

U 18/2013 vp

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 28 päivänä helmikuuta 2013 tekemät ehdotukset (1) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi maahantulo- ja maastalähtöjärjestelmän (EES) perustamisesta Euroopan unionin jäsenvaltioiden ulkorajat ylittävien kolmansien maiden kansalaisten maahantulo- ja maastalähtötietojen rekisteröimiseksi, (2)

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi rekisteröityjen matkustajien ohjelman (RTP) perustamisesta, (3) Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EY) N:o 562/2006 muuttamisesta maahantulo- ja maastalähtöjärjestelmän (EES) ja rekisteröityjen matkustajien ohjelman (RTP) käytön osalta sekä ehdotuksista laadittu muistio.

Helsingissä 25 päivänä huhtikuuta 2013

Sisäasiainministeri *Päivi Räsänen*

Rajavartiolaitoksen esikunnan raja- ja meriosaston osastopäällikkö,  
prikaatikenraali Mikko Kirjavainen

SISÄASIAINMINISTERIÖ

MUISTIO  
3.4.2013EU/2013/0710  
EU/2013/0718  
EU/2013/0709

**VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE KOMISSION EHDOTUKSISTA EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUKSIKSI - MAAHANTULO- JA MAASTALÄHTÖJÄRJESTELMÄN (EES) PERUSTAMISESTA EUROOPAN UNIONIN JÄSENVALTIOIDEN ULKORAJAT YLITTÄVIEN KOLMANSIEN MAIDEN KANSALAISTEN MAAHANTULO- JA MAASTALÄHTÖTIETOJEN REKISTERÖIMISEKSI COM(2013) 95 LOPULLINEN - REKISTERÖITYJEN MATKUSTAJIEN OHJELMAN PERUSTAMISESTA (RTP) COM(2013) 97 LOPULLINEN JA - ASETUKSEN (EY) N:O 562/2006 MUUTTAMISESTA MAAHANTULO- JA MAASTALÄHTÖJÄRJESTELMÄN (EES) JA REKISTERÖITYJEN MATKUSTAJIEN OHJELMAN (RTP) KÄYTÖN OSALTA COM(2013) 96 LOPULLINEN**

**1 Yleistä ja asian käsittelyn aikaisimmat vaiheet**

Euroopan komissio julkaisi ehdotukset 28 päivänä helmikuuta 2013. Komissio katsoo, että maahantulo- ja maastalähtöjärjestelmä EES (Entry/Exit System, EES) ja rekisteröityjen matkustajien ohjelma (Registered Traveller Programme, RTP) tulisi ottaa käyttöön rinnakkaisina, toisin sanoen niillä on EU:n ulkorajoja koskeva turvallisuuden ja sujuvuuden yhteisvaikutus. Tämän vuoksi EES:stä ja RTP:stä annetut säädösehdotukset käsitellään yhdessä muistiossa ja niistä käytetään tarvittaessa yhteisnimeä älykkäät rajat. EES:stä käytetään jatkossa suomennosta rajanylitystietojärjestelmä.

Komissio ehdotti 13 päivänä helmikuuta 2008 antamassaan tiedonannossa Euroopan unionin rajaturvallisuuteen liittyvien tulevien toimien valmistelu (KOM(2008) 69 lopullinen) rajanylitystietojärjestelmän (EES) sekä rekisteröityjen matkustajien ohjelman (RTP) perustamista.

Komission tiedonannosta vuonna 2008 on laadittu kirjelmä E 9/2008 vp. Kirjelmä sisälsi komission ns. rajapaketin tiedonannot koskien vuonna 2005 toimintansa aloittaneen EU:n rajaturvallisuusviraston toiminnan tulosten arviointia sekä ehdotusta Frontexin toiminnan kehittämistä ja sille mahdollisista annettavista uusista tehtävistä, Euroopan

rajavalvontajärjestelmän (EUROSUR) kehittämistä sekä EU:n rajaturvallisuuden seuraavia kehitysaskelaita. Hallintovaliokunta on antanut kirjelmän johdosta lausuntonsa HaVL 5/2008 vp. Lausunnon mukaan komission ehdottama rajanylitystietojärjestelmä tuo merkittävää lisäarvoa unionin tehokkaan ulkorajavalvonnan kehittämiseen. Valiokunta piti lausunnossaan tärkeänä, että valtioneuvosto kiinnittää erityistä huomiota rajanylitystietojärjestelmän ja luotettujen matkustajien järjestelmän jatkovalmisteluissa tietosuojan riittävän tason ja valvonnan sekä kolmannen maan kansalaisen oikeusturvan takaamiseen. Lisäksi on syytä selvittää tarkasti biometriikkaa koskeva sääntely sekä ehdotettujen järjestelmien kustannukset.

Eurooppa-neuvoston joulukuussa 2009 hyväksymässä Tukholman ohjelmassa komissiota pyydettiin tekemään rajanylitystietojärjestelmää koskevia ehdotuksia yhdessä rekisteröityjä matkustajia koskevan ohjelman kanssa.

Eurooppa-neuvoston kehoitettua 23.–24. kesäkuuta 2011 pitämässään kokouksessa kiirehtimään älykkäitä rajoja koskevaa työtä, komissio julkaisi 25 päivänä lokakuuta 2011 tiedonannon KOM(2011) 680 lopullinen EES:n ja RTP:n toteutusvaihtoehdoista. Komission tiedonannosta informoitiin eduskuntaa E-kirjeellä 120/2011 vp.

## 2 Pääasiallinen sisältö

### 2.1 Rajanylitystietojärjestelmä EES

Järjestelmän tavoitteet, käyttötarkoitus, soveltamisala ja osallistuvat valtiot

Asetusehdotuksen tarkoituksena on perustaa rajanylitystietojärjestelmä (EES), joka on tarkoitettu jäsenvaltioiden ulkorajat ylittävien ja niiden alueella lyhytaikaiseen oleskeluun oikeutettujen kolmansien maiden kansalaisten maahantulo- ja maastalähtöaikaa ja -paikkaa koskevien tietojen rekisteröimiseen ja säilyttämiseen, heidän oleskelunsa keston laskemiseen sekä kuulutusten laatimiseen jäsenvaltioille, kun lailliset oleskeluajat ovat umpeutuneet (1 art). Asetuksella on tarkoitus luoda EES ja vahvistaa oikeusperusta teknisen järjestelmän kehittämiseksi ja täytäntöönpanolle, määritellä EES:n käyttötarkoitus, toiminnot ja vastuut sekä siirtää vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laajalaisten tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan tietotekniikkaviraston (eu-LISA) vastuulle keskusjärjestelmän kehittäminen ja operatiivinen hallinnointi. Asetusehdotuksen 3 artiklassa säädetään asetuksen soveltamisalaksi kaikki kolmansien maiden kansalaiset, jotka ovat oikeutettuja lyhytaikaiseen oleskeluun jäsenvaltioiden alueella ja joille suoritetaan henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta yhteisön säännöstöstä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 562/2006, jäljempänä Schengenin rajasäännöstö, mukainen rajatarkastus heidän ylittäessään jäsenvaltioiden ulkorajat.

Euroopan komissio tuo ehdotuksessaan taustana esille, että Schengenin rajasäännöstöön ei sisälly säännöksiä, joissa edellytettäisiin, että matkustajien liikkeitä rajojen yli olisi rekisteröitävä. Tällä hetkellä ainoa tapa merkitä maahantulo- ja maastalähtöpäivät on matkustusasiakirjojen leimaaminen. Sekä rajavartijat että maahanmuuttoviranomaiset voivat hyödyntää leimoja kolmannen maan kansalaisen Schengen-alueella oleskelun keston laskemiseen. Leimojen käytön hyödyntämistä hankaloittaa kuitenkin leimojen laatu (esimerkiksi luettavuus, oleskelun keston pitkälinen laskemisprosessi ja väärentämi-

nen) sekä se, että kolmannen maan kansalaiset joskus tuhoavat asiakirjansa Schengen-alueelle saavuttuaan. Muita rajanylityspaikoilla käytettävissä olevia toimenpiteitä ja välineitä, kuten tietokantoja (Schengenin tietojärjestelmä SIS ja viisumitietojärjestelmä VIS), joiden käyttö on pakollista maahantulon, mutta ei maastalähdön yhteydessä, ei ole tarkoitettu rajanylitysten kirjaamiseen, eikä niihin sisälly tällaista toimintoa.

Käytettävissä ei siis tällä hetkellä ole yhdenmukaista EU:n laajuista sähköistä järjestelmää sen luotettavaksi tarkistamiseksi, missä ja milloin kolmannen maan kansalainen on saapunut Schengen-alueelle tai lähtenyt sieltä ja kuinka kauan hän on oleskellut alueella (nykyisten säädösten mukaan laillisen oleskelun kesto ei saa ylittää 90 päivää 180 päivän pituisella jaksolla). Komissio arvioi, että selkeä enemmistö laittomista maahanmuuttajista on laillisen oleskeluajan ylittäneitä henkilöitä, toisin sanoen henkilöitä, jotka ovat tulleet alueelle laillisesti lyhytaikaista oleskelua varten ja joilla on ollut voimassa oleva viisumi, jos sitä on vaadittu, mutta oleskelun laillisen enimmäisajan päätyttyä he ovat jääneet EU:n alueelle. Komissio arvioi myös tilastojen valossa, että nykyisin vain pieni osa laillisen oleskeluajan ylittäneistä henkilöistä saadaan kiinni.

Komission vaikutuksenarvioinnin mukaan rajanylitystietojärjestelmän myötä laillisen oleskelun valvonta paranee ja rajatarkastukset tehostuvat järjestelmän käyttöönoton myötä, kun järjestelmä korvaa hitaan ja epäluotettavan passien leimaamisen ja mahdollistaa oleskeluajan luotettavan laskemisen. Huomionarvoista on, että ainoastaan EES-järjestelmän myötä passien leimaamisesta luovuttaessa voidaan mahdollistaa kolmansien maiden kansalaisille täysin automaattiset rajatarkastukset rekisteröityjen matkustajien ohjelmaa (RTP) koskevassa ehdotuksessa sekä Schengenin rajasäännöstön muuttamista koskevassa ehdotuksessa esille tuotujen edellytysten mukaisesti.

Vaikutuksenarvioinnin mukaan myös matkustajat itse saavat tarkkoja tietoja oleskelunsa laillisesta enimmäisajasta järjestelmän myötä. Lisäksi tarkkojen tietojen saaminen siitä, ketkä ylittävät oleskelun laillisen enimmäisajan, tukee Schengen-alueella ta-

pahtuvaa valvontaa ja laittomien maahanmuuttajien kiinniottamista. Kun kaikkien viisumipakosta vapautettujen henkilöiden biometriset tiedot tallennetaan EES:ään ja ottaen huomioon, että viisuminhaltijoiden biometriset tiedot tallennetaan VIS-järjestelmään, jäsenvaltioiden viranomaiset pystyvät tunnistamaan alueella havaitut, ulkorajan laillisesti ylittäneet vailla asianmukaisia asiakirjoja olevat laittomat muuttajat. Tämä puolestaan helpottaa palauttamisprosessia. Järjestelmän tuottama analyysi mahdollistaa myös todelliseen tietoon perustuvan Schengen-alueen rajaturvallisuus- ja viisumipolitiikan kehittämisen.

Ehdotettu asetus EES:stä ei koskisi jäsenvaltioista Yhdistynyttä kuningaskuntaa ja Irlantia, koska ehdotuksella kehitetään Schengenin säännöstöä ja edellä mainitut maat eivät osallistu Schengenin rajasäännöstöön. Euroopan unionista tehtyyn sopimukseen (SEU-sopimus) ja Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen (SEUT-sopimus) liitettyssä, Tanskan asemasta tehdyssä pöytäkirjassa (N:o 22) olevien 1 ja 2 artiklan mukaisesti Tanska ei osallistu neuvostossa sellaisten toimenpiteiden antamiseen, joita ehdotetaan SEUT-sopimuksen kolmannen osan V osaston nojalla. Koska tällä asetuksella kehitetään Schengenin säännöstöä, Tanska päättää pöytäkirjan 4 artiklan mukaisesti kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun neuvosto on hyväksynyt tämän asetuksen, saatanko se sen osaksi kansallista lainsäädäntöään. Islanti, Norja, Sveitsi ja Liechtenstein tulevat kuulumaan asetuksen piiriin. Kyproksen, Bulgarian ja Romanian osalta todetaan, että EES:n perustamisesta annettava asetus korvaa veloitteen todentaa kolmansien maiden kansalaisten oleskelun kesto ja leimata heidän passinsa. Euroopan unioniin liittyvien jäsenvaltioiden oli sovellettava näitä säännöksiä liittymisestä alkaen.

#### Järjestelmän tekninen rakenne ja hallinnointi

Rajanylitystietojärjestelmän tekninen rakenne sisältää EU:n keskusjärjestelmän varajärjestelmineen, kansalliset järjestelmät sekä näiden välisen rajapinnan, joka on samanlainen kaikissa jäsenvaltioissa (6 art). Asetuksella (EU) N:o 1077/2011 perustettu EU:n

tietotekniikkavirasto vastaa keskusjärjestelmän sekä yhdenmukaisten rajapintojen kehittämisestä ja operatiivisesta hallinnoinnista. EES:n operatiiviseen hallintoihin kuuluvat kaikki tehtävät järjestelmän pitämiseksi toiminnassa ympäri vuorokauden seitsemänä päivänä viikossa (24 art).

Kunkin jäsenvaltion vastuulla on kansallisen järjestelmän organisointi, hallinnointi, toiminta, ylläpito ja kehittäminen sekä yhteys EES:ään. Kunkin jäsenvaltion on nimettävä kansallinen viranomainen, joka myöntää toimivaltaisille viranomaisille pääsyn järjestelmään ja liittää ao. viranomaisen verkkoliityntäpisteeseen.

#### Järjestelmään syötettävät tiedot

Asetusehdotuksen mukaan rajanylitystietojärjestelmän tavoitteiden saavuttamiseksi EES:ssä olisi käsiteltävä 11–15 artiklassa määritellyjä aakkosnumeerisia henkilötietoja ja kolmen vuoden siirtymäajan jälkeen lisäksi biometrisenä tietona sormenjälkiä. Komissio perustelee sormenjälkien sisällyttämistä järjestelmään kahdella syyllä: Sormenjäljet ovat ainoa luotettava menetelmä tunnistaa henkilöt, joiden havaitaan oleskelevan jäsenvaltioiden alueella ilman matkustusasiakirjojaan tai muuta tunnistamisvälinettä, kuten laittomat maahanmuuttajat yleisesti tekevät. Lisäksi laillisesti matkustavien henkilöiden maahantulo- ja maastalähtötiedot saadaan sormenjälkien avulla täsmäytettyä luotettavammin. EES:ään olisi rekisteröitävä kymmenen sormenjälkeä, jotta taataan riittävien tietojen saatavuus kaikissa olosuhteissa.

#### Rajanylitystietojärjestelmän tietojen syöttö ja käyttö

Asetusehdotuksen luvuissa kaksi ja kolme määritellään jäsenvaltioiden viranomaiset, joille voidaan antaa lupa päästä EES:ään syöttämään, muuttamaan, poistamaan tai katsomaan tietoja EES:n erityistarkoituksia varten siinä laajuudessa kuin se on tarpeen viranomaisten tehtävien suorittamista varten. Kunkin jäsenvaltion on nimettävä toimivaltaiset viranomaiset, mukaan lukien raja-, viisumi- ja maahanmuuttoviranomaiset, joiden asianmukaisesti valtuutetulla henkilöstöllä on

pääsy EES:ään. Jäsenvaltioiden on toimitettava tietotekniikkavirastolle viipymättä luettelo näistä viranomaisista. Luettelossa on täsmennettävä, missä tarkoituksessa kullakin viranomaisella voi olla pääsy EES:n sisältämiin tietoihin.

Viisuminhaltijoiden sekä viisumipakosta vapautettujen kolmansien maiden kansalaisten henkilötiedot syötetään järjestelmään rajaviranomaisten toimesta (11–13 art). Rajavartijoilla on lisäksi oltava pääsy EES:ään katsomaan tietoja siinä määrin kuin tietoja tarvitaan rajavalvontatehtävien suorittamiseen (15 art). Viisumiviranomaisten on käytettävä EES:ää käsitellessään viisumihakemuksia ja tehdessään niitä koskevia päätöksiä viisumisäännösten määräysten mukaisesti, myönnetyn viisumin mitätöimistä tai peruuttamista tai viisumin voimassaolon pidentämistä koskevat päätökset mukaan lukien (16 art). Rekisteröityjen matkustajien ohjelmaa (RTP) koskevan asetusehdotuksen COM(2013) 97 lopullinen 4 artiklassa tarkoitettujen toimivaltaisten viranomaisten, käytännössä jäsenvaltioiden viisumi- ja rajaviranomaisten, on käytettävä EES:ää RTP:hen pääsyä koskevien hakemusten tutkimiseksi ja kyseisiä hakemuksia koskevien päätösten, myös RTP:hen pääsyn voimassaolon epäämistä, peruuttamista tai jatkamista koskevien päätösten, tekemiseksi kyseisen asetuksen asianomaisten säännösten mukaisesti (17 art).

Jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset saavat tehdä hakuja EES-järjestelmään jäsenvaltioiden alueella todentaakseen kolmannen maan kansalaisen henkilöllisyyden ja/tai tarkistaakseen, täytyvätkö jäsenvaltioiden alueelle tulon ja siellä oleskelun edellytykset (18 art). Lisäksi, viranomaiset, joilla on toimivalta suorittaa ulkorajojen ylityspaikoilla Schengenin rajasäännösten mukaisesti tai jäsenvaltioiden alueella tarkastuksia, jotka koskevat mainitulle alueelle tuloa, sinne jäämistä ja siellä oleskelua koskevien edellytysten täyttymistä, saavat tehdä hakuja henkilön sormenjälkien perusteella, mutta ainoastaan tunnistaakseen henkilöitä, jotka eivät ehkä täytä tai eivät ehkä enää täytä jäsenvaltioiden alueelle tulon, sinne jäämisen ja siellä oleskelun edellytyksiä.

Asetusehdotuksen johdanto-osassa (kohdat 11 ja 23) tuodaan esille tietojen käyttöön liittyen, että järjestelmän teknisen kehittämisen yhteydessä olisi mahdollistettava järjestelmään pääsy lainvalvontatarkoituksia varten, jos asetusta muutetaan tulevaisuudessa pääsyn sallimiseksi. Järjestelmän hyödyntämistä aiemmin mainittuja tarpeita laajemmin terrorismirikosten ja vakavien rikosten torjumiseksi tullaan arvioimaan kaksi vuotta järjestelmän käyttöönoton jälkeen. Tässä yhteydessä arvioitaisiin lisäksi, millaisin edellytyksin voidaan sallia järjestelmään tallennettujen tietojen käyttö lainvalvontatarkoituksiin, antaa kolmansille maille pääsy tietoihin ja säilyttää tietoja eripituisia aikoja. Arvioinnissa otettaisiin huomioon VIS-järjestelmän täytäntöönpanossa saadut tulokset.

#### Tietojen säilytysaika

Kukin maahantulo-/maastalähtötietue (aina maahantulon ja maastalähdön yhteydessä luotava tietue, joka linkitetään varsinaiseen henkilötiedot sisältävään henkilökohtaiseen tiedostoon) säilytetään enintään 181 päivän ajan.

Kukin henkilökohtainen tiedosto ja siihen linkitetty maahantulo-/maastalähtötietueet säilytetään EES:ssä viimeisimmän maastalähtökirjauksen jälkeen enintään 91 päivän ajan, ellei 90 päivän kuluessa viimeisimmän maastalähtökirjauksen jälkeen ole tehty maahantulokirjausta.

Ellei laillisen oleskelun päättymispäivän jälkeen ole tehty maastalähtökirjausta, tiedot säilytetään laillisen oleskelun viimeisen päivän jälkeen enintään viiden vuoden ajan (20 art).

Tietoturva sekä tietosuojaa koskevat oikeudet ja niiden valvonta

Jäsenvaltioiden asetuksen mukaisesti toteuttamaan henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan ehdotuksen mukaan yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 95/46/EY. EES:n operatiiviseen hallintoon liittyviin unionin toimielinten ja elinten toimiin sovelletaan yksilöiden suojelusta yhtei-

söjen toimielinten ja elinten suorittamassa henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 45/2001.

Direktiivin 95/46/EY 28 artiklalla perustettujen riippumattomien valvontaviranomaisten olisi valvottava jäsenvaltioiden suorittaman henkilötietojen käsittelyn laillisuutta, kun taas asetuksella (EY) N:o 45/2001 perustetun Euroopan tietosuojavaltuutetun olisi valvottava tällaisten henkilötietojen käsittelyyn liittyvää unionin toimielinten ja elinten toimintaa. Euroopan tietosuojavaltuutetun ja valvontaviranomaisten olisi tehtävä keskinäistä yhteistyötä EES:n valvonnessa.

Asetusehdotuksen 25 artiklan 4 kohdassa säädetään, että ennen kuin niiden viranomaisten, joilla on pääsy EES:ään, henkilöstölle annetaan valtuudet käsitellä EES:ään tallennettuja tietoja, sen on saatava asianmukaista koulutusta tietoturva- ja tietosuojasäännöistä. Tämä koulutustehtävä säädetään tietotekniikkaviraston tehtäväksi (45 art). 26 artiklan 1 kohdassa säädetään kunkin jäsenvaltion varmistettavaksi, että EES:ään tallennettuja tietoja käsitellään lainmukaisesti ja erityisesti, että vain asianmukaisesti valtuutetulla henkilöstöllä on pääsy tietoihin asetuksen 15–19 artiklassa tarkoitettujen tehtävien suorittamiseksi. 26 artiklan 2 kohdassa määritetään tietotekniikkaviraston vastuut järjestelmän turvallisuuden varmistamiseksi.

27 artiklan 1 kohdassa säädetään, että EES:ään tallennettuja tietoja ei saa siirtää kolmansiin maihin, kansainvälisille järjestöille eikä yksityisille osapuolille eikä asetta niiden saataville. Artiklan 2 kohdassa määritetään poikkeuksena mahdollisuus siirtää erikseen määrättyjä tietoja kolmansiin maihin tai liitteessä erikseen mainituille kansainvälisille järjestöille tai asetta niiden saataville, jos se on tarpeen yksittäisissä tapauksissa kolmansien maiden kansalaisten henkilöllisyyden toteamiseksi, myös heidän palauttamistaan varten. Tämä vaatii kuitenkin ensin artiklan 2 kohdassa määrättyjen neljän edellytyksen täyttymisen, joista voidaan mainita esimerkiksi vaatimus siitä, että komissio on tehnyt päätöksen henkilötietojen riittävästä suojasta kyseisessä kolmannessa maassa di-

rektiivin 95/46/EY 25 artiklan 6 kohdan mukaisesti.

Jäsenvaltioiden tietoturvalvoitteet esitetään yksityiskohtaisesti asetusehdotuksen 28 artiklassa. Jäsenvaltioiden on laadittava turvallisuussuunnitelma järjestelmää ja sen käyttöä varten sekä toteutettava infrastruktuurin fyysiseen suojaamiseen, pääsyn valvontaan, tietovälineiden sekä tietojen säilyttämisen, käsittelyn, käytön, siirron ja kirjaamisen valvontaan, henkilöstöprofiileihin sekä tietovälineiden kuljetukseen liittyvät turvallisuustoimenpiteet. Lisäksi jäsenvaltioiden on valvottava edellä mainittujen toimien tehokkuutta ja toteuttaa tarvittavat sisäiseen valvontaan liittyvät organisatoriset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että asetusta noudatetaan

Asetusehdotuksen 29 artiklassa säädetään jäsenvaltioiden korvausvastuusta tapauksissa, jossa henkilölle tai jäsenvaltiolle on aiheutunut vahinkoa lainvastaisesta tietojenkäsittelystä tai jostakin asetuksen vastaisesta teosta, tai EES:lle aiheutuu vahinkoa siitä, ettei jokin jäsenvaltio ole noudattanut asetuksen mukaisia velvoitteitaan.

Tietosuojaan liittyvään tietojenkäsittelyn luovallisuuden valvontaan sekä tietoturvan varmistamiseen liittyen kunkin jäsenvaltion ja tietotekniikkaviraston on pidettävä kirjaa kaikista EES:ssä toteutetuista tietojenkäsittelytapauksista sekä henkilöistä, joilla on asianmukainen lupa syöttää tai hakea tietoja (30 art).

Asetusehdotuksen 32 artiklassa säädetään tietoturvan ja tietosuojan rikkomisesta aiheutuvista seuraamuksista. Jäsenvaltioiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että EES:n tietojen väärinkäyttäminen on rangaistavaa seuraamuksin, kansallisen lainsäädännön mukaiset hallinnolliset ja/tai rikosoikeudelliset seuraamukset mukaan lukien, ja että seuraamukset ovat tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

Asetusehdotuksen kuudennessa luvussa käsitellään tietosuojaa koskevia oikeuksia ja niiden valvontaa. 33 artiklassa säädetään niille henkilöille, joiden tietoja on tallennettu EES:ään, annettavasta kirjallisesta ilmoituksesta ja sen sisällöstä. Ilmoitus sisältää tietoja muun muassa jäsenvaltion nimeämästä rekisterinpitäjästä, tietojen keräämisen tarkoituk-

sesta, säilytysajasta, henkilön oikeudesta tutustua itseään koskeviin tietoihin sekä virheellisiin tietoihin tai lainvastaisesti käsiteltyihin tietoihin liittyvistä oikeuksien käyttöä koskevista menettelyistä. 34 artiklassa säädetään henkilöiden oikeudesta tutustua tietoihinsa ja pyytää niiden oikaisemista tai poistamista. Kenellä tahansa on oikeus saada tietoonsa EES:ään tallennetut itseään koskevat tiedot ja tiedot EES:ään siirtänyt jäsenvaltio. Kuka tahansa voi pyytää, että häntä koskevat virheelliset tiedot oikaistaan ja että lainvastaisesti tallennetut tiedot poistetaan. Vastuussa olevan jäsenvaltion on omien lakien, asetustensa ja menettelyjensä mukaisesti mahdollisimman pian oikaistava tiedot tai poistettava ne tai annettava henkilölle viipymättä kirjallinen selvitys siitä, miksi se ei aio oikaista tai poistaa tietoja. Asetuksen 35 artiklassa säädetään edellä mainittujen oikeuksien toteuttamiseksi tehtävästä jäsenvaltioiden yhteistyöstä sekä jäsenvaltioiden direktiivin 95/46/EY 28 artiklalla perustettujen riippumattomien valvontaviranomaisten auttamis- ja neuvontavelvollisuudesta niitä henkilöitä kohtaan, jotka käyttävät oikeuttaan oikaista tai poistaa itseään koskevia tietoja. Kenellä tahansa on oltava kaikissa jäsenvaltiossa oikeus panna vireille kanne tai tehdä kantelu sen jäsenvaltion toimivaltaisille viranomaisille tai toimivaltaiselle tuomioistuimelle, jossa häneltä on evätty oikeus tutustua itseään koskeviin tietoihin tai oikaista niitä tai poistaa ne (36 art).

Asetusehdotuksen 37 ja 38 artikloissa säädetään kansallisen valvontaviranomaisen jäsenvaltiossa ja Euroopan tietosuojavaltuutetun tietotekniikkavirastossa harjoittamasta valvonnasta, valvontaan liittyvästä tarkastustoiminnasta ja oikeuksista päästä järjestelmän tietoihin sekä järjestelmään liittyviin toimintoihin. Kunkin jäsenvaltion on nimettävä EES:ssä tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä varten viranomainen, joka toimii direktiivin 95/46/EY 2 artiklan d alakohdassa tarkoitettuna rekisterinpitäjänä ja jolle on keskitetty vastuu kyseisen jäsenvaltion tietojen käsittelystä. Kunkin jäsenvaltion on ilmoitettava tästä viranomaisesta komissiolle. 39 artiklassa säädetään valvontaviranomaisten ja Euroopan tietosuojavaltuutetun yhteistyöstä

varmistaessaan EES:n ja kansallisten järjestelmien yhteen sovitettun valvonnan.

## 2.2 Rekisteröityjen matkustajien ohjelma RTP

### Ohjelman tavoitteet ja tarkoitus

Asetusehdotuksen tarkoituksena on perustaa rekisteröityjen matkustajien ohjelma RTP ja määrittää rekisteröityjen matkustajien ohjelmaan pääsyä koskevat menettelyt ja edellytykset, määrittellä rekisteröityjä matkustajia koskevien tietojen säilyttämiseen tarkoitettun, tunnistevälineestä ja keskusrekisteristä muodostuvan järjestelmän tarkoitus, toiminnot ja tehtävät sekä siirtää vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen laaja-alaisen tietojärjestelmien operatiivisesta hallinnoinnista vastaavan EU:n tietotekniikkaviraston vastuulle keskusrekisterin kehittämisen ja operatiivisen hallinnoinnin sekä tunnistevälineen teknisten eritelmien määrittäminen.

Euroopan komissio tuo ehdotuksessaan esille RTP:n taustalla olevan huomionsa siitä, että Schengenin rajasäännösten kolmansien maiden kansalaisia koskevat säännöt ovat eräänlaisia ”yhden koon” sääntöjä, sillä samoja tarkastuksia sovelletaan riippumatta siitä, onko eri matkustajien välillä eroa riskissä tai matkustustiheydessä. Näin on siksi, että voimassa olevassa lainsäädännössä annetaan mahdollisuus poiketa perusteellisten rajatarkastusten periaatteesta ainoastaan, jos kyseessä on Schengenin rajasäännöstyössä tai paikallisesta rajaliikenteestä annetussa asetuksessa erikseen mainittuihin ryhmiin kuuluva kolmansien maiden kansalainen, kuten valtionpäämies, rajatyöntekijä tai raja-alueen asukas. Edellä mainituista poikkeuksista pääsee nauttimaan vain hyvin pieni vähemmistö ulkorajan ylittävistä henkilöistä (noin kaksi miljoonaa henkilöä eli 0,2 prosenttia kaikista matkustajavirroista). Koska matkustajavirtojen odotetaan ulkorajoilla kasvavan, kolmansista maista tuleville usein matkustaville olisi komission mukaan tarjottava vaihtoehtoinen rajatarkastusmenettely ja siirryttävä maakeskeisestä lähestymistavasta asteittain kohti henkilökeskeistä lähestymistapaa.

Ehdotettu RTP toimisi rajalla käytännössä seuraavasti: Rekisteröidylle matkustajalle

annetaan koneellisesti luettavan kortin muodossa oleva tunnisteväline, joka sisältää ainoastaan yksilöivän tunniste (eli hakemuksen numeron) ja joka saavuttaessa ja lähdettäessä luetaan ulkorajalla rajatarkastusautomaattia käyttäen. Automaatti lukee matkustajan tunnistevälineen ja matkustusasiakirjan (ja viisumitarran numeron, jos vaaditaan viisumi) sekä sormenjäljet, joita verrataan keskusrekisteriin ja muihin tietokantoihin, kuten viisumitietojärjestelmään (VIS), tallennettuihin tietoihin. Jos matkustaja läpäisee kaikki tarkastukset, hän voi kulkea automaattisen portin läpi. Jos on ongelmia, rajavartija avustaa matkustajaa. Rajanylitykset helpottuvat myös manuaalisten rajatarkastusten osalta, kun rajavartijoiden ei enää tarvitse esittää rekisteröidylle matkustajalle lisäkysymyksiä esimerkiksi matkan määränpäästä tai varojen riittävydestä.

Jotta RTP:hen pääsisi helposti, kolmansien maiden kansalaisten olisi voitava jättää RTP-hakemus minkä tahansa jäsenvaltion konsulaattiin, mihin tahansa yhteiseen viisumikeskukseen tai mihin tahansa ulkorajan ylityspaikkaan. Myös sähköinen hakemuslomake voidaan hyväksyä, jos sellainen on käytävissä (5 art). Tällä tavoin ohjelmaan saataisiin enemmän osallistujia, mikä auttaisi jäsenvaltioita hallitsemaan matkustajavirtoja ulkorajojen ylityspaikoilla.

Ohjelmaan kuuluvan järjestelmän tekninen rakenne ja hallinnointi

Asetusehdotuksessa ehdotetaan, että RTP perustuu rekisteröityjä matkustajia koskevien tietojen tallentamiseen tarkoitettuun järjestelmään, joka muodostuu toisaalta yksittäisten matkustajien hallussa olevista tunnistevälineistä ja toisaalta EU:n keskusrekisteristä, johon RTP-tietojen fyysinen tallentaminen on keskitetty (2 art). Kussakin jäsenvaltiossa on yhdenmukainen rajapinta, joka perustuu yhteisiin teknisiin eritelmiin. Saman artiklan 3 kohdassa sekä 38 artiklassa keskusrekisterin, kussakin jäsenvaltiossa olevan yhdenmukaisen rajapinnan, verkkoliityntäpisteiden sekä keskusrekisterin ja verkkoliityntäpisteiden välisen tiedonsiirtoinfrastruktuurin kehittäminen ja operatiivinen hallinnointi säädetään EU:n tietotekniikkaviraston tehtäväksi

(2 ja 38 art). Tietotekniikkaviraston tehtävänä on myös tunnistevälinettä koskevien teknisten eritelmien määrittäminen.

Kansalliset vastuualueet säädetään ehdotuksen 39 artiklassa. Kukin jäsenvaltio on vastuussa kansallisen järjestelmänsä kehittämisestä, yhteydestä keskusrekisteriin ja tunnistevälineiden antamisesta, oman kansallisen järjestelmänsä organisoinnista, hallinnoinnista, toiminnasta ja ylläpidosta, hallinnoinnista ja järjestelyistä, jotka koskevat toimivaltaisten viranomaisten pääsyä keskusrekisteriin tämän asetuksen mukaisesti, sekä henkilöstöä ja sen profiileja koskevan luettelon laatimisesta ja ajan tasalla pitämisestä. Kunkin jäsenvaltion on nimettävä kansallinen viranomainen, joka myöntää toimivaltaisille viranomaisille pääsyn keskusrekisteriin ja liittää kyseisen kansallisen viranomaisen verkkoliityntäpisteeseen. Ennen kuin niiden viranomaisten, joilla on pääsy- tai käyttöoikeus keskusrekisteriin, henkilöstölle annetaan valtuudet käsitellä keskusrekisteriin tallennettuja tietoja, sen on saatava asianmukaista koulutusta tietoturva- ja tietosuojaäännöistä.

Viranomaiset, joilla on toimivalta tutkia RTP:hen pääsyä koskevat hakemukset ja tehdä niistä päätökset

RTP:hen pääsyä koskevan hakemuksen tutkimista ja sitä koskevan päätöksen tekemistä varten toimivaltaisia viranomaisia ovat minkä tahansa jäsenvaltion viisumi- ja rajaviranomaisten asianmukaisesti valtuutetut työntekijät (5 art).

Ohjelmaan hakeutuminen, hakemusten tutkiminen ja niistä päättäminen

Asetusehdotuksen artikloissa 5–10 säädetään ohjelmaan hakeutumisesta. Hakemusta jättäessään kolmannen maan kansalaisen on oltava vähintään 12-vuotias, jätettävä täytetty hakemuslomake, esitettävä matkustusasiakirja, sallittava sormenjälkiensä ottaminen, toimitettava määriteltyjä todistusasiakirjoja, jos niitä vaaditaan sekä maksettava määritelty maksu. Kolmannen maan kansalainen voi jättää RTP:hen pääsyä koskevan hakemuksen minkä tahansa jäsenvaltion konsulaattiin,



mihin tahansa yhteiseen viisumikeskukseen tai mihin tahansa ulkorajojen ylityspaikkaan. Sähköinen hakemuslomake voidaan hyväksyä, jos sellainen on käytettävissä.

Hakemuksen tutkittavaksi ottamisesta ja tutkimisesta säädetään ehdotuksen 11 ja 12 artikloissa. Ainoastaan raja- ja viisumiviranomaiset voivat tutkia hakemukset ja tarvittaessa haastatella hakijoita. Hakemusta tutkittaessa toimivaltaisen viranomaisten on tarkistettava, että (12 art):

- hakija täyttää Schengenin rajasäännösten 5 artiklan 1 kohdassa säädetyt maahantulon edellytykset;

- hakijan esittämä matkustusasiakirja ja mahdollinen viisumi, oleskelulupa tai oleskelukortti ovat voimassa, eivätkä ole virheellisiä, vääriä tai väärennettyjä;

- hakija todistaa tarpeen tai perustelee aikomuksensa matkustaa usein ja/tai säännöllisesti;

- hakija ei ole aikaisemmin ylittänyt jäsenvaltioiden alueella oleskelun laillista enimmäisaikaa ja että hän todistaa luotettavuutensa ja rehellisyytensä ja erityisesti vilpittömän aikomuksensa poistua jäsenvaltioiden alueelta oikeaan aikaan;

- hakijan esittämät tiedot suunniteltujen oleskelujen tarkoituksesta ja olosuhteista;

- hakija todistaa rahatilanteensa alkuperämaassa tai asuinmaassa ja hakijalla on riittävät varat oleskelukustannusten kattamiseen, kun otetaan huomioon sekä suunniteltujen oleskelujen kestot että alkuperä- tai asuinmaahan paluu tai että hän kykenee hankkimaan laillisesti nämä varat;

- että hakijasta ei ole kuulutusta Schengenin tietojärjestelmässä (SIS);

- hakijan ei katsota voivan vaarantaa minäkään jäsenvaltion yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta, kansanterveyttä eikä kansainvälisiä suhteita eikä häntä etenkin ole jäsenvaltioiden kansallisissa tietokannoissa samoin perustein määrätty maahantulokieltoon;

- onko hakijalle aiemmin myönnetty pääsy RTP:hen, onko pääsyä jatkettu tai onko se evätty tai peruutettu.

Hakemuksen tutkinta perustuu erityisesti esitettyjen asiakirjojen aitouteen ja luotettavuuteen sekä hakijan antamien ilmoitusten totuudenmukaisuuteen ja luotettavuuteen. Jos

hakemuksen tutkimisesta vastaavalla jäsenvaltiolla on vähänkään hakijaan, hänen ilmoituksiinsa tai hakemuksen liitteisiin liittyviä epäilyksiä, se voi kuulla muita jäsenvaltioita ennen kuin hakemuksesta tehdään päätös (12 art).

Hakemusta koskeva päätös on tehtävä 25 kalenteripäivän kuluessa hakemuksen jättämisestä (13 art). RTP:hen pääsy on myönnettävä aluksi yhdeksi vuodeksi. Niiden matkustajien pääsyä, jotka ovat noudattaneet Schengen-alueen ulkorajojen ylittämistä ja Schengen-alueella oleskelua koskevia sääntöjä ja määräyksiä, voidaan pyynnöstä jatkaa kaksi kertaa kahdella vuodella tekemättä uutta hakemusta eli yhdellä hakemuksella voi ohjelmassa olla mukana enimmillään viisi vuotta. Pääsyä ei voida kuitenkaan myöntää pidemmäksi ajaksi kuin matkustusasiakirja tai matkustusasiakirjat ja mahdollinen viisumi, oleskelulupa tai oleskelukortti ovat voimassa, ja pääsy on myönnettävä 12 artiklan mukaisesti suoritettujen tutkimisten perusteella. Henkilöille, joilla on tai joille myönnetään toistuvaviisumi tai joilla on vähintään vuoden voimassa oleva D-viisumi taikka oleskelulupa, ja unionin kansalaisten perheenjäsenille on myönnettävä pääsy RTP:hen ilman menettelyjä koskevia lisävaatimuksia, jos he täyttävät tässä asetuksessa säädetyt aineelliset vaatimukset.

Järjestelmään syötettävät tiedot ja tietojen käyttö

Asetusehdotuksen 25–30 artikloissa säädetään hakemuksen jättämisen yhteydessä hakemustiedostoon syötettävistä tiedoista, keskusrekisteriin syötettävistä tiedoista ohjelmaan pääsyn myöntämisen, epäämisen, peruuttamisen tai jatkamisen yhteydessä sekä tunnistevälineeseen syötettävistä tiedoista. RTP:hen liittyvät syötettävät tiedot koostuvat aakkosnumeerisista tiedoista sekä hakemuksen jättämisen yhteydessä annetusta biometrisestä tunnistuksesta, tarkemmin sanottuna neljän sormen sormenjäljistä. Asetusehdotuksen seitsemäs luku käsittelee tietojen käyttöä hakemusten tutkinnassa, tunnistevälineen kaatoamis- ja varastamistapauksissa tai kun rekisteröityjen matkustajien rajanylitysten helpottamisessa esiintyy ongelmia (31 art), tie-

tojen käyttöä ulkorajojen ylityspaikoilla rajatarkastuksia varten (32 art) sekä tietojen käyttöä kertomusten ja tilastojen laatimista varten (33 art).

#### Tietojen säilytysaika

Asetusehdotuksen 34 artiklassa säädetään yksittäisen hakemustiedoston säilytysajaksi keskusrekisterissä enintään viisi vuotta, tämän kuitenkaan vaikuttamatta eräissä muissa artikloissa tarkoitettuun tietojen poistamiseen tai tietojenkäsittelytapahtumien kirjaamiseen. Kun edellä mainittu ajanjakso päättyy, keskusrekisterin on automaattisesti poistettava yksittäinen hakemustiedosto. Rekisteröity matkustaja saa pitää tunnistevälineen.

Tietoturva sekä tietosuojaa koskevat oikeudet ja niiden valvonta

Tietoturva ja tietosuoja-asiat käsitellään yhdeksännessä ja kymmenennessä luvussa. RTP sisältää täysin vastaavan ja kattavan tietoturva- ja tietosuojamekanismin kuin EES.

### 2.3 Schengenin rajasäännösten muutos

Asetukseen sisällytettäisiin rajasäännöstöön kahdesta muusta ehdotuksesta aiheutuvat rajasäännösten muutokset, automaattisen rajatarkastuksen määritelmien lisääminen säännöstöön (2 art) sekä sähköisen tallennusvälineen sisältävien matkustusasiakirjojen sirun aitouden tarkastamista koskeva artikla (7 art).

### 3 Ehdotusten oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteen

Rajanylitystietojärjestelmää koskevan ehdotuksen (EES) ja rekisteröityjen matkustajien ohjelmaa koskevan ehdotuksen (RTP) oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 74 artikla (EES:n ja RTP:n perustaminen ja ylläpitäminen sekä jäsenvaltioiden välinen tiedonvaihto) ja 77 artiklan 2 kohdan b ja d alakohta (jäsenvaltioiden ulkorajojen ylittämistä koskevien toimenpiteiden määrittäminen sekä henkilöiden tarkastamista ulkorajoilla koskevien standar-

dien ja menettelyjen kehittäminen). Schengenin rajasäännösten muutoksen oikeusperusta on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 77 artiklan 2 kohta. Ehdotukset hyväksytään tavallisessa lainsäätämisyksityksessä. Ehdotetut oikeusperustat ovat asianmukaisia ehdotuksen käyttötarkoituksen huomioon ottaen.

Ehdotusten tavoitteita ei voida saavuttaa riittävällä tavalla pelkästään jäsenvaltioiden toimin, sillä tarkoituksena on perustaa jäsenmaille yhteinen rajanylitystietojärjestelmä sekä rekisteröityjen matkustajien ohjelma. Ehdotukset ovat toissijaisuusperiaatteen mukaisia.

### 4 Ehdotusten suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin

Ehdotuksissa on arvioitu niiden suhdetta perusoikeuksiin. EES-ehdotuksella on vaikutuksia erityisesti seuraaviin perusoikeuksiin: henkilötietojen suoja (Euroopan unionin perusoikeuskirjan, jäljempänä perusoikeuskirja, 8 artikla), oikeus vapauteen ja turvallisuuteen (perusoikeuskirjan 6 artikla), yksityis- ja perhe-elämän kunnioittaminen (perusoikeuskirjan 7 artikla), oikeus turvapaikkaan (perusoikeuskirjan 18 artikla) ja suoja palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa (perusoikeuskirjan 19 artikla). RTP-ehdotuksella voi olla vaikutuksia erityisesti henkilötietojen suojaan (8 artikla) ja oikeuteen tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin (perusoikeuskirjan 47 artikla).

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 mukaisesti 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.

EES- ja RTP-ehdotuksiin sisältyy suojalausekkeita henkilötietoihin pääsystä, jonka tulee olla rajoitettu ainoastaan asetusten tarkoituksiin ja nimettyihin toimivaltaisiin viranomaisiin. Henkilötietoja koskeviin suojalausekkeisiin kuuluu oikeus tutustua asetusten

tarkoituksiin käytettyihin tietoihin, oikaista niitä ja poistaa ne. Asetuksissa säädetään lisäksi oikeudesta tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin eli henkilön oikeuteen hakea muutosta itseään koskeviin tietoihin sekä RTP-ohjelmaan pääsyn epäämiseen tai pääsyn peruuttamiseen.

EES- ja RTP -järjestelmiin kerättäisiin sormenjälkitietoja, jotka ovat biometrisiä henkilötietoja. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että biometriset tunnistetiedot ovat monin tavoin rinnastettavissa henkilötietolaissa tarkoitettuihin arkaluonteisiin tietoihin ja on suhtautunut varauksellisesti biometrisiä tunnistetta sisältävien laajojen rekistereiden perustamiseen. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että tällaisten rekisterien perustamista on arvioitava perusoikeuksien rajoitusedellytysten, erityisesti rajoitusten hyväksyttävyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta (PeVL 14/2009 vp, ks. myös PeVL 47/2010 vp ja PeVL 21/2012 vp).

Henkilötietojen suojan kannalta perustuslakivaliokunta on käytännössään pitänyt tärkeinä sääntelykohteina ainakin rekisteröinnin tavoitetta, rekisteröitävien henkilötietojen sisältöä, niiden sallittuja käyttötarkoituksia mukaan luettuna tietojen luovutettavuus sekä tietojen säilytysaikaa henkilörekisterissä ja rekisteröidyn oikeusturvaa. Näiden seikkojen sääntelyn lain tasolla tulee lisäksi olla kattava ja yksityiskohtaista (PeVL 11/2008 vp).

## 5 Vaikutukset lainsäädäntöön

Kansallisessa lainsäädännössä on tarpeen antaa täydentäviä säännöksiä toimivaltaisista viranomaisista. Lisäksi voidaan tarvittaessa antaa tarkempia kansallisia säännöksiä ainakin asetusten mukaisista rekisteröidyn informointivelvollisuudesta ja järjestelmiin tallettujen tietojen tarkastusoikeudesta. Rajavartiolaitoksen osalta muutostarpeet kohdistuvat henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annettuun lakiin (579/2005).

Asian arvioinnissa tulee myös ottaa huomioon parhaillaan käynnissä oleva EU:n tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistus, joskin lienee selvää, että tulevat järjestelmät rakennetaan uudistettavan lainsäädännön mukaisiksi.

## 6 Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 1 momentin 34 kohdan nojalla rajavartiolaitosta koskevat asiat kuuluvat 12 §:ssä säädetty huomioon ottaen valtakunnan toimivaltaan.

## 7 Taloudelliset vaikutukset

Komission ehdotuksessa uudeksi monivuotiseksi rahoituskehikseksi esitetään sisäisen turvallisuuden rahastolle 4,6 miljardin euron määrärahaa vuosiksi 2014–2020. Ehdotuksessa 1,1 miljardia euroa kohdennetaan ohjellisenä määränä EES:n ja RTP:n kehittämiseen olettaen, että kehityskustannukset alkaisivat vuodesta 2015. Rahoitus kattaisi EES- ja RTP-järjestelmien keskuskomponenttien kustannukset koko monivuotisen rahoituskehiksen voimassaoloajan (EU-tason kehittämis- ja toimintakustannukset), mutta myös näiden kahden järjestelmän kansallisten komponenttien kehittämiskustannukset käytettävissä olevin resurssein. Kohdentamalla taloudellista tukea kansallisiin kehittämiskustannuksiin varmistettaisiin, ettei kansallisen tason vaikea taloustilanne vaaranna tai viivästyä hankkeita jäsenvaltioissa. Määrään sisältyy 146 miljoonaa euroa jäsenvaltioiden kansallisen tason kustannuksiin, jotka liittyvät tietotekniikkajärjestelmien ylläpitoon, peruskäyttälaitteistojen ylläpitotiloihin sekä käyttäjien toimistotiloihin. Siihen sisältyy myös 341 miljoonaa euroa jäsenvaltioiden kansallisen tason kustannuksiin, jotka liittyvät ylläpitoon, esimerkiksi laitteisto- ja ohjelmistolisensseihin.

Kun uudet järjestelmät olisivat käytössä, jäsenvaltioiden tuleviin toimintakustannuksiin voitaisiin osoittaa tukea niiden kansallisista ohjelmista sisäisen turvallisuuden rahastoon liittyen. Ehdotuksen mukaan jäsenvaltiot voivat kohdentaa kansallisten ohjelmien määrärahoja tukemaan EU:n ulkorajat ylittävien muuttovirtojen hallintaan käytettävien tietoteknisten järjestelmien toimintakustannuksia. Näihin kustannuksiin voivat kuulua VIS:n ja SIS:n sekä rahoituskehyskauden aikana perustettavien uusien järjestelmien hallinnointikustannukset, henkilöstökulut, palvelukustannukset, turvallisten tilojen vuokra-

us jne. Näin ollen tulevalla välineellä varmistettaisiin tarvittaessa rahoituksen jatkuvuus vuoteen 2020 saakka.

EU:n toimielimet eivät kuitenkaan vielä ole tehneet lopullisia päätöksiä uudesta monivuotisesta rahoituskehyskaudesta, sisäisen turvallisuuden rahaston määrärahoista, eikä jäsenvaltioille suunnattujen määrärahojen jakokriteereistä. Tästä syystä taloudellisten vaikutusten kokonaisvaltainen arviointi on mahdollista vasta näiden päätösten jälkeen. Taloudellisten vaikutusten arviota tarkennetaan käsittelyn edetessä.

## 8 Muut vaikutukset

Ehdotuksilla on erityistä merkitystä Suomelle. Rajanylitykset ovat voimakkaassa kasvussa niin itärajalta, satamissa kuin lentokentilläkin ja lisäksi mahdollinen EU:n ja Venäjän välinen viisumivapaus lisää sisäasiainministeriön arvion mukaan rajanylityskenteen jopa kaksin- tai kolminkertaiseksi nykyisestä. Rajaliikenteen kasvuun varautuminen sisältää monipuolisesti rajanylityspaikkojen infrastruktuuriin, tarkastusprosesseihin, yhteistyöhön ja prosesseihin liittyviä kansallisia kehitystoimenpiteitä, mutta suuri tarve on myös uusille sekä turvallisuutta että sujuvuutta lisääville EU:n yhteisille työkaluille, joita nyt ehdotetut järjestelmät edustavat. Erityisesti oleskeluaikojen luotettava laskeminen, passien leimaamisesta luopuminen ja sen mahdollistama rajatarkastusautomaatiikan suurempi hyödyntäminen (EES) sekä kolmansien maiden rekisteröityjen kansalaisten sujuvammat tarkastuskäytännöt (RTP) tulevat hyödyttämään merkittävästi suomalaisten viranomaisten toimintaa ulkorajalla.

Suomella, kuten 12 muullakin jäsenmaalla, on tällä hetkellä oma kansallinen tulo- ja lähtöjärjestelmänsä osana henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetun lain 3 §:n 1 momentin 2 kohdan tarkoittamaa rajavartiolaitoksen toiminnallisen tietojärjestelmän lupa- ja valvonta-asioiden rekisteriä. Suomen kansallinen järjestelmä on kehittynyt jo 1950-luvun lopulta alkaen pohjoismaiseen passiivapauteen liittyneen yhteisen tarkastuskorttijärjestelmän myötä. Nykyisen tulo- ja lähtöjärjestelmän tiedot ovat myös muiden lainvalvontaviranomaisten käytössä siten

kuin siitä on säädetty henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa annetussa laissa. Rajavartiolaitoksen henkilörekisterin tietoja saadaan käyttää muuhun kuin niitä kerättyä tai talletettaessa olleeseen käyttötarkoitukseen, jos se on tarpeellista valtion turvallisuuden varmistamiseksi, välittömän henkeä tai terveyttä uhkaavan vaaran taikka huomattavan omaisuusvahingon torjumiseksi, sellaisen rikoksen ennalta estämiseksi tai selvittämiseksi, josta saattaa seurata vankeutta sekä henkilöllisyyden selvittämiseksi suoritettaessa sellaista rajavartiolaitoksen yksittäistä tehtävää, joka välttämättä edellyttää henkilöllisyyden varmistamista. Toisin sanoen, tulo- ja lähtöjärjestelmän tietoja saa aina käyttää esitutkintaviranomaisen rikostorjunnassa, jos kyse on muusta kuin sakkoasiasta (kuten esimerkiksi näpistys).

Vaikka kansallinen tulo- ja lähtöjärjestelmä perustuu aakkosnumeerisiin tietoihin (eli siihen ei tallenneta mitään biometrisia tunnisteita) ja käytössä on vain omaa maata koskevat tiedot, tietojen käytöllä laajemmin lainvalvontaviranomaisissa on ollut selvää lisäarvoa rajat ylittävän vakavan rikollisuuden torjunnassa huomioiden, että rikoskokonaisuudet sisältävät monasti useammalle kuin yhdelle lainvalvontaviranomaiselle kuuluvia elementtejä. Tämän vuoksi uusien järjestelmien suunnittelussa tulisi aina huomioida viranomaisyhteistyön mahdollistaminen.

Komissio ei kuitenkaan esitä ehdotuksesaan lainvalvontaviranomaisten laajempaa pääsyoikeutta EES-järjestelmään käyttöönoton yhteydessä, vaan pääsyoikeutta terroristirikosten ja vakavan rikollisuuden osalta tulitaisiin arvioimaan järjestelmän ensimmäisessä evaluoinnissa kahden vuoden kuluttua järjestelmän operatiivisen käytön aloittamisesta. Laajentamisen mahdollistaminen huomioidaan kuitenkin teknisesti jo alusta alkaen.

Sen, ettei EES-järjestelmän käyttöä laajenneta operatiivisesti alusta alkaen, voidaan arvioida hankaloittavan Euroopan alueella tapahtuvaa vakavan rikollisuuden, esimerkiksi ihmiskaupan torjuntaa ja sen uhrien identifiointia. On huomioitava, että esimerkiksi EU:n viisumitietojärjestelmässä (VIS), johon tallennetaan myös henkilöiden biometriset tiedot, lainvalvontaviranomaisten käyttöoikeus on mahdollistettu neuvoston päätökses-

sä 2008/633/YOS säädetyin ehdoin. VIS:n käyttöönotto parantaa laittoman maahantulon torjuntaa ja antaa työkaluja lainvalvontaviranomaisille, mutta tulevat viisumivapaudet kuitenkin poistavat VIS:n tuomat edut viisumivapaudesta nauttivien kansalaisten osalta.

Lainvalvontaviranomaisille annettava oikeus päästä EES-järjestelmään toisi tärkeää lisäarvoa sisäiseen turvallisuuteen ja erityisesti vastattaessa viisumivapaudesta mahdollisesti aiheutuvaan laittomaan maahantuloon ja rajat ylittävän rikollisuuden todennäköiseen kasvamiseen. EES-järjestelmän käyttötarkoituksen laajentaminen ehdotetusta mahdollistaisi rajat ylittävän vakavan rikollisuuden torjunnan vaatiman tiiviin, EU-alueen kattavan viranomaisyhteistyön ja mahdollisuuden identifioida esimerkiksi ihmiskaupan uhreja nykyistä tehokkaammin. Jos käyttötarkoitusta ei laajenneta ehdotetusta, kansallisen järjestelmän ylläpitoa tulisi edelleen jatkaa ja tällöin tietojen syöttöön syntyisi rajalla päällekkäisyyttä. Lisäksi kustannuksiltaan merkittävän ja kattavan tietojärjestelmän käyttötarkoituksen laajentaminen myös vakavan rikollisuuden torjuntaan parantaisi järjestelmän vaikuttavuutta ja kustannustehokkuutta oleellisesti.

Laajentaminen ei todennäköisesti aiheuttaisi merkittäviä muutoksia teknisiin tietoturvasääntöksiin muuten kuin että pääsyoikeuksien määrä järjestelmään kasvaisi. Se kuitenkin edellyttäisi henkilötietosääntelyn tarkentamista muun muassa siitä syystä, että lainvalvontaviranomaisten suorittamaan henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin rikosasioissa tehtävässä poliisi- ja oikeudellisissa yhteistyössä käsiteltävien henkilötietojen suojaamisesta tehtyä neuvoston puitepäätöstä 2008/977/YOS. Vakavan rikollisuuden tutkinta tehdään Suomessa tutkinnanjohtajan valvonnassa ja muissa EU-maissa joko syyttäjän tai tutkinnanjohtajan alaisuudessa, joten käytön valvonta olisi korkealla tasolla. Lisäksi käyttötarkoituksen tarkentaminen tulisi kohdistaa vain tarkasti määriteltyihin vakaviin rikoksiin ja asettaa toiminnalle muitakin rajauksia, joiden kautta voidaan varmistua tietojen käytön välttämättömyydestä tilanteessa. Tässä arvioinnissa voitaisiin tukeutua esimerkiksi VIS-järjestelmään sisällytettyihin ehtoihin. VIS-järjestelmää koskevassa neu-

voston päätöksessä 2008/633/YOS säädetään muun muassa lainvalvontaviranomaisten järjestelmään pääsyä koskevista ehdoista, henkilötietojen suojaamisesta, tietoturvasta ja korvausvastuusta.

Biometriikka on ainoa luotettava tapa varmistaa ihmisen henkilöllisyys, kun henkilö on esimerkiksi tuhonnut matkustusasiakirjansa tarkoituksellisesti tai niitä ei muuten ole (esimerkiksi ihmiskaupan uhri). Tämän vuoksi olisi tärkeää, että biometrinen tunnistus, käytännössä sormenjäljet, kuuluisi EES-järjestelmään alusta alkaen. Ehdotukseen on kuitenkin laitettu siirtymäaika siten, että järjestelmän käyttöönoton jälkeen ensimmäiset kolme vuotta kerättäisiin vain aakkosnumeerista tietoa ja biometriset tunnistukset liitetäisiin järjestelmän osaksi vasta tämän jälkeen. Ehdotuksesta käy ilmi, että tähän on syynä lähinnä jäsenvaltioiden teknisten valmiuksien luontiin liittyvät asiat. Voidaan arvioida, että siirtymäaika on kuitenkin liian pitkä, sillä VIS-järjestelmään syötetään jo nyt sormenjälkiä, joiden tarkastaminen ulkorajoilla alkaa täysimääräisesti syksyllä 2014. VIS-järjestelmästä saadut kokemukset ovat kattavasti käytössä, kun EES-järjestelmän rakentaminen alkaa, ja lisäksi tarvittava tekninen välineistö on pääosin paikoillaan, joten teknisesti biometrinen tunnistaminen ottoon voitaisiin ryhtyä heti alusta alkaen. Tämän voidaan arvioida olevan myös kustannustehokkain ratkaisu.

EES-järjestelmässä olevien tietojen 181 vuorokauden säilytysaika niiden henkilöiden osalta, jotka eivät ole ylittäneet laillista oleskeluaikaa, on lyhyt. Tämä aiheuttaa aakkosnumeeristen tietojen ja biometrisen tunnisteen, toisin sanoen sormenjälkien ottamisen, jatkuvan uudelleenkeräystarpeen, esimerkiksi henkilön matkustaessa 1–2 kertaa vuodessa EU:n alueelle. Voidaankin arvioida kerättävien tietojen määrän ja tietojen lyhyen säilytysajan yhteisvaikutuksena, että ulkorajalle tulee syntymään ruuhkaa. Tietojen säilytysaikaa olisikin tästä syystä pidennettävä. Tämä tukisi myös EU:n järjestelmien kokonaisuhyödynnettävyyttä (pidemmällä säilytysajalla olisi merkitystä myös selvitettyä henkilön matkustushistoriaa viisumihakemuksen tai rekisteröityjen matkustajien ohjelmaan haakeutumisen yhteydessä) ja joustavoitaisi

kolmansien maiden kansalaisten matkustamiseen liittyviä prosesseja. Säilytysajan pidentämisellä on erityistä merkitystä silloin, jos EES-järjestelmän ehdotettua käyttötarkoitusta laajennettaisiin käytettäväksi vakavan rikollisuuden torjunnassa, mutta pelkästään rajatarkastustenkin näkökulmasta säilytysajan tulisi olla nyt ehdotettua pidempi.

RTP-järjestelmä voidaan arvioida tehokkaaksi rajanylitysten sujuvoittamisessa. Rajatarkastuksissa tulisi pystyä keskittymään niihin matkustajiin, jotka ovat tulossa laittomasti alueelle, ovat ihmiskauppiaita ja heidän uhrejaan, ovat syyllystyneet rikoksiin tai muodostavat muuten uhkan sisäiselle turvallisuudelle. Nyt ehdotettu rekisteröityjen matkustajien ohjelma RTP mahdollistaa nykyistä kevyemmät rajatarkastukset ja automatiikan hyväksikäyttämisen niiden säännöllisesti matkustavien kolmansien maiden kansalaisten osalta, jotka eivät muodosta mitään uhkaa sisäiselle turvallisuudelle. RTP:n taustatarkastuskriteerit ovat käytännössä samat kuin monikertaviisumin hakijoille.

Suomella on hyviä kokemuksia automatisoiduista rajatarkastuksista niiden sujuvuutta edistävästä vaikutuksesta. Nyt EES- ja RTP-järjestelmien yhteisvaikutuksena automatisointia voitaisiin edelleen laajentaa koskemaan myös kolmansien maiden kansalaisia, jotka kuuluvat rekisteröityjen matkustajien ohjelmaan.

Asetusehdotuksessa säädetään, että hakemuksen RTP-järjestelmään voisi jättää minkä tahansa jäsenvaltion konsulaattiin, mihin tahansa yhteiseen viisumikeskukseen tai mihin tahansa ulkorajan ylityspaikkaan. On huomattava, ettei Schengen-valtioiden edustustoissa ole nykyisellään varauduttu niin henkilöstön kuin tilojenkaan osalta tarjoamaan maahantuloon liittyviä palveluita niissä kolmansissa valtioissa, joiden kansalaisilta ei vaadita viisumia Schengen-valtioiden alueelle tulemiseen. Myös viisumivälillisissä maissa toimiville Schengen-maiden edustustoille RTP-järjestelmä merkitsisi huomattavaa työn lisäystä. Tämän vuoksi RTP-järjestelmää koskevan ehdotuksen käsittelyssä on kiinnitettävä erityistä huomiota edustustojen mahdolliseen rooliin RTP-järjestelmässä.

Käsittelyssä olisi myös perusteellisesti selvitettävä mahdollisuudet organisoida eri tavoin hakemusten vastaanottoa ja käsittelyä esimerkiksi ulkoisten palveluntarjoajien avulla. RTP-järjestelmään kaavailun koneellisesti luettavan kortin muodossa olevan tunnistevälineen vaihtoehtoina tulisi voida tarkastella myös toisenlaisia tunnistautumismahdollisuuksia.

Voidaan arvioida, että rajanylitystietojärjestelmän EES vastuutahoksi tulisi määrätä Suomessa sisäasiainministeriö. RTP-järjestelmän vastuutaho tulee määrättäväksi sen mukaisesti, kun RTP-järjestelmää koskeva sääntely komission asetusehdotuksen käsittelyn edetessä selventyy.

Sekä EES- että RTP-järjestelmän tietoturva- ja tietosuojakysymykset ovat perusteellisesti ratkaistuja. Ratkaisut ovat samanlaiset kuin käyttöön otetussa VIS-järjestelmässä.

## **9 Ehdotuksen kansallinen käsitte- ly ja käsittely Euroopan unionissa**

Ehdotus on käsitelty maahanmuutto-, turvapaikka- ja kotouttamisasiat jaostossa (jaosto 6) sekä oikeus- ja sisäasiat jaostossa (jaosto 7) 21.3.2013.

Asetusehdotukset esiteltiin komission toimesta oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa 7.3.2013. Ehdotusten käsittely aloitettiin neuvoston työryhmässä 11.4.2013.

Euroopan parlamentti ei ole vielä aloittanut ehdotusten käsittelyä. Vastuuvaliokunta on kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE).

## **10 Valtioneuvoston kanta**

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

Valtioneuvoston mielestä rajanylitystietojärjestelmän EES:n käyttötarkoitus tulisi määrittellä komission ehdottamaa laajemmak-

si 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 syrjäintäkielto. 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 tietosuojaja- ja tietoturvasäännökset, mutta mikäli EES:n käyttötarkoitusta laajennetaan ehdotettavalla tavalla, edellyttäisi tämä myös tietoturva- ja tietosuojasäännösten uudelleen tarkastelua 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 ehdotet-

tua siirtymäaikaa, tai ainakin huomattavasti ehdotettua siirtymäaikaa nopeammin, jos jäsenvaltioilla on tähän valmius. Koska biometristen 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 lailista oleskeluaikaa, on liian lyhyt ja sitä tulisi pidentää. Komission ehdottama 181 päivän säilytysaika voisi merkitä tietojen ja biometrisen tunnisteen toistuvaa keräämistä matkustajilta, joka 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 säilytysaika 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-hakemusten vastaanoton ja käsittelyn järjestämiseen jäsenvaltioiden viranomaisissa. Erityisesti on, asetusehdotuksen rajatarkastuksiin liittyvä oikeusperusta sekä Schengenvaltioiden edustustojen toimintaan liittyvät seikat huomioon ottaen, määriteltävä, mikä on Schengen-valtioiden edustustojen mahdollinen rooli RTP-järjestelmässä. On myös perusteellisesti selvítettävä mahdollisuudet organisoida eri tavoin hakemusten vastaanottoa ja käsittelyä.