

HALLINTOVALIOKUNNAN LAUSUNTO 9/2013 vp

Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi (rajanylitystietojärjestelmä EES ja rekisteröityjen matkustajien ohjelma RTP eli älykkäät rajat)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunnan puhemies on 26 päivänä huhtikuuta 2013 lähettänyt valtioneuvoston kirjelmän ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi (rajanylitystietojärjestelmä EES ja rekisteröityjen matkustajien ohjelma RTP eli älykkäät rajat) (U 18/2013 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan ja samalla määrännyt, että hallintovaliokunnan on annettava asiasta lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa on ollut kuultavana

- yksikön päällikkö, everstiluutnantti Matti Sarasmaa, sisäasiainministeriö.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- tietosuojavaltuutettu
- Poliisihallitus.

Viitetiedot

Eduskuntaa on aiemmin informoitu asiasta valtioneuvoston kirjelmillä E 120/2011 vp ja E 9/2008 vp, joista viimeksi mainitusta valiokunta on antanut lausunnon HaVL 5/2008 vp.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komission ehdotus sisältää lainsäädäntökokoisuuden, joka koostuu rajanylitystietojärjestelmän (EES) ja rekisteröityjen matkustajien ohjelman (RTP) perustamista koskevista säädösehdotuksista.

EES-asetusehdotuksen tarkoituksena on perustaa rajanylitystietojärjestelmä, joka on tarkoitettu jäsenvaltioiden ulkorajat ylittävien ja niiden alueella lyhytaikaiseen oleskeluun oikeutettujen kolmansien maiden kansalaisten maahan-tulo- ja maastalähtöaikaa ja -paikkaa koskevien

tietojen rekisteröimiseen ja säilyttämiseen, heidän oleskelunsa keston laskemiseen sekä kuulustusten laatimiseen jäsenvaltioille, kun lailliset oleskeluajat ovat umpeutuneet.

RTP-asetusehdotuksen tarkoituksena on mahdollistaa nopeammat rajatarkastukset niille kolmansien maiden kansalaisille, joille on tehty taustatarkastus ja jotka sen perusteella on hyväksytty ohjelmaan. Ehdotuksessa määritetään rekisteröityjen matkustajien ohjelmaan pääsyä koskevat menettelyt ja edellytykset, määritellään rekisteröityjä matkustajia koskevien tieto-

jen säilyttämiseen tarkoitettun, tunnistevälineestä ja keskusrekisteristä muodostuvan järjestelmän toiminnot ja tehtävät. Lisäksi keskusrekisterin kehittäminen ja operatiivinen hallinnointi sekä tunnistevälineen teknisten eritelmien määrittäminen siirrettäisiin EU:n tietotekniikkaviraston vastuulle.

Lisäksi kokonaisuus sisältää uudistuksesta johtuvat muutosehdotukset Schengenin raja-säännöstöön.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu ehdotuksiin myönteisesti. Rajanylitystietojärjestelmän EES ja rekisteröityjen matkustajien ohjelman RTP käyttöön-otolla on suuri rajaturvallisuuden kehittämiseen sekä rajanylityksien sujuvuuteen liittyvä vaikutus, joka myös kompensoi EU:n suurten naapurimaiden viisumivapauksista tulevaisuudessa syntyviä haasteita.

Valtioneuvoston mielestä rajanylitystietojärjestelmän EES:n käyttötarkoitus tulisi määritellä komission ehdottamaa laajemmaksi siten, että tietojärjestelmän käyttötarkoitus kattaisi myös asetuksessa selkeästi määriteltävien terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjunnan. Lainvalvontaviranomaisille tulisi antaa näitä tarkoituksia varten pääsy järjestelmään selkeästi määritellyissä tapauksissa ja tavalla, joka ottaa huomioon EU:n tietosuojasääntelyn vaatimukset. Lainvalvontaviranomaisten pääsyoikeuden osalta on varmistettava myös käyttötarkoituksen mahdollisten laajennusten pitäminen mahdollisimman tarkkarajaisina, perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, ja pääsyoikeus on määriteltävä Euroopan unionin perusoikeuskirjan periaatteiden mukaisesti huomioiden erityisesti jokaisen oikeus vapauteen ja turvallisuuteen, henkilötietojen suoja sekä syrjintäkielto. Ehdotettava käyttötarkoituksen laajentaminen edellyttää asetuksen oikeusperustan laajentamista Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen poliisiyhteistyötä koskeviin artikloihin. Käyttötarkoituksen laajentaminen parantaisi kustannuksiltaan ja tietomäärältään merkittävän järjestelmän vaikuttavuutta sisäisen turvallisuuden ylläpidossa ja kehittämisessä.

Ehdotuksiin sisältyy nyt tarkat ja kattavat tietosuoja- ja tietoturvasäännökset, mutta mikäli EES:n käyttötarkoitusta laajennetaan ehdotetulla tavalla, edellyttäisi tämä myös tietoturva- ja tietosuojasäännösten uudelleentarkastelua lainvalvontaviranomaisten käyttöoikeuksien näkökulmasta.

Suomi pitää tärkeänä kolmansien maiden kansalaisten oikeusturvaa, kun järjestelmän havaitsemista oleskeluajan ylityksistä aiheutuu seuraamuksia. Tietojen oikeellisuuteen on kiinnitettävä erityistä huomiota.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna sitä, että EES-järjestelmä sisältää biometrisen tunnisteen eli sormenjälkitiedon, joka on luotettavin tapa määrittää henkilöllisyys. Biometriikka tulisi liittää mukaan jo järjestelmän käyttöönoton yhteydessä ilman nyt ehdotettua siirtymäaikaa tai ainakin huomattavasti ehdotettua siirtymäaikaa nopeammin, jos jäsenvaltioilla on tähän valmius. Koska biometrinen tietojen laajamittainen tallettaminen ja näiden tietojen käyttäminen on merkityksellistä yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta, valtioneuvosto katsoo tarkoituksenmukaiseksi saada perustuslakivaliokunnan lausunto asiasta.

Valtioneuvosto katsoo, että EES-järjestelmän maahantulo- ja maastalähtötietueiden 181 päivän säilytysaika, jota sovelletaan silloin, kun henkilö ei ole ylittänyt laillista oleskeluaikaa, on liian lyhyt ja sitä tulisi pidentää. Komission ehdottama 181 päivän säilytysaika voisi merkitä tietojen ja biometrisen tunnisteen toistuvaa keräämistä matkustajilta, mikä puolestaan aiheuttaisi riskin rajatarkastusten ruuhkaantumiselle ulkorajoilla. Pidemmällä säilytysajalla olisi merkitystä myös selvittäessä henkilön matkustushistoriaa viisumihakemuksen tai rekisteröityjen matkustajien ohjelmaan hakeutumisen yhteydessä.

Käsittelyssä on lisäksi tarkasteltava EES-järjestelmän vaikutuksia rajatarkastusten sujuvuuteen myös edellä mainittua säilytysaikaa laajemmin siten, että kolmannen maan kansalaisen rajatarkastukseen tällä hetkellä kuluva aika ei kasva EES-järjestelmän vuoksi liikaa.

RTP-ohjelmaa koskevan asetusehdotuksen käsittelyssä tulee kiinnittää huomiota RTP-ha-

kemusten vastaanoton ja käsittelyn järjestämiseen jäsenvaltioiden viranomaisissa. Erityisesti on määriteltävä — asetusehdotuksen rajatarkastuksiin liittyvä oikeusperusta sekä Schengen-valtioiden edustustojen toimintaan liittyvät sei-

kat huomioon ottaen — mikä on Schengen-valtioiden edustustojen mahdollinen rooli RTP-järjestelmässä. On myös perusteellisesti selvitettävä mahdollisuudet organisoida eri tavoin hake-
musten vastaanottoa ja käsittelyä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Komission ehdotus sisältää lainsäädäntökoko-
naisuuden, joka koostuu rajanylitystietojärjes-
telmän (EES) ja rekisteröityjen matkustajien oh-
jelman (RTP) perustamista koskevista säädöse-
hdotuksista. Lisäksi ehdotus sisältää uudistuksen
johdosta Schengenin säännöstöön tarvittavat
muutokset.

EES on tarkoitettu unionin ulkorajat ylittä-
vien, jäsenvaltioiden alueella lyhytaikaiseen
oleskeluun oikeutettujen kolmansien maiden
kansalaisten maahantulo- ja maastalähtöaikaa ja
-paikkaa koskevien tietojen rekisteröimiseen ja
säilyttämiseen, heidän oleskelunsa keston laske-
miseen sekä kuulutusten laatimiseen jäsenval-
tioille, kun lailliset oleskeluajat ovat umpeutu-
neet. EES mahdollistaisi unionin alueelle saapu-
vien kolmansien maiden kansalaisten luotetta-
van tunnistamisen ja heidän alueella oleskelun-
sa keston automaattisen laskennan.

RTP:n tarkoituksena on mahdollistaa no-
peammat rajatarkastukset niille kolmansien mai-
den kansalaisille, joille on tehty taustatarkastus
ja jotka sen perusteella on hyväksytty ohjel-
maan. Järjestelmät on tarkoitettu ottaa käyttöön
rinnakkaisina, koska ne täydentävät toisiaan.
EES mahdollistaa passien manuaalisesta leima-
misesta luopumisen, ja tämä luo edellytykset
RTP:n toteuttamiselle sekä automatiikan hyö-
dyntämiselle kolmansien maiden kansalaisten
rajatarkastuksissa. Rajanylitykset helpottuvat
myös manuaalisten rajatarkastusten osalta, kun
rajavartijoiden ei enää tarvitse esittää rekiste-
röidylle matkustajalle lisäkysymyksiä esimer-
kiksi matkan määränpäästä tai varojen riittävyys-
destä.

Hallintovaliokunta katsoo, että EES ja RTP
parantavat matkustajavirtojen hallintaa ja val-

vontaa tehostamalla tarkastuksia ja samalla no-
peuttamalla usein matkustavien, ennakkotutkin-
nan läpäisseiden EU:n ulkopuolelta tulevien
matkustajien rajanylitystä.

Ehdotuksilla on erityinen merkitys Suomen
kannalta. Rajanylitykset ovat voimakkaassa kas-
vussa niin Suomen itärajalla, satamissa kuin len-
tokentilläkin. Lisäksi mahdollisen EU:n ja Ve-
näjäns välisen viisumivapauden arvioidaan lisää-
vän rajanylitysliikennettä jopa kaksin- tai kolmi-
kertaiseksi nykyisestä. Rajaliikenteen kasvuun
varautuminen vaatii kansallisten toimenpiteiden
lisäksi myös uusia sekä sisäistä turvallisuutta
että liikenteen sujuvuutta lisääviä EU:n yhteisiä
työkaluja, joita ehdotetut järjestelmät edustavat.

Valiokunta on aikaisemmassa lausunnossaan
pitänyt tärkeänä, että valtioneuvosto kiinnittää
jatkovalmisteluissa erityistä huomiota tietosuo-
jan riittävän tason ja valvonnan sekä kolmannen
maan kansalaisen oikeusturvan takaamiseen
(HaVL 5/2008 vp — E 9/2008 vp). Valiokunta
toteaa, että komission ehdotuksiin sisältyvät tie-
toturvalausekkeet kattavat muun muassa tietojen
fyysisen suojaamisen, tietojen salaamisen
sekä tietojenkäsittelyn, säilyttämisen ja siirron
valvonnan. Lisäksi tietoturvan osalta säädetään
lainvastaisen tietojenkäsittelyn korvausvastuus-
ta ja seuraamuksista. Tietosuojalausekkeet kat-
tavat matkustajan tiedonsaantioikeuden, oikeu-
den tutustua tietoihin sekä oikaista tai poistaa
niitä, oikeuksien varmistamista koskevan yhteis-
työn jäsenvaltioiden ja niiden valvontaviran-
omaisten välillä sekä kansallisten valvontaviran-
omaisten ja Euroopan tietosuojavaltuutetun har-
joittaman valvonnan.

Hallintovaliokunta pitää henkilöllisyyden
luotettavan määrittämisen kannalta perusteltu-
na, että EES sisältää biometrisen tunnisteen, sor-

menjälkitiedon. Biometrinen tunniste myös mahdollistaa sujuvuutta lisäävän automatiikan tehokkaan hyödyntämisen kolmansien maiden kansalaisten rajatarkastuksissa passien leimaamisvaatimuksen poistuessa. Valtioneuvoston kannan mukaan biometriikka tulisi liittää EES:ään heti alusta alkaen ilman komission ehdottamaa siirtymäaikaa tai ainakin huomattavasti sitä nopeammin, jos jäsenvaltioilla on siihen valmius. Koska biometrinen tietojen laajamittainen tallettaminen ja näiden tietojen käyttäminen on merkityksellistä yksityiselämän ja henkilö tietojen suojan kannalta, valtioneuvosto on katsonut tarkoituksenmukaiseksi saada perustuslakivaliokunnan lausunto asiasta.

Valtioneuvoston mielestä EES:n käyttötarkoitus tulisi määritellä komission ehdottamaa laajemmaksi siten, että tietojärjestelmän käyttötarkoitus kattaisi myös asetuksessa selkeästi määriteltävien terrorismirikosten ja muiden vakavien rikosten torjunnan ja lainvalvontaviranomaisille mahdollistettaviin pääsy järjestelmään selkeästi määritellyissä tapauksissa ja EU:n tietosuojasääntelyn ja perusoikeuskirjan sallimissa rajoissa. Hallintovaliokunnan näemyksen mukaan tällä voitaisiin parantaa rajat ylittävän rikollisuuden torjuntaa ja tehostaa lainvalvontaviranomaisten yhteistyötä. Lainvalvontaviranomaisen pääsy EES:ään pitäisi määritellä tarkasti, esimerkiksi kuten VIS-järjestelmän osalta on tehty. Lisäksi laajennus edellyttäisi asetuksen oikeusperustan laajentamista Euroo-

pan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen poliisiyhteistyötä koskeviin artikloihin. Hallintovaliokunta korostaa, että mikäli EES:n käyttötarkoitusta laajennettaisiin komission ehdottamasta, edellyttää se myös tietosuoja- ja tietoturvasäännösten uudelleentarkastelua.

Komission ehdotuksessa EU:n monivuotiseksi rahoituskehysiksi on esitetty sisäisen turvallisuuden rahastolle kohdennettavaksi määrärahaa EES:ää ja RTP:tä varten sekä EU-tason kehittämiskustannuksiin että järjestelmien kansallisten komponenttien kehittämiskustannuksiin. Jäsenmaat voivat osoittaa niihin rahoitusta myös kansallisista ohjelmistaan. EU:n toimielimet eivät vielä ole tehneet lopullisia päätöksiä EU:n rahoituskehysistä, sisäisen turvallisuuden rahaston määrärahoista eikä jäsenvaltioille suunnattujen määrärahojen jakokriteereistä. Uudistuksen taloudellisia vaikutuksia tuleekin tarkentaa asian käsittelyn edetessä. Hallintovaliokunta korostaa, että rahoituksen tulisi jakautua jäsenvaltioiden kesken oikeudenmukaisesti ottaen mahdollisimman hyvin huomioon jäsenvaltioiden erityistarpeet ja -piirteet, kuten Suomen osalta EU:n pitkä maaulkoraja.

Lausunto

Lausuntonaan hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 13 päivänä kesäkuuta 2013

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Pirkko Mattila /ps
jäs. Jussi Halla-aho /ps
Rakel Hiltunen /sd
Reijo Hongisto /ps
Risto Kalliorinne /vas
Mika Kari /sd
Elsi Katainen /kesk

Timo V. Korhonen /kesk
Antti Lindtman /sd
Markus Lohi /kesk
Outi Mäkelä /kok
Markku Mäntymaa /kok
Ulla-Maj Wierooos /r.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

4 valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne.