

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 6 päivänä huhtikuuta 2016 tekemät ehdotukset Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi

(1) Euroopan unionin rajanylitystietojärjestelmästä ja siihen liittyvistä ehdotuksista vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvien laaja-alaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan eurooppalaisen viraston perustamisasetuksen (EU) N:o 1077/2011, viisumitietojärjestelmäasetuksen (EY) N:o 767/2008 ja

(2) Schengenin rajasäännösten (EU) N:o 2016/399 muuttamisesta sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 19 päivänä toukokuuta 2016

Sisäministeri Petteri Orpo

Yksikön päällikkö, everstiluutnantti Mika Rytkönen

SISÄMINISTERIÖ

MUISTIO

EU/2016/0851

EU/2016/0852

19.5.2016

EHDOTUS EUROOPAN UNIOIN RAJANYLITYSTIETOJÄRJESTELMÄSTÄ JA SCHENGENIN RAJASÄÄNNÖSTÖN MUUTTAMISESTA (ÄLYKKÄÄT RAJAT)

1 Tausta

Komissio antoi ensimmäisen ehdotuksen Älykkäistä rajoista 28 päivänä helmikuuta 2013. Ehdotus sisälsi asetukset Euroopan unionin rajanylitystietojärjestelmästä ja rekisteröityjen matkustajien ohjelmasta, sekä Schengenin rajasäännöstön muuttamisesta. Ehdotuksia on käsitelty neuvostossa ja parlamentissa syksyyn 2015 asti.

Euroopan komissio veti pois aikaisemmat ehdotukset ja antoi 6 päivänä huhtikuuta 2016 asetusehdotuksen Euroopan unionin rajanylitystietojärjestelmästä (EES) sekä siihen liittyvistä ehdotuksista vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyvien laaja-alaisen tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan eurooppalainen viraston (eu-LISA) perustamisasetuksen (EU) N:o 1077/2011 ja viisumitietojärjestelmäasetuksen (EY) N:o 767/2008 (VIS) muuttamisesta (COM(2016) 194 final). Lisäksi komissio antoi samana päivänä ehdotuksen Schengenin rajasäännöstön (SBC) (EU) N:o 2016/399 muuttamisesta (COM(2016) 196 final).

2 Pääasiallinen sisältö

EES:n tavoite on parantaa kolmansien maiden kansalaisten rajatarkastusten laatua ja Schengen-alueella laittomasti oleskelevien identifiointia sekä tehostaa terrorismin ja muun vakavan rikollisuuden torjuntaa, paljastamista ja tutkintaa (EES 1–5 artiklat).

EES sisältää keskusjärjestelmän, kansalliset liittymisrajapinnat ja niiden väliset suojatut yhteydet. Lisäksi järjestelmä sisältää suojatut yhteydet EES:n ja VIS:n keskusjärjestelmän välillä. Järjestelmää hallinnoi eu-LISA (EES 6 artikla).

EES:n käyttöönoton myötä passien leimaamisesta luovutaan kuuden kuukauden siirtymäajan jälkeen (EES 20 ja SBC 12a artiklat). Matkustaja saa tiedon Schengen-alueella oleskeluun oikeutettujen päivien määrästä joko rajatarkastajalta (EES 10 artikla) tai nettipalvelun kautta (EES 12 artikla).

Lyhytaikaiseen oleskeluun (90/180 vrk) oikeutettujen kolmansien maiden kansalaisten tiedot rekisteröidään EES:än heidän ensimmäisen Schengen-alueelle saapumisensa yhteydessä. Tallennettavat tiedot sisältävät passin koneluettavat tiedot (nimi, passin ja mahdollisen viisumin numero), tiedot rajanylityksistä ja oleskelusta sekä rajanylityspaikan tiedot. Lisäksi järjestelmään tallennetaan biometriset tiedot (kasvokuva ja oikean käden neljä sormenjälkeä pl. peukalo). Tiedot säilytetään järjestelmässä viisi vuotta. Jos matkustaja on viisumihaltija ja hänen sormenjälkitietonsa on jo VIS-järjestelmässä, ei niitä tallenneta uudestaan EES:än. Kun henkilö ylittää ulkorajan ja hänen tietonsa ovat järjestelmässä, rajatarkastuksessa suoritetaan biometriikan verifiointi (kasvokuva tai sormenjälki) ja tiedot ylityksestä tallennetaan järjestelmään (EES 13–15 ja 31 artiklat, SBC 6a ja 8 artiklat). Järjestelmään tallennetaan myös tiedot käännetyksistä (EES 16 artikla).

EES:n ja VIS:n tietoja voidaan käyttää henkilöiden identifioimiseen ulkorajalla (EES 21 artikla) ja sisämaassa (EES 24 ja 25 artiklat). EES:n tietoa voidaan konsultoida myös viisumihakemusten käsittelyssä (EES 22 artikla) ja käsiteltäessä hakemuksia kansallisiin rekisteröityjen matkustajien ohjelmiin (EES 23 artikla).

Jäsenvaltioiden lainvalvontaviranomaisilla ja Europolilla on pääsy järjestelmän tietoihin liittyen terrorismin ja muun vakavan rikollisuuden torjuntaan, paljastamiseen ja tutkintaan (ESS 26–30 artiklat).

Järjestelmän kehittämisestä ja hallinnoinnista sekä siihen liittyvästä yhteistyöstä jäsenvaltioiden kanssa vastaa eu-LISA (EES 34 ja eu-LISA 1, 5a, 7, 8, 12, 15 ja 19 artiklat). Jäsenvaltiot ovat velvollisia liittämään kansalliset järjestelmänsä EES:än liittymisrajapintojen kautta sekä järjestämään kansallisten yhteyspisteiden toiminnan ja henkilöstön tarvittavan koulutuksen ennen järjestelmän käyttöönottoa (EES 35 artikla).

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 pidetään kirjaa (ESS 39–43 artiklat). Järjestelmää valvovat yhteistyössä kansalliset tietosuojavaltuutetut ja EU:n tietosuojavaltuutettu (EES 49–51 artiklat). Lainvalvontaviranomaisten pääsyä tietoihin seurataan tarkemmin kansallisen tietosuojavaltuutetun ja Europolin osalta erikseen nimetyn ulkopuolisen valvojan toimesta (EES 52 artikla).

EES:n ja VIS-järjestelmän yhteensopivuus mahdollistetaan (VIS 13, 14, 15, 17a, 18, 18a, 19a ja 26 artiklat).

EES järjestelmästä saadaan kolmansien maiden kansalaisten rajanylityksiin liittyviä tilastotietoja, kuten rajanylittäjien kansallisuus, sukupuoli ja ikä, rajanylitysliikenteen määrä kullakin rajanylityspaikalla, yliajalla oleskelevien määrä ja käännytysten määrä (EES 57 artikla). Tietoja voidaan käyttää tilannekuvan ja riskianalyysien parantamiseen sekä maahanmuutto- ja viisumipolitiikkaan liittyvän päätöksenteon tukena.

Rajatarkastusautomaattien käyttäminen tulee mahdolliseksi myös kolmansien maiden kansalaisille (SBC 8a ja 8b). Jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön itsepalvelupisteitä, joissa kolmansien maiden kansalaiset voivat antaa etukäteen rajatarkastuksessa tarvittavia tietoja ja näin nopeuttaa rajatarkastustaan (SBC 8c ja 8d).

Jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön kansallisia rekisteröityjen matkustajien ohjelmia (SBC 8e artikla).

3 Ehdotusten oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen

Komissio ehdottaa EES-ehdotuksen oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 77 artiklan 2 kohdan b ja d alakohtia, 87 artiklan 2 kohdan a alakohtaa ja 88 artiklan 2 kohdan a alakohtaa sekä Schengenin rajasäännösten muuttamisen oikeusperustaksi 77 artiklan 2 kohdan b alakohtaa.

Artiklan 77(2)(b) ja (d) mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen toimenpiteistä, jotka koskevat tarkastuksia, joita tehdään ulkorajo-

ja ylittävälle henkilölle sekä kaikkia tarvittavia toimenpiteitä, joilla otetaan vaiheittain käyttöön yhdenmukainen rajaturvallisuusjärjestelmä ulkorajoilla.

Artiklan 87(2)(a) mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämistä järjestystä noudattaen toimenpiteistä, jotka koskevat jäsenvaltioiden kaikkien toimivaltaisten viranomaisten, kuten poliisi- ja tulliviranomaisten sekä rikosten ehkäisemiseen, paljastamiseen ja tutkintaan erikoistuneiden muiden lainvalvontaviranomaisten välistä poliisiyhteistyötä koskevien tietojen keräämistä, tallentamista, käsittelyä, analysointia ja vaihtoa.

Artiklan 88(2)(a) mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämistä järjestystä noudattaen toimenpiteistä, jotka koskevat Europolin tehtäviin sisältyvää jäsenvaltioiden sekä kolmansien maiden tai elinten viranomaisten välittämien tietojen keräämistä, tallentamista, käsittelyä, analysointia ja vaihtamista.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperustat ovat asianmukaisia.

Komissio katsoo, että ehdotusten tavoitteita ei voida saavuttaa riittävällä tavalla pelkästään jäsenvaltioiden toimin, sillä tarkoitus on perustaa jäsenvaltioille yhteinen rajanylitystietojärjestelmä. Yhteinen järjestelmä on tarpeen, jotta vapaan liikkuvuuden Schengen-alueella voidaan harmonisoida ja tallentaa yhteiseen järjestelmään pääsyn epäämistä, rajanylitysten ja lyhytkestoista oleskelua koskevan valvonnan tiedot, sekä parantaa sisäistä turvallisuutta etenkin vahvistamalla terrorismin ja muun vakavan rikollisuuden torjuntaa. Komission mukaan ehdotus sisältää vain ne toimenpiteet, jotka ovat tarpeen asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Valtioneuvosto pitää ehdotuksia toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

Ehdotukset käsitellään tavallisessa lainsäätämisyksessä, ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä.

4 Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin

Komissio katsoo EES-ehdotuksen noudattavan Euroopan perusoikeuskirjassa määriteltyjä oikeuksia ja periaatteita. Ehdotuksella on vaikutusta erityisesti seuraaviin perusoikeuksiin: ihmisarvo (1 artikla), orjuuden ja pakkotyön kielto (5 artikla), oikeus vapauteen ja turvallisuuteen (6 artikla), yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen (7 artikla), henkilötietojen suoja (8 artikla), oikeus turvapaikkaan (18 artikla) ja suoja palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamispauksissa (19 artikla), syrjäntäkielto (21 artikla), lapsen oikeudet (21 artikla) ja oikeus tehokkaiseen oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen (47 artikla).

Komission mukaan lainvalvontaviranomaisten pääsyoikeus EES:n tietoihin auttaa EU:n kansalaisten perusoikeuksien turvaamisessa liittyen seuraaviin perusoikeuksiin: oikeus elämään (2 artikla), oikeus ruumiilliseen ja henkiseen koskemattomuuteen (3 artikla), orjuuden ja pakkotyön kielto (5 artikla), oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen (6 artikla) ja oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella (45 artikla).

Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 8 artiklan 2 kohdan mukaan viranomaiset eivät saa puuttua henkilön oikeuteen nauttia yksityiselämän suojaa, paitsi kun laki sen sallii ja se on välttämättömyyden muun muassa kansallisen ja yleisen turvallisuuden takia, tai rikollisuuden estämiseksi.

EES-ehdotuksen perusteluissa viitataan EU-tuomioistuimen tuomioon 8.4.2014 yhdistetyissä asioissa C-293/12 ja C-594/12. Arvioidessaan oikeuksiin puuttumisen hyväksyttävyyttä tuomioistuin kiinnittää huomiota siihen, että vakavan rikollisuuden, muun muassa järjestäytyneen rikollisuuden ja terrorismin, torjuminen on ensisijaisen tärkeää yleisen turvallisuuden takaamiseksi, ja tämän torjumisen tehokkuus voi riippua suuressa määrin nykyaikaisten tutkintatekniikoiden käytöstä.

EES-järjestelmään kerättäisiin sormenjälkitietoja ja kasvokuvatietoja, jotka ovat biometrisiä henkilötietoja. Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:ssä turvattujen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että biometriset tunnistetiedot ovat monin tavoin rinnastettavissa henkilötietolaissa tarkoitettuihin arkaluonteisiin tietoihin ja on suhtautunut varauksellisesti biometrisiä tunnisteita sisältävien laajojen rekistereiden perustamiseen. Arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (esim. PeVL 37/2013 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tällaisten rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta (PeVL 14/2009 vp, ks. myös PeVL 47/2010 vp ja PeVL 21/2012 vp).

Henkilötietojen suojan kannalta perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattavaa ja yksityiskohtaista (PeVL 11/2008 vp). Viranomaisten tietojen saamista ja luovuttamista koskevaa sääntelyä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta arvioidessaan valiokunta on kiinnittänyt huomiota muun muassa siihen, mihin ja ketä koskeviin tietoihin tiedonsaantioikeus ulottuu ja miten tiedonsaantioikeus sidotaan tietojen saamisen välttämättömyyteen (PeVL 28/2014 vp, PeVL 19/2012 vp).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut unionin tuomioistuimen tuomiota yhdistetyissä asioissa C-293/12 ja C-594/12 ja muun muassa todennut, että perusoikeusrajoituksen merkittävyyden vuoksi on keskeistä, että sekä tietojen tallentamisen edellytyksistä että tietojen käytöstä säädetään täsmällisesti ja rajoittuen hyväksyttävän perusteen kannalta välttämättömään (PeVL 18/2014 vp).

Lainvalvontaviranomaisten pääsy EES-järjestelmään ei sisältynyt komission alkuperäiseen rajanylitystietojärjestelmäehdotukseen (U 18/2013 vp). Valtioneuvosto katsoi tuolloin, että tietojärjestelmän käyttötarkoituksen tulisi kattaa myös terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjunnan. Perustuslakivaliokunta piti komission ehdotuksen mukaisia tietojärjestelmien ehdotettuja käyttötapoja ongelmattomina, koska ne liittyivät suoraan siihen hyväksyttävään käyttötarkoitukseen, joka rekisterin perustamiselle on. Perustuslakivaliokunta piti valtioneuvoston ehdottamaa tietojärjestelmän käyttötarkoituksen laajentamista kyseenalaisena henkilötietojen suojan ja erityisesti siihen liittyvän tietojen käyttötarkoitussidonnaisuuden kannalta. Perustuslakivaliokunta katsoi lisäksi, että ehdotetun tietojen säilytysajan pidentäminen esimerkiksi yhteen vuoteen ei olisi ongelmallista, mutta olennaisesti tätä pitkäkestoisempaa säilytysaikaa olisi vielä arvioitava henkilötietojen suojan kannalta erikseen (PeVL 21/2013 vp).

EES-järjestelmän pääasiallinen käytötapa tulisi olemaan rajatarkastuksia tekevän rajavartijan toimenpiteiden tukeminen harkittaessa kolmannen maan kansalaisen maahantulon edellytysten täyttymistä. Lisäksi merkittävä käytötapa olisi järjestelmän tietojen käyttäminen viisumien myöntämisen tukena. Ehdotuksessa EES-järjestelmän arkkitehtuuri on rakennettu siten, että sormenjälkitieto tallennetaan vain joko EES- tai VIS-järjestelmään. Valtioneuvosto pitää ratkaisua tietoturvan kannalta perusteltuna.

Nyt kyseessä oleva EES-ehdotus mahdollistaisi lainvalvontaviranomaisten pääsyn EES-järjestelmään ulkorajat ylittävien kolmansien maiden kansalaisten tunnistamiseksi ja heidän matkustushistoriansa selvittämiseksi terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjumiseksi, havaitsemiseksi ja tutkimiseksi. Lainvalvontaviranomaisten pääsy EES-järjestelmän tietoihin rajattaisiin puitepäätöksissä 2002/584/YOS ja 2002/475/YOS määriteltyjen terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten sekä niitä vastaavien rikosten torjuntaan, havaitsemiseen ja tutkintaan. Ehdotettu sääntely vaatisi tältä osin täsmentämistä, jotta perusoikeusrajoitusten tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä koskeva vaatimus täyttyisi. Jäsenvaltion nimetyt viranomaiset voisivat pyytää tietoa EES-järjestelmästä vain, jos voidaan kohtuudella olettaa, että tietojen käyttö edistää konkreettisen rikoksen torjuntaa, havaitsemista tai tutkintaa. Pyynnön vahvistaa nimetty kansallinen lainvalvontaviranomainen sen varmistamiseksi, että EES-tietopyynnölle asetetut ehdot on täytetty.

EES-ehdotukseen sisältyy suojalausekkeita henkilötietoihin pääsystä, jonka tulee olla rajattu ainoastaan asetuksen tarkoituksiin ja nimettyihin toimivaltaisiin viranomaisiin. Henkilötietoja koskeviin suojalausekkeisiin kuuluu kolmannen maan kansalaisen oikeus tutustua asetuksen tarkoituksiin käytettyihin tietoihin, ja pyytää, että häntä koskevat virheelliset tiedot oikaistaan ja että lainvastaisesti tallennetut tiedot poistetaan. Asetuksessa säädetään lisäksi jokaisen oikeudesta hakea muutosta toimivaltaiselta viranomaiselta tai tuomioistuimelta, jos hänen tarkastusoikeutta tai virheen oikaisua tai tiedon poistamista koskeva pyyntönsä on hylätty.

EES-ehdotuksessa on säännökset jäsenvaltioiden valvontaviranomaisen harjoittamasta valvonnasta, Euroopan tietosuojavaltuutetun valvonnasta ja näiden kahden välisestä yhteistyöstä. Lisäksi ehdotukseen sisältyy lainvalvontatarkoituksiin käytettyjen henkilötietojen suoja. 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 olisi pidettävä kirjaa.

Ehdotuksessa on asetettu riittävät takeet henkilötietojen tallentamisen edellytyksille sekä niiden suojalle ja valvonnalle. Lainvalvontaviranomaisten pääsy EES-järjestelmän tietoihin olisi rajattu tilanteisiin, joissa voidaan kohtuudella olettaa, että tietojen käyttö edistää konkreettisen rikoksen torjuntaa, havaitsemista tai tutkintaa. EES-järjestelmän tietojen käyttäminen olisi viimesijaista eikä tietojen järjestelmällinen tai massamainen vertailu olisi sallittua. EES-järjestelmän tietojen pyytämisen menettelyistä ja ehdoista on säädetty kattavasti. EES-järjestelmän tietojen käyttö lainvalvontatarkoituksiin ei siten käytännössä tulisi olemaan järjestelmän pääasiallinen käytötapa.

Näillä perusteilla valtioneuvosto pitää viiden vuoden säilytysaikaa mahdollisena sekä katsoo, että komission ehdottama lainvalvontaviranomaisten pääsyoikeus EES:n tietoihin on perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukainen. Ehdotuksista on kuitenkin tarpeen pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

5 Ehdotusten vaikutukset

Vaikutukset EU:n budjettiin

Järjestelmän rakentamiseen on varattu EU:n yleisestä budjetista 480 M€, joten ehdotuksilla ei ole vaikutusta EU:n budjettiin.

EU:n budjettiin varatuista rahoista käytetään järjestelmän kehittämiseen ja rakentamiseen 395 M€, sekä yhden vuoden käyttökustannuksiin 45 M€. Lisäksi 40 M€ käytetään VIS-järjestelmään tehtäviä muutoksia varten.

Rahoituskaudelle 2014–2020 Älykkäät rajat -järjestelmiin oli varattu 791 M€, josta nyt käyttämättä jäävät varat 311 M€ siirretään Sisäisen turvallisuuden rahaston (ISF-B) 5 artiklan 5 kohdan (b) alakohdan mukaiseen toimintaan: Muuttovirtojen hallinnointia unionin ulkorajoilla tukevien, käytössä oleviin ja/tai uusiin järjestelmiin perustuvien tietotekniikkajärjestelmien kehittämiseen. Varojen tarkempi kohdentaminen päätetään myöhemmin.

Vaikutukset talousarvioon

Ehdotuksilla on vaikutuksia valtion talousarvioon.

EU:n yleisestä budjetista kustannetaan keskusjärjestelmän ja kansallisten liittymisrajapintojen rakentamiseen liittyvät kustannukset vuosina 2017–2019. Keskusjärjestelmän käytön edellyttämät järjestelmä- ja ohjelmistomuutokset kansallisiin järjestelmiin sekä välineistön lisääminen ja uudistaminen aiheuttavat Rajavartiolaitokselle kertaluontoiset 1,1 M€ kustannukset. Kustannukset ajoittuvat järjestelmän kehitysvaiheeseen vuosille 2018–2020. Järjestelmän kansallisen osuuden ja laitteistojen pysyvien ylläpitokustannusten arvioidaan olevan 0,3 M€ vuodessa. Asetusehdotuksen toimet ja EU:n rekisteröityjen matkustajien ohjelman jättäminen pois ehdotuksesta lisäävät yksittäiseen rajatarkastukseen keskimäärin kuluvaan aikaan. Henkilöstövaikutukset riippuvat siitä, miten rajanylityksiä sujuvoitettavia toiminnallisuuksia saadaan edistettyä neuvotteluissa. Rajavartiolaitoksen osalta lisätarve on arviolta 40–60 henkilötyövuotta. Henkilöstölisäyksen kustannusvaikutus on 2,6–4,0 M€ vuodessa.

Schengenin rajasäännösten muuttaminen aiheuttaa tarpeen lisätä Rajavartiolaitoksen rajatarkastusautomaattien sujuvan rajaliikenteen ylläpitämiseksi etenkin Helsinki-Vantaan lentokentällä, Helsingin satamassa sekä myös itärajan suurimmilla rajanylityspaikoilla. Kertaluontoiset kustannukset ovat 1,3 M€. Tästä 1,0 M€ aiheutuu rajatarkastusautomaattien lisäyksestä ja 0,3 M€ vanhojen rajatarkastusautomaattien ominaisuuksien päivittämisestä. Kertaluontoiset kustannukset ajoittuvat vuosille 2019–2020. Pysyvien ylläpitokustannusten arvioidaan kasvavan 0,4 M€ vuodessa.

Rajavartiolaitokselle ehdotuksen kertaluontoiset kustannukset ovat vuosille 2018 - 2020 yhteensä 2,4 M€ ja pysyvät ylläpitokustannukset vuodesta 2020 alkaen 0,7 M€ vuodessa. Pysyvä henkilöstökustannusten nousu on vuodesta 2020 alkaen 2,6–4,0 M€ vuodessa.

EES-järjestelmän valvonta aiheuttaa lisäresurssien tarvetta tietosuojavaltuutetun toimistolle. Ulkoministeriön osalta kustannus- ja henkilöstövaikutukset riippuvat EES-järjestelmän rajapintaratkaisusta ja mahdollisesti käyttöönotettavan kansallisen rekisteröityjen matkustajien ohjelman vaikutuksista edustustoille. Muiden viranomaisten osalta välittömät kustannus- ja henkilöstövaikutukset voidaan arvioida vähäisiksi. Sen sijaan EES:n käytöllä on todennäköisesti välillisiä positiivisia taloudellisia vaikutuksia, jotka syntyvät laittomasti Schengen-alueella oleskelevien ja turvapaikkaa hakevien henkilöiden identifioimisen helpottumisesta ja

sitä kautta nopeammista palautuksista. Myös joidenkin vakavien rikosten tutkintojen voidaan arvioida nopeutuvan. Lisäksi järjestelmien käyttöönottolla on sisäistä turvallisuutta parantava vaikutus, jolla on taloudelle positiivinen vaikutus.

Resursseista päätetään Julkisen talouden suunnitelmassa (JTS) ja valtion talousarvioprosessissa.

Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Kansallisessa lainsäädännössä on tarpeen antaa täydentäviä säännöksiä toimivaltaisista viranomaisista ja mahdollisesti kansallisesta yhteyspisteestä. Lisäksi voidaan tarvittaessa antaa tarkempia kansallisia säännöksiä ainakin EES-asetuksen mukaisesta rekisteröidyn informointivelvollisuudesta ja järjestelmiin talletettujen tietojen tarkastusoikeudesta.

Ehdotetut asetukset voivat aiheuttaa muutostarpeita henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin (579/2005), henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettuun lakiin (761/2003) ja henkilötietojen käsittelystä Tullissa annettuun lakiin (639/2015).

6 Ahvenanmaan toimivalta

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 26 ja 34 kohtien mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat ulkomaalaislainsäädäntöä ja Rajavartiolaitosta.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan unionissa

Älykkäät rajat -ehdotuksia on käsitelty Rajat-työryhmässä 19.–20.4.2016 ja 11.–12.5.2016. Lisäksi ehdotuksista on käyty poliittisen tason keskustelu oikeus- ja sisäasioiden ministerineuvostossa 21.4.2016.

Älykkäät rajat -ehdotuksia ja U-kirjelmää on käsitelty 22.–26.4.2016 välisenä aikana EU-jaostoissa 6 ja 7.

U-kirjelmää on käsitelty hallituksen EU-ministerivaliokunnassa 29.4.2016.

8 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 ylittävästä 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:än tallettavista tiedoista saatavat tilastot parantavat Schengenin rajasäännösten velvoittamien riskianalyyysien 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 ehdotuksessa 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 riskianalyysien 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 järjestelmää usein. Lisäksi pidemmästä säilytysajasta on hyötyä palautettavien henkilöiden identifioimisessa sekä terrorismin ja vakavan rikollisuuden torjunnassa. Näillä perusteilla valtioneuvosto voi hyväksyä komission ehdottaman viiden vuoden säilytysajan sillä edellytyksellä, että korkeasta tietosuojaan 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 tietosuoja 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 säilyttä-

misen 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 määriteltujen kattavien oikeussuojaja- ja tietosuojamekanismien olemassaolo on keskeinen tärkeää, mutta samalla on tärkeää huomioida mekanismien toiminnan sujuvuus käytännössä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, ettei EES-asetuksella muuteta olemassa olevia perus-, ihmisoikeus- 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. Tietosuojaja- ja tietoturvasääntelyn 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 kaikkien biometrisellä passilla matkustavien kolmansien maiden kansalaisten on oltava mahdollista 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.