

U 3/2025 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tilapäisestä poikkeamisesta asetuksen (EU) 2017/2226 ja asetuksen (EU) 2016/399 tietyistä säännöksistä rajanylitystietojärjestelmän asteittaisen käyttöönoton osalta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 4 päivänä joulukuuta 2024 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tilapäisestä poikkeamisesta asetuksen (EU) 2017/2226 ja asetuksen (EU) 2016/399 tietyistä säännöksistä rajanylitystietojärjestelmän asteittaisen käyttöönoton osalta sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 13.2.2025

Sisäministeri Mari Rantanen

Yksikön päällikkö, majuri Jouni Lahtinen

**EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSEKSI
TILAPÄISESTÄ POIKKEAMISESTA ASETUKSEN (EU) 2017/2226 JA ASETUKSEN
(EU) 2016/399 TIETYISTÄ SÄÄNNÖKSISTÄ RAJANYLITYSTIETOJÄRJESTELMÄN
ASTEITTAISEN KÄYTTÖÖNOTON OSALTA**

1 Tausta

Euroopan komissio antoi 04.12.2024 ehdotuksen (COM(2024) 567 final) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tilapäisestä poikkeamisesta asetuksen (EU) 2017/2226 (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2017/2226, rajanylitystietojärjestelmän (EES) perustamisesta jäsenvaltioiden ulkorajat ylittävien kolmansien maiden kansalaisten maahantuloa, maastalähtöä ja pääsyn epäämistä koskevien tietojen rekisteröimiseksi ja edellytysten määrittämisestä pääsulle EES:n tietoihin lainvalvontatarkoituksissa sekä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen ja asetusten (EY) N:o 767/2008 ja (EU) N:o 1077/2011 muuttamisesta, jäljempänä EES-asetus) ja asetuksen (EU) 2016/399 (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä, jäljempänä Schengenin rajasäännöstö) tietyistä säännöksistä rajanylitystietojärjestelmän asteittaisen käyttöönoton osalta.

Rajanylitystietojärjestelmä (EES) on keskeinen osa Schengen-alueen rajaturvallisuutta. EES-järjestelmän keskitettyyn tietokantaan rekisteröidään tiedot 29 Schengen-jäsenvaltion ulkorajat lyhytaikaista oleskelua varten ylittävien kolmansien maiden kansalaisten maahantulosta, maastalähdöstä ja pääsyn epäämisestä. EES edistää merkittävästi EU:n tavoitetta parantaa turvallisuutta ja tehokkuutta ulkorajoillaan. EES on ensimmäinen järjestelmä, johon kerätään ulkorajat ylittävien kolmansien maiden kansalaisten biometrisiä tietoja, kuten kasvokuvia ja sormenjälkiä. EES:n ansiosta Schengen-jäsenvaltiot saavat reaaliajassa pääsyn kolmansien maiden kansalaisten henkilötietoihin, matkustushistoriaan ja tietoihin siitä, ovatko he noudattaneet Schengen-alueella sallitun lyhytaikaisen oleskelun kestoja. Näin EES vähentää merkittävästi henkilöllisyyspetosten ja sallitun oleskeluajan ylittämisen todennäköisyyttä, mikä viime kädessä vahvistaa Schengen-alueen turvallisuutta.

Oikeus- ja sisäasioiden neuvosto vahvisti lokakuussa 2023, että EES-järjestelmä otettaisiin käyttöön vuoden 2024 viimeisellä neljänneksellä. Komissio kuitenkin ilmoitti oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 10.10.2024 että se ei ollut saanut kaikilta jäsenvaltioilta EES-asetuksen (66 artikla 1 kohdan c alakohta) mukaisia ilmoituksia näiden valmiudesta ottaa käyttöön EES-järjestelmä. Nämä ilmoitukset muodostavat lakisäätöisen edellytyksen EES:n käyttöönotolle. Lokakuun oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa todettiin joustava, asteittainen etenemistapa parhaaksi tavaksi edetä EES-järjestelmän käyttöönotossa. Koska EES-asetuksen mukaan koko EES-järjestelmä on kuitenkin otettava käyttöön kerralla, eikä asetuksessa säädetä sopeutumiskauden mahdollisuudesta tuli komission valmistella säädösehdotus, jolla mahdollistetaan järjestelmän asteittainen käyttöönotto. Myös EES:n

toimintaan osallistuvat sidosryhmät näkivät tarpeelliseksi säätää kansallisille viranomaisille ja matkustajille annettavasta sopeutumiskaudesta varmuuden lisäämiseksi.

