

Hallintovaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan matkustajatieto- ja lupajärjestelmäksi (ETIAS)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan matkustajatieto- ja lupajärjestelmäksi (ETIAS) (U 3/2017 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- rajaturvallisuusasiantuntija, komentajakapteeni Mikko Simola, sisäministeriö
- lähetystöneuvos Virpi Kankare, ulkoasiainministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, tietosuojavaltuutetun toimisto

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- sisäministeriö, poliisiosasto

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio antoi marraskuussa 2016 asetusehdotuksen Euroopan matkustajatieto- ja lupajärjestelmästä (ETIAS). ETIAS on viisumivapaiden kolmansien maiden kansalaisille tarkoitettu ennakokorekisteröitymisjärjestelmä, jonka avulla pyritään selvittämään ennakolta Schengenin rajasäännöstössä määriteltyjen maahantuloedellytysten täyttymistä, tehostamaan rajatarkastuksia ja tukemaan Schengenin tietojärjestelmälle asetettuja tavoitteita etsintäkuulutettujen pidättämiselle tai antautumiselle tai luovutustarkoitusten edistämiseksi sekä kadonneiden tavoittamiseksi, oikeudenkäyntiä avustamaan etsittävien tavoittamiseksi tai tukemaan erikseen yksilöityjä tarkastuksia. ETIAS:n tarkoituksena on myötävaikuttaa terrorismin ja vakavan rikollisuuden ennalta estämiseen, paljastamiseen ja selvittämiseen. Ehdotuksen taustalla on komission tiedonanto terrorismin torjuntaan liittyvän tiedonvaihdon parantamisesta ja ulkorajojen vahvistamisesta (COM(2016)

Valiokunnan lausunto HaVL 1/2017 vp

602 final), jossa korostetaan liikkuvuuden ja turvallisuuden välistä tasapainoa sekä laillisen Schengen-alueelle pääsyn edistämistä ilman pakollista viisumia turvallisuusnäkökohdat huomioiden.

ETIAS sisältää keskustietojärjestelmän, kansalliset liittymisrajapinnat ja niiden väliset suojatut yhteydet. ETIAS-keskusyksikkö perustetaan Euroopan raja- ja merivartioviraston yhteyteen. Jokaiseen EU-jäsenmaahan perustetaan kansalliset ETIAS-yksiköt. Järjestelmää hallinnoi eu-LISA.

Ehdotuksen mukaan matkustaja täyttää ennen matkaa ETIAS-hakemuksen internet-sivuston tai mobiilisovelluksen kautta. ETIAS-keskustietojärjestelmä tarkastaa automaattisesti, sisältääkö hakemus tarvittavat tiedot, ja tekee rekisterihaut Schengenin tietojärjestelmästä, EES-rajanylitystietojärjestelmästä, viisumitietojärjestelmästä, ECRIS-rikostietojärjestelmästä, Europolin tietojärjestelmästä sekä Interpolin SLTD- ja TDAWN-tietojärjestelmistä.

ETIAS-lupa myönnetään viideksi vuodeksi tai enintään matkustusasiakirjan voimassaolon ajaksi. ETIAS-luvan myöntäminen ei tarkoita automaattisesti maahantulon edellytysten täyttymistä ja EU:n alueelle pääsyä. Hakija voi valittaa hylätystä hakemuksesta päätöksen tehneen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön perusteella.

Järjestelmää valvovat yhteistyössä kansalliset tietosuojavaltuutetut ja EU:n tietosuojavaltuutettu. Jäsenmaat ja Europol pitävät kirjaa lainvalvontaviranomaisten pääsystä ETIAS-tietoihin. ETIAS-tietoja ei luovuteta kolmansille maille.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto suhtautuu komission antamaan ETIAS-asetusehdotukseen pääosin myönteisesti ja kannattaa periaatteessa ETIAS:n perustamista ehkäisemään laittomaan maahanmuuttoon, sisäiseen turvallisuuteen ja kansanterveyteen sekä terrorismiin liittyviä uhkia sekä kompensoimaan mahdollisesti EU:n lähialueilla kasvavien viisumivapaiden maiden lukumäärän aiheuttamia ennakkotietotarpeita ja mahdollisia turvallisuusuhkia. Valtioneuvosto kuitenkin katsoo, että ehdotuksen synergiaa Euroopan unionin rajanylitystietojärjestelmän (Entry-Exit, EES) kanssa sekä sen tukea käytännön rajatarkastuksille tulisi merkittävästi kehittää.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ETIAS:n ja EES:n välille etsitään mahdollisimman paljon synergiaetuja, joilla voidaan välttää järjestelmien tarpeettomia päällekkäisyyksiä, alentaa kustannuksia ja edesauttaa rajanylitysliikenteen sujuvuutta. ETIAS- ja EES-järjestelmän arkkitehtuurien tulisi mahdollistaa ETIAS-järjestelmän hyödyntäminen EES-järjestelmän ennakkorekisteröintiin (pl. biometriikka). Näin voitaisiin sujuvoittaa kolmansien maiden kansalaisten rajanylitysliikennettä.

