

RVL Seppälä Jesse(SM)

22.02.2019
JULKINEN

Asia

Ehdotukset Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi muihin EU:n tietojärjestelmiin pääsyn edellytyksistä sekä asetuksen (EU) 2018/1862 ja asetuksen (EU) yyyy/xxx [ECRIS-TCN] muuttamisesta sekä muihin EU:n tietojärjestelmiin pääsyn edellytyksistä ETIAS-järjestelmän tarkoituksia varten sekä asetuksen (EU) 2018/1240, asetuksen (EY) N:o 767/2008, asetuksen (EU) 2017/2226 ja asetuksen (EU) 2018/1861 muuttamisesta.

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komissio antoi 7.1.2019 asetusesitykset (KOM(2019) 3 lopullinen ja KOM(2019) 4 lopullinen), joilla pyritään vahvistamaan ETIAS-järjestelmän täysimääräiseen käyttövalmiuteen saattamiseksi tarvittavat tekniset muutokset muuttamalla säädöksiä, jotka koskevat ETIAS-järjestelmästä tehtyjä kyselyitä EU:n muihin tietoteknisiin järjestelmiin.

Jo 12.8.2018 annettiin asetukset Euroopan matkustustieto- ja -lupajärjestelmän (ETIAS) perustamiseksi. Asetuksen (EU) 2018/1240:n mukaisesti, ETIAS-järjestelmän avulla voidaan määrittää viisumipakosta vapautettujen kolmansien maiden kansalaisten maahantulokelpoisuus ennen kuin he matkustavat Schengen-alueelle ja todeta, aiheuttaako heidän matkansa turvallisuusriskin, laittoman maahanmuuton riskin tai suuren epidemiariskin. Tällöin ETIAS-järjestelmän hakujen kohteena olevien EU:n eri tietojärjestelmien tilanne poikkesi nykytilanteesta. Samassa yhteydessä säädettiin, että ETIAS-järjestelmän tietojenvaihdosta muiden tietojärjestelmien kanssa säädetään myöhemmin erikseen.

7.1.2019 annettu komission ehdotus (KOM(2019) 3 lopullinen) säätää ETIAS-järjestelmän tiedonvaihdosta Schengenin tietojärjestelmän (EU) 2018/1862 (SIS poliisiyhteistyö) kanssa sekä asetusehdotuksen (EU) yyy/xxx osalta keskitetyn järjestelmän, jolla tunnistetaan jäsenvaltioita, joilla on rikostuomiotietoja kolmansien maiden kansalaisista ja kansalaisuudettomista henkilöistä. (ECRIS-TCN) kanssa. ECRIS-TCN –asetus on tarkoitus hyväksyä lopullisesti maaliskuussa 2019.

7.1.2019 annettu toinen komission ehdotus (KOM(2019) 4 lopullinen) säätää ETIAS-järjestelmän (EU) 2018/1240 tietojenvaihdosta (EY) N:o767/2008 mukaisen viisumitietojärjestelmän (VIS), (EU) 2017/2226 mukaisen rajanylitystietojärjestelmä (EES) ja EU 2017/1861 mukaisen rajatarkastuksissa käytettävän Schengenin tietojärjestelmän (SIS rajatarkastus) kanssa.

Komissio pyrkii asetusneuvotteluiden nopeaan loppuunsaattamiseen. Komission mukaan ehdotuksella tehdään vain vähäisiä teknisiä muutoksia, jotka vastaavat ETIAS-asetuksessa jo olevia säädöksiä.

Asetusehdotukset esiteltiin 9.1.2019 ja niitä on käsitelty Rajat –työryhmässä 23.1.2019. Suomi on jättänyt ehdotuksiin tutkimusvarauman.

Jotta neuvoston yleisnäkemyksen neuvottelut pystyttäisiin aloittamaan viiveettä, Suomen kannan pikainen muodostus E-kirjeellä on tärkeää, jotta eduskunnan tahto voitaisiin huomioida asetusneuvotteluissa ja jotta Suomi ehtisi vaikuttaa asetusneuvotteluihin ennen EU-neuvoston puheenjohtajan roolin ottoa keväällä 2019. On myös huomioitava, että Euroopan parlamentin vaalit vaikuttavat kevään 2019 eurooppalaisiin lainsäädäntöaikatauluihin.

On todennäköistä, että komission toivomasta nopeutetusta menettelystä huolimatta kolmikantaiset neuvottelut neuvoston yleisnäkemyksen, Euroopan parlamentin ja komission välillä siirtyvät loppusyksylle 2019.

Kansallinen kanta päivitetään eduskunnalta valtioneuvoston U-kirjelmällä.

Suomen kanta

Suomi suhtautuu komission antamiin tietojärjestelmiin pääsyn edellytyksiä koskeviin asetusesityksiin (KOM(2019) 3 lopullinen ja KOM(2019) 4 lopullinen) pääosin myönteisesti. Suomi tukee ETIAS:n täysimääräistä toimeenpanoa ehkäisemään laittomaan maahanmuuttoon, sisäisen turvallisuuteen ja kansanterveyteen sekä terrorismiin liittyviä uhkia. ETIAS-järjestelmän tavoitteita ei voida saavuttaa ilman tarpeellisia liittymäpintoja muihin EU:n tietojärjestelmiin, joista säädetään tässä asetuspaketissa.

ETIAS-asetuksen toimeenpanon tärkeimmät periaatteet on jo vahvistettu asetuksen (EU) 2018/1240 hyväksymisen yhteydessä, erityisesti ETIAS-järjestelmän suhteesta EES:n, VIS:n ja SIS:n kanssa. Asetusehdotuksissa on huomioitu tietojärjestelmien yhteentoimivuutta koskevat lainsäädäntöehdotukset ja tietojärjestelmien yhteisen henkilötietorekisterin sekä eurooppalaisen hakuportaalin kehittäminen.

ECRIS-TCN:n osalta ehdotus sisältää useita kysymyksiä, joihin tulee neuvotteluissa kiinnittää huomiota, kuten ECRIS-TCN:n uuden käyttötarkoituksen määrittely, osumatiedon ja rikosrekisteritiedon käytön määrittely, vakavan rikoksen ja terrorismirikoksen määritelmät sekä tarkemmat kansallisen tiedonkäsittelyprosessin määritykset, jotta ehdotuksen taloudellisia vaikutuksia voitaisiin arvioida kansallisesti tarkemmin.

Pääasiallinen sisältö

Asetusehdotuksissa määriteltäisiin ETIAS:n tekninen yhteys EES:n, VIS:n, SIS:n ja ECRIS-TCN:n kanssa, ottaen huomioon tietojärjestelmien yhteisen henkilötietorekisterin ja eurooppalaisen hakuportaalin kehittämisen. Siinä säädettäisiin kyseisten tietojärjestelmien automaattisen tiedonvaihdon osa-alueista.

Asetusehdotuksissa ECRIS-TCN:n osalta ehdotetaan, että säädettäisiin kyseisen tietojärjestelmän ja sitä määrittävän asetuksen soveltamisalan laajentamisesta rajaturvallisuustarkoituksiin. Samalla Euroopan raja- ja merivartiostovirasto Frontexin

perustamasta ETIAS-keskusyksiköstä tehtäisiin toimivaltainen viranomainen ECRIS-TCN:n osalta.

Ehdotuksessa määriteltäisiin terrorismirikos ja vakava rikos. Siinä velvoitettaisiin jäsenvaltiot liputtamaan rekisterissä olevat tällaisen rikostuomion saaneet henkilöt ECRIS-TCN-järjestelmään.

Samalla määriteltäisiin ETIAS-järjestelmästä SIS-järjestelmään tehtyjen hakutulosten ilmoituksista jäsenvaltioiden SIRENE-toimistoille ja muista automaattisista ilmoituksista.

Lisäksi määritettäisiin ETIAS-järjestelmän tiedonvaihdosta Europolin tietojen kanssa. Interpolin tietojärjestelmähakuja koskien säädettäisiin Interpolin kanssa tehtävistä sopimuksista, jotta ETIAS-järjestelmän haut Interpolin tietojärjestelmästä saataisiin tehtyä osana matkustuslupan myöntämisedellytyksien arviointia.

Asetusehdotuksessa säädettäisiin matkustuslupahakemusten automaattisesta toimittamisesta ETIAS-keskusyksikköön tietojärjestelmähakuosumien sattuessa. Tätä koskien komissiolle annettaisiin määriteltäväksi täytäntöönpanosäädökset tiedonkäsittelyn tarkemmista säännöistä.

Ehdotuksessa säädettäisiin ETIAS-keskusyksikön oikeuksista matkustuslupahakemuksen käsittelytietoihin. Esityksessä määritettäisiin sen pääsystä hakemustietoihin sekä ETIAS:n lisäksi muihin EU:n tietojärjestelmiin.

Kansallisille ETIAS-yksiköille on jo aiemmin annettu velvoite arvioida kyseisten henkilöiden matkustuslupan edellytyksiä ja jatkotoimenpiteitä. Kunkin jäsenvaltion oma ETIAS-yksikkö vastaa jatkotoimista, kuten matkustuslupien kumoamisista.

Tässä ehdotuksessa jäsenvaltioiden kansalliset ETIAS-yksiköt velvoitettaisiin selvittämään ETIAS-järjestelmällä matkustuslupia hakevien ECRIS-TCN -järjestelmässä liputettujen henkilöiden varmennettu tunnistaminen. Matkustuslupan edellytykset arvioitaisiin myös kansallisen rikosrekisterin tietojen avulla. Ehdotus edellyttäisi, että kansallisilla ETIAS-yksiköillä olisi pääsy kansallisiin rikosrekistereihin silloin kuin kyse on liputetuista terrorismirikoksista tai muista vakavista rikoksista.

Vastaavasti, kansallisille ETIAS-yksiköille annettaisiin pääsy EES-, VIS- ja SIS-tietojärjestelmiin matkustuslupapäätösten arvioimiseksi. Kansallisen ETIAS-yksikön tekemistä kirjauksista muihin tietojärjestelmiin säädettäisiin.

Eri tietojärjestelmien tietokenttien tekniset vastaavuudet määriteltäisiin. ETIAS:n tietojenkäsittelytoimien kirjaamisesta, hakujen rekisteröintisäännöistä ja kaikkien tietojärjestelmätapahutumien lokitiedoista sekä niiden säilyttämisestä ja tilastoinnista annettaisiin erilliset määräykset tietojärjestelmittäin.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Asetusehdotuksen (KOM(2019) 3 lopullinen) muutossäännösten osalta, ehdotukset perustuvat Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 82 artiklan 1 kohdan d alakohtaan yhdessä 87 artiklan 2 kohdan a alakohtaan.

SEUT 82 artiklan 1 kohdan d alakohdassa määrätään, että Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat säätää toimenpiteistä, joiden tarkoituksena on helpottaa jäsenvaltioiden

oikeusviranomaisten tai vastaavien viranomaisten yhteistyötä rikosasioiden käsittelyn ja päätösten täytäntöönpanon yhteydessä.

SEUT 87 artiklan 2 kohdan a alakohdassa määrätään, että Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat säätää toimenpiteistä, jotka koskevat rikosten ehkäisemiseen, paljastamiseen ja tutkintaan liittyvää poliisiyhteistyötä varten tarvittavien tietojen keräämistä, tallentamista, käsittelyä, analysointia ja vaihtoa.

