

U 1/2016 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (Schengenin rajasäännösten muutos)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 15 päivänä joulukuuta 2015 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 562/2006 muuttamisesta siltä osin kuin on kyse tietokantojen käyttöön perustuvien tarkastusten vahvistamisesta ulkorajoilla sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 4 päivänä helmikuuta 2016

Sisäministeri Petteri Orpo

Yksikön päällikkö, everstiluutnantti Mika Rytkönen

SISÄMINISTERIÖ

MUISTIO
4.2.2016

EU/2015/1716

EHDOTUS SCHENGENIN RAJASÄÄNNÖSTÖN MUUTTAMISEKSI KOSKIEN ULKO- RAJOILLA TEHTÄVIEN TARKASTUSTEN TEHOSTAMISTA

1 Tausta

Euroopan komissio antoi 15 päivänä joulukuuta 2015 ehdotuksen Schengenin rajasäännöstön muuttamisesta (COM(2015) 670 final).

2 Pääasiallinen sisältö

Komissio ehdottaa Schengenin rajasäännöstön (562/2006) muuttamista siten, että vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvien henkilöiden maahantulon ja maastalähdön yhteydessä tehtäviin rajatarkastuksiin kuuluisi pakollisena henkilöiden ja heidän matkustusasiakirjojensa tarkastaminen Schengenin tietojärjestelmästä (SIS), Interpolin varastettujen ja kadonneiden passien rekisteristä, ja vastaavista kansallisista rekistereistä. Maa- ja merirajoilla voitaisiin tehdä riskianalyysin perusteella kohdistettuja tarkastuksia, jos systemaattiset tarkastukset aiheuttaisivat suhteettoman suuren vaikutuksen rajanylitysliikenteen sujuvuuteen. Tämä voitaisiin tehdä kuitenkin vain sillä edellytyksellä, että se olisi mahdollista kyseisestä rajanylityspaikasta tehdyn riskianalyysin perusteella ilman, että tästä aiheutuu riskiä minkään jäsenmaan yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle, kansainvälisille suhteille tai kansanterveydelle. Jäsenvaltioiden olisi lähetettävä edellä mainitut rajanylityspaikkoja koskevat riskianalyysit komissiolle ja EU:n rajaturvallisuusvirastolle (Frontex).

Jos vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvien henkilöiden matkustusasiakirjojen aitouden tai henkilöllisyyden suhteen olisi epäilystä, tulisi rajatarkastuksiin sisällyttää biometristen tunnisteiden tarkastus matkustusasiakirjoihin sisällytettyjen biometristen tunnisteiden avulla. Ehdotuksesta ei käy selvästi ilmi, mitä näillä tarkastuksilla tarkoitetaan.

Lisäksi komissio ehdottaa, että kolmansien maiden kansalaisten maastalähtötarkastuksiin sisällytettäisiin pakolliset rekisteritarkastukset. Nykyisin rekisteritarkastukset ovat pakollisia maahan tultaessa ja mahdollisia maasta lähdettäessä.

Komissio perustelee muutosten tarvetta kasvaneilla terrorismiin ja vierastaistelijoiden liikkumiseen liittyvillä sisäisen turvallisuuden uhkilla sekä sillä, että Eurooppa-neuvosto ja neuvosto ovat pyytäneet päätelmissään komissiolta ehdotuksen antamista.

3 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteeseen

Komissio ehdottaa asetuksen oikeusperustaksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) artiklan 77 kohdan 2 alakohtaa b, jonka mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen toimenpiteistä, jotka koskevat tarkastuksia, joita tehdään ulkorajoja ylittävillä henkilöille.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan oikeusperusta on asianmukainen.

Komissio katsoo, ettei ehdotuksen kokonaistavoite ole riittävässä määrin saavutettavissa pelkästään jäsenmaiden toimin. Ehdotetut lainsäädäntömuutokset eivät komission mukaan ylitä tavoitteiden saavuttamiseksi välttämätöntä tasoa.

Valtioneuvosto pitää ehdotusta toissijaisuusperiaatteen mukaisena. Suhteellisuusperiaatteen kannalta olisi parempi, ettei systemaattisia rekisteritarkastuksia tehtäisi vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluville henkilöille, jos heidän voidaan perustellusti olettaa olevan sisäisen turvallisuuden kannalta riskittömiä.

Ehdotus käsitellään tavallisessa lainsäätämisyksikössä, ja hyväksymisestä päätetään neuvostossa määränemmistöllä.

4 Ehdotuksen suhde perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin ja perustuslakiin

Komissio katsoo ehdotuksen noudattavan Euroopan perusoikeuskirjassa määriteltyjä oikeuksia, kuten yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen (7 artikla), henkilötietojen suoja (8 artikla) ja liikkumis- ja oleskeluvapaus (45 artikla).

Valtioneuvosto yhtyy komission näkemykseen. 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 mukaan 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. Asetusehdotuksen mukaiset toimivaltuudet kohdistuvat myös perustuslaissa turvattuihin perusoikeuksiin ja voivat merkitä puuttumista ainakin perustuslain 7 §:ssä turvattuihin henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen ja 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan. Rajavalvontaa koskevista toimivaltuuksista säädetään rajavartiolaiton (578/2005) 28 §:ssä.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Ehdotus ei aiheuta muutoksia Suomen kansalliseen lainsäädäntöön

Komission ilmoituksen mukaan ehdotuksella ei ole vaikutusta EU:n budjettiin. Komissio ei ole laatinut esityksestä vaikutusarviota lähinnä poliittisesta paineesta johtuvan kiireen takia. Näin ollen ehdotusten mukaisten tarkastusten käyttöönoton todellinen vaikutus rajanylitysluonteen sujuvuuteen, jäsenmaiden rajatarkastusresurssien lisätarpeeseen ja rajanylityspaikkojen infrastruktuuriin on selvittämättä.

Rajavartiolaitos suoritti 21.–28.12.2015 Helsinki-Vantaan lentokentällä ja Vaalimaan rajanylityspaikalla testejä, joista saatujen tulosten perusteella komission ehdotuksen mukaisten rajatarkastusten käyttöönotto kasvattaisi vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvien matkustajien rajatarkastuksiin lentokentällä tarvittavaa aikaa keskimäärin 10 sekuntia (tarkastusaika nykyisin 8 sekuntia). Maarajalla nykyisin tarvittava 26 sekunnin tarkastusaika pidentyisi keskimäärin 15 sekunnilla (kaistatarkastuksissa). Lisäksi testeissä selvisi, että maarajalla (kaistatarkastukset) kolmansien maiden kansalaisten maastalähdön yhteydessä tehtävät pakolliset rekisteritarkastukset kasvattaisivat lähtötarkastukseen tarvittavaa aikaa vähintään 15 sekuntia. Vastaava aikalisäys lentokentällä oli 7 sekuntia. Rajavartiolaitoksen nykyresursseilla toimittaessa rajatarkastukseen tarvittavan ajan kasvaminen tulisi aiheuttamaan kohtuutonta jonoutumista rajaliikenteen ruuhka-aikoina. Näin ollen ehdotuksella on kansallisia taloudellisia vaikutuksia, jotka aiheutuvat Rajavartiolaitoksen rajatarkastushenkilöstön lisätarpeesta sekä tarpeesta investoida rajatarkastustekniikkaan, kuten automaattisiin rajatarkastuksiin, nykyistä enemmän. Alustavan arvion mukaan tästä ehdotuksesta johtuva henkilöstön lisätarve lentoliikenteen rajatarkastusten osalta olisi noin 15 henkilötyövuotta (920 000 € vuodessa). Lisäksi sujuva rajaliikenne edellyttäisi uuden rajatarkastustekniikan hankkimista lentokentälle (alustava arvio noin 500

000 €). Maarajalla henkilöstön lisäys tulee tarpeelliseksi, jos rajanylitysliikenteen määrä palaa vuoden 2013 tasolle.

Tullille aiheutuisi lisätyötä erityisesti uudesta velvoitteesta suorittaa lastialusten miehistölistojen analysointia. Tämä lisätyö aiheuttaisi arviolta kolmen lisähenkilön nimeämistarpeen analyysitehtäviin, mistä aiheutuisi vuositasolla kustannuksia noin 150 000 euroa. Sen lisäksi tulisi mahdollisia tietojärjestelmä- ja muita kustannuksia. Myös muiden liikennemuotojen osalta uudesta velvoitteesta saattaisi tulla henkilöstö- ja tietotekniikkakustannuksia. Niiden määrän arviointi on vielä kesken.

Määrärahalisäystarpeet käsitellään ja resurssit linjataan Julkisen talouden suunnitelmassa JTS (joka sisältää valtiontalouden kehykset) ja resursseista päätetään valtion talousarvioprosessissa.

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

Eurooppa-neuvoston 18.12.2015 annettujen päätelmien mukaan neuvoston tulisi tarkastella viipymättä komission 15. joulukuuta antamaa ehdotusta Schengenin rajasäännöstöstä, ja on olennaisen tärkeää, että jäsenvaltiot tekevät ulkorajoilla järjestelmällisiä ja koordinoituja tarkastuksia, myös henkilöille, joilla on oikeus vapaaseen liikkuvuuteen.

Asetusehdotusta on käsitelty 8.1.2016 neuvoston Rajat-työryhmässä ja 15.1.2016 neuvoston Strategisen tason maahanmuutto-, turvapaikka- ja rajavaltvonta-asioiden komiteassa (SCIFA). Neuvoston puheenjohtajamaan tavoitteena on edetä käsittelyssä nopeasti, joten eduskunnan kannan tulisi olla valtioneuvoston käytettävissä helmikuun aikana.

Komission ehdotusta on käsitelty kirjallisessa menettelyssä 11.–15.1.2016 EU-jaostoissa 6 ja 7.

Asiaa ei ole aikaisemmin käsitelty eduskunnassa.

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvien rekisteritarkastusten tehostamista ulkorajoilla sekä kannattaa kolmansien maiden kansalaisten systemaattisia rekisteritarkastuksia ulkorajalla lähtötarkastusten yhteydessä. Tämä on tärkeää sisäiseen turvallisuuteen liittyvien uhkien torjumiseksi, kuten ulkorajojen yli liikkuvien vierastaistelijoiden paljastamiseksi. Valtioneuvosto korostaa, että tietojen syöttämistä rekistereihin tulisi tehostaa ja edistää EU:n tasolla, koska rekisteritarkastusten tehokkuus on riippuvainen niihin syötetyistä tiedoista.

Valtioneuvosto katsoo, että rajatarkastuksissa tulisi kattavien rajatarkastuksen yhteydessä suoritettavien rekisteritarkastusten sijasta pystyä hyödyntämään täysimääräisesti etukäteen saatua matkustajatietoa. Suomessa liikenteenharjoittajilta saadaan neuvoston direktiivin 2004/82/EY mukaisesti etukäteen tietoja ulkorajan ylittävien lentojen matkustajista ja Schengenin rajasäännösten mukaisesti ulkorajan ylittävien alusten miehistöstä ja matkustajista. Lisäksi kansallisen lainsäädännön perusteella saadaan Venäjän junaliikenteen matkustajien tiedot. Matkustajatietoja hyödyntämällä voidaan rekisteritarkastukset suorittaa etukäteen, jolloin rajatar-

kastusten keskimääräistä kestoja voidaan lyhentää ja näin osittain kompensoida henkilöstön ja tekniikan lisäämisestä aiheutuvia kustannuksia.

Valtioneuvosto tukee vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvien henkilöiden matkustusasiakirjoihin tallennetun biometriikan tarvittaessa tapahtuvaa tarkastamista. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että tarkastusten minimitasona riittäisi matkustusasiakirjaan tallennetun kasvokuvan vertaaminen asiakirjassa olevaan kuvaan ja sen haltijaan. Mikäli tarkastukseen sisällytetään pakollisena asiakirjan sirulle tallennetun biometriikan vertaaminen ohjelmiston avulla henkilöön, se edellyttäisi merkittäviä teknisiä järjestelyjä ja kustannuksia.

Jäsenvaltioiden rajanylityspaikkojen infrastruktuuri ja henkilöstöresurssit on mitoitettu nykyisen Schengenin rajasäännösten sääntelyn mukaisesti. Komission esittämät muutokset aiheuttanevat Euroopan vilkkaimmille rajanylityspaikoille ruuhkia kuormittaen rajatarkastushenkilöstöä, jolloin tarkastusten riskiperusteinen kohdentaminen väistämättä vähentyy. Tämä puolestaan voi laskea rajatarkastusten todellista vaikutusta torjuttaessa sisäisen turvallisuuden uhkia. Tästä syystä valtioneuvosto katsoo, että vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvien henkilöiden tarkastuksia tulisi voida suorittaa riskiperusteisesti myös lentokenttien rajanylityspaikoilla. Jos tämä ei ole mahdollista, tulisi harkita pakollisten tarkastusten aloittamiseen siirtymäaikaa, jotta jäsenmaat ehtisivät saada rajanylityspaikkojensa resurssit sujuvan rajaliikenteen edellyttämälle tasolle.

Jäsenvaltioiden investointeja ja resursseja vaativan asetuksen teho jää vaillinaiseksi, jos asetuksen velvoitteita ei panna samanaikaisesti ja täysimääräisesti toimeen kaikissa jäsenmaissa. Tästä syystä valtioneuvosto katsoo, että komission tulee yhdessä EU:n virastojen kanssa järjestää tehokas ja läpinäkyvä seuranta pakollisten rekisteritarkastusten toimeenpanolle.