

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tiettyjen Euroopan parlamentin asetusten, neuvoston asetusten sekä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta viisumimenettelyn digitalisoimiseksi

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi tiettyjen Euroopan parlamentin asetusten, neuvoston asetusten sekä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta viisumimenettelyn digitalisoimiseksi (U 48/2022 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntösihteeri Heidi Nihtilä, ulkoministeriö
- komentaja, rajaturvallisuusasiantuntija Jani Järäinen, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Amanda Mäkelä, oikeusministeriö
- apulaistietosuojavaltuutettu Annina Hautala, Tietosuojavaltuutetun toimisto

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio on 27.4.2022 antanut ehdotuksen asetukseksi, jolla muutetaan eräitä EU-säädöksiä viisumimenettelyn digitalisoimiseksi (COM (2022) 658 final). Ehdotuksen tavoitteena on yhdenmukaistaa ja yksinkertaistaa EU-alueen viisumihakemuskäytäntöjä ja -prosesseja, lisätä EU- ja Schengen-alueen turvallisuutta kokonaisuutena sekä parantaa EU-alueen houkuttelevuutta kolmansista maista tulevien matkustajien näkökulmasta. Tavoitteena on myös lisätä asiakirjaturvallisuutta.

Keskeisimmät sisällölliset muutosehdotukset liittyvät viisumisäännösten ja ns. VIS-asetuksen muuttamiseen. Viisumisäännösten 9 artiklaan ehdotetulla muutoksella (ehdotuksen artikla 1)

Valiokunnan lausunto HaVL 24/2022 vp

otettaisiin käyttöön velvollisuus viisumin hakemiseen EU:n digitaalista viisumihakemuslupaa käyttäen tietyin poikkeuksin. Viisumisäännösten 24 artiklassa vahvistetut toistuvaisviisumin myöntämistä koskevat säännöt säilytetään, mutta koska viisumi muuttuu kokonaan digitaaliseksi, sen voimassaoloaikaa ei enää rajoiteta passin voimassaolon päättymispäivän perusteella. Viisumisäännösten nykyisiä säännöksiä ei sisällöllisesti muutoin ehdotuksella muuteta, mutta artikloihin tehtävillä muutoksilla mahdollistetaan viisumimenettelyjen digitalisointi.

Ehdotuksen merkittävin muutos (ehdotuksen 2 a artikla) sisältyy VIS-asetukseen, johon ehdotettavalla muutoksella otetaan käyttöön EU:n sähköinen viisumihakemuslupa viisumitietojärjestelmän uutena toimintona.

Viisumitarra-asetukseen ehdotetaan muutoksia digitaalisen viisumin täytäntöön panemiseksi (ehdotuksen artikla 3). Muutoksia ehdotetaan myös Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehtyyn yleissopimukseen, jotta myös pitkät viisumit eli kansalliset viisumit voitaisiin antaa digitaalisessa muodossa. Ehdotuksessa esitetään lisäksi teknisluonteisia muutoksia EES-asetukseen sekä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen ja asetusten (EY) N:o 767/2008 ja (EU) N:o 1077/2011 muuttamisesta, jotka ovat tarpeen digitaalisen viisumin käyttöönoton vuoksi.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu komission asetusehdotukseen pääosin myönteisesti ja kannattaa sen keskeistä tavoitetta erityisesti digitaalisen viisumin luomisesta sekä lisäksi viisumihakuprosessin digitalisoinnista. Valtioneuvosto kannattaa viisumihakemusprosessin digitalisointia uuden teknologian tarjoamien mahdollisuuksien mukaisesti ottaen huomioon viisumipolitiikan toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset sekä muuttoliikkeeseen ja turvallisuuteen liittyvät haasteet. Valtioneuvosto pitää ensisijaisena tavoitteena fyysisen viisumitarraa digitalisointia turvallisuuden lisäämiseksi ja viisumiväärennösten ja –varkauksien estämiseksi.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että asetusehdotuksessa huolehditaan perusoikeuksien kunnioittamisesta ja tietosuojan toteutumisesta. Valtioneuvosto toteaa, että myös jatkossa on säilytettävä mahdollisuus tarvittaessa riittävän joustavasti jättää viisumihakemus paperihakemuksena. Valtioneuvosto kiinnittää huomiota siihen, että asetusehdotus linkittyy valmisteilla olevaan EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuuskokonaisuuden täytäntöönpanoon. Neuvotteluissa tulee tämän vuoksi kiinnittää huomiota yhteentoimivuuskokonaisuuden toteutumisen etenemiseen ja ottaa huomioon viisumin digitalisointia koskevan asetuksen yhteensopivuus tämän laajemman järjestelmäarkkitehtuurin kanssa. Oleellista on myös varmistaa digitaalisten toiminnallisuuksien toteuttamiseen liittyvät resurssikysymykset ja mahdolliset vaikutukset kansallisten viisumijärjestelmäratkaisujen yhteentoimivuuteen luotavassa kokonaisuudessa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että viisumihakemusten vastaanoton digitalisoinnin myötä ulkoisen palveluntarjoajan nykyiset tehtävät eivät siirry edustuston tehtäväksi, mikä aiheuttaisi lisäresurssintarpeen. Samanaikaisesti tulee kuitenkin huomioida henkilötietojen suoja ja viisuminmyöntöprosessin turvallisuus. Valtioneuvosto arvioi, että viisumimenettelyjen digitalisointi ja käytäntöjen yhtenäistäminen EU-tasolla auttaisi osaltaan vähentämään ulkoisten palveluntarjo-

Valiokunnan lausunto HaVL 24/2022 vp

ajien käyttöön liittyviä tietosuojaan ja erilaisiin väärinkäytöksen mahdollisuuksiin liittyviä riskejä.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että asetusehdotuksen yksityiskohtaisemmat kustannukset selvittäisiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa, jotta asetuksen aiheuttamat kustannukset voidaan huomioida kansallisessa budjettisuunnittelussa oikearytmisesti, sekä selvittää ehdotettujen muutosten mahdolliset heijastevaikutukset muihin jo olemassa- tai rakenteilla oleviin yhteentoimivuuskokonaisuuden osiin tai kansallisiin järjestelmiin. Valtioneuvosto arvioi, että ehdotukseen sisältyviä uudistuksia ei kaikilta osin ole mahdollista rahoittaa BMVI-rahastosta. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että komissio kohdentaa jatkossa hallinnoimastaan temaattisesta välineestä lisärahoitusta BMVI-rahastoon, mikä tulee huomioida myös Suomen osalta instrumentista haettavassa rahoituksessa. Vaadittavia infrastruktuurimuutoksia ei voida toteuttaa nykyisten budjet-tiraamien puitteissa.

Valtioneuvosto kiinnittää huomiota komission ehdotuksen velvoitukseen siirtyä EU:n yhteiseen hakemusalueeseen viiden vuoden kuluessa. Valtioneuvosto huomauttaa, että komission ehdotuksen mukaisesti omissa kansallisissa järjestelmissään edistyneempien jäsenvaltioiden osalta (mm. Suomen kansallinen digitalisoitu hakemusportaalit) viisuminhakuprosessin digitalisointi merkitsee osittain näiden pitkäaikaisten investointien menettämistä. Valtioneuvosto katsoo, että komission ehdotuksen sisältämä aikataulu on optimistinen, huomioiden laajempi, asetusehdotuksen kanssa yhtäaikaisesti etenevä EU-tason tietojärjestelmien yhteentoimivuuskokonaisuuden täytäntöönpano ja sen etenemisen vaihe.

Valtioneuvosto toteaa, että Suomen tavoitteena on pyrkiä siirtymään yhteiseen hakemusportaaliiin etupainotteisesti siirtymäajan kuluessa ottaen kuitenkin huomioon jo tehtyjen kansallisten investointien elinkaari ja käyttökustannukset.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että neuvotteluissa pyritään varmistamaan, että ehdotettava sääntely on kaikilta osin EU:n tietosuojasääntelyn mukainen ja siinä huomioidaan henkilötietojen käsittelyä koskevat yleiset periaatteet, kuten käyttötarkoitussidonnaisuus ja tietojen minimointi riittävällä tavalla. Erityishuomiota tulee kiinnittää lisäksi siihen, että erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely rajataan välttämättömään ja että ehdotuksessa säädetään tietosuojasääntelyn edellyttämällä tavalla asianmukaisista ja erityisistä toimenpiteistä viisumiprosessin digitalisoinnista aiheutuvien riskien minimoimiseksi ja rekisteröidyn perusoikeuksien ja etujen suojaamiseksi.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että komission ehdotuksen sisältämät määritelmät niistä hakijoista, joilla olisi jatkossakin mahdollisuus hakea viisumia yhtenäisen EU:n digitalisoidun hakemusportaaliiin ulkopuolella, toteutuvat riittävän joustavina.

Valtioneuvosto pitää lähtökohtaisesti myönteisenä, että ehdotuksessa huomioidaan mahdollisuus selvittää yhteisen EU:n hakemusalueen käyttöönoton edellytyksiä myös pitkäaikaisten viisumien osalta.

Valiokunnan lausunto HaVL 24/2022 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Komission 27.4.2022 antama ehdotus (COM(2022) 658 final) sisältää muutosehdotuksia viisumisäännöstöön (EY) N:o 810/2009 ja viisumitietojärjestelmästä annettuun asetukseen (EY) N:o 767/2008 (VIS-asetus), viiteen muuhun EU-asetukseen sekä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehtyyn yleissopimukseen. Muutosehdotuksilla pyritään mahdollistamaan täysin sähköinen viisuminhakumenettely luomalla tätä varten yhteinen EU:n hakemusportaali. Lisäksi tarkoituksena on ottaa käyttöön sähköinen viisumi, mikä merkitsee matkustusasiakirjoihin liimattavista viisumitarroista luopumista.

Ehdotuksen tavoitteena on yhdenmukaistaa ja yksinkertaistaa jäsenmaiden viisumihakemuskäytäntöjä ja -prosesseja, parantaa EU:n ja Schengen-alueen turvallisuutta kokonaisuutena sekä lisätä EU:n houkuttelevuutta kolmansista maista tulevien matkustajien näkökulmasta. Tavoitteena on myös parantaa asiakirjaturvallisuutta ja vähentää eri osapuolille viisumimenettelystä aiheutuvia kustannuksia. Valiokunta pitää näitä tavoitteita kannatettavina.

Valiokunta pitää tärkeänä, että viisumimenettelyn digitalisointi on linjassa rajaturvallisuuden tietotekniikkaympäristöä koskevan lainsäädännön viimeaikaisen kehityksen kanssa. Eri tietojärjestelmien yhteentoimivuutta on pyritty parantamaan kesäkuussa 2019 voimaan tulleilla ns. yhteentoimivuusasetuksilla (EU) 2019/817 ja (EU) 2019/818 (esim. HaVL 6/2018 vp — U 7/2018 vp ja HaVM 17/2022 vp — HE 134/2021 vp), joilla mahdollistetaan tietojen vertailu eri järjestelmien välillä. Tämä onkin välttämätöntä, sillä EU:n tasolla on useita laajoja tietojärjestelmiä, joita rajavartiolaitos-, maahanmuutto- ja lainvalvontaviranomaiset käyttävät tehtävissään. Valiokunta on useissa eri yhteyksissä tähdentänyt, että EU-tason tietojärjestelmien tulee muodostaa mahdollisimman selkeä ja johdonmukainen kokonaisuus, jotta toimivaltaiset viranomaiset saavat nopeasti ja oikea-aikaisesti käyttöönsä tehtävissään tarvitsemansa ajantasaiset tiedot. Tietojärjestelmien yhteentoimivuus parantaa osaltaan viranomaistoiminnan tehokkuutta ja luotettavuutta.

Viisumisäännöstö on tullut voimaan vuonna 2010, ja Schengen-maiden yhteinen viisumitietojärjestelmä (VIS) on otettu käyttöön vuonna 2011. Viisumiprosessi on jo nykyisin osittain sähköinen, sillä hakemukset ja päätökset tallennetaan viisumitietojärjestelmään. Viisumisäännöstö mahdollistaa hakemuslomakkeiden allekirjoittamisen myös sähköisesti. Suomen kansallisessa viisumijärjestelmässä hakemuksen on voinut jättää sähköisesti vuodesta 2021 alkaen. Useimmat jäsenvaltiot ovat kuitenkin digitalisoineet prosessin vain osittain. Komissio on maahanmuutto- ja turvapaikkapolitiikan uudistamisesta antamassaan tiedonannossa (COM(2020) 609 final) asettanut tavoitteeksi täysin digitaalisen viisumimenettelyn vuoteen 2025 mennessä (HaVL 25/2020 vp — E 125/2022 vp).

EU-maiden myöntämien viisumien turvaominaisuuksista säädetään neuvoston asetuksessa (EY) N:o 1683/1995 (viisumitarra-asetus) ja sen nojalla annetuissa komission täytäntöönpanopäätöksissä. Viisumin turvaominaisuuksia on jatkuvasti kehitetty. Viimeisimpänä turvaominaisuutena viisumitarraan on sisällytetty digitaalinen leima, jolla varmennetaan viisumiin tallennettujen tietojen aitous (HaVM 5/2022 vp — HE 11/2022 vp). Uusista turvaominaisuuksista huolimatta viisumitarra voidaan väärentää tai fyysiset viisumitarrasarjat voidaan varastaa, mistä aiheutuu turvallisuusriskejä. Näitä riskejä voidaan osaltaan pienentää digitaalisen viisumin käyttöönotolla. Myös viisumitarran koneellisessa lukemisessa rajatarkastusten yhteydessä esiintyneet ongelmat

Valiokunnan lausunto HaVL 24/2022 vp

poistuvat digitaalisen viisumin käyttöönoton myötä. Rajatarkastusten arvioidaan uudistuksen toteutuessa nopeutuvan.

VIS-asetukseen ehdotetulla muutoksella otetaan viisumitietojärjestelmän uutena ominaisuutena käyttöön EU:n sähköinen viisumihakemuslusta. Viisumisäännösten muutoksella puolestaan veloitetaan viisumin hakemiseen mainittua hakemuslusta käyttäen. Mahdollisuus paperihakemuksen jättämiseen on kuitenkin tarkoitus säilyttää tiettyjä erityistilanteita, kuten ulkorajalla myönnettäviä viisumeita, varten. Komissio ehdottaa yhteisen hakemuslusan käyttöönottoon viiden vuoden siirtymäaikaa. Tällä hetkellä ehdotukseen sisältyvät vain lyhytaikaiset Schengen-viisumit, mutta komissio selvittää mahdollisuutta sisällyttää järjestelmään myös kansalliset pitkäaikaiset viisumit (ns. D-viisumit).

Sähköinen viisumimenettely vähentää viisumin hakijoiden tarvetta asioida jäsenmaiden edustustoissa. Hakija asioi uudessa digitaalisessa menettelyssä edustustossa tai ulkoisen palveluntarjoajan luona vain silloin, kun hän esittää uuden matkustusasiakirjan ensimmäistä kertaa tai kun hänen on annettava sormenjäljet viisumia varten. Lasten on jatkossakin asioitava edustustossa heidän turvallisuutensa takaamiseksi.

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan viisumimenettelyjen digitalisointi sekä jäsenmaiden käytäntöjen ja prosessien yhdenmukaistaminen lisäävät oikein toteutettuina tietoturva- ja edesauttavat myös rekisteröidyn oikeuksien ja muiden tietosuojalainsäädännön vaatimusten toteutumista. Valiokunta toteaa kuitenkin valtioneuvoston tavoin, että jatkovalmistelussa on vielä syytä varmistaa, että ehdotettu sääntely on kaikilta osin yhteensopivaa EU:n tietosuojasääntelyn kanssa. Erityisesti biometristen tietojen käsittelyn osalta on syytä kiinnittää huomiota ulkoisten palveluntarjoajien rooliin sekä ehdotuksella luotavan sähköisen hakemuslusan ja sen sisältämän yhdyskäytävän tietoturvaan. Valiokunta toteaa, että ulkoministeriö on ulkomaalaislain säännösten nojalla ulkoistanut avustavia tehtäviä viisumi- ja oleskelulupa-asioissa yli 20 maassa.

Viisumipäätökset tehdään jatkossakin kansallisissa viisumijärjestelmissä. Komissio on arvioinut EU:n viisumihakemuslusan perustamiskustannuksiksi yhteensä 33,8—41,2 miljoonaa euroa. Ns. hallintapalvelun vuotuisiksi käyttökustannuksiksi arvioidaan 10,5—12,8 miljoonaa euroa. Komissio arvioi hallintokustannuksista uudistuksen johdosta saatavien säästöjen kattavan ehdotuksen toteuttamisesta aiheutuvat kustannukset.

Jäsenvaltioiden on päivitettävä kansalliset järjestelmänsä ja yhdistettävä ne keskitettyyn hakemuslustaan. Tästä aiheutuviksi kustannuksiksi on arvioitu jäsenvaltiosta riippuen 270 000—330 000 euroa. Lisäksi vaadittavat infrastruktuurijärjestelyt edellyttävät kultakin jäsenvaltiolta arviolta 2,5—3,0 miljoonan euron investointeja. Valtioneuvoston kirjelmässä todetaan, että kustannukset voivat nousta merkittävästi komission arviota korkeammiksikin, eikä Suomelle rajaturvallisuus- ja viisumipolitiikan rahoitusvälineeseen (BMVI-rahasto) vuosille 2021—2027 allokoitu rahoitus riitä kattamaan kaikilta osin näitä kustannuksia. Samalla on syytä kiinnittää huomiota siihen, että Suomen kansallisen hakemusportaalin elinkaari lyhenee yhteisen hakemusportaalin pakollisen käyttöönoton johdosta.

Valiokunta pitää myönteisenä, että digitaalinen viisumimenettely sujuvoittaa menettelyä ja vähentää viranomaisten hallinnollista taakkaa. Kansallisen turvallisuuden näkökulmasta on kuitenkin

Valiokunnan lausunto HaVL 24/2022 vp

kin tärkeää huolehtia siitä, että suojelupoliisilla on jatkossakin tosiasiallinen mahdollisuus lausunnon antamiseen ennen viisumin myöntämistä.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 29.9.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Mika Kari sd
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Matti Semi vas
jäsen Heidi Viljanen sd
varajäsen Veronika Honkasalo vas
varajäsen Pihla Keto-Huovinen kok
varajäsen Jenni Pitko vihr
varajäsen Ben Zyskowicz kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Henri Helo