Valtioneuvosto katsoo, että ETIAS-luvan hakemuksen tulisi sisältää myös Schengenin rajasäännöstössä määritettyjä maahanpääsyn edellytysten selvittämiseen liittyviä kysymyksiä. Näin saataisiin kokonaisturvallisuutta ja rajanylitysliikenteen sujuvuutta parantavaa ennakkotietoa sekä tiedotettaisiin selkeästi viisumivapaille kolmansien maiden kansalaisille etukäteen, mitä kriteere-

Valiokunnan lausunto HaVL 1/2017 vp

ja heidän tulee täyttää päästäkseen matkustamaan EU:n alueelle. Näiden tietojen tulisi olla käytävissä rajatarkastuksissa tietosuojan mahdollistamissa rajoissa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että asetus mahdollistaa ETIAS-hakemuksen käsittelystä vastuussa olevalle jäsenmaalle operatiiviseen tilanteeseen ja käytössä oleviin resursseihin perustuen kansallisessa täytäntöönpanossa joustavat toimintatavat, joilla hakijat voivat täydentää ETIAS-lupahakemuksiaan.

Suomi on myös valmis kannattamaan ETIAS:n kehittämistä elektronisen viisumin suuntaan.

Valtioneuvosto katsoo, että ETIAS-tietojen säilytysajan tulisi olla yhdenmukainen EES-järjestelmän tietojen säilytysajan kanssa. Suomi tavoittelee EES-tietojen ehdotettua viittä vuotta oleellisesti lyhyempää säilytysaikaa (U 22/2016 vp sekä PeVL 28/2016 vp, HaVL 22/2016 vp). Valtioneuvosto muodostaa kantansa ETIAS-tietojen säilytysaikaan, kun EES-järjestelmän neuvotteluissa on edetty.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ETIAS-hakemuksen yhteydessä kysyttävät rikostaustatiedot rajataan henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuusvaatimuksen täyttymisen varmistamiseksi.

Valtioneuvosto katsoo myös, että ETIAS-hakemuksen yhteydessä kysyttävät muut tartuntataudit ja tarttuvat loistaudit tulisi määritellä henkilötietojen käsittelyn tarpeellisuusvaatimuksen täyttymisen takaamiseksi.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että asetusehdotus pysyy olemassa olevien perus-, ihmisoi- keus- ja tietosuojaa koskevien periaatteiden puitteissa ja että rekisteröityjen oikeuksien toteutu- misesta varmistutaan ehdotusten jatkokäsittelyn aikana. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ase- tuksessa säädetään henkilön oikeudesta hakea muutosta toimivaltaiselta viranomaiselta ja tuo- mioistuimelta, jos hänen hakemuksensa on hylätty tai matkustuslupa on peruutettu taikka jos hä- nen tarkastusoikeutta tai virheen oikaisua tai tiedon poistamista koskeva pyyntönsä on hylätty. Valtioneuvosto korostaa myös tietojen luovuttamisen kieltoa kolmansille maille, kansainvälisille järjestöille ja yksityisille toimijoille.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tallennettavia tietoja saadaan luovuttaa ja käyttää vain asetuk- sen sallimiin tarkoituksiin. Lisäksi sääntelyn tulee varmistaa tietojen väärinkäytön paljastuminen.

Valtioneuvosto voi kannattaa lainvalvontaviranomaisten ja Europolin pääsyoikeutta ETIAS:n tietoihin sillä edellytyksellä, että pääsy rajataan selkeästi ja tarkkarajaisesti koskemaan vain ter- rorismirikosten ja muiden vakavien rikosten (2002/584/YOS ja 2002/475/YOS) ennalta estämis- tä, paljastamista ja selvittämistä siten, että se ottaa täysimääräisesti huomioon unionin ja jäsen- valtioiden kansallisen tietosuojasääntelyn sekä jokaiselle kuuluvat perusoikeudet. Tietojen järjes- telmällistä ja massamaista vertailua lainvalvontatarkoituksia varten ei tule sallia.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että ennen lopullista kannanmuodostusta jatkovalmistelussa selvi- tetään tarkemmin muun muassa käyttötarkoitussidonnaisuuden kannalta komission ehdotuksia liittyen ECRIS-järjestelmän tietojen käyttöön.