2 Asetusehdotuksen tavoitteet ja pääasiallinen sisältö

2.1. Ehdotuksen tavoitteet

Komission ehdotuksen yleisenä tavoitteena on helpottaa EES-asetuksen täytäntöönpanoa. Ehdotus antaa jäsenvaltioille joustavuutta ottaa EES-järjestelmä käyttöön omien valmiuksiensa mukaisesti ja noudattaa samalla EES-asetuksessa vahvistettuja vähimmäiskynnyksiä. Samalla ne jäsenvaltiot, jotka ovat valmiita aloittamaan EES:n täysimittaisen käytön ensimmäisestä päivästä alkaen, voivat tehdä niin. Tämä mahdollistaisi viranomaisten ja matkustajien sopeutumisjakson ja varmistaisi samalla rajatarkastusten turvallisuuden ja tehokkuuden ulkorajoilla.

Ehdotetulla asetuksella poiketaan EES-asetuksesta siinä määrin kuin se on tarpeen, jotta järjestelmä voidaan ottaa käyttöön asteittain. Näin eu-LISAn ja jäsenvaltioiden valmistelutyö ei mene hukkaan ja voidaan saavuttaa EES:n tavoitteet, jotka koskevat rajaturvallisuuden modernisointia ulkorajoilla ja Euroopan unionin sisäisen turvallisuuden edistämistä.

Ehdotuksessa esitetään myös toimenpiteitä, joiden avulla jäsenvaltiot voivat tuloksellisesti hallita poikkeuksellisia olosuhteita, kuten teknisiä ongelmia tai ruuhka-aikoja. Tällaisten riskien lieventämiseksi jäsenvaltiot voivat järjestelmän asteittaisen käyttöönoton aikana keskeyttää sen käytön lyhyeksi ajaksi kokonaan tai osittain. Tämä mekanismi pidetään voimassa rajoitetun ajan myös sen jälkeen, kun järjestelmä on otettu käyttöön kokonaisuudessaan.

Ehdotuksen täsmälliset tavoitteet ovat seuraavat:

1. antaa jäsenvaltioille mahdollisuus aloittaa EES:n käyttö joustavasti sen mukaan, miten valmiita ne ovat käyttämään teknisesti kehittyneitä laitteita tietojen keräämiseen EES:n tiukkojen vaatimusten mukaisesti;
2. helpottaa teknisiä ja toiminnallisia mukautuksia EES:n käyttöönoton alkuvaiheessa sallimalla järjestelmän asteittainen käyttöönotto;
3. hallita paremmin odotusaikoja ulkorajoilla ja välttää niiden mahdollinen pitkittyminen;
4. parantaa nykytilannetta varmistamalla, että EES:n loppukäyttäjillä, kuten rajavartioiden sekä maahanmuutto-, viisumi- ja lainvalvontaviranomaisilla, on pääsy viimeisimpiin matkustajien henkilöllisyyttä koskeviin tietoihin, vaikka järjestelmään tallennetut tiedot olisivat EES:n asteittaisen käyttöönoton vuoksi puutteellisia;

5. varmistaa, että jäsenvaltioilla on käytössä ratkaisuja odottamattomiin tilanteisiin, joita voi ilmetä EES:n käyttöönoton jälkeen, jotta vältetään häiriöt ulkorajoilla ja pitkät odotusajat;
6. antaa kansallisille viranomaisille, matkustajille ja liikenteenharjoittajille mahdollisuus mukautua uusiin rajaturvallisuusprosesseihin ja -teknologioihin;
7. turvata suuret investoinnit, joita on tehty erityisesti infrastruktuuriin, laitteisiin ja henkilöresursseihin valmistauduttaessa EES:n käyttöönottoon.

2.2. Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Asteittainen käyttöönotto (1, 2 ja 4 artikla): Jäsenvaltiot ottavat EES:n käyttöön asteittain, rekisteröimällä aluksi vähintään 10 prosenttia arvioituista rajanylityksistä ja lisäämällä rekisteröintien määrää vähitellen niin, että asteittaisen käyttöönoton päättymiseen mennessä kaikki rajanylitykset rekisteröidään. Maahantulon epäämiset rekisteröidään niillä rajanylityspaikoilla, joilla käytetään EES:ää. Jäsenvaltiot voivat nopeuttaa täytäntöönpanoa kansallisella tasolla tai aloittaa EES:n täysimittaisen käytön välittömästi. Myös Europol alkaa käyttää EES:ää asteittaisen käyttöönoton alusta alkaen.

Käyttöönottosuunnitelmat, seuranta ja raportointi (3 artikla): Yksityiskohtaiset tiedot asteittaisesta käyttöönotosta keskustasolla ja kansallisella tasolla esitetään eu-LISAn ja jäsenvaltioiden käyttöönottosuunnitelmissa sen jälkeen kun komissiota on kuultu. Jäsenvaltiot toimittavat komissiolle ja eu-LISAlle kuukausittain raportin hankkeen edistymisestä. Jos jäsenvaltio päättää ottaa EES:n käyttöön kokonaisuudessaan, riittää, että tämä selitetään käyttöönottosuunnitelmassa.

EES-asetuksesta ja Schengenin rajasäännöstöstä poikkeavat väliaikaiset säännöt (5 artikla): Velvollisuus leimata kaikkien EES:n soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden matkustusasiakirjat on voimassa asteittaisen käyttöönoton päättymiseen asti. Kun EES otetaan käyttöön, jäsenvaltiot tallentavat matkustajien tiedot näiden matkustusasiakirjojen perusteella. Jäsenvaltiot voivat lisätä biometrinen tietojen tallentamista asteittain. Kun viranomaiset käyttävät EES:ään rekisteröityjä tietoja EES:n asteittaisen käyttöönoton aikana, niiden on pidettävä leimoja ensisijaisina EES:ään rekisteröityihin tietoihin nähden. Niillä rajanylityspaikoilla, joilla käytetään EES:ää, hyödynnetään EES:n ja VIS:n yhteentoimivuutta. Automaattisen laskentajärjestelmän tietoihin perustuvia mahdollisia seurauksia sallitun oleskelun jäljellä olevasta enimmäiskestosta ei oteta huomioon. Kolmansien maiden kansalaisten henkilöllisyyden todentaminen ja ennakkorekisteröinti tehdään ainoastaan niillä rajanylityspaikoilla, joilla käytetään EES:n biometrisiä toimintoja. Verkkosivustoa, tiedotuskampanjaa ja matkustajille annettavaa vakiotiedotetta mukautetaan niin, että niissä otetaan huomioon järjestelmän asteittainen käyttöönotto. Jotta voidaan varmistaa EU:n säädösten keskinäinen johdonmukaisuus ja sääntöjen selkeä soveltaminen, tiettyjen EES-asetuksen ja Schengenin rajasäännösten säännösten soveltaminen keskeytetään EES:n asteittaisen käyttöönoton ajaksi.

Pääsy EES:n tietoihin (6 artikla): Asianomaisten viranomaisten tulisi ottaa huomioon, että EES:ään sen asteittaisen käyttöönoton aikana rekisteröidyt tiedot voivat olla puutteellisia. Euroopan raja- ja merivartiovirasto ei käytä riskianalyysejä ja haavoittuvuusarviointien

laatimisessa tietoja, jotka on rekisteröity EES:ään sen asteittaisen käyttöönoton aikana. Useat EES:n toiminnot edellyttävät järjestelmän yhdenmukaista soveltamista kaikissa jäsenvaltioissa, minkä vuoksi tällaisten toimintojen käyttö keskeytetään asteittaisen käyttöönoton ajaksi. Liikenteenharjoittajat voivat aloittaa verkkopalvelun käytön vasta 90 päivän kuluttua EES:n asteittaisen käyttöönoton alkamisesta.

EES:n toiminnan keskeyttäminen (7 artikla): Poikkeustapauksissa, joissa EES:n keskusjärjestelmä, kansalliset järjestelmät tai viestintäinfrastruktuuri eivät toimi tai odotusaika rajoilla on liian pitkä, jäsenvaltiot voivat päättää olla tallentamatta mitään tietoja (keskeyttäminen kokonaan) tai olla tallentamatta biometrisiä tietoja (osittainen keskeyttäminen). Osittainen keskeyttäminen on mahdollista rajoitetun ajan asteittaisen käyttöönoton päättymisen jälkeen poikkeuksellisissa olosuhteissa, jotka aiheuttavat niin suuria ruuhkia, että odotusajat rajoilla käyvät liian pitkiksi.

Voimaantulo ja soveltaminen (8 artikla): Ehdotuksessa esitetään kolme soveltamisvaihtetta: i) valmistelutoimet käynnistyvät ehdotetun asetuksen voimaantulopäivästä alkaen 3 artiklassa tarkoitettujen käyttöönottosuunnitelmien perusteella, ii) asteittainen käyttöönotto alkaa päivänä, jonka komissio päättää EES-asetuksen 66 artiklan 1 kohdan mukaisesti saatuaan jäsenvaltioilta kaikki EES-asetuksen 66 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaiset ilmoitukset, ja iii) pidennetty soveltamisaika tietyille poikkeussäännöille, jotka koskevat siirtymäkauden ja siirtymätoimenpiteiden soveltamista, puutteellisten tiedostojen saatavuutta ja käyttöä, liikenteenharjoittajien velvollisuutta tarkistaa 6 artiklassa tarkoitettujen matkustusasiasiakirjoihin merkityt leimat ja 7 artiklassa tarkoitettua keskeyttämismekanismeja. EES-asetuksen 66 artiklan 1 kohdan c alakohdan mukaisia jäsenvaltioiden ilmoituksia tarkasteltaessa olisi otettava huomioon järjestelmän asteittainen käyttöönotto. Näillä ilmoituksilla jäsenvaltiot vahvistavat kykynsä käyttää EES:ää. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että kaikkien rajanylityspaikkojen olisi oltava täysin valmiita ja varustettuja asteittaisen käyttöönoton alusta alkaen.

3 Asetusehdotuksen oikeusperusta, toissijaisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate

Komissio ehdottaa oikeusperustoiksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 77 artiklan 2 kohdan b ja d alakohtia sekä 87 artiklan 2 kohdan a alakohtaa EES-asetus ja Schengenin rajasäännösten säännökset, joista ehdotetulla asetuksella tilapäisesti poikettaisiin, on annettu samojen oikeusperustojen nojalla. Oikeusperustat ovat myös keskenään yhteensopivat. Niiden mukaan neuvosto ja Euroopan parlamentti käsittelevät ehdotuksen tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja neuvosto tekee päätöksensä määränemmistöllä.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotuksen oikeusperusta on asianmukainen.

Toissijaisuusperiaatteen mukaan EU:n toimia voidaan toteuttaa vain, jos jäsenvaltiot eivät voi yksin saavuttaa asetettuja tavoitteita.

Ehdotetun asetuksen tarkoituksena on mahdollistaa EES-asetuksessa vahvistettujen sääntöjen täytäntöönpano. Jäsenvaltiot eivät voi yksin päättää poikkeuksista EES-asetukseen ja Schengenin rajasäännösten. Jäsenvaltiot eivät myöskään voi riittävällä

tavalla toteuttaa sellaisen yhteisen tietojärjestelmän asteittaista käyttöönottoa, jolla on yhdenmukaistetut säännöt ja määräajat. EU:n toimia tarvitaan sen varmistamiseksi, että EES otetaan käyttöön asteittain.

Suhteellisuusperiaatteen mukaan unionin toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Tämä edellytys täyttyy, sillä ehdotetut tilapäiset poikkeukset ovat sekä sisällöltään että kestoaltaan tarkasti rajattuja.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisena.

4 Asetusehdotuksen vaikutukset

I) Vaikutukset kansalliseen lainsäädäntöön

Eduskunta on hyväksynyt EES-asetusta täydentävän kansallisen lainsäädännön marraskuussa 2022 (HE 173/2021 vp) ja lait on julkaistu säädöskokoelmassa. Asetusehdotuksella ei ole vaikutuksia mainittuun lainsäädäntöön. Koska EES-asetuksessa järjestelmän käyttöönoton aikataulu on sidottu komission tekemään päätökseen, eikä tarkasta ajankohdasta ollut varmuutta, kansallisten lakien voimaantulosta säädetään valtioneuvoston asetuksella.

II) Taloudelliset vaikutukset

a) Vaikutukset EU-tasolla

Ehdotuksella ei ole vaikutuksia EU:n talousarvioon.

b) Vaikutukset kansallisella tasolla

Taloudellisten vaikutusten arviointia tarkennetaan valmistelun edetessä huomioiden se, että aikanaan hyväksyttäväksi tulevat asetukset voivat poiketa komission nyt antamasta ehdotuksesta. Rahoituksesta päätetään julkisen talouden suunnitelman tai valtiontalouden kehysten ja valtion talousarvioesitysten valmistelun yhteydessä.

III) Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Rajavartiolaitos lykkää rajanylitystietojärjestelmän toimeenpanoa.

IV) Vaikutukset liikenteenharjoittajille

Ehdotuksella ei ole vaikutuksia liikenteenharjoittajille.

V) Vaikutukset voimassa oleviin matkustuskäytäntöihin Pohjoismaissa

Pohjoismaiden välillä on ollut olemassa passivapaus jo vuodesta 1954 asti (valtiosopimus 17/1954), joka vapauttaa Pohjoismaiden kansalaiset velvollisuudesta pitää mukana passia tai muuta matkustusasiakirjaa Pohjoismaiden välillä matkustettaessa. Asetusehdotuksilla ei ole vaikutusta passivapauteen.

5 Asetusehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin

Ehdotuksessa otetaan kaikilta osin huomioon Euroopan unionin perusoikeuskirjassa tunnustetut perusoikeudet ja periaatteet. Ehdotetuissa toimenpiteissä otetaan huomioon erityisesti perusoikeuskirjan 6 artikla, jolla suojellaan perusoikeutta vapauteen ja turvallisuuteen, perusoikeuskirjan 7 artikla, jolla suojellaan jokaisen perusoikeutta yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen, ja 8 artikla, joka koskee perusoikeutta henkilötietojen suojaan. Ehdotetut toimenpiteet täyttävät myös SEUT-sopimuksen 16 artiklan vaatimuksen, jonka mukaan jokaisella on oikeus henkilötietojensa suojaan.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut EES-asetusta lausunnossaan valtioneuvoston kirjelmään eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Älykkäät rajat; PeVL 28/2016 vp) sekä kansallisen täydentävän lainsäädännön käsittelyn yhteydessä (PeVL 48/2022 vp). Nyt annetulla ehdotuksella ei muuteta EES:ään pääsyä koskevia tiukkoja sääntöjä eikä EES-asetuksessa säädettyjä tarvittavia suojatoimia, kuten oikeutta henkilötietojen suojaan perusoikeutena ja tiedonsaantioikeutta. Ehdotuksessa esitetyt muutokset on rajattu artikloihin, joiden muutoksilla mahdollistetaan järjestelmän asteittainen käyttöönotto. Esitys ei myöskään edellytä muutoksia hyväksyttyyn kansalliseen täydentävään lainsäädäntöön.

EES- asetuksessa tarkoitettussa henkilötietojen käsittelyssä on kyse yleisen tietosuojasetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä lukuun ottamatta lainvalvontatarkoituksessa suoritettavia tiedonhakuja. EES-asetuksessa tarkoitettuun henkilötietojen käsittelyyn sovellettava yleislainsäädäntö määrittyy siten tietojen käsittelytarkoituksen mukaisesti. Henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan yleistä tietosuojasetusta ja sitä täydentävää kansallista tietosuojalakia (1050/2018) tai rikosasioiden tietosuojalakia (1054/2018) näiden yleissäädösten soveltamisalaa koskevien säännösten mukaisesti. Rajavartiolaitoksen, poliisin ja Tullin suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan lisäksi täydentävästi henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettua lakia (639/2019), henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annettua lakia (616/2019) ja henkilötietojen käsittelystä Tullissa (650/2019) annettua lakia.

6 Ahvenanmaan toimivalta

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

7 Asetusehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat

Asetusehdotusta on käsitelty neuvoston IXIM työryhmässä 13.1.2025.

8 Asetusehdotuksen kansallinen käsittely

U-kirjelmää on käsitelty kirjallisessa menettelyssä 31.1.- 4.2.2025 EU-jaostoissa 6 ja 7.

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu komission asetusehdotukseen myönteisesti ja kannattaa sen keskeistä tavoitetta helpottaa EES-asetuksen täytäntöönpanoa, jotta jäsenvaltiot voivat saavuttaa siinä asetetut EES-järjestelmän tavoitteet kohtuullisessa ajassa ja tehokkaasti.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että asian käsittelyssä edetään ripeästi, jotta järjestelmää päästään hyödyntämään ulkorajat ylittävän matkustusliikenteen tilannekuvan parantamiseen.