

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi (ETIAS pääsyn edellytyksistä)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksiksi (ETIAS pääsyn edellytyksistä) (U 10/2019 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- rajaturvallisuusasiantuntija, everstiluutnantti Jesse Seppälä, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tanja Innanen, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Tanja Jaatinen, oikeusministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ulkoministeriö

Viitetiedot

Valiokunta on aiemmin antanut asiasta lausunnon HaVL 45/2019 vp.

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Asetuspaketilla liitetään muiden tietojärjestelmien toiminta ETIAS:n käyttöön. Asetuspaketti liittyy täten muidenkin eurooppalaisten tietojärjestelmäasetusten toimeenpanoon.

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

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2019 vp

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Edelleen, komission asetusehdotuksen mukaan, eri tietojärjestelmien tietokenttien tekniset vastaavuudet määriteltäisiin. ETIAS:n tietojenkäsittelytoimien kirjaamisesta, hakujen rekisteröintisäännöistä ja kaikkien tietojärjestelmätapahtumien lokitiedoista sekä niiden säilyttämisestä ja tilastoinnista annettaisiin erilliset määräykset tietojärjestelmittäin.

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2019 vp

Neuvoston neuvottelumandaatissa on tarkennettu erityisesti ECRIS-TCN:n uuden käyttötarkoituksen määrittelyä, osumatiedon ja rikosrekisteritiedon käytön määrittelyä sekä niiden rikosten määritelmää, joiden perusteella liputukset näkyvät ETIAS-hauissa.

Komission ehdotukseen verrattuna neuvoston neuvottelumandaattiin on muutenkin tehty tietosuojaan liittyviä tarkennuksia. Jos matkustuslupahakemuksien käsittelyssä tulee tietojärjestelmäosumia, tietojen käsittelyä on esitetty täsmennettäväksi ETIAS-asetuksen osalta. Vastaavasti tietojen käsittelyoikeuksia esitetään säädettäväksi tarkemmin sekä keskusjärjestelmätasolla että kansallisissa yksiköissä. Muotoiluesitysten tarkoituksena on varmistaa erityisesti, että ECRIS-TCN:n tietoja käytetään vain asiaankuuluvien ETIAS:n käyttötarkoituksessa olevien hakujen yhteydessä ja vain siinä laajuudessa ja niiden tiedon käsittelijöiden toimesta, joille se on välttämätöntä.

Neuvoston neuvottelumandaatissa asetusta (EU) 2019/818, kehyksen vahvistamisesta poliisiyhteistyötä ja oikeudellista yhteistyötä sekä turvapaikka- ja muuttoliikeasioita koskevien EU:n tietojärjestelmien yhteentoimivuudelle, esitetään muutettavasti siten, että henkilötiedot ja vakaviin rikoksiin liittyvät liputukset tallennetaan loogisesti erilleen siten, että yhteys on todennettavissa vain asianmukaisissa hakutilanteissa. Tietojärjestelmien yhteentoimivuuteen liittyviä kirjauksia on päivitetty. Asetusesityksessä esitetään mainittavaksi selkeämmin eurooppalainen hakuportaalili (ESP), jonka kautta hakuja eri järjestelmiin tehdään.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto tukee Unionin ulkorajavalvonnan vahvistamista. Valtioneuvosto suhtautuu komission antamiin tietojärjestelmiin pääsyn edellytyksiä koskeviin asetusesityksiin (KOM(2019) 3 lopullinen ja KOM(2019) 4 lopullinen) pääosin myönteisesti.

Valtioneuvosto tukee ETIAS:n täysimääräistä toimeenpanoa ehkäisemään laittomaan maahanmuuttoon, sisäiseen turvallisuuteen ja kansanterveyteen sekä terrorismiin liittyviä uhkia. ETIAS-järjestelmän tavoitteita ei voida saavuttaa ilman tarpeellisia liittymäpintoja muihin EU:n tietojärjestelmiin, joista säädetään tässä asetuspaketissa.

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

Komission esitys ECRIS-TCN:n osalta sisältää useita kysymyksiä, joihin neuvotteluissa on kiinnitetty huomiota. Tällaisia asioita ovat olleet ECRIS-TCN:n uuden käyttötarkoituksen määrittely, osumatiedon ja rikosrekisteritiedon käytön määrittely, vakavan rikoksen ja terrorismirikoksen määritelmät sekä tarkemmat kansallisen tiedonkäsittelyprosessin määrittelyt.

Näiltä osin, valtioneuvoston näkemyksen mukaan, neuvoston neuvottelumandaatti on huomattavasti parantunut komission alkuperäiseen esitykseen verrattuna. Valtioneuvosto tukee asetusesitysten neuvotteluiden loppuunsaattamista neuvoston neuvottelumandaattia tukien.

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2019 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Asetus Euroopan matkustustieto- ja lupajärjestelmän perustamisesta (ETIAS; European Travel Information and Authorization System) on annettu 12.8.2018 (EU) 2018/1240. Järjestelmällä on tarkoitus määrittää viisumipakosta vapautettujen kolmansien maiden kansalaisten maahantulkelpoisuus ennen kuin he matkustavat Schengen-alueelle. Järjestelmän avulla arvioidaan, aiheuttaako henkilön saapuminen alueelle turvallisuusriskin, laittoman maahantulon riskin tai suuren epidemiariskin. Asetuksen mukaan ETIAS-järjestelmän tietojenvaihdosta muiden tietojärjestelmien kanssa säädetään erikseen. ETIAS-asetuksen toimeenpanon tärkeimmät periaatteet on kuitenkin vahvistettu jo asetuksen (EU) 2018/1240 hyväksymisen yhteydessä.

Valiokunnan käsiteltävänä ovat Euroopan komission antamat asetusehdotukset, joilla pyritään mahdollistamaan ETIAS-järjestelmän täysimääräinen käyttäminen säätämällä siitä, että ETIAS-järjestelmä voi tehdä kyselyitä muihin EU:n tietojärjestelmiin. Näitä tietojärjestelmiä ovat SIS (Schengenin tietojärjestelmä), VIS (viisumitietojärjestelmä), EES (rajanylitystietojärjestelmä), ECRIS-TCN (jäsenvaltioissa tallennetut rikosrekisteritiedot kolmannen maan kansalaisesta) ja Europolin seurantalista. Valiokunta toteaa, että ETIAS-järjestelmän tavoitteita ei voida saavuttaa ilman tarpeellisia nyt esillä olevan asetuskokonaisuuden liittymäpintoja muihin EU:n tietojärjestelmiin.

Järjestelmä on tarkoitettu toimimaan niin, että Schengen-alueelle aikova viisumivapaa kolmannen maan kansalainen tekee matkustuslupahakemuksen internetissä. ETIAS-keskusjärjestelmä tekee hakemuksen perusteella automaattisesti haut matkustuskelpoisuuden selvittämiseksi. Keskusjärjestelmä myöntää sen jälkeen automaattisesti matkustusluvan, ellei edellä mainituista eurooppalaisista tietojärjestelmistä löydy sellaisia tietoja, jotka edellyttävät lisäselvityksiä. Mikäli ilmenee tarvetta lisäselvityksiin, hakemuksen käsittely ja matkustuslupaa koskeva päätös siirtyy viime kädessä asianomaisen jäsenmaan vastuulle.

Komission alkuperäisen asetusehdotuksen mukaan mahdollistetaan ETIAS-keskusjärjestelmästä hakujen tekeminen ECRIS-TCN-tietojärjestelmään etsimään tietoja siitä, onko henkilö syyllistynyt terrorismirikokseen tai muuhun vakavaan rikokseen. Mainittujen rikosten määritelmät sisältyvät tähän ehdotukseen. Kysymys on ECRIS-TCN-järjestelmän pääasiassa rikosasian käsittelyä varten tarkoitettujen tietojen hyödyntämisestä rajaturvallisuustarkoituksiin. Tietojärjestelmän käyttötarkoitussidonnaisuuden periaate on merkityksellinen henkilön yksityiselämän ja henkilö-tietojen suojan kannalta.

Neuvosto on saavuttanut yhteisymmärryksen säädösten sisällöstä ja neuvoston neuvottelumandaatti Euroopan parlamentin kanssa käytäviin neuvotteluihin on julkaistu 16.7.2019. ECRIS-TCN:n osalta kevään 2019 unionineuvotteluissa on kiinnitetty erityistä huomiota uuden käyttötarkoituksen määrittelyyn sekä vakavan ja muun terrorismirikoksen määritelmiin. Myös tietojärjestelmäkustannukset ovat olleet esillä.

Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että neuvoston neuvottelumandaatti on huomattavasti parempi kuin komission alkuperäinen ehdotus. ECRIS-TCN-asetukseen otettava uusi käyttötarkoitus on määritelty komission ehdotusta tarkemmin, osumatiedon ja rikosrekisteritiedon käyttöä koskevaa sääntelyä on tarkennettu sekä niin sanottuja liputettavia rikoksia on tar-

Valiokunnan lausunto HaVL 9/2019 vp

kennettu siten, että niihin kuuluvat terrorismirikokset ja ETIAS-asetuksen liitteessä luetellut rikokset, jos niistä kansallisen lain mukaan voi seurata vähintään kolmen vuoden maksimirangaus. Hallintovaliokunta tukee neuvoston yhteisymmärrystä ja hyväksyttyä neuvottelumandaattia.

Asia koskee useamman ministeriön vastuulla olevia tietojärjestelmiä. Valiokunta on viime vaalikauden lopulla saanut asiassa valiokunnan kanssa sovitulla tavalla ilman U-kirjelmästä aiheutuva ajallista viivettä 21.2.2019 laaditun E-kirjeen (E 126/2018 vp), jonka pohjalta valiokunta on ehtinyt 8.3.2019 antaa juuri ennen valiokuntatyön päättymistä asiassa lausuntonsa HaVL 45/2018 vp. Valiokunnan lausunto on voitu ottaa huomioon käydyissä neuvotteluissa, ja eduskunta on siten voinut vaikuttaa Suomen kantaan neuvotteluissa tilanteessa, jossa maassa ei ole ollut poliittista hallitusta. Tärkeää on ollut myös, että valiokuntakäsittely on voinut tapahtua ennen kuin Suomi on ottanut vastaan unionin puheenjohtajuuden. Prosessi on esimerkki erinomaisesta yhteistyöstä erityistilanteessa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 13.11.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Jussi Halla-aho ps
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Anna-Kaisa Ikonen kok
jäsen Aki Lindén sd
jäsen Mats Löfström r
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Ben Zyskowicz kok
varajäsen Jenni Pitko vihr
varajäsen Mari Rantanen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ossi Lantto