

Asia

EU; OSA; Ehdotukset (1) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä poliisiyhteistyössä ja oikeudellisessa yhteistyössä rikosasioissa, asetuksen 515/2014 muuttamisesta sekä asetuksen 1986/2006, neuvoston päätöksen 2007/533/YOS ja komission päätöksen 2010/261/EU kumoamisesta (2) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä rajatarkastuksissa, asetuksen 515/2014 muuttamisesta ja asetuksen 1987/2006 kumoamisesta ja (3) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi Schengenin tietojärjestelmän käytöstä EU:n alueella laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi

Kokous

U/E/UTP-tunnus

U 21/2017 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Puheenjohtajan tavoitteena on saavuttaa asetusehdotuksista neuvoston yhteinen kanta loka- marraskuun aikana.

Suomen kanta

Artikla 4 SIS-poliisiyhteistyö- ja SIS-rajatarkastusehdotukset: SIS-järjestelmän tekninen rakenne ja toimintatavat

Suomi on katsonut, että jäsenmaita, joilla kansallista kopiota ei EU:n aiemman linjauksen mukaan ole, ei tulisi velvoittaa pakollisen kansallisen kopion käyttöönottamiseen, koska eu-LISAn ylläpitämä SIS:n keskusjärjestelmä on toiminut hyvin eikä merkittäviä ongelmia ole ollut. Suomi on painottanut, että keskusjärjestelmän toimintavarmuus tulee taata parhaalla mahdollisella tavalla. SIS:n keskusjärjestelmällä on olemassa varajärjestelmä, jonka tulisi olla riittävän tehokas ja toimiva, jotta keskusjärjestelmän alhaalla olon aikana SIS:a voidaan käyttää ilman katkoja.

Suomi kannattaa puheenjohtajan ehdotusta, jonka mukaan pakkoa kansallisen kopion käyttöönottoon ei olisi.

Jos kuitenkin kansallisen kopion suhteen valintamahdollisuutta ei tule olemaan, Suomi katsoo, että jäsenvaltioille tulee antaa riittävä siirtymäaika, vähintään 3 vuotta, asetusehdotusten hyväksymisestä.

Artikla 51 SIS-poliisiyhteistyöehdotus ja artikla 34 SIS-rajatarkastusehdotus: kuulutusten säilytysaika

Suomi pitää tärkeänä, että SIS:iin tallennettuja tietoja säilytetään ainoastaan se aika, mikä on tarpeen sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu. Tämä onkin ehdotuksissa lähtökohtana kuulutusten säilyttämiselle.

Suomi on suhtautunut varauksellisesti ehdotukseen siitä, että kuulutuksen tehneen jäsenvaltion on viiden vuoden kuluessa kuulutuksen tekemisestä tarkistettava, onko sitä tarpeen säilyttää. Tällä hetkellä määräaika on kolme vuotta. Suomi pitää tärkeänä, että SIS:iin tallennettuja tietoja säilytetään ainoastaan se aika, mikä on tarpeen sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu. Tämä onkin ehdotuksissa lähtökohtana kuulutusten säilyttämiselle. Lisäksi jäsenvaltiot voivat ehdotuksen mukaan tarvittaessa asettaa lyhyempiä määräaikoja säilytystarpeen arvioinnille kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

Ottaen huomioon, että asetusehdotusneuvottelut ovat pääosin edenneet Suomelle myönteiseen suuntaan ja se seikka, että Suomi on ainoa jäsenvaltio, joka on suhtautunut varauksellisesti määräajan pidentämiseen, Suomi voi hyväksyä määräajan pidentämisen kolmesta vuodesta viiteen vuoteen osana kokonaisneuvottelutulosta.

Artikla 36(2)b SIS-poliisiyhteistyöehdotus: kuulutukset henkilöistä ja esineistä salaista tarkkailua, tiedustelutarkastuksia tai erityistarkastuksia varten

Suomen kannan mukaan SIS:n soveltaminen muussa oikeudellisessa yhteistyössä kuin eurooppalaisen pidätysmääräyksen soveltamisessa ei lähtökohtaisesti vaikuta perustellulta. Järjestelmä perustuu kuulutuksiin, joiden perusteella valvontatyössä tehdään päätöksiä tai toimia kuulutuksessa olevien pyyntöjen perusteella ympäri vuorokauden. Oikeudellinen yhteistyö edellyttää yksityiskohtaisten oikeudellisten edellytysten arvioimista ja aina vähintään rikosepäilyä.

Tämän vuoksi Suomi on suhtautunut varauksellisesti ehdotukseen, joka koskee salaista tarkkailua, tiedustelutarkastusta tai erityistarkastusta koskevan kuulutuksen tekemistä SIS:iin rikosoikeudellisen rangaistuksen täytäntöönpanoa varten. Ehdotuksen tavoite on ollut epäselvä, sillä säännöstä ei käsitellä lainkaan komission vaikutusarviossa. Komission antaman selityksen mukaan kohdan tarkoituksena on huomioida tilanteet, jossa henkilö on tuomittu rangaistukseen ja myöhemmin päästetty ehdonalaan vapauteen. SIS:iin henkilöstä tehdyllä kuulutuksella pyritään vastaamaan mahdollisesti esille tuleviin tilanteisiin. Suomi on ainoa jäsenvaltio, jolla on artiklaan varauma. Suomi katsoo, että jos säännös säilyy asetuksessa, tulisi sen sanamuotoa pyrkiä muuttamaan sellaiseksi, että se vastaa selkeämmin edellä mainittua säännöksen perusteeksi esitettyä tarkoitusta. Ottaen huomioon, että asetusehdotusneuvottelut ovat edenneet pääsääntöisesti Suomelle myönteiseen suuntaan, Suomi voi

viimesijaisesti hyväksyä säännöksen myös nykymuodossaan osana kokonaisneuvottelutulosta.

SIS-palautusasetus

Suomi kannattaa ehdotusta.

Oikeusperusta

Suomi on pitänyt Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 79 (2) (c) artiklaa asianmukaisena oikeusperustana SIS-palautusasetukselle. Neuvotteluissa voidaan Suomen näkemyksen mukaan edetä komission ehdotuksen pohjalta, eli katsoen, että säädöksen tarkoituksena on maahanmuuttopolitiikan tukeminen (ei kuulu Schengenin säännöstöön). Asia on kuitenkin jossain määrin tulkinnanvarainen. Siten Suomi voi myös hyväksyä etenemisen neuvoston oikeuspalvelun esittämän kannan mukaisesti, eli että palautusasetuksen sisältö on Schengen-relevantti.

Pääasiallinen sisältö

Kyseessä on kolme komission antamaa asetusehdotusta. Asetusehdotus SIS:n perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä poliisiyhteistyössä ja oikeudellisessa yhteistyössä rikosasioissa, asetusehdotus SIS:n perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä rajatarkastuksissa sekä asetusehdotus SIS:n käytöstä EU:n alueella laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi. Poliisiyhteistyötä ja rajatarkastuksia koskevat asetukset muodostaisivat SIS:n oikeusperustan. Palauttamista koskeva asetusta täydentäisi niitä.

Ehdotusten tavoitteena on entisestään parantaa SIS:ä palvelemaan terrorismin ja rajat ylittävän rikollisuuden torjunnassa, parantaa rajaturvallisuutta ja muuttoliikkeen hallintaa, varmistaa tehokas tietojenvaihto jäsenvaltioiden välillä ja edistää unionin kansalaisten turvallisuutta.

Poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä rikosasioissa sekä rajatarkastuksia koskevat asetusehdotukset vastaavat pitkälle voimassa olevan SIS II -tietojärjestelmän oikeusperustan säännöksiä. Palauttamista koskeva asetusehdotus on uusi. Sen tavoitteena on säätää ehdot ja menetelmät SIS:n käyttämisestä laittomasti EU:n alueella oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamisessa, kun henkilön kohdalla on tehty palautuspäätös direktiivin 2008/115/EY, jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi mukaisesti. Lisäksi asetuksessa säädetään palautuspäätöksistä tehtyihin kuulutuksiin liittyvästä lisätietojen vaihdosta sekä jäsenvaltioiden välisistä neuvotteluista.

Artikla 4 SIS-poliisiyhteistyö- ja SIS-rajatarkastusehdotukset: SIS-järjestelmän tekninen rakenne ja toimintatavat

Komission alkuperäisen säädösehdotuksen mukaan kaikki jäsenvaltiot veloitettaisiin kansallisissa järjestelmissään ottamaan käyttöön kansallinen kopio, joka sisältää Schengenin keskustietojärjestelmän SIS-tietokannan tiedot kokonaan tai osittain.

Suomen esityksestä puheenjohtaja on nyt ottanut keskustelun pohjaksi ehdotuksen, jonka mukaan jäsenvaltioille annetaan mahdollisuus kansallisen kopion käyttöönottoon, mutta pakkoa tähän ei olisi. Enemmistö jäsenvaltioista on valmis Suomen ehdotuksen hyväksymään, komissio vastustaa. Neuvottelut artiklasta ovat edelleen kesken.

Artikla 51 SIS-poliisiyhteistyöehdotus ja artikla 34 SIS-rajatarkastusehdotus: kuulutusten säilytysaika

Komissio on ehdottanut, että kuulutuksen tehneen jäsenvaltion on viiden vuoden kuluessa kuulutuksen tekemisestä tarkistettava, onko sitä tarpeen säilyttää. Tällä hetkellä määräaika on kolme vuotta. Ehdotuksissa lähtökohtana kuulutusten säilyttämiselle on, että SIS:iin tallennettuja tietoja säilytetään ainoastaan se aika, mikä on tarpeen sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu. Lisäksi jäsenvaltiot voivat ehdotuksen mukaan tarvittaessa asettaa lyhyempiä määräaikoja säilytystarpeen arvioinnille kansallisen lainsäädännön mukaisesti.

Artikla 36(2)b SIS-poliisiyhteistyöehdotus: kuulutukset henkilöistä ja esineistä salaista tarkkailua, tiedustelutarkastuksia tai erityistarkastuksia varten

Komission ehdotus, joka koskee salaista tarkkailua, tiedustelutarkastusta tai erityistarkastusta koskevan kuulutuksen tekemistä SIS:iin rikosoikeudellisen rangaistuksen täytäntöönpanoa varten, on ollut tavoitteeltaan epäselvä, sillä säännöstä ei käsitellä lainkaan komission vaikutusarviossa. Komission antaman selityksen mukaan kohdan tarkoituksena on huomioida tilanteet, jossa henkilö on tuomittu rangaistukseen ja myöhemmin päästetty ehdonalaiseen vapauteen. SIS:iin henkilöstä tehdyllä kuulutuksella pyritään vastaamaan mahdollisesi esille tuleviin tilanteisiin.

SIS-palautusasetus

Palauttamista koskeva asetusehdotus on uutta sääntelyä. Siinä säädettäisiin ehdot ja menetelmät SIS:n käyttämisestä EU:n alueella laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamisessa. Palautuspäätösten tallentamisella SIS-järjestelmään pyritään parantamaan jäsenvaltioiden välistä tiedonvaihtoa palautuksiin liittyvissä asioissa.

Oikeusperusta

Neuvoston ja komission oikeuspalvelut ovat eri mieltä SIS-palautusehdotuksen suhteesta Schengenin säännöstöön. Neuvoston oikeuspalvelu katsoo SIS-palautusehdotuksen kuuluvan kokonaan Schengenin säännöstöön. Komission oikeuspalvelu on eri mieltä.

Säädösehdotusten lukumäärä riippuu siitä, kumman näkemys hyväksytään neuvottelujen pohjaksi. Puheenjohtaja ei ole ottanut kysymykseen voimakasta kantaa.

Oikeuspalvelut ovat yhtä mieltä siitä, että palautuskysymyksiin soveltuva artikla on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artikla 79 (2) (c), jonka mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen toimenpiteistä, jotka koskevat laitonta maahanmuuttoa ja luvattonta oleskelua, laittomasti maassa oleskelevien henkilöiden maasta poistamista ja palauttamista.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Asetuksia käsitellään tavallisessa lainsäätämisyjärestyksessä ja niiden hyväksymisestä päätetään neuvostossa määräenemmistöllä:

1. Asetusehdotus-Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä poliisiyhteistyössä ja oikeudellisessa yhteistyössä rikosasioissa.

Oikeusperusta: Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artikla 82(1) (d), 85(1), 87(2)(a) ja 88(2)(a).

2. Asetusehdotus Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä rajatarkastuksissa, asetuksen 515/2014 muuttamisesta ja asetuksen 1987/2006 kumoamisesta.

Oikeusperusta: SEUT 77 artiklan 2 kohdan b ja d alakohdat sekä 79 artiklan 2 kohdan c alakohta.

3. Asetusehdotus Schengenin tietojärjestelmän käytöstä EU:n alueella laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi.

Oikeusperusta: SEUT artikla 79 (2) (c).

Käsittely Euroopan parlamentissa

Vastuuvaliokunta Euroopan parlamentissa on kansalaisvapaudet sekä oikeus- ja sisäasiat -valiokunta (LIBE).

Asetusehdotusten Schengenin tietojärjestelmän (SIS) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä poliisiyhteistyössä ja oikeudellisessa yhteistyössä rikosasioissa sekä SIS:n käytöstä rajatarkastuksissa, asetuksen 515/2014 muuttamisesta ja asetuksen 1987/2006 kumoamisesta raportojana toimii Carlos Coelho Euroopan kansanpuolueen ryhmästä.

Asetusehdotuksen Schengenin tietojärjestelmän käytöstä EU:n alueella laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi raportojana toimii Jeroen Lenaers, Euroopan kansanpuolueen ryhmästä.

Euroopan parlamentin on tarkoitus äänestää ehdotuksista loka- marraskuun aikana.

Kansallinen valmistelu

Jaostot 6 ja 7 kirjallinen menettely.

Eduskuntakäsittely

U 21/2017, PeVL 13/2017 vp, HaVL 9/2017 vp.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

EU-asetukset ovat suoraan sovellettavaa oikeutta.

Laissa henkilötietojenkäsittelystä poliisitoimessa (761/2003) on säädetty toisen sukupolven Schengenin tietojärjestelmän (SIS II) perustamisesta, toiminnasta ja käytöstä annetun neuvoston päätöksen (533/2007/YOS) edellyttämistä asioista. Kyseiset säännökset tulee tarkistaa ja kumota siltä osin, kun ne korvaantuvat SIS-poliisiyhteistyöasetuksella. SIS-järjestelmää koskevat kirjaukset tulee tarkastaa henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetussa laissa (579/2005).

Taloudelliset vaikutukset

Komission alkuperäisillä asetusehdotuksilla, jotka sisältävät pakollisen kansallisen kopion rakentamisen, olisi merkittäviä taloudellisia vaikutuksia Suomelle. Taloudellisia vaikutuksia on kuvattu tarkemmin U-kirjeessä (U 21/2017vp).

Jos sen sijaan kansallista kopiota ei tarvitse rakentaa, kustannukset jäävät huomattavasti pienemmiksi, vaikka jäsenvaltiot velvoitettaisiin rakentamaan kansallisen osion varajärjestelmä. Riippuen niistä yksityiskohdista, joiden nojalla riittävän tasoinen varajärjestelmä määriteltäisiin, kustannusten voidaan arvioida nousevan enimmillään noin miljoonaan euroon. Parhaimmassa tapauksessa kustannukset jäävät hyvin vähäisiksi.

SIS-palautusasetuksen mukaiset toimet lisäävät viranomaisten työmäärää ja aiheuttavat sen vuoksi henkilöstön lisäresurssitarpeita. Tämä johtuu kuulutusten määrän kasvusta ja niihin liittyvän tiedon vaihdon hoitamisesta.

Rahoituksesta päätetään julkisen talouden suunnitelman ja valtion talousarvion valmistelun yhteydessä. Toimenpiteiden edellyttämä valtion rahoitus toteutetaan valtiontalouden kehysten puitteissa tarvittaessa kohdentamalla määrärahoja uudelleen.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

-

Asiakirjat

13162/17, 13163/17 ja 13164/17

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Hannele Taavila, SM/PO, puh. 029 548 8568
Matti Pitkäniitty, SM/RO
Mikko Hakkarainen, SM/MMO
Sami Kiriakos, OM
Tanja Jaatinen, OM
Marja Kartila, Poliisihallitus

EUTORI-tunnus

EU/2016/1830, EU/2016/1831, EU/2016/1833

Liitteet**Viite**

Asiasanat

Hoitaa

Tiedoksi