Oikeusperusta on sama kuin muutettavan asetuksen (EU) 2018/1862 (SIS poliisiyhteistyö) oikeusperusta sekä muutettavan asetusehdotuksen (EU) yyy/xxx (ECRIS-TCN) oikeusperusta.

Asetusehdotuksen (KOM(2019) 4 lopullinen) muutossäännösten osalta, ehdotukset perustuvat SEUT 77 artiklan 2 kohdan a, b ja d alakohtiin.

SEUT 77 artiklan 2 kohdan a, b ja d alakohtien nojalla Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat hyväksyä toimenpiteitä, jotka koskevat viisumeita ja muita lyhytaikaisia oleskelulupia koskevaa yhteistä politiikkaa, ulkorajoja ylittäviin henkilöihin kohdistuvia tarkastuksia, sekä muita toimenpiteitä, jotka ovat tarpeen yhdenmetyen ulkorajojen valvontajärjestelmän käyttöön ottamiseksi vaiheittain.

Kyseiset määräykset (tai SEUT 77 artiklan 2 kohdan a alakohdan osalta niiden edeltäjä) olivat oikeusperustana asetuksille ((EU) 2018/1240 (ETIAS), (EY) N:o 767/2008 (VIS), (EU) 2017/2226 (EES) ja EU 2017/1861 (SIS rajatarkastus)), joita esitetään muutettaviksi.

Voidaan arvioida, että oikeusperustat ovat lähtökohtaisesti asianmukaisia. Neuvotteluissa tulisi kiinnittää huomiota oikeusperustan riittävyyteen siltä osin kuin kyse on rikosrekisteritietojen käytöstä rajavalvontaan sekä kansallisten ETIAS-yksiköiden oikeudesta käyttää kansallisia rikosrekisteritietoja.

Komissio katsoo, että ehdotusten tavoitteita ei voida saavuttaa riittävällä tavalla pelkästään jäsenvaltioiden toimin. Komission mukaan ehdotus sisältää vain ne toimenpiteet, jotka ovat tarpeen asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Ehdotuksia voidaan pitää toissijaisuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukaisena.

Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin

Komission ehdotusten perustelujen mukaan niissä pelkästään määritellään yksityiskohtaisemmin, mitä tietoja järjestelmien välillä vertaillaan, ja tehdään tarvittavat muutokset käyttöoikeuksien myöntämisen osalta. Komission ehdotusten mukaan niitä olisi siten pidettävä EU:n perusoikeuskirjan mukaisina erityisesti henkilötietojen suojan osalta.

Ehdotettu sääntely kytkeytyy kuitenkin laaja-alaiseen tietojärjestelmien kokonaisuuteen ja asetusehdotuksissa ECRIS-TCN:n osalta ehdotetaan, että niissä säädettäisiin kyseisen tietojärjestelmän ja sitä määrittävän asetuksen soveltamisalan laajentamisesta rajaturvallisuustarkoituksiin. Samalla Euroopan raja- ja merivartiostovirasto Frontexin perustamasta ETIAS-keskusyksiköstä tehtäisiin toimivaltainen viranomainen ECRIS-TCN:n osalta. Tämä merkitsisi ECRIS-TCN –järjestelmän tietojen käyttötarkoitusten laajentamista, mikä olisi merkityksellistä yksityiselämän suojan kannalta.

Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan tällaista sääntelyä yleensä katsonut, että sääntelyä on tarkasteltava perustuslain 10 §:n kannalta. Sen 1 momentin mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan lainsäätäjän liikkumavaraa rajoittaa tämän säännöksen lisäksi myös se, että henkilötietojen suoja osittain sisältyy samassa momentissa turvattu yksityiselämän suojan piiriin. Kysymys on kaiken kaikkiaan siitä, että lainsäätäjän tulee turvata tämä oikeus tavalla, jota voidaan pitää hyväksyttävänä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudessa (ks. esim. PeVL 13/2016 vp, s. 3–4).

ETIAS-järjestelmästä ECRIS-TCN -järjestelmään tehtävät haut merkitsisivät myös biometristen tietojen käsittelyä. EU:n uudistuneen tietosuojalainsäädännön mukaan biometriset tiedot ovat erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Perustuslakivaliokunta on arvioinut, että biometriset tunnistetiedot ovat monin tavoin rinnastettavissa arkaluonteisiin tietoihin (esim. PeVL 30/2016 vp). Arkaluonteisten tietojen käsittelyn salliminen koskee yksityiselämään kuuluvan henkilötietojen suojan ydintä (PeVL 37/2013 vp). Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan merkityksellistä on, että arkaluonteisiin tietoihin rinnastuvia biometrisiä tunnisteita sisältäviin laajoihin tietokantoihin saattaa liittyä tietoturvaan ja tietojen väärinkäyttöön liittyviä vakavia riskejä, jotka voivat viime kädessä muodostaa uhan henkilön identiteetille (PeVL 13/2016 vp, s. 4, PeVL 14/2009 vp, s. 3/I). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tällaisten rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta (PeVL 38/2016 vp, PeVL 21/2012 vp, PeVL 47/2010 vp ja PeVL 14/2009 vp).

Perustuslakivaliokunta on korostanut tarvetta varmistaa käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteen toteutuminen henkilötietojen käsittelyssä (ks. esim. PeVL 14/2017 vp ja PeVL 33/2016 vp). Valiokunta on erityisesti biometristen tunnistetietojen käsittelyn kansallisen sääntelyn arvion yhteydessä korostanut, että tietojen käyttämiseen varsinaisen keräämis- ja tallettamistarkoituksen ulkopuolelle jääviin tarkoituksiin on laajojen biometrisiä tunnisteita sisältävien rekisterien yhteydessä syytä suhtautua kielteisesti. Käyttötarkoitussidonnaisuudesta on valiokunnan mielestä voitu tehdä vain täsmällisiä ja vähäisiä luonnehdittavia poikkeuksia. Sääntely ei ole saanut johtaa siihen, että muu kuin alkuperäiseen käyttötarkoitukseen liittyvä toiminta muodostuu rekisterin pääasialliseksi tai edes merkittäväksi käytettäväksi (ks. esim. PeVL 14/2017 vp ja PeVL 47/2010 vp).

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentin vastuuvaliokunta on kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE), joka ei ole vielä aloittanut asetusehdotuksien käsittelyä. Asetusehdotusten käsittelyä ei ehditä todennäköisesti aloittaa nykyisen parlamentin istuntokaudella, vaan vasta syksyllä 2019.

Kansallinen valmistelu

Ehdotus Suomen kannasta on valmisteltu sisäministeriön, oikeusministeriön ja ulkoministeriön yhteistoiminnassa.

E-kirjeluonnos on käsitelty kirjallisessa menettelyssä maahanmuutto, turvapaikka ja kotouttaminen -jaostossa EU(6) ja oikeus- ja sisäasiat -jaostossa EU(7) 18. – 20.2.2019.

Eduskuntakäsittely

-

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Euroopan unionin asetukset ovat sellaisenaan jäsenvaltioita sitovia. Suomella ei ole asiasta aiempaa kansallista säätelyä.

Kansallisen lainsäädännön suhdetta EU:n lainsäädäntöön on selvitetty esitetyllä asetuspaketilla muutettavien asetusten kansallisen valmistelun yhteydessä U 46/2017 vp (ECRIS-TCN:n osalta) ja U 3/2017 vp (ETIAS:n osalta). Ehdotukset saattavat edellyttää täydentävää lainsäädäntöä rikosrekisteritietojen käytöstä.

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 5 luvun 27 §:n 23 kohdan mukaan lainkäyttöä, esitutkintaa, tuomioiden ja rangaistusten täytäntöönpanoa koskevat asiat kuuluvat valtakunnan toimivaltaan. Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 26 ja 34 kohtien mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat ulkomaalaislainsäädäntöä ja Rajavartiolaitosta.

Taloudelliset vaikutukset

Kansallisen ETIAS-yksikön suorakäytön tekninen rakentaminen Oikeusrekisterikeskuksen tuomiotietoihin ja muut ETIAS-järjestelmän kansalliseen toimeenpanoon liittyvät tietojärjestelmäratkaisut maksavat vuonna 2021 investointina 1 000 000 euroa. Vuodesta 2022 alkaen kansallisten tietojärjestelmäratkaisuiden ylläpito ja kehittäminen maksaa 300 000 euroa vuodessa.

Myös Oikeusrekisterikeskukselle muodostuisi tietojärjestelmiä koskevia kustannuksia, jotka liittyisivät ainakin sekä tietojen luovuttamiseen kansalliselle ETIAS-yksikölle että Oikeusrekisterikeskukselle tulevaan velvoitteeseen liputtaa tuomioita. Myös muut tietojärjestelmäkustannukset olisivat mahdollisia. Kustannusten määrää pystytään tarkemmin arvioimaan kun neuvottelut etenevät.

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan matkustajatieto- ja lupajärjestelmäksi (ETIAS), U3/2017 vp, arvioi Rajavartiolaitoksen lisähenkilöstötarpeeksi 20 henkilötyövuotta kansallisen ETIAS-yksikön operoimiseksi.

Oikeusrekisterikeskuksen työmäärän kasvu ECRIS-järjestelmän liputusten hallinnointiin ja kansallisen ETIAS-yksikön työmäärän mahdollinen kasvu uusien liittymäpintojen osalta selviävät tarkemmin vasta asetusten toimeenpanosäännösten laadinnan ja asetuksen toimeenpanon yhteydessä vuosina 2021 alkaen. Samalla arvioidaan kansallisen ETIAS-yksikön mahdolliset yhteistoimintamahdollisuudet Poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen henkilöstön muodostaman matkustajatietoyksikön kanssa.

Kansallisista resursseista päätetään julkisen talouden suunnitelman (JTS) ja valtion talousarvion valmistelun yhteydessä.

ETIAS-järjestelmän kansallisia rajapintoja ei voida toteuttaa EU-rahoituksella, mutta muilta osin EU-rahoituksen mahdollisuudet, esimerkiksi rajaturvallisuuden- ja viisumipolitiikan rahoitustukivälineen kautta, selvitetään osana EU:n monivuotisen rahoituskehityksen valmistelua.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Suomi toimii EU:n neuvoston puheenjohtajana 1.7.2019 – 31.12.2019. Jo ennen puheenjohtajakauden alkua, Suomi ottaa vaiheittain neuvoston rakenteissa asetusneuvotteluja koskien puolueettoman sovittelijan roolin.

Asiakirjat

Liitteessä mainitut komission esitykset niiden neuvostokäsittelyn numerolla:
KOM(2019) 3 lopullinen – 5071/19
KOM(2019) 4 lopullinen – 5072/19

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Rajaturvallisuusasiantuntija Jesse Seppälä / SM RO
+358 295 421 141

EUTORI-tunnus

EU/2019/0233, EU/2019/0234

Liitteet 5071/19 ja 5072/19

Viite EU/2019/0233 ja EU/2019/0234

Asiasanat	oikeudellinen yhteistyö rikosasioissa, rajamuodollisuudet, rajavalvonta, Schengen viisumi, Schengenin sopimus, SIS, tietojenvaihto oikeus- ja sisäasioissa, ulkorajat, tietojärjestelmät
Hoitaa	LVM, OM, SM, UM, VM
Tiedoksi	EUE, LIIVI, OKM, PLM, STM, TEM, TULLI, VNK, VTV
