

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): Hallintovaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä UJ 38/2016 vp — U 22/2016 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- kansainvälisen yhteistyön yksikön päällikkö, evl Mika Rytönen, sisäministeriö

Viitetiedot

Valiokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnon HaVL 22/2016 vp.

VALTIONEUVOSTON JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi uudet ehdotukset Euroopan rajanylitystietojärjestelmän perustamiseksi 6.4.2016 (COM(2016) 194 final ja COM(2016) 196 final). Ehdotuksia on käsitelty neuvoston Rajat-työryhmässä huhtikuusta 2016 alkaen sekä maahanmuutto-, raja- ja turvapaikka-asioiden strategisessa komiteassa kesäkuussa ja lokakuussa 2016. Käsiteltävänä olevassa U-jatkokirjelmässä kuvataan asetuksen pääasiallista sisältöä neuvoston työryhmäkäsittelyssä tehtyjen keskeisimpien muutosten osalta.

Valtioneuvoston kanta

Suomi osallistuu aktiivisesti EES:ää koskeviin neuvotteluihin. EES-järjestelmä on yksi keskeisistä sisäministeriön hallinnonalan EU-prioriteettihankkeista. Suomi on jo tähän mennessä saavuttanut neuvotteluissa pääosan keskeisistä tavoitteistaan. Näitä ovat mahdollisuus kansallisiin

Valiokunnan lausunto HaVL 46/2016 vp

rekisteröityjen matkustajien (RTP) ohjelmiin, RTP:n lisääminen EES:n toiminnallisuudeksi, erillisten RTP-kaistojen käyttämisen mahdollistaminen sekä biometriikan käytön joustavoittaminen rajatarkastuksissa siten, että kasvokuvaa ja sormenjälkiä voidaan käyttää vaihtoehtoisesti. Neuvoston kompromissitekstissä todetaan komission esitystä selkeämmin jokaisen oikeus hakea muutosta toimivaltaiselta viranomaiselta ja tuomioistuimelta, jos henkilön tarkastusoikeutta tai virheen oikaisua ja tiedon poistamista koskeva pyyntö on hylätty.

Suomen ensisijaisena tavoitteena neuvotteluissa on edelleen nimenomainen kieltä tietojen luovuttamisesta kolmansille maille. Neuvoston kompromissiteksti sisältää luovuttamiskiellon, mutta tästä pääsäännöstä on tehty tarkkaan rajattuja poikkeuksia tiettyjen intressien turvaamiseksi, erityisesti terrorismin ja muun vakavan rikollisuuden torjumiseksi.

Suomi tavoittelee neuvotteluissa yhä EES:n tietojen ehdotettua viittä vuotta olennaisesti lyhyempää säilytysaikaa. Suomi pyrkii myös jatkossa siihen, että asetuksen uudelleentarkastelulausekkeeseen sisällytettäisiin nimenomainen maininta säilytysajan uudelleentarkastelusta.

Suomi on esittänyt rekisteröityjen matkustajien rajanylitysten helpottamista manuaalisissa rajatarkastuksissa. Jos Suomen ehdotus ei saa riittävää kannatusta neuvostossa kun neuvoston yleisnäkemyksensä hyväksytään, ei EES:n kautta saada edistettyä rajatarkastusten turvallisuuden ja sujuvuuden kaksoistavoitetta. Suomi ehdotti, että rekisteröityjen matkustajien rajanylityksiä tulisi nopeuttaa mahdollistamalla biometriikan teknisen verifiointin korvaaminen passin sirulta ja matkustajan EES-tiedostosta rajatarkastajan näytölle otetun kasvokuvan visuaalisella verifiointilla. Tämä mahdollistaisi rajatarkastusten sujuvuuden edistämisen turvallisuuden tasoa vaarantamatta erityisesti autokaistoilla tapahtuvissa tarkastuksissa. Rekisteröityjen matkustajien rajanylityksiä nopeuttavien elementtien puuttuminen voi aiheuttaa ruuhkia ja rajatarkastushenkilöstön lisäresurssien tarvetta etenkin itäliikenteen kääntyessä kasvuun.

Suomi jatkaa vaikuttamista, jotta neuvottelutuloksessa huomioitaisiin Suomelle tärkeät erityiskysymykset. Suomen kokonaisuutena Suomi voi tukea neuvoston yleisnäkemyksiä. Lopullisen kantansa asetukseen Suomi esittää trilogineuvottelujen jälkeen, kun neuvosto hyväksyy asetus ehdotuksen.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Jatkokirjelmässä on kyse komission 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. Komissio on sittemmin vetänyt aiemmat ehdotuksensa pois ja antanut tilalle uudet ehdotukset, joiden käsittelyä on jatkokirjelmässä selostettu. Saadun tiedon mukaan neuvoston yleisnäkemyks trilogineuvottelujen pohjaksi muodostetaan oikeus- ja sisäasiain neuvostossa 9.12.2016.

Älykkäät rajat -asetuskokonaisuuteen kuuluu ehdotus Euroopan rajanylitystietojärjestelmästä (EES) sekä ehdotuksia muiden siihen liittyvien asetusten muuttamiseksi (Schengenin rajasäännöstö, VIS ja eu-LISA). Rajanylitystietojärjestelmän avulla on tarkoitus parantaa rajatarkastus-

Valiokunnan lausunto HaVL 46/2016 vp

ten luotettavuutta, mahdollistaa rajatarkastusautomaatiikan nykyistä laajempi hyödyntäminen sekä tehostaa sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien torjuntaa. EES-järjestelmä on yksi keskeisistä sisäministeriön hallinnonalan EU-prioriteettihankkeista.

Valiokunta on aiemmassa lausunnossaan (HaVL 22/2016 vp) katsonut, että EES:n käyttöönotto myös parantaisi tilannekuvaa Euroopan unionin ulkorajat ylittävästä liikenteestä ja kompensoisi EU:n suurten naapurimaiden mahdollisista viisumivapauksista tulevaisuudessa syntyviä haasteita. Hallintovaliokunta on myös korostanut 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 on tähdentänyt erityisesti sitä, että asian jatkokäsittelyssä kiinnitetään huomiota turvallisuuden parantamisen lisäksi myös sujuvan rajaliikenteen tarpeisiin, jotka ovat komission ehdotuksessa jääneet aiemmin vähemmälle huomiolle.

Valiokunta pitää myönteisenä, että asetusehdotuksen tekstiin on tehty useita Suomen kannan mukaisia parannuksia. Työryhmäkäsittelyssä on muun muassa lisätty kansallinen rekisteröityjen matkustajien ohjelma (RTP) EES:n toiminnallisuudeksi sekä mahdollisuus erillisten RTP-kaistojen käyttämiseen rajanylityspaikoilla. Lisäksi biometriikan käyttöä rajatarkastuksissa on asetusehdotuksessa joustavoitettu siten, että kasvokuvaa ja sormenjälkiä voidaan käyttää vaihtoehtoisesti. Asetusehdotuksen tekstiä on myös selvennetty siten, että asetuksessa säädetään selkeästi jokaisen oikeudesta hakea muutosta toimivaltaiselta viranomaiselta ja tuomioistuimelta, jos hänen tarkastusoikeutta, virheen oikaisua tai tiedon poistamista koskeva pyyntönsä on hylätty. Mahdollisuus luovuttaa tietoja kolmansille maille tietyissä poikkeuksellisissa hätätapauksissa, kun taroituksena on torjua terrorismia tai muuta vakavaa rikollisuutta, on lisätty asetusehdotukseen.

Valiokunta toteaa, että uusimmassa asetusehdotuksessa on otettu huomioon hallintovaliokunnan (HaVL 22/2016 vp) tärkeinä pitämät asiat. Näitä ovat rajaliikenteen sujuvuuden tarpeiden huomioiminen, biometriikan liittäminen mukaan jo EES:n käyttöönoton yhteydessä ja mahdollisuus EES:n tietojen käyttämiseen myös terrorismin ja muun vakavan rikollisuuden torjunnassa. Lainvalvontaviranomaisilla on pääsy järjestelmään vain selkeästi ja tarkkarajaisesti määritellyissä tapauksissa sekä EU:n tietosuojasääntelyn ja perusoikeuskirjan sallimissa rajoissa. Lisäksi tekstissä on mukana rekisteröityjen matkustajien rajanylityksiä nopeuttavia elementtejä.

Hallintovaliokunta toteaa edelleen, 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. EU:n tietosuojasääntelyssä biometriset tiedot määritellään arkaluonteisiksi tiedoiksi, joiden käsittelylle on asetettu erityiset edellytykset.

Puheenjohtajan kompromissiehdotuksessa EES:n tietojen säilytysaika on komission ehdotuksen mukaisesti edelleen viisi vuotta. Suomen tavoitteena olleet nimenomainen kieltä tietojen luovuttamisesta kolmansille maille ja EES:n tietojen viittä vuotta oleellisesti lyhyempi säilytysaika ei-

Valiokunnan lausunto HaVL 46/2016 vp

vät ole jatkokirjelmän mukaan saaneet neuvostossa kannatusta yhdeltäkään muulta jäsenvaltiolta tai neuvoston oikeuspalvelulta.

Valiokunta toteaa, että EES sisältää sisäistä turvallisuutta ja rajaliikenteen hallintaa parantavia tekijöitä, jotka korostuvat etenkin Euroopassa vallitsevassa turvallisuustilanteessa. Suomi on tukenut johdonmukaisesti EES:n kehittämistä. Valiokunta katsoo, että asetusehdotus on hyväksyttävissä neuvoston yleisnäkemyksenä trilogineuvottelujen lähtökohdaksi. Valiokunta pitää kuitenkin valtioneuvoston tavoin tärkeänä, että vaikuttamista erityisesti Euroopan parlamenttiin jatketaan, jotta neuvottelutuloksessa huomioitaisiin Suomelle tärkeät erityiskysymykset.

Ehdotuksen taloudellisten vaikutusten tarkempi arviointi ei jatkokirjelmän mukaan ole vielä mahdollista. On kuitenkin todennäköistä, että huomattava osa tarvittavien teknisten laitteiden rahoituksesta voidaan kattaa ainakin osaksi EU-rahoituksella (sisäisen turvallisuuden rahastot). EES:n keskusjärjestelmä ja kansalliset liittymisrajapinnat kustannetaan EU:n yleisestä budjetista vuosina 2017—2019.

Aiemmin saadun selvityksen mukaan rajavartiolaitokselle aiheutuu ehdotuksesta kustannus- ja henkilöstövaikutuksia, jotka johtuvat tarpeesta lisätä rajatarkastusautomaatiikkaa 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 rajapintaratkaisuista ja mahdollisesti käyttöön otettavan kansallisen rekisteröityjen matkustajien ohjelman vaikutuksista edustustoille. Valiokunta pitää tärkeänä, että uudistuksen taloudellisia vaikutuksia tarkastellaan lähemmin yksityiskohtien täsmennyessä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 2.12.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
varapuheenjohtaja Timo V. Korhonen kesk
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Kari Kulmala ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Olli-Poika Parviainen vihr

Valiokunnan lausunto HaVL 46/2016 vp

jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Joonas Räsänen sd
jäsen Matti Semi vas
varajäsen Reijo Hongisto ps
varajäsen Kari Tolvanen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

eduskuntasihtööri Henri Helo