Valiokunnan lausunto HaVL 1/2017 vp

Valtioneuvosto pitää lisäksi tärkeänä, että ennen lopullista Suomen kannanmuodostusta selvitetään ehdotuksen taloudelliset vaikutukset.

Valtioneuvoston tavoitteena on, että neuvotteluissa varmistetaan ETIAS:n operatiivinen lisäarvo ja kustannustehokkuus sekä arvioidaan järjestelmän vaikutuksia, erityisesti maarajoilla, ja merkitystä suhteessa muuhun matkustajatietojen käsittelyyn. Lisäksi valtioneuvosto pitää rajatarkastusten luotettavuuden kehittämisen ja sisäisen turvallisuuden parantamisen kannalta tärkeänä, että järjestelmien toimeenpanossa priorisoitaisiin EES-järjestelmää.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Euroopan matkustajatieto- ja lupajärjestelmä (ETIAS) on viisumivapaiden kolmansien maiden kansalaisille tarkoitettu ennakkorekisteröitymisjärjestelmä, jonka avulla pyritään selvittämään ennakolta Schengenin rajasäännöstössä määriteltyjen maahan-tuloedellytysten täyttymistä, tehostamaan rajatarkastuksia ja tukemaan Schengenin tietojärjestelmälle asetettuja tavoitteita. Ehdotuksen tavoitteena on parantaa viisumivapaiden kolmansien maiden kansalaisten tarkastuksia mahdollistamalla turvallisuushkiin, laittomaan maahanmuuttoon ja kansanterveydellisiin uhiin liittyvä tiedon kerääminen ennakolta. Vastaavantyyppinen ennakkorekisteröintijärjestelmä on käytössä esimerkiksi Yhdysvalloissa, Kanadassa ja Australiassa.

EU:n alueelle matkustamaan aikova viisumivapaan kolmannen maan kansalainen tekee ennen matkaa verkkohakemuksen tähän tarkoitettu internet-sivustolla tai mobiilisovelluksessa. Hakemuksen voi tehdä myös hakijan valtuuttama kolmas osapuoli, kuten matkatoimisto. ETIAS-järjestelmään kerättävät tiedot ovat henkilötietoja, ei kuitenkaan sormenjälkitietoja eikä muita biometrisiä henkilötietoja. ETIAS-keskustietojärjestelmä tekee automaattisesti rekisterihaut Schengenin tietojärjestelmästä, EES-rajanylitystietojärjestelmästä, viisumitietojärjestelmästä, ECRIS-rikostietojärjestelmästä, Europolin tietojärjestelmästä sekä Interpolin SLTD- ja TDAWN-tietojärjestelmistä. Lupa myönnetään viideksi vuodeksi tai enintään matkustusasiakirjan voimassaolon ajaksi. Hakemus maksaa viisi euroa. Alle 18-vuotiaille hakemus on maksuton. Hakija voi valittaa hylätystä hakemuksesta päätöksen tehneen jäsenvaltion kansallisen lainsäädännön perusteella.

ETIAS-järjestelmällä tuetaan rajatarkastusten suorittamista. Schengenin rajasäännöstön perusteella rajavartijan tulee rajatarkastusten yhteydessä pyrkiä varmistumaan siitä, ettei kolmansien maiden kansalaisten voida katsoa vaarantavan minkään jäsenvaltion yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta tai kansanterveyttä. ETIAS-järjestelmän avulla näitä tietoja voitaisiin saada ennakkoon.

Valiokunta pitää ehdotuksen tavoitteita kannatettavina ja suhtautuu ETIAS-järjestelmän perustamiseen periaatteessa myönteisesti. On tärkeää, että järjestelmää kehitettäessä kiinnitetään alusta alkaen asianmukaista huomiota henkilötietojen suojaan ja tietoturvaan sekä viranomaisten toimivaltuuksien määrittelyn selkeyteen ja tarkkarajaisuuteen. Valiokunta pitää näihin liittyviä valtioneuvoston kirjauksia asianmukaisina. Valiokunta toteaa, että henkilötietojen suojan kannalta tulee huomioida myös rekisteröidyn tarkastusoikeuteen kuuluva oikeus saada tietää automatisoidun päätöksenteon toimintaperiaatteesta.

Valiokunnan lausunto HaVL 1/2017 vp

Valiokunta katsoo valtioneuvoston tavoin, ettei komission asetusehdotuksessa ole parhaalla mahdollisella tavalla huomioitu synergiaetuja samanaikaisesti valmisteilla olevan EU:n rajanylitystietojärjestelmän (Entry-Exit, EES) kanssa. Myös ETIAS-järjestelmän tukea käytännön rajatarkastuksille tulisi kehittää. Synergiaa lisäämällä voitaisiin paremmin huomioida sujuvan rajanylitysliikenteen vaatimukset, edistää sisäistä turvallisuutta, välttää järjestelmien tarpeettomia päällekkäisyyksiä sekä alentaa järjestelmästä aiheutuvia kustannuksia. Valiokunta tähdentää, ettei ETIAS-järjestelmän kehittäminen kuitenkaan saa hidastaa rajanylitystietojärjestelmän käyttöön-ottoa.

Komission ehdotuksen mukaan ETIAS-järjestelmään tallennettuja tietoja säilytettäisiin viisi vuotta luvan haltijan viimeisimmästä saapumisesta EU:n alueelle tai viisi vuotta viimeisimmän epäämispäätöksen tai luvan mitätöimisen jälkeen. EES-tietojen osalta Suomi tavoittelee lyhyempää säilytysaikaa. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston näkemykseen siitä, että ETIAS-tietojen säilytysajan tulisi olla yhdenmukainen EES-tietojen säilytysajan kanssa.

Yksi ETIAS-ehdotuksen keskeisistä hyödyistä sisäisen turvallisuuden kannalta on se, että se mahdollistaa rekisterihaun myös Europolin tietojärjestelmästä. Tällä hetkellä rajatarkastuksien yhteydessä ei pystytä tarkistamaan Europolin käsittelemiä tietoja. Valiokunta pitää tärkeänä, että Europol on keskeisesti mukana myös tietojen tuottamisessa ETIAS-luvan saamista varten. ETIAS-hakemuksen käsittelystä vastuussa oleva kansallinen yksikkö voi pyytää Europolilta lisätietoja hakijan mahdollisesti aiheuttamien turvallisuussuhkien arvioimiseksi.

Valiokunta katsoo EU:n ja Suomen sisäisen turvallisuuden kannalta olevan tärkeää, että ETIAS-tietoja voidaan tarvittaessa käyttää myös terrorismin ja muun vakavan rikollisuuden torjuntaan. Komission ehdotuksen mukaan jäsenmaat määrittelevät ne lainvalvontaviranomaiset, joilla on pääsy ETIAS-järjestelmään terrorismirikosten tai muiden vakavien rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi tai selvittämiseksi. ETIAS-asetuksessa säädettäisiin menettelystä ja edellytyksistä, jotka koskevat pääsyä ETIAS-keskusjärjestelmään lainvalvontatarkoituksessa.

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan ETIAS-keskusjärjestelmään ja kansallisten liittymäpintojen muutostöihin tarvittavat kustannukset katetaan EU-varoin. Järjestelmän käyttöönoton jälkeen ETIAS-hakemusmaksuilla katetaan järjestelmän aiheuttamat EU-tason kulut. Selvityksen mukaan ehdotus aiheuttaa rajavartiolaitokselle kustannuksia järjestelmä- ja ohjelmistomuutoksista sekä kansallisten ETIAS-palvelujen 24/7-toimintojen takaamisesta. Taloudellisia vaikutuksia saattaa seurata myös Suomen ulkomaanedustustoille. Suomelle aiheutuvat kokonaiskustannukset riippuvat muun muassa siitä, miten kansallisessa täytäntöönpanossa voidaan valita joustavia toimintatapoja ETIAS-hakemusten täydentämiselle.

ETIAS-järjestelmää valvovat yhteistyössä kansalliset tietosuojavaltuutetut ja EU:n tietosuojavaltuutettu. Ehdotus on linjassa EU:n tietosuoja-asetuksessa ja tietosujadirektiivissä omaksuttujen periaatteiden ja toimintamallien kanssa. Mainituissa EU:n tietosujasäädöksissä säädettyjen valvontatehtävien lisäksi tietosuojavaltuutetulle on siten tulossa tehtäviä muun muassa nyt käsiteltävänä olevan ETIAS-järjestelmän valvonnassa. Valiokunta huomauttaa, että tehokkaan ja uskottavan valvonnan järjestäminen edellyttää tietosuojavaltuutetun toimiston lisäresursointia lisäantuvien tehtävien vaatimalla tasolla.

Valiokunnan lausunto HaVL 1/2017 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Hallintovaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 21.2.2017

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Juho Eerola ps
jäsen Antti Häkkänen kok
jäsen Mika Kari sd
jäsen Elsi Katainen kesk
jäsen Kari Kulmala ps
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Sirpa Paatero sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Wille Rydman kok
jäsen Joona Räsänen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
varajäsen Reijo Hongisto ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne