluvat näiden organisaatioiden toimialaan.

Suomi tulee osallistumaan aktiivisesti tietosuojamääräysten käsittelyyn. Tietosuojan taso tulee varmistaa niin sanotun tietosuojadirektiivin 1995/46/EY, yhteisön toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2001/45 sekä yksilöiden suojelusta henkilötietojen automaattisessa tietojenkäsittelyssä tehdyn yleissopimuksen (SopS 35—36/1992) mukaisesti.

Kansallisten valvontaviranomaisten yhteistyöhön olisi oltava selkeät institutionaaliset mekanismit, ja järjestelmää koskevien oikeudellisten perusteiden tulee tietosuojan näkökulmasta olla rakenteeltaan ja hierarkialtaan selkeitä. Tämä edellyttää tietojen käsittelyä koskevien vastuiden täsmentämistä komission ja jäsenvaltioiden välillä. Lisäksi kansallisten valvontaviranomaisten ja Euroopan tietosuojavaltuutetun välinen toimivalta tulisi määritellä selkeästi. Tulisi varmistaa, että valvontajärjestelmän aukottomuus voidaan taata myös silloin, kun jäsenvaltiolla ei ole omaa kopioita järjestelmästä vaan se on suoraan yhteydessä keskustietokantaan. Järjestelmän toiminnassa ei saisi olla harmaita alueita valvonnan näkökulmasta, eikä valvonnan taso saisi laskea.

Suomi suhtautuu myönteisesti ajoneuvojen rekisteröintiviranomaisten pääsyyn SIS-järjestelmään ja pitää tärkeänä, että ulkomailta tuoduille ajoneuvoille tehdään myös SIS-tarkastus ennen ajoneuvojen uudelleen rekisteröintiä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Ehdotettujen säädösten taustalla on tavoite alueesta, jossa henkilöt voivat liikkua vapaasti ja turvallisesti. Tämän tavoitteen toteuttamiseen liittyy niin sanottu Schengen-järjestelmä, jonka perusteella henkilöiden rajatarkastukset on poistettu Schengenin säännöstöön osallistuvien valtioiden väliltä. Schengenin tietojärjestelmä (SIS) on olennainen osa niin sanotuista korvaavista toimenpiteistä, jotka ovat viranomaisten käytössä sisärajatarkastusten poistamisen vastapainona. Tämän tietojärjestelmän avulla viranomaiset voivat tutkia henkilöistä ja esineistä tehtyjä kuulutuksia. Saatuja tietoja käytetään erityisesti poliisiyhteistyössä ja oikeudellisissa yhteistyössä rikosasioissa sekä ulkorajoilla tai kansallisella alueella suoritettavissa henkilötarkastuksissa sekä viisumien ja oleskelulupien myöntämisessä.

SIS-tietojärjestelmä on välttämätön väline Schengen-alueen toimivuuden kannalta. Sen avulla pyritään varmistamaan alueen korkea turvallisuustaso jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten tehokkaalla yhteistyöllä. Vuonna 2001 laajentumisprosessin yhteydessä neuvosto päätti uudistaa järjestelmää kehittämällä SIS II -tietojärjestelmän. Toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmässä on tarkoitus hyödyntää uusinta tekniikan kehitystä, jonka ansiosta uusien jäsenvaltioiden ja uusien toimintojen tekninen integrointi järjestelmään olisi helppoa. Valiokunta toteaa, että käsiteltävänä olevat kaikki kolme ehdotusta koskevat Schengenin tietojärjestelmää (SIS II), joka on yksi yhtenäinen kokonaisuus.

Schengenin tietojärjestelmän uudistaminen on edellytyksenä sille, että sisärajatarkastukset voidaan poistaa suhteessa uusiin jäsenvaltioihin. Eurooppa-neuvosto on linjannut Haagissa syksyllä 2004, että sisärajatarkastukset voidaan poistaa, kun vaatimukset Schengenin säännöstön soveltamiseksi on täytetty ja kun SIS II -tietojärjestelmä on saatu toimintaan vuonna 2007. Tavoitteena on, että nykyiset ja uudet jäsenvaltiot liittyisivät SIS II -järjestelmään keväällä

2007. Tämän vuoksi säädösehdotukset olisi saatava valmiiksi viimeistään syksyllä 2006.

Lainsäädäntöehdotusten mukaan SIS II koostuu Schengenin keskustietojärjestelmästä, kunakin jäsenvaltion määrittelemistä käyttöliittymistä sekä näiden välisestä viestintäinfrastruktuurista. Lisäksi jäsenvaltiot pitävät yllä kansallisia järjestelmiä, jotka yhdistetään SIS II -järjestelmään edellä mainittujen käyttöliittymien kautta. Komission tehtävänä on vastata SIS II -järjestelmän operatiivisesta hallinnoinnista.

Komissio on todennut, ettei se ole ehdotuksia tehdessään pyrkinyt luomaan uutta järjestelmää, vaan että ehdotukset perustuvat jo olemassa oleviin säännöksiin. Valiokunta pitääkin valtioneuvoston kannan mukaisesti komission esityksiä periaatteessa kannatettavina ja katsoo, että niiden käsittelyä voidaan jatkaa komission ehdottamalta pohjalta. Ehdotusten hyväksyminen edellyttää kuitenkin vielä syvällisiä jatkokeskusteluja. Ehdotukset esimerkiksi näyttäisivät usealta kohdilta poikkeavan nykyisin voimassa olevista teksteistä. Ennen lopullisten kantojen muodostamista tulee varmistaa, onko järjestelmää ollut tarkoitus muuttaa vai onko vain kysymys uudesta kirjoitustavasta. Lisäksi on selvitettävä uuden kirjoitustavan oikeudelliset vaikutukset.

Ehdotuksiin liittyy myös useita horisontaalisia kysymyksiä, jotka tulee ratkaista ennen kuin säädösehdotusten hyväksymistä voidaan puoltaa. Valiokunta pitää välttämättömänä, ettei tietoturvan tasoon jää aukkoja tai epäyhtenäisyyttä sen vuoksi, että järjestelmän toimivuudesta vastaavat toisaalta eri jäsenvaltiot ja toisaalta komissio. Suomessa tulee kiinnittää jatkoneuvotteluissa erityistä huomiota rekisterinpitäjän vastuuseen ja komission roolin selkeyttämiseen.

Toimivaltaisten viranomaisten määrittely liittyy laajempaan kysymykseen SIS II -järjestelmän käyttötarkoituksesta. Mikäli järjestelmän käyttötarkoitus laajenisi nykytilasta, on asianmukainen tietosuojan taso toteutettava kaikissa tilanteissa.

Komitologiamenettelyä käytetään täydentävien sääntöjen antamiseksi. Tältä osin valiokun-

ta katsoo, että on varmistettava menettelyn käyttäminen neuvoston komitologiapäätöksen 1999/468/EY mukaisesti.

SIS II -järjestelmän kehittämisestä ja toiminnasta aiheutuvat kulut maksetaan Euroopan unionin talousarviosta. Asetuksen liitteenä on komission laatima yhteinen rahoitus selvitys. Jäsenvaltiot puolestaan huolehtivat SIS II -järjestelmän kansallisen osan kustannuksista. Suomessa nämä kustannukset katetaan poliisin toimintamenoista ja niihin on varattava asianmukaiset määrärahat.

Schengenin tietojärjestelmän uudistaminen edellyttää ainakin henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (761/2003) muuttamista. Kansalliset lainsäädännön muutostarpeet on arvioitava kauttaaltaan asian käsittelyn jatkovalmistelussa.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että valiokunta yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 16 päivänä joulukuuta 2005

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Matti Väistö /kesk
vpj. Veijo Puhjo /vas
jäs. Sirpa Asko-Seljavaara /kok
Nils-Anders Granvik /r
Rakel Hiltunen /sd
Hannu Hoskonen /kesk
Jyrki Kasvi /vihr

Esko Kurvinen /kok
Kari Kärkkäinen /kd
Lauri Oinonen /kesk
Heli Paasio /sd
Tapani Tölli /kesk
Ahti Vielma /kok
Tuula Väättäinen /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto.